



**UNIVERSIDAD DE CIENCIAS  
EMPRESARIALES Y SOCIALES**

**Departamento de Posgrados**

**Tesis**

**Doctorado en Ciencias Empresariales y Sociales**

**Desarrollo Económico Sustentable– La utilización de políticas fiscales  
para cambiar nuestros hábitos en el consumo alimentar**

**Ariadne Yurkin Scandiuzzi**

**Buenos Aires, Argentina, 2024**



## **Autoridades**

**Rector**  
**Dr. Gastón O'Donnell**

**Vicerrectora General**  
**Lic. María Laura Pérsico**

**Departamento de Posgrados**  
**Vicerrector de Evaluación Institucional a cargo de la Secretaría Académica**  
**de Posgrados**  
**Dr. José Luis Fliguer**

**Pro Secretaría Académica de Posgrado**  
**Lic. Esp. Ingrid Jeppesen**

**Doctorado en Ciencias Empresariales y Sociales**  
**Director Dr. Gonzalo D. Peña**

**Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES)**  
**Departamento de Posgrados**  
**Doctorado en Ciencias Empresariales y Sociales**

**Título de Tesis: Desarrollo Económico Sustentable- La utilización de  
políticas fiscales para el cambio en los hábitos de consumo  
alimentario**

**Aspirante a: Doctora en Ciencias Empresariales y Sociales**

**Autora: Ariadne Yurkin Scandiuzzi**

**Director: Dr. Heriberto Fernández**  
**Orientadora/Codirectora: Dra. Daisy Rafaela da  
Silva**

**Buenos Aires, Argentina, 2024**

## **Dedicatoria**

Para mi papá, Sidney, *in memoriam*.

## **Agradecimientos**

Le agradezco primeramente a mi mamá, Marina, por el incentivo, paciencia, comprensión, apoyo y amor.

Le agradezco también a mi marido y compañero, Joao Luis, por la paciencia, comprensión y apoyo, especialmente todas las veces que pensé en desistir.

A mis orientadores (orientador y co-orientador), especial agradecimiento por la paciencia y comprensión.

A todos aquellos que, de alguna forma, permitieron que esta tesis se concretizase.

## Resumen

Diante das necessárias discussões acerca da construção de ações para o desenvolvimento sustentável, os tributos podem ser potenciais instrumentos de incentivo ou desestímulo de comportamentos nos setores econômicos de produção e no consumo. Para o setor alimentício, considera-se que os riscos dos alimentos processados e ultraprocessados para a saúde da população, devem ser alvo de políticas fiscais que induzam à alimentação saudável e redução na alta prevalência das doenças crônicas não transmissíveis. Diante disso, a pesquisa tem como objetivo analisar as possibilidades da atuação das políticas-fiscais tributárias em intervenção na indústria alimentícia, alterando os hábitos de consumo e promovendo o desenvolvimento econômico sustentável. Trata-se de uma pesquisa de natureza descritiva, com abordagem mista, isto é, quantitativa e qualitativa, com a intenção de expor uma abordagem holística acerca do objeto de estudo. Foi utilizado o questionário como instrumento de coleta de dados, sendo aplicado à 141 participantes de pesquisa, por meio de 12 questões acerca de seus hábitos alimentares. Os resultados indicaram que os participantes da pesquisa, em suas escolhas alimentares, são influenciados pela qualidade do alimento e pelo preço. A mudança tributária, nesse sentido, contribuiria para a adesão da alimentação saudável. Foi constatado, também, que os participantes, em sua maioria, não têm hábito da leitura das informações dos rótulos das embalagens ou não os compreendem. Tal evidência aponta a necessidade de rotulagens mais claras e precisas, com informações nutricionais completas que possam ser compreendidas por cidadãos comuns. A advertência frontal, com aviso sobre o excesso de ingredientes prejudiciais à saúde humana é capaz de auxiliar na redução das doenças crônicas não transmissíveis. Entretanto, constatou-se, também, que as políticas de tributação na indústria alimentícia geram impacto imediato no poder de compra das famílias, gerando consequências para a economia e na indústria.

**Palavras-chave:** Políticas-Fiscais Tributárias. Indústria Alimentícia. Desenvolvimento Econômico Sustentável. Alimentação Saudável.

## **Abstract**

Given the necessary discussions about the construction of actions for sustainable development, taxes can be potential instruments for encouraging or discouraging behavior in the economic sectors of production and consumption. For the food sector, it is considered that the risks posed by processed and ultra-processed foods to the population's health should be the target of fiscal policies that encourage healthy eating and a reduction in the high prevalence of chronic non-communicable diseases. Given this, the research aims to analyze the possibilities of tax fiscal policies intervening in the food industry, changing consumption habits and promoting sustainable economic development. This is descriptive research, with a mixed approach, that is, quantitative and qualitative, with the intention of exposing a holistic approach to the object of study. The questionnaire was used as a data collection instrument, being applied to 141 research participants, through 12 questions about their eating habits. The results indicated that research participants, in their food choices, are influenced by the quality of the food and the price. The tax change, in this sense, would contribute to the adoption of healthy eating. It was also found that the majority of participants are not in the habit of reading information on packaging labels or do not understand them. This evidence points to the need for clearer and more precise labeling, with complete nutritional information that can be understood by ordinary citizens. The frontal warning, with a warning about the excess of ingredients harmful to human health, is capable of helping to reduce chronic non-communicable diseases. However, it was also found that taxation policies in the food industry generate an immediate impact on the purchasing power of families, generating consequences for the economy and the industry.

**Keywords:** Tax Fiscal Policies. Food industry. Sustainable Economic Development. Healthy eating.

## Síntesis

Dadas las necesarias discusiones sobre la construcción de acciones para el desarrollo sostenible, los impuestos pueden ser instrumentos potenciales para alentar o desalentar comportamientos en los sectores económicos de producción y consumo. Para el sector alimentario, se considera que los riesgos que suponen los alimentos procesados y ultra procesados para la salud de la población deben ser objetivo de políticas fiscales que fomenten una alimentación saludable y la reducción de la alta prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles. Ante esto, la investigación pretende analizar las posibilidades de que las políticas fiscales tributarias intervengan en la industria alimentaria, cambiando los hábitos de consumo y promoviendo el desarrollo económico sostenible. Se trata de una investigación descriptiva, con un enfoque mixto, es decir cuantitativo y cualitativo, con la intención de exponer un enfoque holístico del objeto de estudio. El cuestionario fue utilizado como instrumento de recolección de datos, aplicándose a 141 participantes de la investigación, a través de 12 preguntas sobre sus hábitos alimentarios. Los resultados indicaron que los participantes de la investigación, en sus elecciones de alimentos, están influenciados por la calidad de los alimentos y el precio. El cambio impositivo, en este sentido, contribuiría a la adopción de una alimentación saludable. También se encontró que la mayoría de los participantes no tienen el hábito de leer la información en las etiquetas de los envases o no las entienden. Esta evidencia apunta a la necesidad de un etiquetado más claro y preciso, con información nutricional completa que pueda ser entendida por los ciudadanos comunes. La advertencia frontal, con una advertencia sobre el exceso de ingredientes nocivos para la salud humana, es capaz de ayudar a reducir las enfermedades crónicas no transmisibles. Sin embargo, también se encontró que las políticas tributarias en la industria alimentaria generan un impacto inmediato en el poder adquisitivo de las familias, generando consecuencias para la economía y la industria.

**Palabras clave:** Políticas Fiscales Tributarias. Industria alimenticia. Desarrollo Económico Sostenible. Alimentación saludable.



## Sumario

Introducción .....	9
<b>PARTE I - MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>17</b>
<b>1 CAPÍTULO I – El Sistema Tributario .....</b>	<b>17</b>
1.1 Breve historia del Sistema Tributario em Brasil.....	21
1.1.1 Características del Sistema Tributario brasileiro .....	24
1.1.2 Especies de Tributos.....	27
<b>2 CAPÍTULO II – DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE.....</b>	<b>29</b>
2.1 Concepto y Diferencia entre Crecimiento y Desarrollo Económico .....	35
2.2 Historia y Concepto de Desarrollo Económico Sustentable.....	46
2.3 Sustentabilidad y sus dimensiones (medio ambiente, economía, cultura y sociedad)....	69
<b>3 CAPÍTULO III – EL TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE.....</b>	<b>78</b>
3.1 Concepto y Finalidad Social de los Tributos.....	79
3.2 La relación de los Tributos con la Industria y el Consumo .....	82
3.3 La extrafiscalidad de los Tributos y sus efectos en la producción y el consumo .....	91
3.4. Las Teorías de Thomas Piketty, Ricardo Lobo Torres y Demás Doctrinadores .....	97
<b>PARTE II – ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE BRASIL, ARGENTINA, MÉXICO Y CHILE</b> .....	<b>105</b>
4.1 Sistema Tributario Comparado: Brasil, Argentina, México y Chile .....	105
4.2 Brasil y los impuestos incidentes de consumo .....	108
4.3 Impacto de la tributación en la producción y el consumo em Brasil.....	115
4.3.1 La guia alimentaria para la población brasilera.....	116
4.4. Políticas fiscales aplicadas en los impuestos sobre el consumo, el sector alimentario y la inseguridad alimentaria.....	124

## Síntesis

4.5 Sistemas y Políticas-Fiscales Tributarias en Argentina, México y Chile .....	135
4.5.1 Sistemas y Políticas-Fiscales Tributarias en Chile .....	141
4.7 Indicadores de sustentabilidad en Brasil, Chile, México y Argentina.....	149
4.8 Notas de comparación y reflexión acerca del papel de los tributos para la promoción de la sustentabilidad y seguridad alimentaria.....	151
<b>PARTE III – INCENTIVO A LOS HÁBITOS ALIMENTARIOS SALUDABLES EM BRASIL POR LOS TRIBUTOS.....</b>	<b>154</b>
<b>5 METODOLOGÍA .....</b>	<b>154</b>
5.1 Resultados .....	156
5.1.1 Los hallazgos de la Literatura.....	156
5.1.2 Resultados del Cuestionario .....	171
5.2 Discusión.....	179
5.2.1 El consumo de alimentos procesados y ultraprocesados .....	179
5.2.2 Conocimientos sobre alimentos procesados y ultraprocesados .....	187
5.2.3 Medidas para la reducción del consumo de alimentos con ingredientes nocivos para la salud .....	201
5.3 Propuestas y discusiones acerca de la tributación de la producción de ultraprocedaos e incentivos fiscales a las producciones orgánicas y sustentables.....	207
<b>Consideraciones Finales.....</b>	<b>210</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>213</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>227</b>
<b>ANEXO 1 – CUESTIONARIO .....</b>	<b>227</b>

## Lista de Cuadros

Cuadro 1 – Dimensiones del ecodesarrollo .....	14
Cuadro 2 – Fundamentos de la política tributaria nacional .....	108
Cuadro 3 – Tipos de tributos que inciden sobre los alimentos .....	113
Cuadro 4 – Clasificación de los alimentos.....	115
Cuadro 5 – Cuestionario de la FIES .....	125
Cuadro 6 – Impuestos argentinos y esfera de recaudación.....	138
Cuadro 7 – Resultados de la literatura.....	157
Cuadro 8 – Métodos y palabras claves .....	163
Cuadro 9– Resultados alcanzados .....	168

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Tipos de los estudios seleccionados .....	162
Gráfico 2 – Filiación Académica de los autores de los estudios seleccionados.....	163
Gráfico 3– Métodos de Investigación.....	166
Gráfico 4 – Edad de los participantes de la investigación .....	170
Gráfico 5 – Elección de los alimentos, poder de decisión.....	171
Gráfico 6 – Responsable por la elección de los alimentos .....	171
Gráfico 7 – Factores que influyen la elección de los alimentos.....	172
Gráfico 8 – Preferencia en la alimentación .....	173
Gráfico 9 – Factores que determinan el no consumo o poco consumo de alimentos sustentables.....	173
Gráfico 10 – Consumo de alimentos ultraprocesados .....	174
Gráfico 11 – Lectura de los rótulos de los alimentos .....	174
Gráfico 12 – Preferencia del consumidor dada la similitud de precios entre alimentos procesados y naturales.....	175
Gráfico 13 – Elección a partir de la diferencia de precios entre alimentos ultra procesados y naturales.....	176
Gráfico 14 – Cambio de hábitos alimentarios a partir de la reducción del valor de los alimentos <i>in natura</i> , sustentables y frescos.....	176

Gráfico 15– Conocimiento sobre los impactos de la producción alimentaria ultra procesada en el medio ambiente y en la salud .....	177
---	-----

### **Lista de Figuras**

Figura 1 – Indicadores de la Sustentabilidad.....	71
Figura 2 – Rotulación de la Lupa en Brasil.....	133
Figura 3 – Producto Alimenticio ultra procesado y el rótulo del embalaje en Argentina	
.140 Figura 4 – Escenario trazado para la Reforma Tributaria de Boric.....	143
Figura 5 – Modelo de reducción del consumo de alimentos con alto tenor de ingredientes nocivos para la salud, en Chile.....	144
Figura 6 – Rotulación de productos alimenticios chilenos.....	145
Figura 7 – Los números de la rotulación chilena .....	150
Figura 8 – Flujograma de la selección de estudios.....	156

### **Lista de Tablas**

Tabla 1 – Tributación de alimentos <i>in natura</i> en Brasil .....	129
Tabla 2 – Alimentos mínimamente procesados.....	131
Tabla 3 – Alimentos ultraprocesados .....	131
Tabla 4 – Ranking EPI 2022 – América-Latina y el Caribe.....	148
Tabla 5 – Indicadores de sustentabilidad: Brasil, Argentina y Chile.....	149
Tabla 6 – Palabras-clave presentadas por los estudios .....	166

## Introducción

El tema de esta investigación es la posibilidad de cambios en los hábitos de consumo de alimentos como una forma de promover el desarrollo económico sostenible, especialmente en Brasil, mediante el uso de políticas fiscales. Freitas (2016) explica que una política económica sostenible es aquella que puede proporcionar beneficios netos, abarcando las dimensiones social, económica y ambiental.

El concepto de fiscalidad como herramienta para el desarrollo social y económico está relacionado con el surgimiento del Estado Moderno, un fenómeno estructural que abarcó no solo los aspectos económicos y políticos, sino también los financieros, ya que a su vez se recaudaron ingresos del patrimonio de los ciudadanos a través de los impuestos.

Tras la estructuración del Estado Moderno, la fiscalidad se reveló como un medio potencial de movilización de recursos financieros, permitiendo al Estado financiar los servicios públicos y otras funciones diversas. La sanidad, la educación y la seguridad son ejemplos de infraestructuras movilizadas a través de los impuestos. Los impuestos asumieron así el papel de financiación del Estado y de promoción de políticas públicas, además de servir como estrategia de formación de comportamientos individuales y sociales deseables (Araújo, Lima & Rodrigues, 2016).

Con el tiempo, la fiscalidad ha pasado a ser vista como el precio de la libertad. Este concepto está vinculado a la idea de que el papel del Estado como proveedor sólo es posible si hay recursos financieros, es decir, la libertad de los ciudadanos a través de la garantía de los derechos depende de los impuestos pagados por las empresas y la población. Desde el punto de vista de su función, la tributación se clasifica en fiscal, parafiscal y extrafiscal, comprendiendo funciones de regulación del mercado y de recaudación (Enad, 2017).

La tributación extrafiscal y la tributación extrafiscal sostenible se basan en políticas tributarias-fiscales cuyo objetivo no es sólo interferir en el mercado, sino también garantizar los derechos sociales. Se entiende que la fiscalidad extrafiscal tiene una finalidad más allá de recaudar fondos para las arcas públicas, ya que es un instrumento de regulación e intervención del Estado en la sociedad. La tributación extrafiscal incentiva o desincentiva actividades en determinados sectores, teniendo un impacto directo en el comportamiento de los contribuyentes (Santos, 2021). Tras la Revolución Industrial, se produjo un crecimiento económico ilimitado, que se tradujo en un aumento de la

población, una rápida acumulación de recursos, un descenso de la mortalidad, un aumento de la productividad, un incremento de la renta y un aumento del consumo de bienes.

Sin embargo, cuando el Estado intervenía en interés de la comunidad y de la consecución del bien común, ello no incluía la defensa del medio ambiente y el consiguiente reconocimiento de la finitud de sus recursos. Con el avance de la Revolución Industrial, la explotación de los recursos naturales se intensificó, pero la contaminación causada por los medios de producción fue vista como símbolo de poder y victoria sobre la naturaleza (Silva, 2012).

Esta configuración explotadora dio lugar a nuevos conceptos económicos y laborales, la acumulación de capital y trabajadores. Las acciones capitalistas crearon una sociedad basada en los principios del consumo, la irracionalidad ambiental y la desigualdad social. Sin embargo, Bacha, Santos y Schaun (2010) afirman que sólo en las décadas de 1960 y 1970 comenzaron a debatirse los daños sociales y ambientales causados por la explotación depredadora del medio ambiente, con el objetivo de minimizar la injusticia social y los daños a la naturaleza mediante acciones que promovieran la viabilidad económica, la justicia social y la prudencia ambiental (Triple Bottom Line).

Según Nascimento (2012), la sostenibilidad tiene dos orígenes: biológico y económico. El origen biológico está relacionado con la resiliencia de los ecosistemas frente a las "agresiones antrópicas" o naturales. Las agresiones antropogénicas son agresiones causadas por la acción humana, como los incendios, la deforestación y el uso incontrolado de los recursos naturales. Las agresiones naturales son catástrofes con potencial destructivo que no están necesariamente relacionadas con la acción humana, como terremotos, erupciones volcánicas, tornados, tsunamis, etc.

El origen económico se refiere al uso humano de los recursos naturales para satisfacer sus necesidades comerciales y económicas, de forma abusiva y desorganizada, sin compensar al medio ambiente en acciones de mitigación como la reforestación o la preservación. Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible se refiere a la posibilidad de organizar todos los aspectos de la vida de forma que se garantice el desarrollo económico y social sin dañar el medio ambiente hasta el punto de imposibilitar la existencia de las generaciones futuras con la misma calidad de vida.

Actualmente se reconoce que la política fiscal-tributaria es la herramienta para evitar el crecimiento económico desproporcionado y sus efectos colaterales. En este sentido, se debe considerar que la creación de instrumentos fiscales que cumplan con una fiscalidad extrafiscal sostenible y promuevan cambios en la industria, especialmente

la alimentaria, y en los hábitos de consumo puede ser, y es, una forma de posibilitar un desarrollo económico y social sostenible en Brasil.

Al implementar la regulación fiscal con la industria alimentaria, reduciendo la fabricación y el consumo de alimentos ultra procesados, los impactos favorecerán no sólo al medio ambiente sino también a la salud de la población. El eje de la regulación fiscal de los alimentos ultra procesados es la necesidad de implementar políticas públicas que corroboren los objetivos sanitarios, ecológicos y económicos. Los impuestos adicionales que se imponen a estos alimentos conducen a una remodelación de los patrones de consumo alimentario, lo que repercute en las demandas del mercado y en las estrategias de supervivencia y competitividad de la industria alimentaria (Figueiredo & Recine, 2020).

Entendiendo que una economía sostenible engloba la sostenibilidad ambiental, económica y sociopolítica, los incentivos fiscales o la adopción de una fiscalidad diferenciada pueden y deben representar una variable que interfiera directamente en la industria alimentaria y en los hábitos de consumo, ya que una fiscalidad elevada es uno de los factores que más influye en el precio final a cobrar a los consumidores.

Por otro lado, está el interés de la industria, que influye en la política fiscal y en las decisiones del Estado a la hora de intervenir en el ámbito económico, representando a menudo un obstáculo para el desarrollo económico y social sostenible. Se cree que este interés puede ser influenciado por la política fiscal, generando así el siguiente problema de investigación: ¿cómo debe intervenir la fiscalidad sostenible en la industria alimentaria y, consecuentemente, en los hábitos de consumo brasileños para promover el desarrollo económico sostenible?

A partir de la formulación del problema de investigación, pueden deducirse hipótesis para obtener los resultados previstos. La primera hipótesis es que la política fiscal influye en el comportamiento de la industria y en los hábitos alimentarios de los consumidores. Actuando a través de una política fiscal diferenciada, aumentando los impuestos sobre los alimentos ultraprocesados y reduciendo los impuestos sobre los productos ecológicos y locales, el Estado promueve el cambio alimentario fomentando la elección de alimentos más naturales y saludables.

La segunda hipótesis es que las políticas fiscales promueven una mayor competitividad en el sector de los pequeños productores, estimulando la economía local. Por otro lado, los efectos económicos sobre la industria alimentaria ultraprocesada podrían suponer una desventaja competitiva frente a los productos internacionales, lo que

conllevaría una pérdida de cuota de mercado, una reducción de la producción y de los puestos de trabajo.

La tercera hipótesis es que la fiscalidad sólo es eficaz si hay educación y concienciación sobre la alimentación sana y la sostenibilidad. De esta forma, habría un equilibrio entre la fiscalidad y los intereses de la industria, generando una cultura de sostenibilidad y, en consecuencia, cambios en los hábitos y elecciones alimentarias.

La cuarta hipótesis se refiere al impacto de estas políticas en el poder adquisitivo de los consumidores. Una fiscalidad diferenciada sobre los productos considerados insostenibles puede provocar un aumento significativo de estos productos, afectando de forma desproporcionada a los consumidores con bajos ingresos, que perderán el acceso a los alimentos. Esto podría llevar a los consumidores a buscar alternativas en el mercado negro, reforzando las actividades ilegales y consumiendo productos de dudosa procedencia, ya que los controles de calidad son inferiores, cuando no inexistentes. Además, se puede considerar que los costes y la complejidad del seguimiento de las nuevas políticas fiscales podrían crear grandes cargas para las pequeñas y medianas empresas, lo que podría repercutir en el cierre de empresas y en las innovaciones de la industria alimentaria.

El objetivo de la investigación es, por lo tanto, analizar las posibilidades de que las políticas fiscales intervengan en la industria alimentaria, modificando los hábitos de consumo y promoviendo el desarrollo económico sostenible. Los objetivos específicos fueron: presentar el concepto de desarrollo económico, crecimiento económico y desarrollo económico sostenible; describir las políticas fiscales-tributarias de Brasil para el sector alimentario y situarlo comparativamente entre los sistemas fiscales-tributarios chileno y argentino; ver qué factores influyen en los hábitos alimentarios de la población brasileña y cómo las políticas fiscales y las intervenciones gubernamentales pueden contribuir a una alimentación saludable.

Para ello, se analizaron los incentivos fiscales que influyen en la industria alimentaria, lo que nos permitió comprender cómo afectan los impuestos al ultra procesamiento de alimentos. También se analizó el impacto de las políticas fiscales en los costes fiscales de las empresas de la industria alimentaria, los hábitos de consumo alimentario en relación con la presión fiscal sobre los alimentos y la percepción de cómo afectan los impuestos a las elecciones de los consumidores.

Como se ha explicado anteriormente, el periodo de análisis de los índices de sostenibilidad y su relación con los hábitos alimentarios abarca desde 1990 hasta 2019,



dada la consolidación de las políticas sostenibles desde la Conferencia de Río 92, y se destacarán en el análisis las políticas fiscales/tributarias aplicadas en Brasil, Argentina y Chile, así como los resultados obtenidos hasta la fecha, si los hubiera.

Inicialmente, cabe señalar, como se ha explicado anteriormente, que el crecimiento económico sin límites ha llevado, entre otras cosas, a la escasez de bienes de vida, y se reconoce la necesidad de un desarrollo económico equilibrado, solidario y sostenible para mantener la necesidad de supervivencia en el futuro.

Sin embargo, no se puede confundir el crecimiento económico con el desarrollo económico, siendo el primero conceptualizado por Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006) como un simple aumento de la renta per cápita y el desarrollo como un proceso de acumulación histórica de capital, aumento de la productividad y de los salarios debido a la necesidad de mano de obra cada vez más calificada a un mayor costo de reproducción social.

También lo define como fundamental para mejorar el nivel de vida de las personas, porque además de ser un fenómeno histórico, es uno de los cinco grandes objetivos políticos, junto con la seguridad, la libertad, la justicia social y la protección del medio ambiente. Thomas Piketty, en su obra "El capital en el siglo XXI" (2013), sostiene que las acciones de intervención pública son necesarias porque el mercado, por su naturaleza y lógica interna, tiene tanto fuerzas convergentes que pueden favorecer la equidad y la reducción de las desigualdades, como fuerzas divergentes que la intensifican.

En este sentido, la justicia distributiva, que implica el acceso a la renta y a la riqueza, sólo puede ser posible a través de instituciones adecuadas que disciplinen los mercados, imponiendo límites al uso privado del capital que entra en conflicto con los derechos sociales en las democracias actuales. Además, como argumenta Thomas Pikkety en su "Economía de la desigualdad" (2015a), la redistribución fiscal puede promover la reducción de las desigualdades a largo plazo, mediante una redistribución eficiente, sobre todo teniendo en cuenta que la sociedad actual vive de las rentas del trabajo y ya no de las rentas del capital acumulado, lo que requiere un cambio estructural en la forma en que las fuerzas del trabajo producen desigualdades.

El marco conceptual se basará en los estudios de Thomas Pikkety sobre la economía de la desigualdad, que se han convertido en una referencia para comprender las tendencias históricas de la población y el desarrollo, la dinámica económica y demográfica y el progreso del nivel de vida humano, en sus diferentes escalas y dimensiones.

Sin embargo, el cambio estructural que aquí se aborda debe enmarcarse en el

desarrollo económico sostenible. Como antecedente del tema, la reflexión y búsqueda de la protección del medio ambiente en las últimas décadas, especialmente en las Conferencias sobre Medio Ambiente de Estocolmo de 1972, Río de Janeiro de 1992 y Johannesburgo de 2002, dio lugar al concepto de "ecodesarrollo" definido por Maurice Strong, entonces Secretario de la Conferencia de Estocolmo, como el desarrollo dependiente de sus propias fuerzas, con el objetivo económico y social derivado del desarrollo y con una gestión ecológicamente prudente.

El concepto de ecodesarrollo, popularizado en los años setenta por el economista Ignacy Sachs (1993), corresponde a la propuesta de un equilibrio entre la preservación del medio ambiente, la equidad social y el desarrollo económico. En esta línea, Sachs (1993) señala cinco dimensiones del ecodesarrollo: sostenibilidad social para reducir las desigualdades sociales, sostenibilidad económica para aumentar la producción y la riqueza social sin dependencia externa, sostenibilidad ecológica para mejorar la calidad del medio ambiente y preservar las fuentes de energía y los recursos naturales para las generaciones futuras, sostenibilidad espacial para evitar la superpoblación y sostenibilidad cultural para evitar conflictos culturales con potencial regresivo (Cuadro 1).

Cuadro 1 – Dimensiones del ecodesarrollo

<b>Pilar</b>	<b>Característica</b>
Sustentabilidad Social	Trabaja sobre la base de la justicia social, la equidad, la igualdad y la inclusión. Prioriza la satisfacción de las necesidades básicas de la población, proporcionando una mejor calidad de vida a todos los estratos sociales.
Sustentabilidad Económica	Crecimiento económico sostenible y no explotador; Fomento del uso de tecnologías viables y seguras para el medio ambiente.
Sustentabilidad Ecológica	Su objetivo es preservar el medio ambiente y el uso consciente de los recursos naturales; promover prácticas que minimicen el impacto ambiental y preserven la biodiversidad.
Sustentabilidad Espacial	Fomenta la plena participación social, incluidos los procesos de toma de decisiones, considerando la democratización de los actores implicados en la elaboración de estrategias de desarrollo; gobernanza democrática participativa.
Sustentabilidad Cultural	Prácticas de valoración de la diversidad y respeto de la cultura local; respeto e integración de los distintos conocimientos para las acciones de desarrollo.

Fuente: Adaptado de Sachs (1993).

En la década de los ochenta se consolida el concepto de desarrollo económico

sostenible, definido por Naciones Unidas como aquel que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, tal y como se trató en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de 2012 en Río de Janeiro y en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de 2015 en Nueva York (está prevista la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible).

Es en este contexto en el que se debe analizar el papel de los impuestos, dada la necesidad de intervención del Estado mediante una fiscalidad finalista, buscando la extrafiscalidad como parte de una fiscalidad sostenible para hacer viable un desarrollo económico y social sostenible, en este sentido cabe destacar a Ricardo Lobo Torres, cuando define el impuesto "como el precio de la libertad".

Por lo tanto, es necesario partir de dos supuestos, el primero es que el impuesto es el precio de la libertad y, en este sentido, una herramienta para intervenir en la economía y consecuentemente en la producción y el consumo. El segundo es la afirmación de Piketty sobre la necesidad de la intervención fiscal del Estado en la economía para reducir las desigualdades y buscar el equilibrio económico y social. Sin embargo, no es suficiente que la intervención fiscal tenga como objetivo reducir las desigualdades, porque es cierto que la búsqueda de la sostenibilidad se ha convertido en una necesidad emergente y la intervención fiscal debe actuar como una herramienta para la realización de un desarrollo social y económico sostenible y es sobre estas premisas que se llevó a cabo la investigación.

Se trata de una investigación descriptiva, cuyo objeto es analizar la estructura del sistema tributario y recabar información para conocer el comportamiento de la industria y los consumidores brasileños ante los cambios en las políticas fiscales. El abordaje del estudio es mixto, es decir, cuantitativo y cualitativo, con la intención de presentar un enfoque holístico del objeto de estudio. Se utilizó un cuestionario como instrumento de recogida de datos, que se aplicó a 141 participantes en la investigación, con 12 preguntas sobre sus hábitos alimentarios.

El tema se justifica, considerando el surgimiento de discusiones sobre sostenibilidad debido al alto consumo y sus consecuencias, necesitando de la intervención del Estado para regular el desarrollo económico sostenible. Entre las formas de intervención se encuentran las políticas fiscales que pueden repercutir en la industria e influir en los hábitos de consumo para lograr un desarrollo económico sostenible. Concretamente, en el sector alimentario, cuya ausencia de un sistema saludable, en favor de los alimentos ultra procesados, es un problema global que afecta no sólo al medio

ambiente sino también a la salud de la población.

El tema tiene relevancia nacional e internacional, y ha sido objeto de varios encuentros de debate, entre ellos el denominado "Sistemas Alimentarios Saludables en América Latina y el Caribe", organizado por el IDEC - Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor en colaboración con el IDRC - Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, que tuvo lugar en junio de 2017 y reunió a 60 representantes de 18 países.

La tesis está estructurada en 4 capítulos. El primer capítulo presenta los conceptos y la trayectoria histórica del crecimiento económico, el desarrollo económico y el desarrollo económico sostenible. Se presentan las principales teorías desarrolladas, las dimensiones e indicadores de sostenibilidad y su impacto en el desarrollo económico y social.

En el segundo capítulo se analiza la relación entre la presión fiscal sobre la producción y el consumo y la intervención del Estado en los hábitos de consumo a través de la fiscalidad, para terminar con la presentación de las teorías elaboradas sobre la intervención del Estado a través de políticas fiscales y el desarrollo económico sostenible.

El tercer capítulo describe la estructura fiscal brasileña y su impacto, a través de las políticas fiscales actuales, sobre la producción y el consumo en Brasil, así como los sistemas y políticas fiscales sobre la producción y el consumo en Argentina y Chile, desde la década de 1990 hasta 2019.

El cuarto capítulo compara y analiza las políticas fiscales sostenibles para la producción y el consumo, especialmente en el sector alimentario, en Brasil, Argentina y Chile, y los resultados según los indicadores de sostenibilidad en cada país. El quinto capítulo presenta los resultados obtenidos mediante la administración de un cuestionario a 141 participantes en la encuesta para verificar cuestiones relacionadas con sus hábitos alimentarios, analizando la influencia de la fiscalidad en la elección de alimentos.

## **PARTE I - MARCO TEÓRICO**

### **1 CAPÍTULO I – El Sistema Tributario**

Con el surgimiento del llamado Estado Liberal o Fiscal a finales del siglo XVIII y principios del XIX, como consecuencia del liberalismo y del capitalismo político y financiero, se produjo una separación efectiva entre la hacienda pública y la hacienda privada (conocida como Hacienda del Príncipe) y, en esta línea, la consolidación de la Ciencia de las Finanzas tal y como se entiende en la actualidad (Torres, 1991).

Como resultado, la estructura que surgió en el Estado Fiscal estaba formada por los ingresos públicos, los gastos y el presupuesto públicos, siendo las fuentes de ingresos públicos el patrimonio público, las operaciones de crédito y los impuestos. Así, poco a poco, los impuestos se convirtieron en una fuente importante de ingresos públicos. En el Estado Liberal o Fiscal, el concepto de que "la tributación es el precio de la libertad" se basa en la teoría del beneficio, vinculando el pago de impuestos a la consideración del Estado de garantizar las libertades individuales y la prestación de bienes y servicios públicos (Torres, 1991, p. 138).

En derecho tributario, la teoría del beneficio vincula la obligación de pagar impuestos a los beneficios recibidos por el contribuyente como resultado de la acción del Estado. En otras palabras, según esta teoría, los impuestos se pagan como una especie de contraprestación por los beneficios que proporciona el Estado. El concepto de riqueza en esta estructura estatal dejó de basarse en la realeza, la Iglesia y los súbditos y pasó a centrarse en la "riqueza de las naciones", en este caso, la riqueza de la sociedad susceptible de imposición tributaria por parte del Estado, transformando el impuesto en una cosa pública (Torres, 1991, p.139).

Cabe aclarar que Piketty (2013, p. 57), al conceptualizar la riqueza nacional o la riqueza de una nación, dice que es la suma de la riqueza privada y pública, derivada del valor total de mercado de todos los bienes, activos financieros y no financieros que pueden ser negociados en cualquier mercado, siempre que se deduzcan los pasivos respectivos.

Explica que la renta nacional corresponde a la cantidad de bienes producidos y distribuidos en un periodo de tiempo determinado, equivalente a un año natural, y es el total de las rentas del capital más las rentas del trabajo (Piketty, 2013, p.59). Además, el

capital corresponde a la cantidad total de riqueza existente en un período de tiempo y el stock se conceptualiza como el resultado de los flujos de renta apropiados o acumulados en los años anteriores (Piketty, 2013, p. 59). El tributo pasó entonces a ser teorizado en la filosofía política:

Como es el precio de esas libertades, ya que grava las ventajas obtenidas por el ciudadano sobre la base de la libre empresa, la fiscalidad debía limitarse en nombre de esa misma libertad y de la preservación de la propiedad privada, lo que se hizo mediante el constitucionalismo y las declaraciones de derechos, anticipadas o complementadas por nuevas orientaciones del pensamiento ético y jurídico.

En cuanto a las consideraciones de justicia, la fiscalidad también ha experimentado profundos cambios. Ya no es transitoria y vinculada a necesidades cíclicas, sino que se recauda permanentemente en función de la riqueza y la capacidad de pago de cada persona, como proclamó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y defendió la doctrina liberal (Torres, 1991, p.98).

Así, los impuestos han ido desarrollando un papel relevante como principal fuente de ingresos públicos y como herramienta de intervención del Estado, consolidando su papel en el desarrollo económico y social, especialmente en la reducción de las desigualdades sociales. A modo de ejemplo, Ricardo David (2018) en su obra "Principios de Economía Política y Tributación", señala que, en el siglo XIX, los impuestos (un tipo de tributo) formaban parte del producto de la tierra y el trabajo de una nación. La relación, por tanto, se configuraba en producción y capital que aumentaba en función de la expansión de la producción o reducción del consumo improductivo combinado con la creación de impuestos adicionales.

David (2018) también señala que era necesario aumentar la producción o reducir el consumo improductivo para que los impuestos no recayeran sobre los ingresos tanto de la población como del Estado. Esto se debía a que los impuestos, en particular, recaían en su mayoría sobre el capital o la renta, afectando el crecimiento de las actividades productivas o la acumulación de la población:

[...] A medida que aumentan los impuestos o crece el gasto público, el disfrute anual de la población debe disminuir, a menos que sea posible aumentar el capital y la renta en la misma proporción. La política gubernamental debe fomentar esta actitud por parte de la población y no aplicar nunca impuestos que golpeen inevitablemente al capital, porque si esto ocurre, el fondo de mantenimiento del trabajo se debilitará y, como consecuencia, disminuirá la producción futura del país (David, 2018, p. 93).

En el siglo XX surgió el impuesto progresivo sobre la renta, que luego fue adoptado por el Reino Unido (1909), Estados Unidos (1913), Francia (1914), India (1922) y Argentina (1932) y que aún hoy es utilizado por diversos países (Piketty, 2013).

En cuanto al impuesto sobre la renta, Piketty (2013) explica que hubo varios intentos de estimar la renta nacional como forma de medir la desigualdad social durante los siglos XVII y XVIII, pero sólo en el siglo XX se hizo realmente, a través de las declaraciones de la renta.

Aunque existían impuestos que gravaban el número de puertas y ventanas de un inmueble o incluso su tamaño y ubicación, por ejemplo, esta información no permitía analizar eficazmente la evolución y distribución de la renta:

[...] Antes de que se estableciera por ley la obligación de declarar ingresos e impuestos a las autoridades, la gente a menudo no sabía cuántos ingresos percibía realmente. Así ocurría con el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el patrimonio. La fiscalidad no es sólo una forma de conseguir que los particulares contribuyan a financiar el gasto público y a repartir las cargas de la forma más equitativa posible; también es útil para identificar categorías y fomentar el conocimiento y la transparencia democrática (Piketty, 2013, p.22).

En sus consideraciones sobre la desigualdad social, Piketty (2013) señala también la posibilidad de un impuesto progresivo sobre el capital como herramienta para reducir esta desigualdad, permitiendo así el crecimiento económico a través de la remuneración del capital. Cabe destacar que la desigualdad del capital prevalece actualmente a nivel nacional, frente al internacional, lo que da lugar a una oposición entre ricos y pobres dentro de cada país y no entre países (Piketty, 2013).

A medida que se ha ido desarrollando la estructura estatal desde la creación del llamado "Estado fiscal", los impuestos han financiado de forma significativa, por no decir casi exclusiva, las áreas de sanidad y educación. Con respecto a esta financiación, Piketty (2013, p. 115) señala que el importe de los impuestos aplicados a los servicios públicos (principalmente educación y sanidad) varía de un país a otro, pero sigue siendo bastante significativo, ya que asciende a la mitad del coste total de estos servicios.

También aclara que el importe aplicado se estima a partir del coste de producción pagado por la administración pública, incluidos, entre otros, los costes relativos al personal sanitario y educativo. Vemos así la evolución del papel intervencionista de los impuestos, conocido por la doctrina como "extra fiscalidad", hacia la promoción de políticas públicas que garanticen condiciones sociales y económicas básicas para todos y, consecuentemente, el goce de las libertades públicas (Bomfim, 2014, p. 72).

Como explica Bomfim (2014), la extra fiscalidad en la tributación surgió en el llamado período de posguerra, cuando se constató la posibilidad de utilizar los impuestos como herramienta de intervención del Estado en la economía, especialmente la aplicación

de una política fiscal al consumo para incluso inducir el comportamiento de los miembros de una sociedad.

El término "extra fiscalidad" en relación con el derecho tributario es intrínseco a la utilización de impuestos, tasas y contribuciones (instrumentos fiscales) para alcanzar objetivos económicos, sociales y medioambientales, moldeando un comportamiento económico que responda a los intereses gubernamentales. En la regulación económica, la extra fiscalidad desincentiva o estimula el consumo y la producción destinados a producir bienes y servicios.

En el ámbito de la justicia social, utiliza las políticas fiscales para redistribuir la riqueza y la renta. En la protección del medio ambiente, aplica impuestos para fomentar las prácticas sostenibles y desalentar las actividades contaminantes y degradantes del medio ambiente. El fundamento de la fiscalidad se basa, pues, en la igualdad y la libertad, desde el concepto de impuesto hasta el sistema fiscal de las sociedades liberales, con el fin de promover la justicia social mediante la recaudación de impuestos sobre el consumo y los bienes y la redistribución de los ingresos obtenidos para reducir las desigualdades sociales. Entre los tipos impositivos destaca el impuesto, que entonces se recaudaba directamente sobre la riqueza obtenida por un individuo, como un deber de ciudadanía y dentro de los límites de su consentimiento (Torres, 1991). En este sentido, tenemos que:

[...] La fiscalidad es a la vez consecuencia y garantía del orden jurídico, político y social basado en el principio de igualdad de todos ante la ley. Como tal, todo el sistema tributario debe estar informado y condicionado por el principio de igualdad, que, como hemos visto, no determina el mismo trato para todos, sino que permite y en algunos casos incluso ordena diferentes tratamientos de *iure*, en función de prestigiosos valores constitucionales (Bonfim, 2015, p.179).

Para la reducción de las desigualdades y el desarrollo económico y social sostenible, es posible utilizar la premisa presentada por Piketty (2015 a, p. 94) cuando afirma que "el instrumento favorecido de la redistribución pura es la redistribución fiscal, que, a través de impuestos y transferencias, permite corregir la desigualdad de ingresos producida por las desigualdades en las dotaciones iniciales y las fuerzas del mercado."

Además, Piketty (2013, p. 611) explica que "la cuestión del desarrollo de un Estado fiscal y social en el mundo emergente tiene una importancia fundamental para el futuro del planeta" y, en esta línea, los impuestos, especialmente la fiscalidad, están directamente relacionados con cuestiones políticas y filosóficas.

Este trabajo está estructurado de tal forma que comienza con una breve y



resumida explicación de los conceptos de desarrollo económico y desarrollo económico sostenible, para pasar a presentar las principales teorías sobre el tema y, por último, los indicadores utilizados actualmente para medir la sostenibilidad. En este capítulo se aborda la historia de la fiscalidad en Brasil, las características de los impuestos y los tipos de impuestos brasileños.

## **1.1 Breve historia del Sistema Tributario em Brasil**

El primer sistema tributario, en el sentido de conjunto de normas y principios jurídicos de aplicación en todo el territorio nacional, surgió de la Enmienda Constitucional n° 18, de 1965, y posteriormente del Código Tributario Nacional, de 1966, aún vigente. Anteriormente, Brasil había pasado por varias etapas, pero sin la existencia de un sistema nacional, especialmente debido a su constitución histórica, en este caso la colonización por los portugueses. Así, en la época de la colonización, la tributación se aplicaba en Portugal y, como no había moneda, el pago se realizaba a través de los bienes producidos en el territorio colonizado y también se destinaba a la construcción de ciudades y al sostenimiento de los funcionarios administrativos (Amed et all, 2000, p. 36).

El primer impuesto recaudado por la corona estaba relacionado con la extracción del palo de Brasil, llamado "quinto", ya que representaba la quinta parte del producto de la venta de la madera extraída y destinada a Portugal (Amed et all, 2000, p. 45). El palo brasil era una materia prima muy buscada por los colonizadores, primer motivo de explotación de los recursos naturales de Brasil. La corona portuguesa cobraba el 20% de la producción de palo brasil, pagado en forma del producto extraído (Alexandre, 2016).

Con el fin de la explotación exclusiva del palo brasil, al agotarse la materia prima, se extrajeron otros recursos y, con las nuevas posibilidades de la colonia de ultramar, hubo el desarrollo de varias otras actividades comerciales en Brasil, como el comercio de esclavos, paños, cultivos agrícolas y ganaderos, y otros bienes, además de las actividades extractivas. Así, ya en el siglo XV, la corona portuguesa imponía tributos sobre otras mercancías comercializadas en Brasil, cuya tasa era definida por la Carta.

Así, se cobraban impuestos y tasas excepcionales para pagar los gastos extras de la corona, como obras de construcción y mantenimiento de tropas para la llegada y permanencia de la corona en Brasil (Alexandre, 2016).

Según Paulsen (2017), este primitivo sistema tributario solo cambió en el siglo

XIX, con la llegada de la corona a Brasil y el posterior regreso del rey João VI a Portugal para tratar asuntos relacionados con la corona, como la Revolución de Oporto, que estalló en 1820. El regreso del rey João VI a Portugal y la relegación de Brasil al estatuto de colonia desencadenaron de nuevo una secuencia de acontecimientos que culminó con la Independencia de Brasil en 1822. Tras la Independencia, se promulgó la Constitución de 1824, de carácter descentralizador y liberal, que introdujo el principio de la capacidad contributiva del ciudadano:

Art. 179. La inviolabilidad de los Derechos Civiles y Políticos del Ciudadano Brasileño, fundados en la libertad, en la seguridad individual y en la propiedad, es garantizada por la Constitución del Imperio de la siguiente forma. [...]XV. Nadie estará exento de contribuir a los gastos del Estado en proporción a su patrimonio (Brasil, 1824, art. 179).

Todavía presente en el ordenamiento jurídico tributario brasileño, el principio de la capacidad contributiva del ciudadano prevé la personalización de los impuestos, teniendo en cuenta la capacidad contributiva, es decir, la realidad financiera y económica de los ciudadanos y de las empresas, con el objetivo de crear un sistema más justo en el que la mayor tributación recaiga sobre los más ricos (Meirelles, 1997).

Más tarde, con la creación de la República en 1889, la Constitución de 1891 estableció el principio de inmunidad recíproca, que limitaba el poder tributario de la Unión, los estados y los municipios, impidiendo que estas entidades crearan impuestos sobre los ingresos, servicios o bienes de los demás. Y el principio de legalidad, que ilegalizaba la recaudación de cualquier impuesto, independientemente de su naturaleza, sin una ley que lo autorizase (Paulsen, 2017).

Después de cada nueva constitución, la tributación se amplió, incluyendo el impuesto sobre la renta en 1922 y el impuesto sobre la producción y el comercio en 1940. No fue hasta 1953 que se nombró una comisión para elaborar un proyecto de sistematización de la tributación, que luego se convertiría en el Código Tributario Nacional (Amed et al, 2000, p. 272).

En la época de Vargas, con la promulgación de la Constitución Federal de 1934, se introdujeron artículos que trataban exclusivamente de las garantías y derechos individuales, del orden social y económico, además de prohibir expresamente la doble tributación:

Art 11 - Se prohíbe la doble imposición, prevaleciendo el impuesto decretado

por la Unión cuando la competencia sea concurrente. Sin perjuicio de los recursos legales a que haya lugar, corresponde al Senado Federal, de oficio o a instancia de cualquier contribuyente, declarar la existencia de doble imposición y determinar cuál de los dos impuestos tiene preferencia (Brasil, 1934, art. 11).

La siguiente Constitución, promulgada en 1937, no alteró el sistema tributario de forma significativa y siguió la línea de la Carta anterior, excepto por la eliminación de algunos impuestos y la determinación de que parte de los tributos recaudados por el Estado debían ir al municipio.

La Carta de 1946 estableció el principio de competencia extraordinaria, que garantizaba el derecho de los estados a promulgar nuevos impuestos, además de los establecidos por la Constitución, pero mantuvo la prohibición de la doble imposición, ya que, según el artículo 21 de la citada Carta Magna, la existencia de un impuesto federal idéntico excluye el impuesto estatal. Además, la Constitución de 1946 introdujo el principio de anualidad, excluyendo la posibilidad de recaudar o aumentar impuestos sin una ley que lo determine, o sin autorización presupuestaria previa (Versano, 1996).

La Constitución Federal de 1946 también introdujo uno de los principios que hoy se considera uno de los pilares del derecho tributario, a saber, el principio de capacidad contributiva, que establece que el impuesto será personal siempre que sea posible y tendrá en cuenta la capacidad económica del contribuyente (Brasil, 1946, art. 20), y para Paulsen (2017) la introducción de estos principios en el ordenamiento jurídico tributario es pertinente y esencial para un Estado democrático de derecho. Además, debido a las condiciones excepcionales de la posguerra (tras el final de la Segunda Guerra Mundial en 1945), en 1965 se creó la Enmienda Constitucional 18 para reorganizar las finanzas tributarias de Brasil.

Como consecuencia, cesó la evolución constitucional del derecho tributario, ya que en 1966 se creó el Sistema Tributario Nacional (STN), que se encargó de determinar las normas generales y específicas del derecho tributario e introdujo principios inéditos, como los de legalidad, anterioridad e irretroactividad.

En el período del régimen militar (1964-1985) no hubo avances constitucionales significativos en el área del derecho tributario, que ya era competencia del STN. Sin embargo, tras el fin del régimen militar, en el contexto de la redemocratización de Brasil, la Constitución de 1988, conocida como la Constitución del Ciudadano, revolucionó el derecho brasileño al defender y garantizar los derechos y la dignidad de la persona y sus necesidades básicas, erigiéndose como la Carta Magna de un Estado democrático de derecho:

Art. 1º La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados y municipios y del Distrito Federal, es un Estado democrático de derecho y tiene como fundamentos: I - la soberanía; II - la ciudadanía; III - la dignidad de la persona humana; IV - los valores sociales del trabajo y de la libre empresa; V - el pluralismo político. (Brasil, 1988, art. 1º).

Además, la Carta de 1988 establece en el único párrafo del art. 1 que el poder emana del pueblo, que lo ejerce a través de sus representantes, elegidos directa y democráticamente, mediante sufragio universal. En cuanto al derecho fiscal, la Constitución de 1988 enumera sus principios jurídicos, esenciales para un Estado democrático. Varsano (1996) define los principios jurídicos como los fundamentos del sistema tributario y como una forma de proteger a los ciudadanos contra los abusos de poder. Por lo tanto, se entiende que el Estado democrático y el derecho fiscal están vinculados y son codependientes.

### *1.1.1 Características del sistema fiscal brasileño*

El Sistema Tributario Nacional (STN) es el conjunto de normas que regulan los procedimientos de recaudación de impuestos en el país. Como tal, el sistema tributario establece las reglas generales provenientes de la legislación tributaria, con énfasis en la definición, bases de cálculo, hechos generadores, plazos y lanzamientos:

El conjunto de normas destinadas a regular la institución, exacción, recaudación y reparto de los tributos se denomina "Sistema Tributario Nacional". Tomando el término en su sentido más amplio, incluye disposiciones constitucionales, leyes, decretos, ordenanzas, instrucciones normativas, en definitiva, todo lo que en el ordenamiento jurídico pueda afectar a las exigencias tributarias (Correia Neto, 2019, p.3).

La legislación tributaria está regulada por la Constitución Federal (Brasil, 1988, art. 150), que caracteriza los impuestos, las contribuciones de mejora y las tasas, además de determinar que los Poderes Públicos, a nivel federal, estatal y municipal, son responsables de las contribuciones definidas y de los destinatarios de los tributos. La Constitución también determina el carácter personal y establece el principio de la capacidad contributiva del ciudadano, la isonomía y la justicia tributaria, creando la doctrina vigente en el sistema tributario (Alexandre, 2015).

Como tal, el STN define los límites al derecho de tributar, de modo que se observen los principios constitucionales mencionados. Además, según Alexandre (2015), existe una jerarquía de normas, en la que los preceptos constitucionales son superiores y seguidos por las leyes complementarias y las leyes ordinarias. A diferencia de la mayoría

de los conceptos jurídicos, que son definidos por la construcción doctrinaria, el concepto de tributo está determinado por el Código Tributario Nacional (CTN):

Un impuesto es cualquier pago pecuniario obligatorio, en moneda o cuyo valor pueda expresarse en ella, que no constituya una sanción por un acto ilícito, establecido por ley y recaudado mediante una actividad administrativa plenamente vinculante. (Brasil, 1966, art. 3°).

La Constitución Federal de 1988 establece que corresponde a una ley complementaria definir los tributos y establecer las normas generales de la legislación tributaria. Cândido (2021) explica que, aunque la CTN sea más antigua que la Constitución, la Carta reconoce a la CTN como ley complementaria y mantiene su competencia para regular los tributos. Sin embargo, la autoridad de la CTN no es única, y corresponde a la doctrina interpretar la disposición.

La doctrina entiende por tributo una cuota pecuniaria recaudada obligatoriamente por personas jurídicas de derecho público de personas físicas y jurídicas de derecho privado, con o sin promesa de devolución. Los tributos son los recursos responsables de la financiación general del Estado, de la financiación de actividades estatales relacionadas con el contribuyente, así como de la financiación de fines específicos promovidos por el Estado o por entidades privadas de interés público (Paulsen, 2017).

El autor señala que el criterio fundamental para identificar un impuesto es su obligatoriedad, que deriva de una ley y por lo tanto respeta el principio de legalidad. También según Paulsen (2017), la obligatoriedad del impuesto se expresa en la Constitución Federal:

De hecho, el art. 150, I, de la Constitución Federal exige que la institución y el aumento de los tributos sean establecidos por ley, lo que revela su obligatoriedad como obligación ex lege, marcada por la generalidad y la contundencia, independiente de la voluntad del contribuyente en cuanto a la constitución de la relación jurídica. La adecuada consideración de la obligatoriedad hace que no se califiquen como tributables los ingresos patrimoniales relativos a la utilización o explotación de bienes de dominio público con carácter privativo (tasa de ocupación de terrenos marítimos y compensación económica por la explotación de recursos minerales), ya que en estos casos no existe obligatoriedad en el establecimiento de la relación, sino adhesión a un régimen retributivo (Paulsen, 2017, p. 29).

También según Paulsen (2017), la noción de que el impuesto no constituye una sanción por un acto ilícito se extrae del hecho de que las especies tributarias no están relacionadas con la comisión de actos ilícitos por parte de los contribuyentes, sino con la realización de servicios específicos por parte de las entidades políticas, el ejercicio del poder de policía, las obras y la necesidad de financiar actividades vinculadas a fines

específicos establecidos en la Constitución. En otras palabras, la tributación es el medio para mantener las actividades prestadas por el Estado, mantener la seguridad pública, realizar los derechos sociales y las diversas actividades de las entidades políticas (Paulsen, 2017).

Así, se entiende que existe una clara distinción entre los impuestos y las cuotas pecuniarias resultantes de actos ilegales, como las multas, ya que la legislación determina que un impuesto no puede ser el resultado de una sanción por un acto ilegal. Otra característica para identificar un impuesto es que debe ser de naturaleza pecuniaria, es decir, todos los impuestos deben pagarse en moneda. Cândido (2021) afirma que los pagos in natura e in labore ya no son aceptados por los estados nacionales, lo que era práctica común en la Edad Media, sin embargo, existe la posibilidad de pago de bienes inmuebles para extinguir un impuesto, según lo determinado por la CTN (Brasil, 1966, art. 156).

Por último, el impuesto se recauda mediante actividad administrativa vinculante, y la autoridad administrativa se encarga de establecer el crédito fiscal mediante su contabilización. De esta forma, la administración pública verifica la existencia del hecho generador de la obligación correspondiente, calcula el importe a pagar e identifica al contribuyente. El lanzamiento del impuesto es el principal prerequisite para su exigibilidad, mediante acto documental, en el que se desglosa la carga como obligación tributaria (Cândido, 2021).

Según Favachi (2010), la naturaleza jurídica del impuesto está determinada por el hecho generador de la obligación, siendo irrelevantes para calificar la naturaleza jurídica otras características previstas en la ley y el destino legal del producto de su recaudación (BRASIL, 1966, art. 4). Favachi (2010) afirma que la naturaleza jurídica específica del impuesto se entiende como el tipo de impuesto. Para el autor, la determinación del tipo de impuesto proviene del hecho generador de la obligación y de la base de cálculo, según lo determinado por la Constitución Federal:

Art. 145, § 2º Las tasas no podrán tener una base de cálculo fiscal. [...] Art. 154: La Unión podrá instituir: I - mediante ley complementaria, tasas no previstas en el artículo anterior, siempre que no sean acumulativas y no tengan hecho imponible o base de cálculo específica de las previstas en esta Constitución; II - en la inminencia o caso de guerra exterior, tasas extraordinarias, incluidas o no en su competencia tributaria, que serán gradualmente suprimidas una vez que hayan cesado las causas que las originaron. (Brasil, 1988).

Del citado texto constitucional se desprende que la base de cálculo diferencia un impuesto de otro. La base de cálculo diferencia un impuesto de otro. Favachi (2010) pone un ejemplo de diferenciación de impuestos en función de la base de cálculo: "La transmisión de un inmueble es un criterio material del ITBI, pero si su base de cálculo es el valor de venta (y no el valor de venta), tenemos una base de cálculo del IPTU. Tampoco está permitido que un impuesto tenga como criterio cuantitativo el valor de un inmueble" (Favachi, 2010, p. 66).

De esta forma, la base de cálculo es el núcleo de la norma tributaria, ya que da género al impuesto, mientras que las demás normas son adjetivas. Por lo tanto, se entiende que el hecho y la base imponible son los elementos más importantes de la norma tributaria (Favachi, 2010).

### *1.1.2 Especies de Tributos*

Cândido (2021) señala que Brasil adopta la teoría pentapartita, que define los tributos como: impuestos, tasas, contribuciones de mejora, préstamos obligatorios y contribuciones. Existe discrepancia entre el texto constitucional y la noción de sistema pentapartito, pero hay consenso doctrinario sobre esta cuestión, que ya fue objeto de una sentencia del Tribunal Supremo (Moreira; Machado, 2015). La teoría pentapartita fue instituida después del advenimiento de la CF/88, que prevé en sus textos diversos derechos y garantías fundamentales para los ciudadanos, lo que aumenta la obligación y la carga del Estado. Por lo tanto, el nuevo impuesto establecido por la teoría pentapartita se destina a financiar las actividades ofrecidas por el Estado relacionadas con la realización de los derechos sociales, como la Seguridad Social, la educación, la salud, los derechos laborales, entre otros (Delgado, 2010).

De esta forma, surge la teoría pentapartita, que establece otro tipo de impuesto más, las "contribuciones especiales". El art. 217 del CTN define la teoría cuatripartita, en la que no se gravan las contribuciones especiales, denominadas por la mayoría contribuciones sociales, pero que prevé la posibilidad de incluir nuevos impuestos.

## **Consideraciones Finales**

Este capítulo aborda brevemente la historia y las características del sistema fiscal mundial y brasileño. La historia de la fiscalidad está entrelazada con el desarrollo de las civilizaciones a lo largo de la historia. Una constante en las sociedades humanas, los impuestos han desempeñado un papel clave en la financiación de los estados desde la antigüedad hasta los tiempos modernos. A través de los impuestos, los Estados redistribuyen recursos mediante políticas sociales, además de estimular o inhibir determinadas actividades económicas.

Se ha entendido que un impuesto es toda cuota pecuniaria obligatoria, pagada en moneda, que no constituye una pena por un acto ilícito y que se recauda a través de una actividad administrativa plenamente vinculante. En Brasil, tras el advenimiento de la Constitución Federal de 1988 y la institución de los derechos sociales, el país adoptó el sistema pentapartito de tributación, en el que existen cinco tipos de impuestos: tasas, contribuciones de mejora, préstamos obligatorios y contribuciones especiales.

Ante la complejidad global en sus aspectos económicos y el desarrollo de las multinacionales, se han planteado nuevos retos a la fiscalidad. Las organizaciones internacionales han avanzado en sus intentos de lanzar directrices normalizadas para evitar la evasión fiscal.

Hoy en día, los impuestos siguen siendo esenciales para la financiación del Estado, las infraestructuras y la redistribución de la riqueza, además de adaptarse para hacer frente a los desafíos económicos y sociales a los que se enfrentan las naciones. La función de la tributación en Brasil está regulada en la Constitución Federal de 1988, que establece que financia al Estado y es un instrumento para la construcción de políticas públicas que fomenten el desarrollo social y ayuden a reducir las desigualdades e injusticias.

Así, además de su función fiscal, la tributación actúa en un papel extrafiscal para incentivar o desincentivar comportamientos económicos. Una dimensión de ello es la mayor imposición de los productos que causan daños a la salud humana o al medio ambiente. O, por otro lado, la financiación de tecnologías en zonas menos desarrolladas, o la redistribución de recursos a poblaciones socialmente vulnerables.



## **2 CAPÍTULO II – DESARROLLO ECONÓMICO Y DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE**

La formación del Estado puede definirse como el "locus en el que los ciudadanos ejercen su ciudadanía" (Pereira, 2012, p. 09). En este sentido, su existencia se justifica por su población, territorio y poder político. Entre las principales funciones del Estado se encuentran la promoción de la educación, la tecnología, la infraestructura, la prevención de la degradación ambiental y el desarrollo sostenible (Pereira, 2012).

El Estado se caracteriza por ser el órgano responsable de capitalizar los excedentes económicos potenciales, buscando formas de instigar e impulsar las fuerzas de la producción, al mismo tiempo que las controla y proporciona crecimiento (Anuatti-Neto, 2005). Como espacio de gestión del Estado, el gobierno actúa de forma a aumentar la expansión de la fuerza productiva a través de tres mecanismos básicos: el control de las transferencias, el desarrollo de mecanismos y el estímulo a la inversión, todos los cuales giran en torno a la acumulación de capital.

El Estado se configura como un importantísimo instrumento de coordinación y actuación en las esferas económicas, cuya descripción de actividades es suficientemente relevante para la formulación de transformaciones y expansiones de la fuerza de los medios de producción (Rocha, 2020). Algunas de las transformaciones más notables de la economía nacional están vinculadas a la actuación de organizaciones gubernamentales, como Petrobras, por ejemplo. Partiendo de este principio, los proyectos estatales tienden a ser cada vez más ásperos, centrándose en la aceptación y formulación de objetivos coherentes con las disposiciones estructurales de un sistema (Podcameni, 2004).

Así, el objetivo del poder público es, en definitiva, no distorsionar los regímenes de mercado ni crear barreras a la expansión privada, proporcionando así una realización y expansión del propio capitalismo, y el intervencionismo es una práctica fundamental para la industrialización en un país subdesarrollado. Las empresas estatales se crean por varias razones, tanto para cumplir funciones como para alcanzar objetivos e internalización, a partir de ideas que no serían aplicables/compatibles con la obtención del máximo beneficio, como es el objetivo de las empresas privadas (Rocha, 2020).

De esta forma, se puede decir que, durante la fase de desarrollo, el gobierno brasileño utilizó estas empresas públicas como forma de agregar procesos y compromiso

al desarrollo del país. El control de suministros e insumos básicos, así como la generación de demanda industrial nacional de bienes, son los principales puntos de justificación para el avance en la creación de empresas estatales, ya que, como resultado, se produce un aumento en la necesidad de capital debido a la imposibilidad de alcanzar la rentabilidad esperada por el sector privado.

El desarrollismo fue una de las principales herramientas para que la industrialización capitalista se perpetuase y, como describe Podcameni (2004), la conversión del poder económico de la burguesía industrial en el sector político, cuyo Estado se convierte en Estado burgués, confiere al desarrollismo la caracterización y el significado de industrialización. Durante el período de la Revolución Industrial, la búsqueda de la acumulación de capital y el desarrollo del capitalismo llevaron a la burguesía a conquistar su espacio. En cada fase de este proceso, el Estado se expresó de forma diferente, siendo la expresión material, por un lado, el aumento del número de organismos que pretendían intervenir y regular el entorno económico, a través de una organización burocrática y administrativa, además del funcionamiento de instituciones (Anuatti-Neto, 2005).

Por otro lado, existe también la manifestación de políticas con capacidad de servicio, en las cuales la industrialización no ocurrió sólo con empresarios innovadores, sino también a través de la coordinación del Estado, proporcionando acciones decisivas debido a la inversión en infraestructura e industrias bajo su responsabilidad. Cuando la actuación del Estado interfiere en el régimen de libre empresa, su visión del mercado muestra cómo puede ayudar a la iniciativa privada a prosperar, junto con la apropiación del capital (Rocha, 2020).

Esto se debe a que, en términos generales, el papel del Estado es adjetivo, actuando de forma complementaria y estimulante a la iniciativa privada, reaccionando a ciertos desequilibrios estructurales naturales, lo que resulta en una configuración estructural específica de las naciones que buscan entrar en las etapas de la industrialización de forma acelerada y efectiva, por lo que son incesantes las intervenciones del Estado en la vida económica. Cada clase tiene intereses y objetivos específicos, y hay una reflexión sobre los intereses y el potencial de generalización y modificación de los intereses de la sociedad en los ámbitos social, económico y político (Anuatti-Neto, 2005).

La función del Estado, entonces, es promover los intereses de clases que puedan traer beneficios a toda la nación, por lo que debe articular sus políticas y la economía como forma de estructurar el desarrollo del país, siendo una de las acciones las empresas públicas con altas inversiones de carácter sucesivo, permitiendo la diversificación y la integración industrial. Los conceptos relativos a la Administración Pública engloban las actividades relacionadas con el cumplimiento de obligaciones de interés público, para una colectividad o una organización específica (Gama Júnior, 2009).

Esta Administración engloba un conjunto de personas y órganos públicos cuya función es realizar actividades administrativas y estratégicas a favor de la colectividad. Alcântara (2001) afirma que, en un sentido formal, la Administración Pública es el conjunto de órganos creados para alcanzar los objetivos del gobierno; en un sentido material, es el conjunto de funciones necesarias para el servicio público; en un sentido operativo, es la realización perenne y sistemática, legal y técnica, de los servicios propios del Estado o por él asumidos en beneficio de la comunidad. Desde un punto de vista global, la administración pública es, por tanto, todo el aparato del Estado orientado a la realización de sus servicios, con vistas a la satisfacción de las necesidades colectivas. Las políticas públicas son un conjunto de disposiciones y medidas que buscan reflejar las orientaciones políticas del Estado y regular las tareas vinculadas al interés público (Gama Júnior, 2009).

Las teorías que sustentan estas políticas se basan en la explicación de las interrelaciones entre el Estado, la política y la sociedad. También pueden ser categorizadas como un conjunto de procedimientos destinados a resolver conflictos sobre la asignación de bienes y recursos públicos, en los que estos conflictos pueden ser mediados a través de las instituciones, ya que son el resultado de actividades políticas, lo que implica un análisis de la interrelación entre las instituciones, el proceso político y el contenido de estas políticas. Existe una compleja integración entre la estructuración de las políticas públicas y los resultados de una amplia variedad de actividades políticas que forman un interés común, conocido como políticas públicas (Coelho, 2009).

El análisis de estas políticas y procesos administrativos se basa en la adopción de una serie de estrategias y mecanismos, considerando el comportamiento de cada etapa y de cada individuo involucrado en el proceso del ciclo político. Dada la validación y caracterización de la Administración Pública, su mantenimiento pasa por procesos más específicos y restrictivos:

Es una institución en la que la participación ciudadana es obligatoria; - Tiene enormes poderes de coacción: poder de gravar, de emitir moneda, de definir tipos de prohibiciones para los ciudadanos, de castigar, etc. No dispone de los mecanismos naturales para corregir las desviaciones que se producen en las actividades privadas, donde la competencia y el beneficio son instrumentos poderosos para reducir el despilfarro, mejorar el rendimiento y asignar los recursos de forma más eficiente; y - Los derechos de propiedad del Estado son difusos y no existe una vigilancia "a ojo de buen cubero" como en una empresa, lo que da lugar a grupos de presión, internos o externos al aparato estatal, que pretenden explotar los intereses y bienes públicos en beneficio propio. (Gama Júnior, 2009, p.16).

La administración pública ha sufrido y sigue sufriendo cambios considerables a lo largo de los años, siempre preservando su caracterización constitucional, pero haciendo hincapié en las nuevas necesidades de cada sistema en relación con su época (Gama Júnior, 2009). Los modelos iniciales, basados en el modo gerencial, se diferenciaron de los modelos burocráticos, siendo estos los modelos del Estado de Bienestar Liberal, centrados en la protección de los derechos sociales y en la promoción de la economía, no siendo un agente económico de desarrollo, pero capaz de realizar servicios a través de estructuras públicas flexibles. El cambio de una cultura y modelo burocrático a uno gerencial se dio a través de la implementación de procesos y programas de recursos destinados a promover y mejorar las condiciones de las personas por parte del gobierno (Coelho, 2009).

Éstas, conocidas como políticas públicas, abarcan una serie de condiciones, acciones y proyectos destinados a mejorar diversos segmentos y sectores a través del gobierno. En el desarrollo de este ciclo, la definición de la agenda consiste en definir las necesidades y prioridades para el gobierno, reconociendo los problemas a partir de su definición y análisis (Gama Júnior, 2009).

La formación de alternativas y la toma de decisiones tienen lugar mediante la inclusión del problema en la agenda, presentando propuestas para resolver estos problemas, caracterizando así la toma de decisiones. La implementación, por otro lado, es el conjunto de eventos y actividades que tienen lugar después de la definición de prioridades y directrices, comprendiendo los esfuerzos necesarios para la administración, así como los impactos en los procesos y en los individuos, y la mayoría de las veces va acompañada del proceso de monitoreo, cuyo objetivo se basa en la consecución de las políticas y objetivos que se pretenden realizar.

Cuando se trata de la intervención del Estado en materia económica, existe una idea más amplia relacionada con los modelos de regulación (Di Pietro, 2009). Así, se puede decir que existe un Estado regulador desde el momento en que se obtiene un

monopolio legal, adquirido por el Estado. El Estado regulador se refiere entonces a una institución que lleva la relación entre el Estado de Derecho y las cuestiones de dominio público a un contexto general. La regulación económica, sin embargo, ocurre a través de agencias independientes, caracterizadas por una secuencia de directrices y procedimientos a ser adoptados, que valorizan la transparencia y la participación de cualquier interesado en estas acciones (Di Pietro, 2013).

Los actos/actividades más destacadas en este ámbito están relacionados con la publicidad y el debate previos como forma de orientar las acciones reguladoras en cuestión. Sin embargo, para que esta regulación sea efectiva, es necesario que los económicamente involucrados en estos procesos sean consultados de manera permanente. Esto se debe a que, según la legislación nacional vigente, existe la posibilidad de participación popular en los directorios de estas agencias reguladoras, los cuales pueden ser designados por el Poder Legislativo o el Ejecutivo, así como organizaciones que representen tanto a los usuarios como a la sociedad en general.

En este contexto, surgieron los órganos reguladores, inicialmente apoyados en la Constitución Federal de 1988, con las consideraciones contenidas en el artículo 21 y 177, cuyos escritos fueron complementados por Enmiendas Constitucionales, el artículo 177 trata de los monopolios de la Unión, como se puede ver transcrito a continuación, dándose cuenta de la necesidad de crear órganos de regulación y control de los sectores eléctrico y petrolero:

Art. 177° Constituyen monopolio del Gobierno Federal: I - la exploración y explotación de yacimientos de petróleo y gas natural y demás hidrocarburos fluidos; II - la refinación de petróleo nacional o extranjero; III - la importación y exportación de productos básicos y derivados resultantes de las actividades previstas en los incisos anteriores; IV - el transporte marítimo de petróleo crudo de origen nacional o de derivados básicos del petróleo producidos en el país, así como el transporte, por medio de oleoductos, de petróleo crudo, sus derivados y gas natural de cualquier origen. (Brasil, 1988, art. 177°).

A medida que avanzaba el proceso de privatización, estos órganos destinados a regular cuestiones que antes eran responsabilidad del Estado se crearon como autarquías especiales, denominadas Agencias Reguladoras, por la forma en que se ejercen: "Una agencia reguladora independiente es una autarquía especial, sujeta a un régimen jurídico que garantiza la autonomía respecto de la administración directa y está investida de la competencia para regular el sector" (Justen Filho, 2011, p.27).

Las regulaciones estatales tienen como objetivo llenar los vacíos del mercado (Aragão, 2002). Los conceptos basados en el Estado regulador no tienen una implicación

primaria basada en la reducción de las condiciones y costes económicos, ya que, si adquiere esta idealización, ya no puede limitarse. De esta forma, la actividad reguladora se relaciona, de hecho, con la realización de valores planteados por la nación, y puede o no estar dirigida a la economía.

La regulación se presenta como un instrumento para alcanzar los objetivos idealizados por el Estado, y se debe ser consciente de la necesidad de la acción reguladora del Estado, bajo la condición futura de neutralizar las acciones estatales basadas en la ética y el Estado de Derecho (Di Pietro, 2011). De esta manera, la regulación es vista como una combinación de políticas públicas, diciendo que:

Por lo tanto, la regulación se considera un conjunto ordenado de políticas públicas que pretenden hacer realidad valores económicos y no económicos que se consideran esenciales para determinados grupos o para la comunidad. Estas políticas implican la adopción de medidas legislativas y administrativas destinadas a fomentar las prácticas privadas deseables y a reprimir las tendencias individuales y colectivas incompatibles con la realización de los valores apreciados. Las políticas reguladoras implican incluso la aplicación jurisdiccional de la ley (Justin, 2011, p.113).

La implementación de modelos regulatorios se caracteriza por un proceso de innovación, estructurado desde la perspectiva de la necesidad de implementar actividades que están bajo la orientación indirecta del estado (Di Pietro, 2009). Esto se debe a que, en un principio, las regulaciones se producían de forma desordenada, desorganizada y aleatoria, por lo que constituían una alternativa secundaria a la toma de decisiones por parte del Estado. Como resultado, el modelo regulatorio, después de todo el proceso de transición y evolución ha demostrado ser una gran herramienta al servicio de los intereses del Estado, y por lo tanto es de gran importancia cuando se aplica a cuestiones sociales y económicas en general. También es posible formar un régimen autónomo centrado en la economía y las finanzas, utilizando los ingresos para cumplir y llevar a cabo las actividades para las que están destinados, incluso si no hay homogeneidad del régimen jurídico cuando se inserta y se dirige a las agencias reguladoras (Carvalho Filho, 2011).

Este hecho permite que la intensidad y la amplitud de la autonomía varíen, entre otras cosas, ya que, según lo descrito por el Tribunal Superior de Justicia: Las agencias reguladoras consisten en mecanismos que ajustan el funcionamiento de la actividad económica del país en su totalidad, principalmente a partir de la inserción en la esfera privada de servicios que antes eran atribuidos al ente estatal. Por lo tanto, fueron creados para ajustar, disciplinar y promover el funcionamiento de los servicios públicos, objeto de

concesiones, permisos y autorizaciones, garantizando que operen en condiciones de excelencia tanto para el proveedor/productor como, sobre todo, para el consumidor/usuario.

Justen Filho (2011, p.76) también afirma que: La regulación es -así es- característica de un determinado modelo económico, aquel en que el Estado no asume directamente el ejercicio de la actividad empresarial, sino que interviene enfáticamente en el mercado utilizando instrumentos de autoridad. Así, la regulación no es característica de una determinada familia jurídica, sino de una opción de política económica

A la luz de lo anterior, cabe destacar que la gestión pública es fundamental para la consecución de estas funciones, buscando así el llamado bien común, la seguridad y la justicia. Como se ha comentado en la introducción de este capítulo, cuando surgió el capitalismo, el crecimiento tenía como objetivo principal la producción, después el desarrollo económico y ahora el desarrollo económico sostenible. Este capítulo aborda la conceptualización y diferenciación entre crecimiento y desarrollo económico.

## **2.1 Concepto y Diferencia entre Crecimiento y Desarrollo Económico**

El crecimiento y el desarrollo económico están directamente vinculados al advenimiento del capitalismo, que resultó de la formación del Estado moderno y de la eliminación de la tradición y de la religión de la formación de leyes, políticas públicas e instituciones formales, comúnmente denominada "revolución capitalista" (Pereira, 2006, p. 08).

En la Antigüedad, era posible observar la existencia de una vida económica doméstica y, como era el caso en Grecia, la vida económica de intercambio, que provenía principalmente del comercio y de la navegación, pero aún carecía de pensamiento económico en favor de la filosofía, prevaleciendo la idea de igualdad, el desprecio por la riqueza y el sacrificio del individuo en favor de la comunidad (Hugon, 1945).

Precisamente debido a la preponderancia del interés colectivo sobre el individual y a la premisa de que "la riqueza es el obstáculo para la felicidad", no fue posible desarrollar un pensamiento económico general y sistemático, a pesar de que en la época existían corrientes opuestas que defendían cierto grado de intervención en defensa de la propiedad privada y de la libertad individual, según el análisis de Paul Hugon (1945).

Esto caracterizó la subordinación del pensamiento económico y monetario al pensamiento filosófico, especialmente en Grecia. En Roma, la subordinación fue a favor

del pensamiento político (Hugon, 1945). En este caso, la riqueza se consideraba necesaria para garantizar el dominio económico-político y, como base de lo que más tarde se convertiría en el liberalismo, junto a los ideales intervencionistas, se desarrollaron los ideales individualistas a favor de la propiedad privada y el derecho de obligaciones.

En la Edad Media, se produjo la influencia de la Iglesia y, en consecuencia, el predominio de un pensamiento basado en el principio de moderación, es decir, en hacer moral el interés personal, especialmente en lo que se refiere a la propiedad y al beneficio (Hugon, 1945). En este sentido, la apropiación de los bienes de producción debía realizarse para satisfacer las necesidades de los seres humanos, cuyo límite eran los intereses y necesidades de la comunidad y no de un solo individuo, especialmente para satisfacer necesidades que se consideraban superfluas.

En aquella época, el pensamiento económico se orientaba hacia el equilibrio y la moralidad y no hacia la utilidad, como ocurrió más tarde, y la premisa era que el precio debía ser justo, es decir:

[...] lo suficientemente bajo para que el consumidor pueda comprar (punto de vista económico) sin extorsión (punto de vista moral) y lo suficientemente alto para que el vendedor esté interesado en vender (punto de vista económico) y pueda vivir decentemente (punto de vista moral). (Hugon, 1945, p. 51).

Además, la premisa aplicada al precio se aplica también a los salarios y a los beneficios. La llamada "revolución capitalista" comenzó en la Europa del siglo XII, cuando se utilizaron arados con cuchillas de hierro y otras herramientas en la agricultura para maximizar la explotación de la tierra, lo que permitió la transferencia inicial de mano de obra al comercio (para muchos la llamada "revolución comercial") y más tarde a la industria (Pereira, 2006, p. 09).

Así, además del surgimiento de un excedente agrícola, se produjo un aumento del consumo de bienes de lujo y la construcción de palacios y catedrales, y más tarde la consolidación de la casta social llamada burguesía. A partir del siglo XV, con el declive del feudalismo en favor de un sistema monárquico centralizador, surgió el llamado Estado Moderno, basado en la unidad política y económica y, en consecuencia, en la idea de una economía nacional (Hugon, 1945).

En esta época surgieron las teorías económicas y monetarias, especialmente las vinculadas a la acumulación de metales preciosos (oro y plata), basadas en la premisa de que la prosperidad de un país derivaba de la cantidad de metales preciosos que poseía



(Hugon, 1945). De ahí el nombre de "mercantilismo" (siglos XV a XVII), ya que el crecimiento se asociaba a la acumulación de metales preciosos y oro, priorizando así la acumulación de riqueza y, en consecuencia, la idea de crecimiento (Rodrigues, 2018).

Fue sólo con la llegada de la llamada "revolución industrial" que el crecimiento pasó a ser asociado a la producción manufacturera, a la importación de materias primas baratas y a la exportación de productos manufacturados (Rodrigues, 2018). Como se explicó, inicialmente no había preocupación por el bienestar individual, sino sólo por la prosperidad del Estado y el enriquecimiento del poder público y el fortalecimiento de la economía nacional.

El surgimiento del liberalismo económico condujo a un nuevo concepto de crecimiento económico, según Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823), donde se adoptó el libre comercio como habilitador del crecimiento (Rodrigues, 2018). En la evolución del liberalismo económico se destacaron la escuela fisiocrática de Francia y la escuela clásica de Inglaterra.

La escuela fisiocrática se originó en Francia en el siglo XVIII y es considerada la primera escuela económica. Surgida de los estudios de Quesnay (1694-1774), Mirabeau (1749-1791), Mercier de la Riviere (1719-1801), Baudeau (1730-1792), Dupont de Nemours (1739-1817) y Turgot (1727-1781), partía de la base de que los fenómenos económicos se procesaban libre e independientemente de cualquier coacción externa, es decir, de forma natural (Hugon, 1945).

El orden natural responsable de los fenómenos económicos procedía de una sociedad formada por tres clases y la consiguiente circulación de la riqueza en un ciclo continuo entre ellas, a saber: una considerada productiva, que incluía a los agricultores; la segunda estaba formada por los propietarios que se beneficiaban de la explotación de la propiedad y la tercera, la estéril, formada por comerciantes, industriales, profesionales liberales y hogares (Hugon, 1945).

Es interesante observar que el derecho de propiedad pasó a estar vinculado a la obligación de mantener la tierra productiva, así como a la imposición de tributos al servicio de los intereses de la sociedad. La doctrina fisiocrática, en pocas palabras, se basaba en la libertad, abarcando el trabajo, la propiedad y la disposición, creyendo que éste era el camino hacia el llamado "buen precio", es decir, la riqueza proveniente de la abundancia generada por la producción y el trabajo con un alto valor y la tributación, en consecuencia, recayendo directamente sobre esta riqueza, especialmente la propiedad agrícola (Hugon, 1945, p. 97). La escuela clásica, originaria de Inglaterra, fue fundada

por Adam Smith (1723-1790), Thomas Malthus (1766-1834), David Ricardo (1772-1823) y Stuart Mill (1806- 1873). Partiendo de Adam Smith y basándose también en el orden natural, a diferencia de la escuela fisiocrática que suponía que la riqueza procedía de la tierra, en este caso la riqueza procedía del trabajo humano, especialmente en cuanto a su eficiencia en términos de renta (Hugon, 1945).

La premisa desarrollada por Thomas Malthus señala que cuando los consumidores deciden consumir, ello conduce a la producción y al consiguiente desequilibrio causado por el exceso de capacidad de producción en relación con el crecimiento de la población (Hugon, 1945). Hizo hincapié en la necesidad de controlar la población, ya que de lo contrario habría escasez de medios de subsistencia (teoría de la población), tema que aún se debate hoy en día.

Desarrollada por David Ricardo, surgió la teoría de la renta, según la cual las tierras fértiles se cultivan primero al precio de coste correspondiente. Posteriormente, a medida que aumenta la población, se ocupan menos tierras fértiles para satisfacer la nueva demanda, con lo que aumenta el coste y, en consecuencia, el precio de venta tanto de los productos de las tierras más fértiles como de las menos fértiles, y así sucesivamente en una progresión sucesiva. Así, la renta surge por un fenómeno perpetuo e indefinido (Hugon, 1945).

También cree que existe un equilibrio monetario para cada país, relacionado con la actividad económica desarrollada y los sistemas monetario y bancario, independientemente de la cantidad de metales preciosos que haya acumulado (Hugon, 1945). Más tarde, la preocupación por la justicia social comenzó a surgir a través de las ideas de Stuart Mill (1806- 1873), provocando la transición de la escuela clásica al socialismo y al intervencionismo. Él enfatizó la utilidad, es decir, sólo hay valor cuando algo satisface necesidades, destacando la existencia de dos fenómenos: la producción y la distribución (Hugon, 1945).

En esta línea, mientras que la producción debe aplicarse al orden natural explicado anteriormente, la distribución surge de la necesidad de someter el reparto de la riqueza para evitar la dificultad de adquisición y, en consecuencia, la reducción de las distinciones entre clases sociales. También aboga por el control de la natalidad en la línea de lo expuesto por Malthus. Cabe señalar que el movimiento neoliberalista surgió antes de la Segunda Guerra Mundial y comenzó a abogar por la intervención del Estado, especialmente frente a los sistemas de cárteles, permitiendo que los precios operaran libremente, así como la interferencia en el mercado interno, al menos en términos de

actividad de supervisión (Hugon, 1945).

En oposición a los movimientos liberalistas y contrarios a la propiedad privada, destaca el socialismo, caracterizado por Karl Marx (1818-1883), especialmente debido a las consecuencias de la Revolución Industrial. También es posible destacar movimientos que no son socialistas, pero que también se oponen a los ideales liberalistas, pero con restricciones derivadas de la intervención del Estado, como el llamado "intervencionismo social del Estado" y el "intervencionismo nacional" (Hugon, 1945, p. 155).

En pocas palabras, el socialismo tiene como principio el establecimiento de la igualdad de hecho entre los individuos, proporcionando a todos las mismas oportunidades y medios de trabajo, según la capacidad y las necesidades de cada uno (Hugon, 1945). Esto se consigue mediante la distribución equitativa de los medios de producción, así como la supresión (comunismo) o limitación de la propiedad privada (colectivismo).

Es interesante fijarse en la clasificación presentada por Hugon (1945, p. 164), en este caso, socialismo espiritualista o utópico, socialismo marxista o científico y socialismo postmarxista, que se resumen a continuación. El primero, el socialismo utópico, incluye a Robert Owen (1771 - 1858), Charles Fourier (1772 - 1837), entre otros, que crearon tres corrientes: la corriente asociacionista, la corriente industrialista y la corriente del intercambio.

La corriente asociacionista defendía la idea de que la libre competencia era responsable de la mala producción y de la injusta distribución de la riqueza. En este caso, en oposición al concepto de orden natural, no hay forma de no interferir en la creación de un entorno favorable para el establecimiento de una asociación, en detrimento de los intereses individuales, resultando la asociación de la subordinación del individuo al entorno (Hugon, 1945). De la corriente asociacionista surgieron varias corrientes, pero no serán tratadas en esta investigación.

La corriente industrialista, liderada por Saint-Simon (1760-1825), se centraba en el estudio de los problemas socioeconómicos de una sociedad o comunidad para producir cosas percibidas como útiles en la búsqueda del progreso. Se creía que para alcanzar el progreso era necesario promover la producción a través del industrialismo (Hugon, 1945).

En este sentido, se considera que las personas aptas y capaces (trabajadores) tienen una importancia real para la sociedad, ya que trabajan para el desarrollo de la industria y, en consecuencia, a favor de los intereses de la sociedad en su conjunto. El desarrollo de la industria en la época llevó a pensar que alcanzar el máximo de producción daría lugar a la aparición de un nuevo mundo, el llamado "mundo del industrialismo", basado en la

premisa de una abundante oferta de bienes y el creciente dominio del hombre sobre la naturaleza.

La siguiente etapa fue el socialismo científico o marxista de Karl Marx (1818 - 1883), que englobaba conceptos sociológicos y filosóficos relacionados con la lucha de clases y conceptos económicos relacionados con la explotación de la fuerza de trabajo y la evolución del régimen "autodestructivo" del capitalismo (Hugon, 1945).

La premisa de la lucha de clases es la colectivización de la producción, que conduce inevitablemente a la división de la sociedad en dos grupos - uno formado por los propietarios de los medios de producción y el otro, por los proveedores de la fuerza de trabajo, generando naturalmente un antagonismo entre estos dos grupos. Esta división siempre ha estado presente, desde la época de los amos y sus esclavos.

En este contexto, nació la premisa de que la creciente industrialización de la sociedad conduciría a una mejor organización de la clase proletaria y, como consecuencia, a la sustitución del capitalismo por el colectivismo o comunismo (Hugon, 1945). Desde el punto de vista económico, la explotación estaría relacionada con la teoría laboral del valor, según la cual el valor de los productos deriva del trabajo y, por lo tanto, el valor del producto producido debería pertenecer a los que trabajan, distinguiendo también el trabajo simple del cualificado y sus respectivos valores diferenciados.

El capitalismo se extinguiría debido a las sucesivas crisis provocadas por la necesidad de aumentar la producción, reducir los costes para mantener los beneficios y el consiguiente aumento de la proletarización con la contratación del llamado "contingente de reserva", es decir, trabajadores en paro, y la consiguiente reducción de los salarios.

En resumen, el fin del capitalismo traería consigo la desaparición de la lucha de clases mediante el surgimiento de una sociedad formada por trabajadores en situación de igualdad, produciendo con los mismos medios y realizando los mismos intercambios, dando así origen a un nuevo mundo social.

Según Hugon (1945, p. 243), los socialistas ven al hombre como un ser movido por pasiones, intereses económicos y valores sociales que determinan la producción y la renta en busca de una sociedad ideal. Posteriormente, surgió lo que se conoce como socialismo contemporáneo, dividido en socialismo moderado o reformista y socialismo revolucionario o extremista.

El socialismo moderado o reformista, entre cuyos defensores se encuentra Friedrich Engels (1820 - 1895), surgió de la búsqueda de conciliar el socialismo con la libertad individual y la creación de una sociedad económicamente organizada basada en la

justicia y la moralidad. Ello condujo a la creación de sindicatos y otras organizaciones representativas de los intereses de clase, cooperativas y al intento de transformar los monopolios privados en monopolios públicos, lo que dio lugar a la introducción gradual de preceptos socialistas, teniendo en cuenta el momento histórico y económico (Hugon, 1945).

La teoría del socialismo revolucionario o extremista busca la destrucción radical del régimen capitalista, incluyendo actos como boicots, sabotajes y huelgas. En esta corriente se destaca el bolchevismo, doctrina rusa de Lenin (Vladimir Ilich Ulianov, 1870-1924) que presupone la dictadura del proletariado para la inserción del comunismo, a través de la nacionalización de la producción y su distribución por medio de decisiones tomadas por organismos públicos, y luego, en otra fase, la desaparición del Estado, debido a la pérdida de su utilidad y, por lo tanto, la instauración de la anarquía (Hugon, 1945).

Es un hecho que los excesos o el radicalismo no consiguen el equilibrio deseado, especialmente la armonía entre los intereses públicos y privados, y en la búsqueda de una solución se desarrolló la teoría del intervencionismo. En lo que respecta al intervencionismo del Estado en el ámbito social, destacó Simonde de Sismondi (1773-1842), que, en busca de una solución a la indiferencia social y a la sobreproducción provocadas por el liberalismo, abogó por la abolición de la libertad y del derecho a la propiedad privada, en este último caso, no aboliéndolo, sino haciendo que el Estado interviniera para garantizar el derecho, especialmente en las pequeñas explotaciones agrícolas, las pequeñas empresas y las industrias artesanales (Hugon, 1945).

En cuanto a la producción, sostenía que el Estado debía intervenir para evitar la sobreproducción y mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras. Más tarde, a través de Hegel (1770-1831) y Dupont-White (1807-1878), la intervención del Estado en la economía abarcó la premisa de que la fiscalidad es uno de los mayores instrumentos de justicia y nivelación social, al aliviar a los pobres, suprimir las exenciones abusivas y gravar las rentas derivadas especialmente de actividades que no constituyen trabajo, como las resultantes de la explotación inmobiliaria (Hugon, 1945).

Además de la idea de la intervención del Estado, se desarrollaron otras formas de intervención, entre las que destaca la doctrina corporativista de Charles Gide (1847-1932), según la cual sería posible reorganizar la sociedad a través de cooperativas de producción industrial, agrícola y de consumo, permitiendo que los consumidores se convirtieran en productores de estos bienes y extinguiendo las empresas privadas y el antagonismo social resultante (Hugon, 1945).

Las cooperativas existen hasta hoy y, aunque no siguen la propuesta de Gide, representan no sólo una herramienta de desarrollo económico, sino también social. Todavía en el siglo XIX, se desarrolló la llamada teoría del intervencionismo nacional, encabezada por List (1789-1846), Carey (1793-1879), Cauwès (1843-1917) y Brocard (1870-1936), centralizando el ideal de nación y constituyendo la doctrina de la economía nacional (Hugon, 1945).

En esta teoría, se parte del supuesto de una unión universal entre los pueblos y de una paz perpetua, para lo cual es preciso construir una economía pública y la nación debe ser la intermediaria entre el individuo y el género humano. El objetivo es el pleno desarrollo de las fuerzas productivas de un país, mediante un conjunto de leyes; mediante el poder político del Estado; mediante el mantenimiento de la seguridad y el orden público; mediante un conjunto de instituciones políticas; mediante fuerzas morales, religiosas e intelectuales y mediante una cooperación armoniosa entre la industria, la agricultura y el comercio (Hugon, 1945).

En el centro de esta teoría está la fuerza y el valor económico y social de la industria, que debe ampliarse y adaptarse a las características y circunstancias de cada país, combinada con una política proteccionista para defender esta industria. Carey desarrolló posteriormente la teoría de que el progreso de una nación procede de su capacidad de asociación, que es más fuerte y solidaria cuando existe una relación de dependencia entre los individuos de una nación, dependencia que se deriva de la diversidad de la empresa y de la división del trabajo (Hugon, 1945).

Se han elaborado y se siguen elaborando otras teorías, en particular sobre el papel del Estado y su responsabilidad en el desarrollo económico y social. En el Estado moderno, la nación - "... una sociedad políticamente organizada que comparte un destino común logra dotarse de un Estado y de un territorio" (Pereira, 2006, p. 08) - tiene como principales objetivos la seguridad y el desarrollo económico, que inicialmente se vieron obstaculizados por las limitaciones del ideal metalista.

Aun así, en este contexto, para ser viables, son necesarios el mercado y el dinero, siendo el primero lo que permite la división del trabajo y la asignación de los recursos productivos y el segundo, el medio de intercambio y reserva de valor necesarios para que el mercado funcione (Pereira, 2006, p. 09). Primero surgió la idea de progreso en el siglo XVIII y de desarrollo en el siglo XX. Cabe señalar que en el siglo XIX se produjo el desarrollo específico de la ciencia y la tecnología, lo que fortaleció aún más el ideal de progreso, concebido como la realización de la libertad individual para los liberales y

como democracia y socialismo para los socialistas (Pereira, 2014, p. 02).

Más tarde, en el siglo XX, debido a las dos guerras mundiales, el desarrollo se vinculó al aspecto económico y a la mejora del nivel de vida de las personas. Pero según Bresser Pereira (2014, p. 03) progreso y desarrollo son conceptos modernos y provienen de la "revolución capitalista". Cabe destacar que en este contexto se desarrolló la idea presentada por Condorcet (1988 citado en Pereira, 2014, p. 37), donde la idea de progreso está estrechamente vinculada al progreso de las industrias y al bienestar de cada generación a través del respectivo progreso y preservación de los bienes de las industrias anteriores, destacando así el sesgo económico que algunos utilizan como sinónimo de desarrollo.

A lo largo del siglo XX, se utilizaron nuevas variables para medir el crecimiento económico, como la tasa de ahorro, la relación capital-producto, la tecnología, la tasa de inversión, el progreso técnico, la fuerza de trabajo y el capital humano. Durante este período, destacó el llamado modelo Harrod-Domar de Roy Harrod y Evsey Domar, que, por otra parte, definía el capitalismo como un sistema inestable y, por lo tanto, un posible obstáculo para un proceso de crecimiento económico fuerte y estable a largo plazo (Rodrigues, 2018, unpaginated).

Rodrigues (2018, sin paginar) también señala que las décadas de 1950 y 1960 fueron el apogeo de la Teoría del Crecimiento Económico, con un enfoque en la comprensión de las tendencias de crecimiento económico a largo plazo y el reconocimiento de que el ciclo económico es fugaz, destacando las teorías y modelos que se desarrollaron durante este período. En 1970 comenzaron los llamados "límites al crecimiento", debido al reconocimiento de los impactos del crecimiento económico sobre el medio ambiente.

El siglo XIX, con la globalización, se caracterizó por la concentración del capital y el surgimiento de nuevas potencias industriales y tecnológicas (Rodrigues, 2018). En definitiva, el crecimiento económico, según Rodrigues (2018, sin paginar), "es una medida de variación de la calidad de los bienes y servicios producidos en un determinado país o región a lo largo de un cierto período de tiempo, sin tener en cuenta cómo se distribuyen estos bienes y servicios en la sociedad", por lo que es una medida de progreso económico basada en el PIB - Producto Interior Bruto per cápita.

Esta medida se utiliza como referencia para indicar el nivel de vida medio de una sociedad y si hay crecimiento, se presume que hay una mejora de las condiciones de vida y del bienestar personal, por lo que se puede afirmar que, si el bienestar se mide por el

consumo de bienes y servicios, cuanto mayor sea el crecimiento económico, mayor será la producción de estos bienes y servicios y, en consecuencia, mayor será el bienestar social.

Sin embargo, según Rodrigues (2018, sin paginar), existen varias críticas al uso de esta medida, ya que no tiene en cuenta las desigualdades de renta, la economía informal y las actividades domésticas no remuneradas, los costes medioambientales y variables cualitativas como la educación, la salud y el conocimiento. Por ello, se utilizan indicadores distintos al PIB per cápita, como el IDH - Índice de Desarrollo Humano y el IPH - Índice de Privación Humana, entre otros, que se explican más adelante.

En este sentido, el crecimiento económico, como ya se explicó, definido por muchos como aumento de la renta per cápita y por otros como sinónimo de desarrollo económico, tiene su concepto elaborado por Bresser Pereira (2014, p. 54) bajo diversas teorías, a saber, schumpeteriana (Joseph Schumpeter, 1883-1950), keynesiana (John Maynard Keynes, 1883- 1946) y neodesarrollista. A partir de Friedrich List (1789-1846), considerado por muchos el padre de la moderna economía del desarrollo económico, desarrolló el concepto de economía nacional en oposición a la idea de libertad individual, utilizando el argumento de que las empresas establecidas en los países desarrollados entrarían en los mercados de los países en etapas inferiores de desarrollo, no permitiendo así que las empresas nacionales de estos países se establecieran (Rodrigues, 2018).

Para él, correspondía al Estado desarrollar y mantener las condiciones necesarias para el progreso de una nación, estableciendo así una relación estatal intervencionista y proteccionista. Por otro lado, Joseph Schumpeter, a través de su "Teoría de la Destrucción Creativa", diferencia entre desarrollo y crecimiento económico, siendo el primero el resultado de cambios continuos y espontáneos que ocurren a lo largo de un ciclo económico, a través de la introducción de nuevos medios de producción y consecuentemente de nuevos productos, y el segundo, relacionado con el crecimiento de la población y de su riqueza (Rodrigues, 2018, sin paginar).

Desde una perspectiva schumpeteriana, el crecimiento abarca no sólo las acciones del Estado, sino también de los empresarios, y desde una perspectiva keynesiana, se deriva de la unión de la oferta con la promoción de la educación, la ciencia, la tecnología, la política industrial y la infraestructura, y sobre todo la creación de oportunidades de inversión para las empresas mediante la adopción de políticas macroeconómicas que garanticen la demanda efectiva.

Por último, Pereira (2014) dice que, desde una nueva perspectiva de desarrollo, el acceso a la demanda es necesario para los países en desarrollo, ya que la motivación para



la inversión no es suficiente sin la sobrevaluación del tipo de cambio, lo que permite a los empresarios innovadores invertir y fomentar el crecimiento económico. Sólo con la mejora sistemática de los niveles de vida relacionados con el crecimiento económico y un cambio estructural efectivo, en particular la reducción de las desigualdades puede tener lugar el desarrollo económico. El crecimiento desde una perspectiva estructural es un proceso de cambio que implica a tres niveles de la sociedad, en este caso el económico, el normativo y el cultural, y hace hincapié en el concepto de Ignacy Sachs, como, por ejemplo:

“[...] Al principio, el crecimiento económico servía como sustituto del desarrollo. Posteriormente, se fueron añadiendo otras dimensiones al concepto, dando lugar a una letanía de objetivos (...) Hoy trabajo con el concepto de desarrollo socialmente integrador, medioambientalmente sostenible y económicamente sostenido” (Pereira, 2014, p.38).

La llamada destrucción creativa definida por Schumpeter proviene de la naturaleza del capitalismo, siendo una forma de cambio continuo en la economía, derivada de nuevos bienes de consumo, nuevos métodos de producción y nuevos mercados, destruyendo así la existente y creando cíclicamente una nueva estructura económica. El desarrollo económico, entonces, es un fenómeno histórico derivado de la revolución capitalista, a través de la acumulación sistemática de capital, la incorporación del progreso técnico al trabajo y al capital, lo que lleva a un aumento de la productividad o de la renta por habitante y, como consecuencia, del consumo (Pereira, 2006).

Este concepto tiende a ser autosostenido "en la medida en que en el sistema capitalista los mecanismos de mercado implican incentivos para el aumento continuo del stock de capital y conocimiento técnico" (Pereira, 2008, p.03). Mientras que el crecimiento económico tiende a ser medido por muchos sólo por el aumento de la renta per cápita, cuando se trata de medir el desarrollo económico, los parámetros están relacionados con el desarrollo humano (o progreso) adoptado por las Naciones Unidas, que abarca, además de la renta per cápita, la esperanza de vida y la educación (Pereira, 2014). Bresser Pereira comenta específicamente si los conceptos de crecimiento económico y desarrollo son o no distinguidos por los estudiosos:

Lo que tiene sentido no es la distinción entre desarrollo y crecimiento económicos, sino entre crecimiento económico (o desarrollo económico), por un lado, y desarrollo humano o progreso, por otro. El crecimiento económico puede ser a veces injusto, a veces ofensivo para la naturaleza; el desarrollo humano, por definición, no, porque para que se materialice no basta

con mejorar el nivel de vida; es necesario también que se produzcan algunos avances en los otros cuatro objetivos políticos que las sociedades modernas han definido para sí mismas. Estos cinco objetivos no sólo son compatibles, sino que también entran en conflicto entre sí. Esto es especialmente cierto en el caso del desarrollo económico, que a largo plazo es una condición necesaria para alcanzar los demás objetivos, pero que a corto plazo suele entrar en conflicto con ellos. Por eso el compromiso -principio fundamental de la política- es siempre necesario para sacar adelante objetivos e intereses contrapuestos (Pereira, 2014, p.56).

Cabe destacar que los cinco objetivos aquí mencionados implican el desarrollo de la seguridad, el desarrollo económico, el desarrollo político, el desarrollo social y el desarrollo medioambiental. La necesidad de incluir un sexto objetivo, en este caso el desarrollo cívico y social, permite un equilibrio razonable de las fuerzas sociales y la solidaridad aplicada a la sociedad (Pereira, 2014).

Sin embargo, el hecho es que el proceso de acumulación de capital y la incorporación del progreso técnico al trabajo y al capital son esenciales, según Bresser Pereira (2008), para aumentar la productividad, los salarios y el nivel de vida medio de la población, lo que conduce al desarrollo económico del país.

## **2.2 Historia y Concepto de Desarrollo Económico Sustentable**

Es interesante señalar que, como se explica en este estudio, a lo largo de la evolución de la humanidad se desarrolló la idea errónea, vigente hasta el siglo XX, de la disponibilidad ilimitada e inagotable de todos los recursos del planeta en favor del ser humano.

Es innegable que la premisa de producción y consumo ilimitados basada en el supuesto de que las fuentes son inagotables ha conducido no sólo a la devastación ambiental sino también a una mayor desigualdad social. El desarrollo económico cuenta con diversos indicadores cuya función es establecer una medida cualitativa del proceso económico en relación con la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. En este caso, la medición abarca el consumo, la educación, la salud, el ocio y la longevidad, entre otros, para analizar la mejora del nivel de vida (Rodrigues, p. 44, 2018).

Mientras que el objeto del desarrollo económico es el análisis cuantitativo, como se explicó anteriormente, el objeto del concepto de sostenibilidad es garantizar una mejor calidad de vida igual o mejor para las generaciones futuras, a través de la compatibilidad del crecimiento económico con la preservación del medio ambiente (Rodrigues, 2018, sin paginar).

En oposición al pensamiento de la inagotabilidad de los recursos y la consecuente producción y consumo ilimitados, que ha sido el pensamiento dominante durante mucho tiempo, la aplicación de la sostenibilidad al desarrollo y crecimiento económico rechaza cualquier forma de actividad económica depredadora y la búsqueda de un mínimo de dignidad y calidad de vida, que incluye una esperanza de vida adecuada, vivienda, saneamiento básico, educación y alimentación adecuada.

Aunque presente en los debates a lo largo de los siglos XIX y XX, hasta entonces el objetivo perseguido por la llamada "Teoría Económica del Desarrollo" era estudiar las causas de los diferentes patrones de crecimiento económico y la posible superación de las barreras en estas situaciones (Barbieri, 2020, p. 17).

Posteriormente, además del aspecto puramente económico, se empezaron a considerar otros aspectos, como el político, el social y el educativo. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial hubo una verdadera preocupación mundial por el medio ambiente, debido a la explosión del crecimiento económico intensificado por el proceso de industrialización.

En 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas elaboró un proyecto denominado "Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1960-1970", con el objetivo de establecer un programa de reducción de la pobreza en los llamados países subdesarrollados. El programa pretendía mejorar la vida y el crecimiento económico mediante la reducción del desempleo (Barbieri, 2020, p. 20).

El concepto de sostenibilidad nació de la constatación de la escasez y limitación de los recursos naturales. Al deforestar sus tierras para satisfacer las necesidades de la producción industrial nacional, los países europeos se enfrentaron a la escasez de recursos naturales y se dieron cuenta de que era imposible continuar con la producción industrial basada en los recursos naturales sin idear una estrategia para reponerlos o minimizar los daños medioambientales. Para responder a esta pregunta surgió el concepto de desarrollo sostenible.

No fue hasta 1972 cuando se celebró en Estocolmo la llamada "Conferencia de Estocolmo - Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente", que representó un hito histórico en la materia, ya que fue la primera reunión internacional destinada a debatir cuestiones medioambientales y de desarrollo sostenible.

La propuesta de la conferencia partió del gobierno sueco en 1969 (Barbieri, 2020, p. 24) y de la reunión, en la que participaron jefes de estado de 113 países y diversas organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, surgió la

"Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente" (ONU, 1972), que contiene 26 principios a aplicar para preservar y mejorar el medio ambiente humano, cuya recopilación es necesaria dada la importancia del tema:

Principio 1: El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, se condenan y deben eliminarse las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y dominación extranjera.

El Principio 1, como ya se ha mencionado, se centra en los derechos humanos básicos y en el bienestar de las personas, contextualizándolos en un marco medioambiental y social que abarca tanto la contemporaneidad como el futuro. Este principio puede analizarse y debatirse desde múltiples perspectivas, destacando la importancia de la libertad, la igualdad y un hábitat que favorezca la existencia humana.

Se aboga por una existencia saludable, proporcionando condiciones que garanticen el desarrollo del ser humano. Así, el principio subraya la importancia de la sostenibilidad, la conservación del medio ambiente y el uso reflexivo de los recursos naturales, no sólo en beneficio de la generación actual, sino también de las venideras.

La justicia social está vinculada a la justicia medioambiental, haciendo hincapié en que deben erradicarse las prácticas de segregación racial y otras formas de discriminación. Se hace hincapié en que las políticas que oprimen a los grupos sociales son obstáculos para la promoción del desarrollo social y humano basado en la justicia social. La libertad y la igualdad son premisas primordiales para el bienestar social, valores vinculados a la vitalidad del medio ambiente.

En este contexto, el derecho a un medio ambiente equilibrado está relacionado con la dignidad y la igualdad de oportunidades. Esto se deriva del hecho de que las comunidades más vulnerables sufren el mayor impacto de la degradación medioambiental, además de tener un acceso limitado a los recursos naturales. Contemplando el problema, el principio 2 afirma la necesidad de preservar los recursos naturales, considerando tanto las necesidades de la generación actual como las de las generaciones futuras:

Principio 2: Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna, y especialmente las muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones

presentes y futuras mediante una planificación o gestión cuidadosa (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.2).

El Principio 2, surgido de la Confederación de Estocolmo, creó un paradigma fundamental para la preservación y gestión de los recursos naturales al afirmar la necesidad de planificar y organizar su uso. También articula la perspectiva de la sostenibilidad intergeneracional basada en la premisa de preservar el aire, el agua, la flora, la fauna y la tierra, teniendo en cuenta la necesidad de supervivencia y desarrollo de las generaciones futuras.

El Principio 3: "Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables" (Naciones Unidas, 1972, Principio 3), muestra que se están tomando medidas para preservar y restaurar las zonas degradadas. En cuanto a la responsabilidad de preservar la flora y la fauna, el Principio 4 establece lo siguiente:

Principios 4: El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y gestionar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que actualmente se encuentran en grave peligro debido a una combinación de factores adversos. Por consiguiente, a la hora de planificar el desarrollo económico, debe concederse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.4).

El Principio 4 establece que la humanidad es responsable de gestionar y preservar conscientemente los recursos naturales. Se hace una reflexión crítica sobre la interacción entre el hombre y el medio ambiente para lograr el equilibrio y la sostenibilidad de los ecosistemas. El Principio 5 profundiza en la recomendación, aclarando la necesidad de previsión futura de los recursos agotables: "Principio 5: Los recursos no renovables de la tierra deben utilizarse de manera que se evite el peligro de su agotamiento futuro y se asegure que toda la humanidad participe en los beneficios de su utilización" (Naciones Unidas, 1972, Principio 5). La gestión de los residuos que provocan contaminación y degradación de los ecosistemas se menciona en el Principio 6:

Principio 6: Debe ponerse fin al vertido de sustancias tóxicas u otros materiales que atrapan el calor en cantidades o concentraciones tales que el medio ambiente no pueda neutralizarlas, para no causar daños graves e irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ. 6).

El citado Principio subraya la importancia de mitigar la contaminación y promover

prácticas que protejan los ecosistemas de daños irreversibles. Esta directriz resuena vitalmente en los diálogos contemporáneos sobre sostenibilidad y preservación del medio ambiente. La intensa producción de residuos por parte de la industria es en gran medida responsable de la agresión medioambiental, ya que vierte al medio productos tóxicos, metales pesados y sustancias químicas.

Según Santos, Bulegon, Gonçalves Júnior y Silva (2015), los problemas que los residuos causan en el medio ambiente se deben a que ya no renuevan sus fuentes de energía tras las constantes agresiones. Entre los problemas ambientales están: la modificación de los recursos naturales con alteraciones del suelo y de la flora; la contaminación del agua y la emisión de gases a la atmósfera.

Un contaminante en el medio ambiente se define como un producto con un elevado fondo geoquímico, y cuando los contaminantes suponen una amenaza para los organismos se consideran peligrosos. Cuando el agua entra en contacto con sustancias contaminantes, se ve comprometida y esto tiene un impacto directo en la salud humana, ya que el agua puede ser utilizada para el riego o la preparación de alimentos, la ingestión directa o el contacto con la piel (Vieira et al, 2015).

Del mismo modo, el suelo se ve comprometido cuando los lixiviados (residuos orgánicos e inorgánicos degradados) son arrastrados por la lluvia. Cuando el lixiviado se mezcla con el suelo, puede comprometer sus funciones potenciales. Otro problema ambiental notable que pone en peligro el medio ambiente y la salud de las personas y los animales es la producción de biogás, cuando la materia orgánica contenida en los residuos se fermenta y alcanza una determinada temperatura. Este biogás agrava la contaminación y el efecto invernadero (Vieira et al, 2015). Específicamente con respecto a la prevención de la degradación de los mares, el Principio 7 afirma la responsabilidad del Estado de tomar medidas para prevenir la contaminación marítima:

Principio 7: Los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud humana, los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de vertido o impedir otros usos legítimos del mar (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.7).

Este principio reconoce la importancia de los mares para el equilibrio medioambiental, salvaguardando la vida marina. El principio está imbricado en cuestiones relevantes, como la interconexión de la preservación de los océanos y la vida marina en

estrecha relación con la salud humana. La premisa es que la calidad de la diversidad de los recursos alimentarios que se encuentran en los océanos se ve comprometida por la contaminación de los mares, lo que tiene consecuencias para la ingestión humana, especialmente en las comunidades costeras que dependen casi exclusivamente de estos recursos para su supervivencia.

El Principio 8 establece la relación entre el desarrollo económico y el desarrollo social desde una perspectiva sostenible: "Principio 8: El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un medio favorable de vida y de trabajo y para crear en la tierra las condiciones necesarias para el mejoramiento de la calidad de la vida" (Naciones Unidas, 1972, Principio 8).

En resumen, el desarrollo sostenible puede considerarse una forma de desarrollo que pretende satisfacer las necesidades actuales de una sociedad sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras mediante el uso racional de los recursos:

El concepto de desarrollo sostenible presupone un crecimiento económico cuidadoso y responsable, con el fin de extraer beneficios para el presente de los recursos y tecnologías disponibles, sin poner en peligro las reservas que se legarán a las generaciones futuras. Esta determinación incumbe a todos: organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, poderes públicos y comunidad, imbuidos del propósito de llevar a cabo una correcta gestión de las poblaciones que habitan la tierra y desempeñan, cada uno a su vez, un papel de importancia fundamental en el mantenimiento del equilibrio ecológico (Lombardi, 2018, p.22).

Los pilares del desarrollo sostenible son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. Por lo tanto, es comprensible que las sociedades busquen el desarrollo económico porque es la búsqueda del enriquecimiento de las naciones y, a través de la generación de riqueza, es posible influir en otras naciones y, a través de la construcción de un Estado fuerte, buscar el desarrollo social que, además de otras variables, incluye consideraciones sobre la salud pública y la calidad de la educación, la creación de empleo y la seguridad pública como algunos de sus pilares. El Principio 9 incluye:

Principio 9: Las deficiencias medioambientales causadas por el subdesarrollo y las catástrofes naturales plantean graves problemas. La mejor manera de remediarlas es acelerando el desarrollo, mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complementen los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda puntual que puedan necesitar (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.9).

El Principio 9 conecta el subdesarrollo con los problemas medioambientales. Aborda la vulnerabilidad de los países en desarrollo a las catástrofes naturales, generando una respuesta para acelerar el desarrollo aliviando la pobreza y respondiendo a los problemas medioambientales. El Principio 10 hace hincapié en la necesidad de obtener materias primas y productos de consumo básicos, garantizando una buena organización del medio ambiente:

Principio 10: Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados a partir de productos básicos y materias primas son elementos esenciales para la gestión medioambiental, ya que deben tenerse en cuenta los factores económicos y los procesos ecológicos (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.10).

Para que haya desarrollo sostenible, es necesario contemplar un crecimiento económico que alcance a todos los sectores de la población, es decir, debe ser de carácter extensivo; se debe garantizar que la calidad de vida actual no interfiera en la calidad de vida de las generaciones futuras mediante la conservación de los hábitats, la reducción del consumo y de la contaminación y el desarrollo social, contemplando el acceso a los derechos fundamentales, incluyendo la salud, la educación, la infraestructura básica y el trabajo (Simão, 2017, p. 09-15).

Por lo tanto, el desarrollo sostenible se basa en la constatación de que el desarrollo económico se produce sobre la base de la conciencia de la importancia de preservar los recursos naturales y teniendo en cuenta lo social y la equidad:

[...] La protección del medio ambiente debe entenderse como parte integrante del proceso de desarrollo y no puede considerarse de forma aislada; aquí es donde entra en juego una pregunta en la que quizá nunca hayas pensado: ¿cuál es la diferencia entre crecimiento y desarrollo? La diferencia es que el crecimiento no conduce automáticamente a la igualdad ni a la justicia social, porque no tiene en cuenta ningún aspecto de la calidad de vida que no sea la acumulación de riqueza, que está en manos de unos pocos individuos de la población. El desarrollo, en cambio, se ocupa de la generación de riqueza, pero su objetivo es distribuirla, mejorar la calidad de vida de toda la población, teniendo en cuenta la calidad medioambiental del planeta (Carvalho *et al*, 2015, p. 115).

Se entiende que es a través de una planificación estratégica del desarrollo que tenga en cuenta los objetivos de sostenibilidad como la práctica sostenible puede incidir en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. En este punto, el Principio 11 subraya que la regulación de las políticas medioambientales debe fomentar el



crecimiento y el desarrollo de los países, sin restringir sus acciones para mejorar la vida de las personas.

Principio 11: Las políticas medioambientales de todos los Estados deben tener como objetivo aumentar el potencial de crecimiento actual o futuro de los países en desarrollo y no deben restringir este potencial ni obstaculizar la consecución de mejores condiciones de vida para todos. Los Estados y las organizaciones internacionales deben adoptar las medidas necesarias para llegar a un acuerdo con el fin de abordar las consecuencias económicas que podrían derivarse de la aplicación de medidas medioambientales a escala nacional e internacional (Naciones Unidas, 1972, princ.11).

El Principio 11 exige que las políticas de equilibrio medioambiental no creen barreras al desarrollo económico de las naciones. Se buscan modelos de desarrollo que puedan generar un crecimiento basado en las premisas de la sostenibilidad. El Principio 12 exige la cooperación entre países para crear modelos de desarrollo.

Principio 12: Deben destinarse recursos a la preservación y mejora del medio ambiente, teniendo en cuenta las circunstancias y necesidades especiales de los países en desarrollo y los gastos que puedan suponer la inclusión de medidas de conservación del medio ambiente en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de ofrecerles, cuando lo soliciten, más asistencia técnica y financiera internacional con este fin (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.12).

Se expresa la necesaria asignación de recursos para la preservación ambiental, pues se entiende que las políticas de sostenibilidad requieren un compromiso global. La planificación de medidas de preservación ambiental aliadas al desarrollo económico de las naciones debe formar parte de los planes nacionales y contar con el apoyo de los países que han suscrito estas premisas:

Principio 13: Para lograr un uso más racional de los recursos y mejorar así las condiciones medioambientales, los Estados deben adoptar un enfoque integrado y coordinado en la planificación de su desarrollo, de modo que se garantice la compatibilidad entre el desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el entorno humano en beneficio de su población (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.13).

La premisa subyacente es el desarrollo integrado con la protección del medio ambiente en un enfoque interdisciplinario que implica el conocimiento de las ciencias medioambientales, la economía y las ciencias sociales. Se considera que la calidad del medio ambiente debe ir asociada a la proporcionalidad de los beneficios para la población,

así como la atención al consumo sostenible. La sociedad contemporánea, con sus artilugios altamente tecnológicos, fomenta la cultura del consumo y el culto a la vanidad, lo que se traduce en una explotación desenfadada de los recursos naturales para satisfacer las necesidades de consumo y en un patrón de comportamiento individualista. Sin embargo, en los discursos de la globalización, los valores se transmiten de tal manera que la política desarrolla condiciones favorables para garantizar oportunidades a todos para obtener una posición favorable en el mercado laboral y entrar en el mundo consumista, basando los valores en los derechos humanos, el respeto a la diversidad, la sostenibilidad y la inclusión:

Hay que establecer un paralelismo entre crecimiento y desarrollo. La diferencia es que el crecimiento no conduce automáticamente a la igualdad ni a la justicia social, porque no tiene en cuenta ningún aspecto de la calidad de vida que no sea la acumulación de riqueza, que está en manos de unos pocos individuos de la población (Carvalho et al, 2015, p. 110).

El discurso diverge de la práctica, la ética se debate constantemente como una forma emergente de comportamiento en el mundo contemporáneo, pero los esfuerzos por exponer al hombre como mercancía y como consumidor alejan la práctica que llevaría a luchar por valores emergentes que trabajan por la justicia, la igualdad, la solidaridad, la autonomía y la dignidad con el fin de construir las condiciones para satisfacer las necesidades fundamentales de los individuos.

El concepto de desarrollo sostenible, además de las prácticas que protegen el medio ambiente, se convierte en un medio para conciliar objetivos contradictorios, como las acciones que promueven el crecimiento económico en consonancia con la protección del medio ambiente. Para Simão (2017, p. 11), el desarrollo sostenible prioriza la atención a la población más vulnerable, dándoles subsidios para acceder a bienes y servicios.

Proteger el medio ambiente al mismo tiempo que se fomenta el desarrollo requiere instrumentos eficaces para superar los desafíos regionales y superar las diferencias. El Principio 14 establece: "Principio 14: La planificación racional es un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente" (Naciones Unidas, 1972, Principio 14).

Al darse cuenta de que la urbanización entre las naciones se expande sin freno, el Principio 15 expresa la preocupación por la planificación urbana, y también hace hincapié en el rechazo de cualquier proyecto de racismo y dominación:

Principio 15: La planificación debe aplicarse a los asentamientos humanos y a la urbanización con el fin de evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio ambiente y lograr los máximos beneficios sociales, económicos y medioambientales para todos. En este sentido, deben abandonarse los proyectos orientados a la dominación colonialista y racista (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.15).

La ciudad es una forma de apropiación del espacio urbano producido y aparece como un bien material, consumido según las leyes de la reproducción del capital. El espacio urbano es un producto con un uso específico y un valor de cambio. En este sentido, Carlos (2007, p. 85) añade que la historia humana "tiene una dimensión espacial y emerge en la vida cotidiana de las personas a través del modo de vida urbano. Como resultado de la producción y reproducción de los seres humanos, lo urbano es un producto histórico, al mismo tiempo que es una realidad presente e inmediata". Es también el resultado de la dinámica de desarrollo de las fuerzas productivas plenamente desarrolladas, y más concretamente de las grandes aglomeraciones, donde las condiciones generales de producción están más desarrolladas.

El fenómeno de la urbanización ha sido abrumador, especialmente en el Tercer Mundo, y las ciudades se han convertido en las representaciones organizativas del espacio, siendo su forma el resultado del comportamiento de la sociedad que la ocupó, como la historia, las formas de utilización de ese espacio, el sistema de producción y los conflictos sociales y culturales. Lefebvre (1986) define la ciudad como un conjunto de relaciones establecidas entre estos elementos.

Diferentes metrópolis se construyeron a partir de la marginalización de las clases populares, alejándolas del acceso a bienes y servicios, lo que condujo a una mayor desigualdad social. Como ejemplo, Santos (1993) explica que la política de limpieza y embellecimiento sobre la que se construyeron las grandes metrópolis brasileñas impuso la segregación de las clases sociales, especialmente de la población negra. Souza (2015) añade que la reubicación de las familias de los centros urbanos a lugares distantes y la destrucción de las favelas son la afirmación de la urbanización a través de la segregación por clase económica.

Silva (2015) explica que, sin inclusión en el mercado laboral, la población negra permaneció al margen de la sociedad y se trasladó a las favelas mediante incentivos gubernamentales para que permanecieran aislados y no supusieran una amenaza para el orden público. El Principio 16 hace recomendaciones para que las políticas demográficas, respetando los derechos humanos, regulen los nacimientos y/o la migración

en regiones donde la alta o baja densidad de población suponga un riesgo medioambiental:

Principio 16: En las regiones donde exista el riesgo de que el ritmo de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio ambiente o al desarrollo, o donde la baja densidad de población pueda impedir la mejora del entorno humano y limitar el desarrollo, deben aplicarse políticas demográficas que respeten los derechos humanos fundamentales y cuenten con la aprobación de los gobiernos interesados (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.16).

El Principio 16 explora la compleja interrelación entre la densidad de población y la calidad del medio ambiente. Este Principio aborda las tensiones provocadas por el crecimiento acelerado de la población, así como los obstáculos al desarrollo frente a la escasez de población. También hace hincapié en la flexibilidad de la planificación para que pueda tener en cuenta las dimensiones únicas de cada realidad a la que se destina. Para ello, el siguiente Principio demuestra la necesidad de confiar en las instituciones de gobierno para gestionar y controlar los recursos utilizados para mejorar la calidad de vida de las personas:

Principio 17: Debe confiarse a instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, gestionar o controlar el uso de los recursos medioambientales de los Estados con el fin de mejorar la calidad del medio ambiente (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.17).

El Principio 17 señala que la gestión eficaz de los recursos ambientales, en consonancia con la promoción de una calidad ambiental superior, requiere un enfoque que abarque no sólo prácticas sostenibles, sino también una estructura institucional sólida y competente. El Principio 17 recuerda la centralidad de las instituciones nacionales en la conducción de las políticas ambientales y enfatiza la necesidad de fortalecerlas, apoyándolas para que contribuyan a un futuro ambientalmente sostenible y próspero. Para fomentar el desarrollo social y económico y buscar vías hacia el bienestar humano, el Principio 18 menciona el papel central de la ciencia y la tecnología:

Principio 18: Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, la ciencia y la tecnología deben utilizarse para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente, para resolver los problemas medioambientales y para el bien común de la humanidad (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.18).

El Principio 18 refuerza la necesidad de la ciencia y la tecnología como

mecanismos cruciales para promover el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. La ciencia y la tecnología desempeñan así un papel en la anticipación, prevención y solución de los retos medioambientales. También actúa como motor del bienestar colectivo, contribuyendo al desarrollo socioeconómico. Este principio denota la aparición de un enfoque cooperativo, ético e integrador de la aplicación de la ciencia y la tecnología en las políticas medioambientales y de desarrollo.

En la dimensión de la concienciación sobre la importancia del desarrollo sostenible y el papel receptivo de cada ciudadano e institución en las prácticas de preservación del medio ambiente, el Principio 19 destaca la Educación Ambiental como uno de los puntos importantes para las políticas de sostenibilidad:

Principio 19: El esfuerzo por educar tanto a los jóvenes como a los adultos en cuestiones medioambientales, con la debida atención a los sectores menos favorecidos de la población, es esencial para sentar las bases de una opinión pública bien informada y de un comportamiento de los individuos, las empresas y las colectividades inspirado por el sentido de su responsabilidad de proteger y mejorar el medio ambiente en todas sus dimensiones humanas. Es igualmente esencial que los medios de comunicación eviten contribuir al deterioro del entorno humano y, por el contrario, difundan información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, para que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.19).

La educación ambiental se creó para deconstruir la visión antropocéntrica del hombre sobre la naturaleza y el uso de sus recursos. Con la Revolución Industrial y la llegada de las universidades, se intensificó la creación de tecnologías, viéndose la naturaleza como un recurso inagotable y la educación como una forma posible de concienciar sobre la preservación del medio ambiente. Desde la década de 1950, la explotación ambiental se intensificó, dado el auge de la explotación inconsciente, el desarrollo de tecnologías para explotar los recursos naturales a gran escala, con el apoyo de gobiernos e institutos (Loureiro et al, 2015).

A lo largo de la historia, se ha comprendido que los problemas ambientales no sólo están relacionados con la degradación del medio ambiente, sino también con la crisis del modelo capitalista de civilización (Melo, 2021). El modo de vida capitalista ha llevado a intensificar la producción, la acumulación y la explotación de los recursos hasta el agotamiento. Es en este sentido que la Educación Ambiental Crítica presupone que los sujetos, en un movimiento dialéctico protagonizado por la palabra y el reconocimiento del Otro, avancen hacia la construcción de un proyecto de vida innovador basado en la

sostenibilidad y la justicia social (Layrargues, 2018).

La educación, en este sentido, se presenta como conductora de la reflexión sobre la naturaleza y la vida, con la intención de transformar la realidad. La educación contemporánea exige que los conceptos y conocimientos sean transmitidos en el contexto sociohistórico de la escuela y reflexionados, generando un impacto inmediato en las desigualdades sociales resultantes del modelo capitalista explotador (Janke, 2012).

Desde la primera etapa de la educación básica, es decir, la Educación Infantil, los niños deben estar en contacto con los conceptos de la Educación Ambiental porque, como afirman Guimarães y Lopes (2019), los niños de la época contemporánea viven en medio de la velocidad, la fluidez de la información, el acortamiento de las distancias y la efimeridad, actuando como sujetos históricos, construyéndose y construyendo en un proceso multifacético y complejo. Las prácticas pedagógicas, como experimentos con otros y consigo mismo, son metamórficas y se construyen a partir de la comprensión de la condición humana y de su poder de transformación (Nogueira, 2021).

En el contexto de la educación y el conocimiento como valor para el desarrollo, el Principio 20 hace hincapié en la promoción de la ciencia y la tecnología en los países en desarrollo, en respuesta al deseo de resolver los desafíos ambientales. El intercambio de información se afirma en el Principio en cuestión:

Principio 20: La investigación y el desarrollo científicos sobre problemas medioambientales, tanto nacionales como multinacionales, deben fomentarse en todos los países, especialmente en los países en desarrollo. En este caso, debe apoyarse y fomentarse el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencias transferibles para facilitar la solución de los problemas medioambientales. Las tecnologías medioambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo de forma que se favorezca su difusión generalizada, sin que constituyan una carga económica para estos países (Naciones Unidas, 1972, princ.20).

El desarrollo de la cooperación científica entre países tiene lugar con la intención de resolver conjuntamente problemas que se presentan en diversos contextos, comprometiendo aspectos medioambientales y de desarrollo a nivel nacional e internacional. Se hace referencia a las redes de cooperación tanto para la información como para las tecnologías que pueden actuar para maximizar la gestión de los recursos y evitar la degradación del medio ambiente. También se hace hincapié en que el Principio de cooperación entre naciones no vulnera la soberanía de cada Estado para explotar sus recursos naturales, como deja claro el Principio 21:

Principio 21: De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política medioambiental y la obligación de garantizar que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen el medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.21).

El Principio 21 decreta la autonomía de los estados para gestionar y explotar sus propios recursos naturales, siguiendo sus propias políticas de planificación y medio ambiente. Se reflexiona sobre la importante interrelación entre la necesidad de desarrollo económico de los Estados y las políticas de protección del medio ambiente, teniendo en cuenta el contexto mundial. Las interacciones dinámicas entre soberanía y responsabilidad, desarrollo y protección, así como entre acción local e impacto global, hacen de este principio uno de los centros del derecho ambiental internacional. Reforzando el sentido de la cooperación internacional, el Principio 22 considera la reparación a las víctimas de la degradación ambiental:

Principio 22: Los Estados deben cooperar para seguir desarrollando el derecho internacional en materia de responsabilidad e indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de dichos Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ.22).

Bajo los auspicios del Derecho internacional del medio ambiente, el Principio 22 aborda la elaboración de directrices y mecanismos de indemnización para las víctimas que hayan sufrido daños ambientales transfronterizos. Se trata de un marco de responsabilidad colectiva que pone de relieve la interconexión mundial de los ecosistemas. Anima a reflexionar sobre un órgano de gestión sólido para la gobernanza cooperativa internacional. Aunque los Principios de la Declaración de Estocolmo se dirigen a los países signatarios de la Organización de las Naciones Unidas, el Principio 23 revela la necesidad de prestar atención a las particularidades de cada país en cuanto a su capacidad para cumplir los requisitos de la Declaración:

Principio 23: Sin perjuicio de los criterios consensuados por la comunidad internacional y de las normas que deberán definirse a nivel nacional, en todos los casos será imprescindible considerar los sistemas de valores imperantes en cada país, y la aplicabilidad de normas que, aunque válidas para los países más avanzados, pueden resultar inadecuadas y tener un elevado coste social para los países en desarrollo (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ. 23).

Aborda la necesidad de un enfoque adaptativo de la gestión medioambiental, haciendo hincapié en el respeto de las condiciones, los sistemas de valores y las capacidades de cada país participante en la Declaración. Este Principio afirma que la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible son empresas mundiales que requieren una cooperación y solidaridad internacionales estratégicas. Ello se debe a que tiene en cuenta las desigualdades entre países en cuanto a su desarrollo. También hace hincapié en que la gobernanza medioambiental y las estrategias aplicadas deben ser justas, equitativas y sensibles a las diferencias culturales para ser eficaces y sostenibles a largo plazo. Sin embargo, del Principio 24 se desprende claramente que, incluso frente a las diferencias de recursos y desarrollo, los países participan en pie de igualdad en los debates internacionales que buscan soluciones a los problemas medioambientales:

Principio 24: Todos los países, grandes y pequeños, deben tratar las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejora del medio ambiente con espíritu de cooperación y en pie de igualdad. Es esencial cooperar para controlar, prevenir, reducir y eliminar eficazmente los efectos nocivos que las actividades realizadas en cualquier esfera puedan tener sobre el medio ambiente, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales, o por otros medios apropiados, respetando al mismo tiempo la soberanía y los intereses de todos los Estados (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ. 24).

Siempre refiriéndose a las desigualdades de recursos y capacidades de los países, el Principio 24 trae a colación los acuerdos bilaterales y multilaterales como posibles vías para igualar fuerzas, promoviendo acciones para prevenir la degradación del medio ambiente, al tiempo que se evitan riesgos para la salud humana derivados de actividades que causan contaminación en los ecosistemas. Los acuerdos deben ser supervisados por los países, garantizando que el trabajo se lleva a cabo de forma eficaz y se logran soluciones a los problemas:

Principio 25: Los Estados deben velar por que las organizaciones internacionales lleven a cabo una labor coordinada, eficaz y dinámica de conservación y mejora del medio ambiente (Naciones Unidas, 1972, princ. 23).



El Principio mencionado establece expresamente la necesidad de que las organizaciones internacionales actúen con rapidez y sinergia. Corresponde a los Estados velar por que las organizaciones trabajen de forma armoniosa y eficaz, teniendo en cuenta las variadas y entrelazadas cuestiones medioambientales. Se fomenta la innovación, la adaptabilidad y la mejora continua de las estrategias y aplicaciones medioambientales. Este principio fomenta la movilización y la cooperación a escala mundial, con el objetivo tanto de conservar como de mejorar progresivamente el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Por último, el Principio 26, el último de la Declaración de Estocolmo vuelve sobre la cuestión de la destrucción masiva, mencionando las bombas nucleares:

Principio 26: El hombre y su entorno deben ser liberados de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción masiva. Los Estados deben esforzarse por llegar lo antes posible a un acuerdo -en las instancias internacionales pertinentes- sobre la eliminación y destrucción completa de tales armas (Organización de las Naciones Unidas, 1972, princ. 26).

El texto anterior muestra que los primeros principios están relacionados con el medio ambiente y los demás con cuestiones económicas y políticas. Para preparar esta reunión se elaboró un informe en el que se llegaba a la conclusión de que las causas de los principales problemas medioambientales de los países industrializados eran distintas de las de los países en desarrollo, ya que en estos últimos los problemas estaban relacionados con la pobreza tanto urbana como rural. En estos países, la falta de agua potable y saneamiento básico, las viviendas inadecuadas, la nutrición insuficiente y las enfermedades provocan problemas medioambientales. En el caso de los países industrializados, los problemas se derivaban de la propia actividad industrial y podían resolverse con el propio desarrollo, por lo que no era necesario desarrollar programas de bienestar para superar la pobreza (Barbieri, 2020, p.24). En esa época, hubo un cambio en la visión del medio ambiente en el desarrollo económico, dando origen al PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (hoy ONU Medio Ambiente) y a nuevas reuniones para discutir y desarrollar el tema. Como resultado, se crearon organismos gubernamentales en varios países para vigilar y controlar el uso de los recursos naturales y reducir la contaminación.

Sin embargo, al cabo de 10 años, se constató que los proyectos sólo se habían aplicado parcialmente y que seguían existiendo situaciones de deterioro ambiental, deforestación, degradación del suelo y del agua y desertificación (Barbieri, 2020, p. 35). Así, en la Asamblea Mundial de Estados organizada por el entonces PNUMA, se aprobó la Declaración de Nairobi (Estocolmo+10), en la que se afirma que las amenazas al medio ambiente se ven agravadas tanto por la pobreza como por el consumo derrochador, guardando las debidas proporciones.

El concepto de desarrollo sostenible se utilizó formalmente por primera vez en la asamblea de las Naciones Unidas (ONU) en 1979, pero el concepto de sostenibilidad es conocido por el hombre desde hace cientos de años. En 1983, la ONU celebró otra conferencia sobre cuestiones medioambientales, titulada Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, pero el informe Brundtland vio la luz en 1987.

En 1980, se acuñó el término "desarrollo sostenible" en el documento "Estrategia Mundial de Conservación", elaborado a petición del PNUMA, y su concepto era "la modificación de la biosfera y la aplicación de los recursos humanos, financieros, vivos y no vivos para satisfacer las necesidades humanas y mejorar la calidad de la vida humana" (Barbieri, 2020, p. 40).

Para ser sostenible, esta modificación de la biosfera dependería de la forma en que se utilizara y de la posibilidad de un suministro continuo de recursos, generando bienestar social y económico para las generaciones presentes y futuras. La Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por la ONU a principios de los años 80, supuso un gran avance para las teorías sobre el desarrollo sostenible y el inicio de la creación de teorías para conseguirlo. Los principales objetivos de la comisión eran evaluar el estado del medio ambiente, examinar los problemas relacionados con él y formular propuestas encaminadas al desarrollo sostenible, así como analizar la viabilidad y aplicabilidad de dichas propuestas, creando mecanismos de cooperación internacional entre países, ONG, empresas y particulares, animándolos a comprometerse en la lucha por el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente.

Un importante informe elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo se publicó con el nombre de "Nuestro Futuro Común", y se conoció como el Informe Brundtland, llamado así en honor de la presidenta Gro Harlem Brundtland. El informe planteaba cuestiones críticas sobre la relación entre la humanidad y el medio ambiente. El documento iba dirigido a los gobiernos nacionales y formulaba recomendaciones sobre cómo debía avanzar el desarrollo sostenible a nivel de políticas

públicas. Las principales recomendaciones del informe son: preservar la biodiversidad y reducir la velocidad del proceso de urbanización salvaje para reducir la agresión a la naturaleza; el uso de tecnologías ecológicas en la producción industrial, evitando el uso de materias primas contaminantes y perjudiciales para el medio ambiente, y fomentando el uso y desarrollo de nuevas fuentes de energía renovables (Brundtland, 1991).

Los principales objetivos del informe eran reanudar el crecimiento mundial, cambiar la calidad del desarrollo, incluir la preocupación por el medio ambiente en las decisiones políticas, mantener un nivel de población sano, reorientar la producción tecnológica y satisfacer las necesidades de la población de forma equitativa y eficaz sin dañar el medio ambiente (Brundtland, 1991), así como controlar las tasas de natalidad.

Posteriormente, en 1992, se celebró en Río de Janeiro la "Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de la Tierra, o Río-92 o Eco-92", en la que participaron delegaciones de 178 países. La reunión produjo los siguientes documentos Declaración de Río de Janeiro (o Carta de la Tierra), Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Declaración de Principios sobre los Bosques y la entonces Agenda 21 (Barbieri, 2020, p. 82).

La Declaración de Río de Janeiro, siguiendo la estructura original establecida por la Declaración de Estocolmo, tiene 27 principios, entre ellos la responsabilidad por el daño ambiental, la no transferencia de actividades causantes de degradación ambiental de un país a otro, la precaución cuando hay amenaza de daño grave o irreversible, el que contamina paga, que debe asumir los costos de la contaminación que ha causado, la evaluación de los impactos ambientales y la responsabilidad común, pero diferenciada según el nivel de desarrollo del país (Barbieri, 2020, p. 87).

La llamada "Cumbre de la Tierra" (o Río+5) tuvo lugar en Nueva York y tuvo como objetivo analizar la Agenda 21, un programa internacional para establecer parámetros para el desarrollo sostenible, que abarca temas como la lucha contra la pobreza, el cambio de los patrones de consumo, la protección y promoción de las condiciones de salud humana, la protección de la atmósfera, la lucha contra la deforestación, la lucha contra la desertificación y la sequía, y la promoción del desarrollo rural y agrícola sostenible.

Como explica Barbieri (2020, p. 111), representaba una especie de manual para que los países, las regiones y las comunidades lo aplicaran en sus procesos de transición, como un plan de acción. Por ello, dependía exclusivamente de la política gubernamental y

de la movilización de la sociedad, exigiendo la creación de agendas nacionales, subnacionales y locales.

Derivado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1990, cuyo objeto eran las consecuencias del cambio climático, en este caso derivadas del aumento de la temperatura de la atmósfera terrestre, el Protocolo de Kioto, aprobado en 1997, estableció objetivos de limitación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para controlar y reducir el calentamiento (Barbieri, 2020, p. 91).

Posteriormente, el Protocolo de Kioto se actualizó en 2012, aumentando los porcentajes de control y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Seguidamente, en el año 2000, se establecieron los denominados "Objetivos de Desarrollo del Milenio" (ODM), que consistían en ocho (08) objetivos globales a aplicar por los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de reducir la pobreza extrema y el hambre (Roma, 2019, sin paginación).

La "Declaración del Milenio de las Naciones Unidas", que dio origen al establecimiento de los ocho objetivos, fue aprobada en la asamblea general denominada "Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas", celebrada en Nueva York en el año 2000.

Los objetivos se establecieron en porcentajes a fijar por los Estados miembros para 2015: erradicar la pobreza extrema y el hambre, universalizar la enseñanza primaria, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y establecer una alianza mundial para el desarrollo de un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio (Roma, 2019, sin paginación).

En 2002 se celebró en Johannesburgo Río+10, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, a la que asistieron representantes de 192 países con el objetivo de promover la Agenda 21 en favor del desarrollo sostenible, especialmente en lo relativo al agua, el saneamiento, la energía, la salud y el medio ambiente (Barbieri, 202, p.143).

En esta reunión, la "Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y un Plan para la Aplicación de las Decisiones" estableció que la erradicación de la pobreza, los cambios en los patrones de producción y consumo y la gestión de los recursos naturales son requisitos fundamentales para el desarrollo sostenible en un mundo globalizado.

Barbieri (2020, p. 148) realiza un análisis crítico de esta propuesta, destacando que

en aquel momento existían dos movimientos antagónicos en auge: el desarrollo sostenible y el neoliberalismo. Basado en la doctrina de la política económica liberal, el neoliberalismo considera que el mercado es el mecanismo más eficaz para asignar los recursos productivos de una sociedad y no debe estar sujeto a ninguna intervención estatal que cree un obstáculo a esta libertad, excepto a nivel macroeconómico para evitar crisis cíclicas a nivel institucional o competencia depredadora, y en este sentido, en principio, pondría en peligro el desarrollo sostenible.

Pero el autor subraya que los dos movimientos podrían coexistir, ya que propuestas neoliberales como la asignación de recursos utilizados para financiar gastos burocráticos y empresas ineficientes en algunos estados podrían utilizarse para viviendas, escuelas, hospitales, agua tratada, entre otras cosas. En este entorno, se han creado organizaciones empresariales alineadas con el movimiento del desarrollo sostenible, haciendo posible que la industria y el comercio sean socios del desarrollo sostenible en un entorno de mercados abiertos y competitivos y precios que reflejen los costes de los recursos.

En 2012, se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río +20, con el objetivo de garantizar un compromiso con el desarrollo sostenible mediante la evaluación de los progresos realizados y la identificación de las lagunas existentes, haciendo hincapié en el desarrollo económico y social sostenible (Barbieri, 2020, p. 152).

En esta reunión se elaboró un documento denominado "El futuro que queremos", en el que se renovaban todos los compromisos adquiridos en materia de desarrollo sostenible y se promovía un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental para las generaciones presentes y futuras (Barbieri, 2020, p. 152). Este documento incluía el compromiso de crear nuevos objetivos y metas de desarrollo sostenible a partir de 2015, abarcando el periodo comprendido entre 2016 y 2030. De hecho, en 2013 se creó un grupo de trabajo formado por 30 representantes de los Estados miembros y en 2014 se presentó un informe final con la propuesta de 17 objetivos y 169 metas (Barbieri, 2020, p. 176).

En 2015, se aprobó el documento "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", que representa un plan de acción para erradicar el hambre y la pobreza, proteger el planeta de la degradación, garantizar una vida próspera y plena y promover la paz a través de 17 objetivos, a saber: erradicación de la pobreza; hambre cero y agricultura sostenible; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua

limpia y saneamiento; energía limpia y asequible; trabajo decente y crecimiento económico; industrias, innovación e infraestructuras; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; consumo y producción responsables; acción contra el cambio climático global; vida en el agua; vida en la tierra; paz, justicia e instituciones eficaces; alianzas y medios de implementación (Barbieri, 2020, p. 183).

Para celebrar el 50º aniversario de la Conferencia de Estocolmo de 1972, en 2022 se celebró en Estocolmo el "Estocolmo +50 - Un planeta sano para la prosperidad de todos - Nuestra responsabilidad, nuestra oportunidad", con la participación de 113 países y el objetivo de analizar lo que se ha conseguido en estos 50 años, y lo que se puede aplicar de forma efectiva a partir de la Agenda 2030 y la elaboración de diversas recomendaciones, entre ellas el reconocimiento y la aplicación del derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, saludable y sostenible, que pueden consultarse en la página web del mismo nombre que la conferencia, "Stockholm50. global".

Una vez más, el debate se centró en los esfuerzos de cooperación y colaboración internacional para hacer frente al cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación y los residuos. La aplicación efectiva de los objetivos propuestos requiere políticas públicas a medio y largo plazo, que pasan necesariamente por la fiscalidad, que es lo que propone esta investigación.

Según Haddad (2023, p.189), las acciones del mercado no son suficientes, sino que debe haber un mínimo de regulación estatal para promover el crecimiento sostenible, la distribución social justa de la renta y la riqueza combinada con la conservación, preservación y rehabilitación de los ecosistemas. Lo justifica diciendo que los objetivos propuestos son hechos históricos a largo plazo que requieren consenso político entre los diferentes grupos sociales y políticas públicas con planificación a largo plazo. En este caso, es necesario transformar las estructuras de producción y consumo y las instituciones que formulan y aplican las políticas públicas.

De hecho, cuando las políticas públicas se llevan a cabo en el corto plazo, en realidad son "ajustes incrementales" y, según Haddad (2023, p. 196), en este caso, cuando se encuentra una brecha entre una realidad observada y una situación ideal, se adoptan medidas que resuelven un problema, pero crean otro. Por lo tanto, las políticas públicas deben aliarse a un proceso de regulación económica que tenga como objetivo corregir las distorsiones del mercado y asignar a cada bien o servicio su valor real y, en consecuencia, el sistema fiscal, incluido el coste de las denominadas externalidades ambientales.

Las externalidades medioambientales representan los costes derivados de la

contaminación u otras formas de uso que provocan la degradación de los recursos naturales que soportan las comunidades. Estos costes deben incluirse en las cuentas del agente que los causa, especialmente a través de la fiscalidad diferenciada (Pearce, 2022, p. 472).

La tributación diferenciada debe ser más onerosa y no beneficiarse de ninguna subvención por parte del Estado, lo que ahora se conoce como "subvención perversa", de modo que la tributación sería proporcional al impacto ambiental del proceso de producción del bien o servicio en cuestión. En sus estudios, Pearce (2022, p. 476) propone la aplicación de una contabilidad medioambiental que obligue a las empresas a incluir las externalidades positivas y negativas en sus informes financieros y les permita analizar la existencia o no de sostenibilidad en términos de capital humano y medioambiental:

Si los impuestos que pagan los ciudadanos son, en última instancia, un reflejo del sistema de valores de la sociedad, entonces deberíamos tener un sistema fiscal que fomente la creación de empleo, la revitalización de las comunidades locales, la conservación de los recursos naturales, la eliminación de la contaminación y la innovación industrial (Pearce, 2022, p.478).

Uno de los temas principales de la Conferencia Río +20 fue la "economía verde", cuyo objetivo es promover este modo de producción y consumo y la necesaria revisión de los valores de la sociedad en favor de un desarrollo económico sostenible.

Barbieri (2020, p. 157) señala que la llamada "economía verde" comenzó a estudiarse y debatirse a partir del siglo XX, especialmente a través de la contribución de diversas organizaciones vinculadas a las Naciones Unidas, en este caso mediante la creación de modelos e instrumentos de gestión medioambiental. Un ejemplo de ello es la "Producción más Limpia", basada en la aplicación continua de una estrategia preventiva integrada de procesos y productos que permita obtener beneficios económicos y sociales tanto para la salud humana como para el medio ambiente.

La economía verde contrasta con la economía marrón, en este caso basada en combustibles fósiles y prácticas que utilizan los recursos naturales de forma despilfarradora y contaminante, que ha prevalecido hasta ahora. Con esta idea se creó en 2011 la Plataforma de la Industria Verde, que reúne a representantes de varios países y empresas para compartir las mejores prácticas en investigación, innovación y tecnologías limpias (Barbieri, 2020, p. 159).

Por lo tanto, este modelo de una verdadera economía debe promover el desarrollo y el crecimiento económico respetando la capacidad de carga del planeta y los límites

ecológicos, presentando Pearce (2022, p. 497) elementos fundamentales como el pleno desarrollo, es decir, con sus máximas realizaciones posibles y el disfrute de todas las dimensiones de los derechos humanos; los límites planetarios para mantener la integridad de la vida en el planeta; el crecimiento económico posmoderno que opera dentro de estos límites planetarios y las generaciones presentes y futuras.

Según Tapia (2016, p. 38), además de ser aliado del desarrollo sostenible, el crecimiento económico también debe erradicar la pobreza, por lo que se debe considerar la calidad de este crecimiento y cómo se distribuyen los beneficios que genera para todos.

También subraya que el desarrollo y el consiguiente crecimiento dependen de los objetivos sociales fijados por los poderes públicos, que incluyen, entre otras cosas, la mejora de la educación, la sanidad, la alimentación y la distribución equitativa de la riqueza.

La economía verde impone, entre diversas obligaciones y compromisos, una carga financiera al contaminador por adquirir la autorización del "derecho a contaminar", objetivos de reducción de actividades o medios contaminantes, transparencia informativa, cooperación internacional, en definitiva, pretende producir bienes y servicios de forma limpia.

Aunque representa la parte más pequeña de la economía, la economía verde se ha ido desarrollando y para algunos representa la "nueva revolución industrial", por lo que es necesario un mayor apoyo del mercado financiero y más políticas públicas desde la administración pública, sin perjuicio de las ya existentes (Tapia, 2016, p. 47).

Respecto al mercado financiero, Tapia (2016, p. 47) pone incluso el ejemplo de la llamada "hipoteca ecológica o verde", puesta a disposición por las entidades financieras mediante la concesión de descuentos a quienes se comprometan a invertir en ahorro energético.

Aunque estas medidas reflejan la búsqueda de un consumo sostenible, no materializan de forma inmediata un consumo racional, que depende no solo de un cambio en el sistema productivo, sino también en los hábitos de consumo.

Para que este cambio se produzca, el punto de partida debe ser la alineación de las políticas públicas con la adopción de un nuevo modelo de práctica empresarial, basado en la responsabilidad social corporativa.

La responsabilidad social corporativa es definida por Tapia (2016, p. 241) como el compromiso de contribuir al desarrollo económico sostenible de la sociedad, a favor de la mejora de la calidad de vida.



Para que esto suceda, el autor clasifica una serie de parámetros que deben ser observados, entre ellos que el propósito de la empresa no solo sea obtener un beneficio económico sino también trabajar a favor de la sociedad, no solo satisfacer la tendencia humana a consumir (adquirir y poseer) sino también a crear y compartir, y sobre todo no solo buscar resultados sino realizar los principios que rodean el desarrollo económico sostenible.

Es interesante el análisis de Tapia (2026, p. 64/65) sobre la necesidad de implantar un modelo de negocio basado en un análisis DAFO, entre cuyas debilidades se encuentran la posibilidad de considerar la innovación social como algo meramente conceptual, la propensión a la innovación tecnológica, la atribución de la responsabilidad exclusivamente al Estado, el capitalismo y la posibilidad de que los gobiernos de los países desarrollados no se den cuenta de las necesidades sociales.

En el caso de las amenazas, el autor destaca la falta de formación en innovación social, la falta de identificación de agentes/beneficiarios potenciales, la insensibilización, las crisis económicas y la falta de financiación, la rigidez de los sistemas legales y la falta de una estructura de apoyo.

Como fortalezas, el autor destaca la creciente responsabilidad social de las empresas, la existencia de emprendedores sociales, la productividad y la posibilidad de que las organizaciones sociales adopten estrategias típicamente empresariales.

Por último, como oportunidades, el autor destaca la posibilidad de satisfacer necesidades sociales, nuevas formas de relación socioeconómica, posibilidad de adoptar modelos de negocio flexibles y competitivos, creciente colaboración entre las personas implicadas en el proceso, nuevas actividades económicas, creación de empleo, reducción de costes sociales futuros, reforma del sector público y mejora de la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

Tapia (2016, p. 263) concluye que habrá sostenibilidad cuando exista un valor económico positivo y siempre que se considere que desarrollo económico no significa necesariamente crecimiento económico, ya que para que éste se produzca es necesario, mediante el establecimiento de metas sociales impuestas por los poderes públicos, erradicar la pobreza, reducir la degradación ambiental, promover el bienestar económico, aumentar la calidad de vida garantizando la educación, la alimentación y la salud.

### **2.3 Sustentabilidad y sus dimensiones (medio ambiente, economía, cultura y sociedad) Indicadores de Sustentabilidad**

El proceso de creación y desarrollo del concepto de sostenibilidad se ha resumido, y actualmente no es posible resumirlo en un único concepto, ni en la idea limitada de medio ambiente. El desarrollo sostenible se mide a través de los indicadores de desarrollo sostenible, que se encargan de captar tendencias que indiquen decisiones asertivas para el desarrollo de políticas y estrategias. Originados entre las décadas de 1970 y 1980, los indicadores fueron creados para generar informes entre las acciones del Estado y el medio ambiente (Veiga, 2009).

El objetivo de los indicadores de sostenibilidad es monitorear el desarrollo sostenible proporcionando información sobre diversos aspectos que se pretenden medir y operacionalizar, tales como: económico, ambiental, socioeconómico, institucional y social (Kemerich, Ritter & Borba, 2014).

La información recogida por los indicadores facilita la interpretación de los datos y optimiza el proceso de comunicación entre los sectores involucrados, además de permitir la evaluación de datos complejos que se refieren a la acción humana en el medio ambiente, sintetizando así un cuadro complejo de información y mostrando sólo las principales que se utilizarán para resolver problemas y tomar decisiones (Malheiros, Coutinho & Arlindo 2013).

Según Boff (2017, p.179), la sostenibilidad se mide en función de la capacidad de garantizar una vida considerada suficiente y decente para todos, especialmente a través de la solidaridad entre las naciones para que esta garantía se extienda a toda la humanidad. El Informe Planeta Vivo publicado por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) en la década de 1960 indica que el 63% de los recursos de la Tierra son necesarios para satisfacer la demanda humana. En 2011, la estimación era del 170% y para 2030, el equivalente a tres planetas enteros, si se mantiene la desigualdad económica y financiera actual, o de lo contrario, alrededor de cinco planetas enteros, lo que hace que el planeta sea insostenible.

De hecho, lo que inicialmente se limitaba a la integridad medioambiental ha pasado a abarcar al ser humano y el necesario equilibrio entre las dimensiones, haciendo hincapié en las dimensiones económica, social y cultural, especialmente a medida que el concepto de sostenibilidad ha ido ampliando su alcance. También se reconoce que estas dimensiones deben analizarse a corto, medio y largo plazo, y en este sentido Bellen (2006, p. 30) señala que para ser sostenible es necesario asegurar la continuidad de la vida humana y el desarrollo de su cultura sin destruir el sistema ecológico.

La sostenibilidad guarda una estrecha relación con los principios, valores y creencias de una sociedad y los asocia a las metas y objetivos que se fija para el presente y, sobre todo, para el futuro. Los indicadores de sostenibilidad se presentan en las dimensiones medioambiental, económica, social, de gobernanza y cultural (Figura 1):

Figura 1 – Indicadores de la Sustentabilidad



Fuente: Elaborado por la Autora (2023).

Los objetivos de la sostenibilidad en la dimensión económica son la asignación (o disponibilidad) de recursos, la distribución de estos recursos y la escala, que se refiere al volumen físico, en principio ilimitado, de materia prima y energía que se extrae del medio ambiente y se devuelve a él a través de los residuos (Bellen, 2006, p.46).

Si hay sostenibilidad, la asignación y la distribución se realizan a una escala que se entiende adecuada, respetando los límites impuestos por el medio ambiente, preservando el capital natural constituido por los recursos naturales renovables y no renovables, la biodiversidad y la capacidad de absorción de residuos (Bellen, 2006, p. 47).

Bellem (2006, p. 48) señala que los indicadores relacionados con las variables medioambientales deberían incluirse en la medición de la riqueza de una nación, sobre todo teniendo en cuenta los costes y gastos derivados de la escasez de recursos naturales y

la degradación de la calidad medioambiental, y una vez incluidos estos indicadores, es posible realizar un seguimiento y, si es necesario, reorientar la dirección económica hacia la sostenibilidad.

En cuanto a la dimensión social, la atención se centra en el bienestar humano, su condición y la mejora de la calidad de vida. Bellem (2006, p. 50) advierte que no es fácil conceptualizar el "bienestar", ya que no sólo abarca la riqueza, sino varios otros factores como la salud, la educación, el agua, el aire limpio, entre otros.

Se puede ver entonces que el "bienestar" cubre las necesidades básicas de una sociedad en un momento dado, dado que las necesidades cambian y aumentan a medida que la sociedad se desarrolla. La dimensión ambiental se refiere a los impactos de las actividades humanas sobre el medio ambiente, en este caso el capital natural, y para lograr la sostenibilidad se debe ampliar lo menos posible la capacidad del planeta, reduciendo así el uso de combustibles fósiles, las emisiones contaminantes y el ahorro de energía (Bellem, 2006, p. 51).

Por último, en la dimensión cultural, relacionada con la perspectiva geográfica, es necesario promover una mejor distribución de los asentamientos humanos y de las actividades económicas, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, buscando proteger la diversidad biológica y mejorar la calidad de vida (Bellem, 2006, p. 51). Para hacer realidad estas dimensiones, es necesario establecer indicadores como herramientas desarrolladas en la búsqueda de la sostenibilidad, que permitan identificar problemas y soluciones y, en consecuencia, utilizarlos en las decisiones políticas y económicas, tanto en el ámbito público como privado.

Los indicadores, o parámetros, nos permiten percibir la realidad a través de un conjunto de datos representativos que nos informan sobre el estado del medio ambiente y se vienen utilizando desde la década de 1980 (Kemerich et al, 2014, p. 3724). Al mismo tiempo que cuantifican la información, permiten comprender informaciones y fenómenos complejos, especialmente los relacionados con los impactos de la acción humana sobre el ecosistema (Kemerich et al, 2014, p. 3725).

El uso de indicadores junto con las dimensiones genera el llamado "Índice de Sostenibilidad", que resume matemáticamente la información, que, evaluada en una escala estándar, evalúa la sostenibilidad, ayudando a la toma de decisiones (Kemerich et al, 2014, p. 3725). Así, según Bellem (2006, p. 58), las principales funciones de los indicadores son la posibilidad de evaluar condiciones y tendencias, comparar lugares y situaciones, evaluar condiciones y tendencias en relación con metas y objetivos. También

proporcionan información de alerta y anticipan riesgos. Los indicadores deben definirse por variables, que se entienden como una representación operativa de un atributo, ya sea una cualidad, característica o propiedad de un sistema.

En el caso del desarrollo sostenible, los indicadores se refieren a los valores establecidos o deseados por la administración pública, o por el consenso de una sociedad y a los objetivos, intenciones a alcanzar y establecidos en los procesos de toma de decisiones (Bellem, 2006, p. 59). Los indicadores se establecen en función de dimensiones y pueden, por ejemplo, definir la cantidad de agua consumida, el ciclo de vida de un producto, las materias primas utilizadas, las emisiones de dióxido de carbono durante la producción y/o el consumo, entre otros.

Bellem (2006, p.68) sugiere que los indicadores considerados universales deben cumplir requisitos como valores medibles u observables, disponibilidad de datos, metodología transparente para la recogida de datos, aceptación política o incluso viabilidad financiera. A partir de los objetivos desarrollados para la Agenda 2030, es posible ejemplificar indicadores para cada objetivo, como erradicar la pobreza, estableciendo como indicador que mida la proporción de la población que vive por debajo del umbral de pobreza o cubierta por un esquema de protección social o, en el caso del objetivo de salud y bienestar, las tasas de mortalidad por suicidio, atribuidas a fuentes de agua inseguras o a la contaminación ambiental.

También en relación con la Agenda 2023, para el Instituto Brasileño de Investigación Económica Aplicada (IPEA), Silva (2019, p. 6) muestra que en Brasil se han desarrollado trece indicadores globales para proporcionar una visión general de la situación brasileña en relación con el hambre y la inseguridad alimentaria. Sin embargo, además de los indicadores globales, se han propuesto 28 indicadores nacionales con el fin de compatibilizar las metas, adaptando las metas establecidas por la ONU a la realidad brasileña, lo que permite realizar un diagnóstico más preciso.

Se incluyeron conceptos como "alimentación adecuada" y "alimentación saludable", uso de pesticidas, grados de inseguridad alimentaria, desnutrición y relación con el desarrollo infantil, entre otros. Según Bellem (2006, p. 60), los indicadores pueden reflejar un modelo de la realidad que debe analizarse utilizando una metodología de medición coherente. En su crítica, afirma que los sistemas utilizados se desarrollan por razones específicas, como la salud, la economía o las cuestiones sociales, y no específicamente para analizar el desarrollo sostenible.

Como señalan acertadamente Kemerich et al (2014, p.3726), existe un cierto nivel

de complejidad a la hora de definir la metodología adecuada para evaluar la sostenibilidad, debido a las diferentes realidades y características locales, regionales o nacionales de las distintas dimensiones. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) creó el método denominado "Presión-Estado-Respuesta" o "PER", basado en la presión que ejercen las actividades humanas sobre el medio ambiente y que alteran la calidad y cantidad de los recursos naturales, debiendo la sociedad responder a estos cambios mediante políticas ambientales y económicas.

Kemerich et al (2014, p. 3728) explica que este método organiza los indicadores en tres categorías, a saber, indicadores de presión ambiental que identifican las presiones, indicadores de condición o estado ambiental que cuantifican y califican los recursos naturales e indicadores de respuesta social que presentan las respuestas de la sociedad a los cambios causados, especialmente en términos de cambio climático, contaminación tóxica, residuos, entre otros.

Sin embargo, la principal crítica de la metodología es que se limita a analizar las acciones humanas, sin tener en cuenta las acciones provocadas por la naturaleza y que también causan impactos ambientales, y que no establece objetivos de sostenibilidad y dejó de utilizarse en 1999 (Kemerich et al, 2014, p. 3729).

Con el desarrollo de la citada Agenda 21, se propuso por parte de Naciones Unidas el método "Fuerza Motriz-Estado-Respuesta", basado en el modelo PER y que busca evaluar el medio ambiente a partir de los factores que ejercen presión, la fuerza motriz, sobre los recursos naturales, abarcando los procesos y patrones de impacto de las actividades humanas sobre el desarrollo sostenible y estableciendo una relación lógica entre los elementos evaluados.

Posteriormente, la OCDE -Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos- propuso el modelo "Fuerza motriz-Presión-Estado-Impacto-Respuesta", que permite evaluar los vínculos entre el medio ambiente, especialmente la presión ejercida por las actividades económicas y el comportamiento humano con el consiguiente impacto en el medio ambiente y las respuestas de la sociedad (Kemerich et al, 2014, p. 3729).

Kemerich et al (2014, p. 3731) también presentan un método denominado "Marco para la Evaluación de Sistemas de Gestión y Recursos Naturales" que incorpora indicadores de sostenibilidad, permitiendo adaptaciones según las necesidades de la evaluación.

Además, los autores destacan que en este método el proceso de evaluación consiste en una espiral de evaluaciones sucesivas y ha sido ampliamente utilizado en la

evaluación de la sostenibilidad de los agroecosistemas, ya que es uno de los más completos porque permite el seguimiento de los indicadores además de su definición y medición. La Comisión de Desarrollo Sostenible creada por la ONU al elaborar la Agenda 21 dio a entender que es necesario crear normas que sirvan de referencia para medir el progreso y que deben abarcar todas las dimensiones (Bellem, 2006, p. 73).

Según Bellem (2006, p. 74), los indicadores deben permitir transformar el concepto de desarrollo sostenible en algo más operativo y menos abstracto, mediante la aplicación de un proceso de gestión y medición en un sistema de información, que permita evaluar el grado de éxito y consecución de los objetivos, tomar decisiones y planificar acciones futuras.

En el ámbito empresarial, deben adoptarse indicadores y, como señala Alves (2019, p. 156), la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) debe perseguirse mediante la adopción de un comportamiento organizativo que aplique aspectos sociales y medioambientales a sus prácticas. Estas prácticas, en el ámbito ambiental, no sólo implican la adopción de procesos y procedimientos con menor impacto ambiental, sino también criterios como el origen y la composición de las materias primas a utilizar en la actividad.

En este caso, pueden utilizarse como indicadores de sostenibilidad la cantidad de agua consumida en la producción, el ciclo de vida del producto, las materias primas utilizadas y los índices de emisión de dióxido de carbono en el proceso de producción y el transporte. En el ámbito social, las empresas pueden utilizar indicadores como la gestión de la diversidad y la igualdad, la transparencia en los recursos humanos, la salud y la seguridad de los empleados.

En cuanto a la sostenibilidad económico-financiera o institucional, pueden utilizar indicadores como el volumen de deuda, la facturación, la rentabilidad y el saldo de tesorería, entre otros. Por lo tanto, corresponde a las empresas aplicar y controlar estos indicadores y, sobre todo, tras un análisis constante de los datos, revisar estos indicadores, lo que permite mantener un programa de sostenibilidad.

Para ayudar a mantener la atención en el desarrollo sostenible, los indicadores se aplican a los proyectos de acción política a todos los niveles. Kemerich, Ritter y Borba (2014) destacan que, para tener éxito con los indicadores, es necesario tener claros los objetivos y la aplicación de los datos que se quieren visualizar.

Kemerich, Ritter y Borba (2014) también explican que entre las ventajas de los indicadores de sostenibilidad se encuentran: la evaluación de los niveles de desarrollo

sostenible, la capacidad de sintetizar información técnica compleja, la simplicidad de transmisión de la información, el apoyo a las decisiones en la gestión medioambiental, la captación de tendencias y la comparación de normas y objetivos ya predefinidos. Entre las desventajas de las herramientas se encuentran: la falta de información básica, las dificultades para interpretar las normas seleccionadas, la pérdida de información debido a la agregación de datos, las variaciones en los criterios para definir los límites de variación en relación con las normas preestablecidas, la falta de criterios sólidos para seleccionar los indicadores y las dificultades en determinados ámbitos como la ordenación territorial y paisajística.

Malheiros, Coutinho y Arlindo (2013) afirman que para construir un indicador de sostenibilidad es necesario cumplir seis principios de sostenibilidad, como son: la equidad y la inclusión social, la gobernanza local y la democracia, las relaciones locales y globales, la economía local, la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural.

### **Consideraciones Finales**

En este capítulo se presentó la historia del concepto de sostenibilidad, entendiendo que las acciones sostenibles tienen como objetivo establecer acciones que tengan en cuenta la preservación y la buena distribución de los recursos naturales, de modo que exista un equilibrio entre el uso y la disponibilidad de los recursos actuando para garantizar la calidad de vida de la población presente y futura.

El desarrollo sostenible abarca las esferas económica, social y ambiental, por lo que las acciones para la sostenibilidad deben incluir la atención a las necesidades primarias de la sociedad como: salud, ocio, educación, erradicación de la pobreza y el hambre y promoción de la calidad de vida. También se pudo comprobar que el desarrollo económico y el desarrollo económico sostenible son conceptos relacionados, pero difieren fundamentalmente en la forma de enfocar el crecimiento, el uso de los recursos y el impacto sobre el medio ambiente y la sociedad.

Los parámetros del desarrollo económico son el Producto Interior Bruto (PIB) y el aumento de la renta per cápita mediante la creación de empleo. Los recursos naturales son materias primas esenciales utilizadas de forma explotadora. La degradación del medio ambiente no se tiene en cuenta en la planificación del crecimiento y la desigualdad social no se aborda necesariamente de manera sustancial. El desarrollo económico sostenible, en cambio, tiene como premisa el desarrollo equilibrado, que combina un crecimiento



económico gradual sin agotar los recursos naturales. Para ello, trata de gestionar las cuestiones medioambientales, sociales y económicas. Considera la inclusión social y la reducción de las desigualdades como parte del plan de desarrollo económico y la gestión medioambiental, integrando a las generaciones futuras como parte importante de las prácticas llevadas a cabo.

La sociedad contemporánea, con sus artilugios altamente tecnológicos, fomenta la cultura del consumo y el culto a la vanidad, lo que se traduce en la explotación desenfrenada de los recursos naturales para satisfacer las necesidades de consumo y en un patrón de comportamiento individualista. Sin embargo, en los discursos de la globalización, los valores se transmiten de tal manera que la política desarrolla condiciones favorables para garantizar a todos oportunidades de obtener una posición favorable en el mercado laboral y entrar en el mundo consumista, basándose en los valores de los derechos humanos, el respeto de la diversidad, la sostenibilidad y la inclusión.

La dimensión ética de la sostenibilidad se refiere a la responsabilidad de las acciones presentes frente a las consecuencias para las generaciones futuras, además de los impactos inmediatos sobre la sociedad en general. Frente a la actual sociedad de consumo, impactada por la Cuarta Revolución Industrial, es necesario construir una cultura sostenible basada en los principios de la ética social y la conciencia ambiental para promover el desarrollo sostenible. Por ello, se entiende que los indicadores de sostenibilidad deben proporcionar una visión global de los factores considerados para el desarrollo sostenible, ayudando a la planificación de políticas a todos los niveles y a la toma de decisiones.

### 3 CAPÍTULO III – EL TRIBUTO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ECONÓMICO SUSTENTABLE

Desde la antigüedad, los impuestos se han utilizado como medio de obtener recursos para mantener una organización social. En este punto, cabe aclarar que la formación de la organización social conocida como "estado" parte de la premisa de una forma natural de asociación entre las personas. En este sentido, es posible recurrir al concepto de Aristóteles (1999, p.145) que entiende el estado como una comunidad establecida con un fin, es decir, "cuando varias aldeas se unen en una sola comunidad, lo suficientemente grande como para ser autosuficiente, se forma la ciudad, o estado, que nace para asegurar la vida y que, una vez formada, es capaz de asegurar el buen vivir".

Como consecuencia de esta forma de asociación, la siguiente etapa fue la creación de alguna forma de gobierno, que garantizara la libertad y los derechos de quienes la componen, y después vinieron las ideas del bien común y de una vida digna. A medida que evolucionaba la estructura del Estado, también lo hacían el concepto y el alcance de las necesidades públicas de una comunidad y la relación con la actividad financiera del Estado. Lo cierto es que cuanto mayor es la comunidad en términos de población, mayores son las necesidades públicas y mayor la carga que soportan los gobernantes, independientemente del régimen político adoptado:

Las necesidades públicas son humanas, como todas las demás cuya satisfacción toma la Economía Política como objeto primordial de sus estudios. Sin embargo, se distinguen de las necesidades en general para conformar el grupo de las llamadas "necesidades públicas", necesidades que, por su naturaleza, sólo pueden encontrar satisfacción efectiva mediante la acción coordinada del grupo, voluntaria o coercitiva, y la participación de los individuos que lo componen. Una necesidad es pública cuando, en un grupo social determinado, se satisface habitualmente mediante el proceso de servicio público, es decir, cuando el Estado u otra persona de derecho público, para satisfacerla, establece o mantiene un régimen jurídico y económico especial que propicia su cumplimiento obligatorio. El servicio público es la prestación de seguridad, imparcialidad, regularidad o continuidad, por sus agentes o por delegación en personas bajo su supervisión.

Es la intervención del Estado para prestarlo, de acuerdo con ese régimen jurídico, lo que le da su color inconfundible. La necesidad se hace pública por decisión de los organismos públicos (Baleeiro, 1986, p.2)

Así, la actual estructura estatal comienza a utilizar la ciencia de las finanzas como

medio para intervenir en el orden económico y social, posibilitando la asistencia que crea necesaria para el pueblo, utilizando los medios necesarios para obtener recursos que le permitan realizar gastos en este sentido. Por lo tanto, la ciencia de las finanzas, desarrollada en el mencionado Estado Fiscal, tiene por objeto el estudio de la actividad fiscal, permitiendo al Estado obtener recursos y consecuentemente aplicarlos a los servicios públicos que sean necesarios, de acuerdo con el desarrollo de la sociedad en un momento determinado:

La actividad financiera se basa en la existencia de un hecho similar al que da origen al fenómeno económico: la existencia de necesidades humanas, que impulsan a los individuos a realizar esfuerzos cotidianos para satisfacerlas. Ambos fenómenos -económico y financiero- no se producen en paralelo, sino que, por el contrario, a menudo se cruzan o superponen, dando lugar a reacciones recíprocas (Baleiro, 1986, p.7).

Y aunque sólo con el advenimiento del Estado Fiscal las finanzas públicas se convirtieron en una disciplina autónoma, anteriormente, en otras formas de organización social, las medidas de carácter fiscal ya existían y eran tomadas por sus gobernantes, como ejemplifican Baleiro (1986, p. 10), las cogitaciones de Jenofonte (430 o 445 - 352 a.C.) sobre los préstamos y rentas de Atenas y sus minas de plata. Se observa, por tanto, que los impuestos siempre han formado parte de cualquier sociedad desarrollada bajo la égida de un poder central, pero sus tipos y funciones han cambiado según la estructura y organización política de estas sociedades.

### **3.1 Concepto y Finalidad Social de los Tributos**

Como ya se ha explicado, el concepto y la finalidad de los impuestos han ido cambiando a medida que evolucionaba la estructura del Estado y, como explica Aristóteles (1999, p. 199 - 202), durante la Antigüedad, los recursos se recaudaban efectivamente mediante el cobro de impuestos a los pueblos conquistados. En Esparta, por ejemplo, todos los hombres estaban obligados a contribuir al coste de las comidas comunales, so pena de perder su derecho a la ciudadanía. En Creta, esto se hacía recaudando impuestos sobre la producción agrícola y ganadera criada en tierras públicas, en este caso concreto, con una cuota para los dioses y los servicios públicos y otra para las comidas:

La historia de la fiscalidad no es algo lineal, a partir de la cual se pueda hacer un repaso histórico de la evolución. Marcada por avances y retrocesos, la fiscalidad siempre ha sido objeto de controversia en la sociedad. Dentro de este proceso, que se remonta a tiempos remotos, pueden identificarse al menos dos polos de tensión: la búsqueda de legitimación de la fiscalidad con el fin de obtener nuevos recursos para la financiación del Estado, y la resistencia a la ampliación de la potestad tributaria. La fiscalidad ha sido vista de innumerables formas (honor, contraprestación, expropiación, deber de ciudadanía, obligación, etc.), sin que se hayan producido grandes cambios en este polo de tensión. De deber de los vencidos en la guerra, que se veían obligados a recompensar los bienes del vencedor, a deber de ciudadanía, la fiscalidad es una constante en la evolución de la humanidad. La historia de la fiscalidad no es algo lineal, a partir de lo cual se pueda hacer un repaso histórico de la evolución. Marcada por avances y retrocesos, la fiscalidad siempre ha sido objeto de controversia en la sociedad. Dentro de este proceso, que se remonta a tiempos remotos, pueden identificarse al menos dos polos de tensión: la búsqueda de legitimación de la fiscalidad con el fin de obtener nuevos recursos para la financiación del Estado, y la resistencia a la ampliación de la potestad tributaria. La fiscalidad ha sido vista de innumerables formas (honor, contraprestación, expropiación, deber de ciudadanía, obligación, etc.), sin que se hayan producido grandes cambios en este polo de tensión. De deber de los vencidos en la guerra, que estaban obligados a recompensar los bienes del vencedor, a deber de ciudadanía, el tributo es una constante en la evolución de la humanidad (Buffon, Hohendorff & Barcellos, 2020, p.274).

No es posible identificar el momento concreto en que nacieron los primeros impuestos, pero ya existían tanto en Egipto como en los pueblos de Oriente, con referencia incluso en la Biblia y los Evangelios:

Hay noticias más fiables de impuestos griegos y romanos sobre las importaciones (portorium), el consumo (siliquaticum, macellum), la tierra (vectigalia), la herencia (vicesima hereditatum), las personas (capitatio humana) y las ventas (centesima rerum venalia). Las capitulaciones se aplicaban en proporción al ganado y a la extensión de la tierra (capitatio animalia, capitatio terrena). Grecia incluso experimentó con un impuesto sobre la renta relativamente perfeccionado, medido en función del capital (eisfora). Muchos de estos impuestos se pagaban en productos agrícolas (diezmos de cosechas, ganado, minerales, etc.). (Baleiro, 1999, p. 255-256).

Existen informaciones de que los sumerios fueron los pioneros en instituir impuestos, alrededor de 3000 a 2000 a.C. a través de la recaudación de tributos sobre templos y palacios y perdedores de guerra. En esa época también existía la llamada "Regla de Oro", que establecía el pago de una contribución por parte de alguien que quisiera obtener servicios de otra persona (Zilveti, 2017, p. 62).

Durante la Edad Media, los impuestos gravaban las rentas procedentes del cultivo de la tierra, debido al predominio de la organización social basada en la propiedad de la tierra y al dominio económico y político de los señores feudales. Los impuestos eclesiásticos, o diezmos, se generalizaron en Europa, donde se gravaba el 10% de la producción agrícola y se destinaba a la Iglesia.

En el siglo XIII, siguiendo las orientaciones de Santo Tomás de Aquino sobre la necesidad de constituir una reserva para los llamados "días malos", se recurrió a los impuestos como medio de obtener recursos en caso de escasez de rentas de la propiedad:

La fiscalidad medieval, sobre todo cuando adoptaba la forma de capitulaciones o gravámenes sobre las tierras de los nobles, era consensual, en el sentido en que modernamente decimos que los impuestos son autorizados por los representantes del pueblo. Sin embargo, siguen siendo coercitivos para los contribuyentes. La lucha secular entre los monarcas y los parlamentos demuestra una resistencia pasiva y tenaz, que negoció capitulaciones, pero al mismo tiempo indica el deseo de la corona de defender y ampliar su privilegio de ser mantenida por los súbditos (Baleeiro, 1999, p. 255-256).

Durante el período de decadencia del feudalismo, se inició la centralización de la recaudación de impuestos de manos de los soberanos a un sistema tripartito, que comprendía no sólo al soberano, sino también al terrateniente y a la Iglesia (Torres, 1991, p. 14). Desde una perspectiva feudal, los siervos pagaban impuestos a sus señores, ya fuera en parte de la producción agrícola o mediante la aportación de mano de obra.

La relación entre tributación y libertad se desarrolló, pero con restricciones, como en el caso de las obligaciones militares y la posibilidad de no pagarlas mediante el pago del impuesto respectivo y la tributación proporcional según las condiciones económicas y financieras de cada persona (Torres, 1991).

La evolución de la tributación como herramienta de intervención abarca la garantía del orden, la seguridad, el bienestar y la felicidad de los sujetos, y como consecuencia se desarrollan nuevas técnicas de recaudación y control de cuentas:

Los impuestos ya no son esporádicos y destinados a satisfacer necesidades públicas, sino que tienen fines extrafiscales y pueden recaudarse, en función de la Razón de Estado, para fomentar las actividades productivas. (Torres, 1991, p. 53).

Con el surgimiento del capitalismo y del liberalismo se instauró el llamado Estado Fiscal, con cambios significativos en el ámbito tributario, al transferirse el poder fiscal al Estado en favor de la soberanía y de la riqueza de la nación, extinguiéndose la relación recaudatoria establecida por el soberano, los terratenientes y la Iglesia (Torres, 1991, p. 97- 98).

De esta forma, el concepto de tributo surgió como un pago de naturaleza pecuniaria, de carácter obligatorio y vinculado a la actividad financiera del Estado, no sólo para financiar la propia estructura estatal, sino también para satisfacer las necesidades

públicas. Pero es importante destacar que, a pesar de la importante transformación que se produjo, tanto en el concepto como en la función social de la recaudación tributaria, cuando se construyó efectivamente el llamado Estado Fiscal, mucho antes, como se verá, ya existían las conocidas bases de cálculo de los impuestos, especialmente sobre el consumo y el comercio exterior.

A lo largo del tiempo se han desarrollado diversas teorías sobre las necesidades públicas, destacando por el momento la de Bujanda (1977), que entendía que las necesidades satisfechas implicaban bienes, trabajo, capital, consumo y renta, según una escala de valor a establecer y, en consecuencia, las actividades de los individuos debían orientarse a posibilitar su satisfacción.

En un principio, las necesidades individuales se determinaban y satisfacían a través de la actividad financiera del Estado. Esta premisa parte de la idea de que las necesidades colectivas son todas las necesidades individuales relacionadas con las personas que componen una sociedad determinada (Bujanda, 1977, p. 49-57). Cabe señalar que la relación del Estado con la tributación es de autoridad, cuyo carácter político afirma su papel de regulador y organizador social a través de las leyes y la constitución de las naciones, lo que hace que los impuestos sean unilaterales y obligatorios en su práctica y pago. Además, la obligatoriedad del deber de cumplir con los impuestos se deriva de su poder de policía. A través de este poder, el Estado está autorizado a castigar a quienes no cumplan con sus obligaciones fiscales.

Con el fin de promover la vida, la prosperidad y la cultura, entre otras necesidades de una nación políticamente organizada, el Estado recurre cada vez más a los impuestos como forma de hacer posibles esas necesidades (Bujanda, 1977, p. 97). De hecho, la relación entre impuestos y libertad es destacada por Montesquieu (2000, p. 221-235), cuando defiende la premisa de que el trabajo es la fuente de la riqueza de una nación y los ingresos del Estado dependen de la proporción de la carga fiscal impuesta y soportada por la sociedad, afirmando también que "se pueden recaudar mayores impuestos en proporción a la libertad de los súbditos", en una fuerte indicación de que la compensación por la recaudación de impuestos es la libertad garantizada por el Estado.

### **3.2 La relación de los Tributos con la Industria y el Consumo**

La tributación, género cuyas especies son básicamente impuestos, tasas y contribuciones, puede instituirse y recaudarse sobre la renta, el patrimonio, el consumo y

el comercio exterior. Antes de abordar la relación actual entre la fiscalidad y la industria y el consumo, es necesario presentar un breve resumen de la fiscalidad a lo largo de la historia, especialmente la evolución de las cuatro (04) bases de imposición mencionadas anteriormente, a saber, la renta, el patrimonio, el consumo y el comercio exterior.

Así, a partir de la antigua Grecia, la fiscalidad era directa e indirecta, afectando al comercio exterior y al consumo relacionado con el comercio exterior con los ciudadanos. La imposición sobre el patrimonio se aplicaba sobre las ventas de guerra, en forma de instrumento de expropiación. La tributación sobre la renta, tal y como se concibe hoy en día, no existía, salvo cuando en tiempos de guerra se gravaba el patrimonio tanto de ciudadanos como de extranjeros, de forma progresiva según la clase social (Zilveti 2017, p. 63 - 65).

En la antigua Roma, considerado el sistema fiscal más antiguo (en el sentido de sistema tributario), no existía una imposición específica sobre la renta y el patrimonio, siendo la principal fuente de ingresos el consumo. El llamado impuesto de "capitación" recaía sobre la cabeza, es decir, sobre el contribuyente y no sobre su renta o patrimonio. Destaca en este periodo la recaudación en moneda, dada la dificultad y el coste de almacenar los bienes (recaudación en especie). También existía la imposición sobre el comercio exterior (Zilveti, 2017, p. 72).

El sistema desarrollado en Roma contaba con varios impuestos, entre los que se encontraban el impuesto de capitación, que se recaudaba por cabeza, el census proportionate, que se recaudaba en función de la riqueza del contribuyente, el temerarum, de carácter extraordinario y que se recaudaba voluntaria o coactivamente sobre el contribuyente, el portorium que gravaba el comercio exterior, el decumae que gravaba el cultivo en tierras públicas, la scriptura que gravaba los pastos y bosques públicos, el peaje y las tasas por el uso de bienes públicos o para financiar obras públicas (Zilveti, 2017, p. 89). 89 ).

Zilveti (2017, p. 73) señala que los servicios públicos dependían de las contribuciones de los ciudadanos, de forma voluntaria y no coercitiva, como ocurre en la actualidad, debido a la necesidad de recaudar ingresos públicos:

En lugar de voluntariado, adopta la forma de un deber moral, lo que resulta incoherente para invertir la resistencia a contribuir. Más adelante, como se verá más adelante, el deber de contribuir se impondrá legalmente. El deber de tributar se convierte en legal y constitucional, dado el fracaso del sentimiento agregador para convencer a los contribuyentes de que paguen el gasto público (Zilveti, 2017, p. 94).

También hay que destacar que la monarquía dio lugar a la llamada "Hacienda del Príncipe", en la que la fiscalidad, en la forma concebida principalmente en Roma, dejó de existir, dada la unidad de la hacienda real y la hacienda de la hacienda. Hacia el siglo XI, los soberanos empezaron a ver en la fiscalidad una herramienta de dominación y de afirmación del poder en un escenario de creciente urbanización. Como resultado, la fiscalidad comenzó a evolucionar hacia una incidencia territorial más amplia, destacando en esta época el impuesto real recaudado, por ejemplo, sobre la tierra, los bienes muebles y las rentas generadas por la tierra (Zilveti 2017).

Aunque no existía el concepto actual de Estado y, sobre todo, la separación entre derecho público y derecho privado, el desarrollo del concepto de "patria" comenzó en el siglo XII, con el reconocimiento de la necesidad de defender y mantener los "asuntos públicos", determinados por los soberanos. Es interesante observar que en este periodo no existía preocupación por el coste de los bienes y servicios en favor de la comunidad, y los asuntos públicos se relacionaban únicamente con las guerras.

En este sentido, Zilveti (2017, p. 111) señala que durante este período, la tributación recaía fuertemente sobre la propiedad, como lo ejemplifica la llamada "décima urbana", instituida por Ricardo I, que gravaba ciudades, villas y propiedades reales o feudales propiedad de los soberanos. En esta época, es posible destacar las guerras y las Cruzadas como fuente de creciente necesidad de financiación a través de los impuestos, frente a la creciente miseria derivada precisamente de la elevada tasa de mortalidad y devastación.

Cabe mencionar que en el siglo XII surgió lo que hoy se conoce como "Impuesto de las Grandes Fortunas", concretamente en el sur de Europa, y que gravaba el valor total de los bienes, considerados fortunas en la época, y recaudados en determinadas ciudades o territorios. El procedimiento de recaudación se realizaba mediante autoliquidación, lo que hoy se conoce como liquidación por homologación. Este impuesto fue muy utilizado en el siglo XV (Zilveti, 2017, p. 115).

Durante el siglo XIII, evolucionó la noción de la necesidad de autorización legislativa, tanto para instituir impuestos como para modificarlos. En esta época, no existía el concepto de representatividad de la voluntad general emanada de la ley, sino simplemente que no dependía únicamente de la voluntad del soberano, sino "según su consentimiento y regulación" (Zilveti, 2017, p. 127).

Destaca también en este período la llevada a cabo por el rey Juan sin Tierra, que



extendió la fiscalidad a todo el territorio "nacional" y la aplicó a todas las clases sociales, de forma expresa a la propiedad, entendida, así como el bien más importante, sobre todo en términos de capacidad productiva (Zilveti, 2017, p. 127).

Durante los siglos XIV y XV, debido a la extrema pobreza, la recaudación de impuestos se resintió, especialmente en Francia, España y Portugal. En este escenario, el rey Felipe el Hermoso comenzó a justificar la recaudación de impuestos en favor del bien común, dada la necesidad de cubrir las necesidades del pueblo y el reconocimiento, aunque rudimentario, tanto de la capacidad de pago del contribuyente como de su mínimo existencial (Zilveti, 2017, p. 139).

Es importante señalar que en la evolución de la tributación, debido a la creciente necesidad de crear impuestos extraordinarios, que posteriormente se convirtieron en ordinarios por la necesidad de crear nuevas fuentes de ingresos para cubrir el aumento de los gastos, en el siglo XVI, se materializó la premisa de la necesidad del consentimiento por parte del contribuyente para la institución o aumento de los impuestos, y como consecuencia, la creación de una herramienta de seguridad jurídica a favor del contribuyente (Zilveti, 2017, p. 150).

Es un hecho que la recaudación de impuestos, desde los albores de la civilización hasta nuestros días, es una actividad naturalmente rechazada por los contribuyentes debido a la limitación de su patrimonio privado. Al promover la necesidad del consentimiento, la presentación de una justificación para la creación o el aumento de un impuesto que representaría, además de mitigar los efectos y las consecuencias del propio acto de constreñimiento del patrimonio del particular, legitima la recaudación, sin perjuicio, en este caso, de cualquier debate sobre la naturaleza o la calidad de este consentimiento.

En este período, también es posible destacar la creciente imposición directa sobre la riqueza, en este caso la propiedad y la renta, e indirecta sobre el consumo y el comercio exterior, con la justificación de la financiación de las guerras (Zilveti, 2017, p. 155). Como hito del siglo XVII, además del concepto de "hacienda estatal", en el futuro Hacienda Pública, la emergente clase burguesa se encargó de desarrollar eficazmente el papel del Estado en la defensa, especialmente, de sus intereses y fue en este periodo cuando se desarrolló el polémico impuesto denominado empréstito forzoso, es decir, un préstamo de emergencia y temporal de carácter fiscal, para cubrir de forma inmediata gastos cuyos ingresos se volvían insuficientes (Zilveti, 2017, p. 170).

Esto llevó al desarrollo de la especie actual conocida como "impuesto", es decir, la

imposición sobre los servicios prestados por el Estado, en este caso los servicios públicos (Zilveti, 2017, p. 180). El siglo XVIII se caracteriza por dos momentos cruciales en la fiscalidad, siendo el primero la llamada "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", emanada de la Asamblea Nacional Francesa en agosto de 1789 y cuyo objeto era de naturaleza tributaria, concretando en particular el carácter público de la actividad recaudatoria (Zilveti, 2017, p. 191).

Luego vino el surgimiento del mencionado "Estado Fiscal", separando la llamada "Hacienda del Príncipe" de la "Hacienda Pública", a través de la premisa de la soberanía fiscal como elemento del Estado y de un sistema tributario público, adoptado inicialmente en Francia y posteriormente por otros países. Fue el inicio de un sistema tributario racionalizado, estableciendo el poder de gravar y las respectivas potestades y una recaudación tributarias basada en el principio de legalidad, proveniente del consentimiento del contribuyente (Zilveti, 2017, p. 193).

Por otro lado, cabe destacar el impuesto sobre la renta creado en Inglaterra, basado en el incremento patrimonial (nueva riqueza) como hecho imponible y que fue considerado un hito en la fiscalidad. Zilveti (2017, p. 203) explica que se produjo un cambio en el enfoque de la fiscalidad, hasta entonces sobre la riqueza a la renta, afectando así a los capitalistas que hacían uso de las transacciones comerciales sobre el crédito público y el sistema financiero. Inicialmente tratado como un "impuesto de guerra", evolucionó más tarde hacia un instrumento de promoción del principio de igualdad, de la capacidad contributiva y del mínimo existencial, en la búsqueda de la justicia fiscal. Durante el período en que el sistema tributario inaugurado por Francia se difundía y debatía en una estructura de Estado Liberal, allá por el siglo XIX, se tomó conciencia de que las necesidades fiscales eran la causa de la tributación y no sólo el impuesto, dada la necesidad de promover la justicia fiscal, el mínimo existencial y la promoción de las necesidades públicas (Zilveti, 2017, p. 224).

En este contexto, la doctrina comenzó a establecer de forma resumida que los impuestos directos eran aquellos cuya identificación nominal del contribuyente era posible y los impuestos indirectos eran aquellos cuya identificación no era posible, estableciendo esta distinción en la norma, junto con la determinación de la competencia para recaudar y fiscalizar. Los países europeos seguían siendo dominantes en el ámbito tributario, especialmente Francia. En este escenario, en el que todavía existía la imposición sobre la propiedad, el consumo y el comercio exterior, la imposición sobre el

consumo era la que tenía mayor incidencia, en el caso de Francia, el 50% de la recaudación.

En este momento histórico, sobre todo a finales del siglo XIX, se incrementó el debate sobre el papel de la fiscalidad en el ámbito filosófico, especialmente el debate sobre el exceso de poder fiscal, señalando Zilveti (2017, p. 228) que, en Francia, la forma utilizada para garantizar la afirmación y eficacia de los principios fiscales en defensa del contribuyente fue introducirlos en el cuerpo del texto normativo. En cuanto a los principios fiscales, se observa que el sistema tributario inglés del siglo XIX establecía:

- a) la única finalidad de los impuestos sería producir ingresos;
- b) todos, incluidos los pobres, deberían pagar;
- c) los impuestos deberían distribuirse en proporción directa a la renta
- d) el método más satisfactorio para alcanzar este resultado sería un sistema de compensación fiscal (Zilveti, 2017, p. 229).

En el caso de la compensación mencionada, la premisa era que la injusticia de un impuesto "anulaba" la injusticia de otro impuesto, ya que parte de la injusticia fiscal recaería sobre las personas con mayor potencial económico, como en el caso del impuesto sobre la propiedad y la renta, minimizando así la injusticia causada por los impuestos sobre el consumo que afectaban a las clases con menor potencial económico.

El proceso de unificación de la humanidad comenzó en el siglo XVI y culminó en el siglo XX, con la formación de bloques económicos y la adopción de estructuras jurisdiccionales transnacionales, determinando comportamientos, legislaciones y el establecimiento de tribunales internacionales (Zilveti, 2017). En este escenario, a finales del siglo XIX, el papel del Estado en la tributación comenzó a establecerse de tal manera que el consentimiento del contribuyente fue sustituido por el deber de pagar tributo, es decir, un pago obligatorio de carácter pecuniario.

Zilveti (2017, p. 278) señala que en este contexto se produjeron grandes crisis económicas, especialmente en la posguerra, y profundos cambios sociales y políticos, entre ellos el desarrollo del derecho tributario internacional, motivado principalmente por el positivismo imperante en la época. En este escenario, Francia promovió una política fiscal basada en la extra fiscalidad, con exención de los bienes de primera necesidad, destinada a proporcionar lo mínimo indispensable, combinando así la justicia fiscal con la justicia social y, más tarde, el IVA - Impuesto sobre el Valor Añadido, destinado a lograr una mayor neutralidad en la fiscalidad gravando únicamente la riqueza agregada. Esto resultó de la conclusión de que el impuesto al consumo violaba las reglas de generalidad y

uniformidad, además de no cumplir con una política tributaria de bienestar (Zilveti, 2017).

Cabe señalar que el IVA - Impuesto al Valor Agregado - no sólo representó la modernización de la recaudación de impuestos en la época, sino que también fue adoptado por otros países y actualmente está en evidencia en el debate sobre la necesaria reforma tributaria brasileña, por ejemplo. Resultado aún de dos guerras mundiales, la necesidad de recursos se mantuvo debido al aumento del gasto público y, en consecuencia, a la mayor imposición sobre la renta obtenida tanto por particulares como por empresas.

En 1946, como explica Zilveti (2017, p. 291), Winston Churchill, dando una conferencia en Zúrich, propuso la formación de un bloque económico en Europa, que en el ámbito fiscal permitiera conceder incentivos fiscales directos e indirectos con el objetivo de fomentar la competitividad. De hecho, surgió el Tratado de la Comunidad Europea, que uniformizó la fiscalidad en los países miembros, destacando en este sistema unificado el ya mencionado IVA - Impuesto sobre el Valor Añadido - y el Impuesto sobre la Renta, que ya gravaba las rentas del capital, del trabajo y las pensiones.

Mientras tanto, en Estados Unidos, la necesidad de recaudar fondos para reconstruir la economía y satisfacer las necesidades sociales ante el rechazo por el crecimiento del impuesto sobre la renta llevó a los republicanos a debatir sobre la necesidad de introducir un "impuesto oculto", es decir, un impuesto no percibido por el contribuyente porque estaría incrustado en el precio final de los bienes y servicios: la conocida y aún practicada imposición indirecta sobre la producción y el consumo (Zilveti, 2017).

La evolución de la industria supuso la aparición de una nueva fuente de ingresos, que se reflejó en el sistema fiscal estadounidense y, posteriormente, en otros sistemas, incluido un modelo fiscal globalizado, en consonancia con la tendencia actual hacia confederaciones supranacionales y una federación internacional (Zilveti, 2017). Hasta ahora, la base principal de la fiscalidad ha seguido siendo la renta y el consumo, manteniéndose el debate sobre la imposición directa o indirecta, que normalmente recae sobre el consumo.

En este sentido, Zilveti (2017, p. 362) explica que el debate sobre la imposición directa o indirecta se basa en la teoría de la repercusión, según la cual es evidente que en la imposición directa es posible promover la recaudación en función de las características personales del contribuyente, mientras que en la imposición indirecta esto no es posible,

por lo que puede impedir la justicia fiscal. El autor afirma que la imposición directa se basa en la progresividad y la indirecta en la proporcionalidad, pero en este caso, en una economía globalizada, acaba convirtiéndose en un impuesto adicional sobre la renta.

En la actualidad, el dominio de los grandes grupos y bloques económicos ha llevado a la firma de diversos acuerdos internacionales en materia tributaria dirigidos a servir a estos grupos económicos (Zilveti, 2017, p. 366). En este escenario, señala que la economía cada vez más globalizada, las nuevas tecnologías y el comercio electrónico han provocado que la fiscalidad se oriente hacia los flujos financieros. Y, a pesar del consenso sobre la necesidad de recaudar ingresos para mantener el Estado, el debate se ha trasladado a la existencia del Estado y su dimensión en el ejercicio del poder tributario, sobre todo teniendo en cuenta el cambio en el concepto de Estado y las necesidades supranacionales derivadas de la globalización.

En este sentido, destaca la reducción de la soberanía fiscal en detrimento de los tratados internacionales, pero, por otro lado, la creciente incapacidad para sortear la crisis global, haciéndose necesaria, como señala Zilveti (2017, p. 372), la coordinación de un plan fiscal global, especialmente ante la premisa de que la competencia fiscal afecta a la recaudación de los países.

Debate de larga data, la tendencia hacia un sistema fiscal global ha sido planteada por diversos estudiosos, entre ellos Aliomar Baleeiro (1959, p. 23), en este caso cuando habla de estandarizar el lenguaje con el objetivo de implementar políticas fiscales comunes entre los países que comercian entre sí. De hecho, en 2021 se creó el llamado Impuesto Global o Impuesto Global de Sociedades, a través de un pacto acordado entre 136 países, junto con la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), inédita hasta entonces, con el objetivo de instituir, a partir de 2023, un impuesto mínimo global a un tipo del 15% sobre los beneficios de las grandes empresas multinacionales, ampliamente publicitado en los medios de comunicación, no sólo para aumentar la recaudación fiscal, sino también para combatir la competencia fiscal considerada depredadora, practicada por los países denominados "paraísos fiscales".

En el desarrollo de una economía globalizada, Zilveti (2017, p. 444) afirma que la imposición sobre el consumo se está convirtiendo en un instrumento cada vez más importante para regular el mercado interior de cada país, especialmente debido a los profundos cambios en el concepto de territorialidad ante la evolución del comercio extraterritorial al virtual. En el contexto de un sistema global, el autor advierte que la imposición sobre el consumo, por ser indirecta, impone el reto no sólo de la

armonización, sino también del respeto de la capacidad de pago en una estructura supranacional globalizada.

André Mendes Moreira (2016, p. 07) señala que la mayoría de los países que integran la OCDE -Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico- no aplican una tasa única sobre el consumo, sino varias tasas en función del tipo de producto gravado, incluso mediante la aplicación de herramientas de política tributaria como las exenciones.

Esto se debe inicialmente a la aplicación de la selectividad y esencialidad en el consumo, con el establecimiento de bienes que se consideran esenciales, como es el caso de los productos que componen la canasta básica de alimentos, y aquellos que se consideran superfluos o suntuarios, cumpliendo así con la extra fiscalidad tributaria que se discutirá más adelante.

Al determinar a través de la selectividad lo que debe ser entendido como necesario para el consumo y lo que es superfluo o lujoso, además de la función reguladora atribuida a la extra fiscalidad tributaria, indirectamente existe la posibilidad de gravar de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente.

André Mendes Moreira (2016, p. 09) señala que este mecanismo utilizado en la tributación del consumo es, de alguna manera, un mecanismo de distribución de la carga tributaria de acuerdo con la supuesta capacidad de pago del consumidor según el bien consumido. También señala que, para muchos, incluida la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la imposición sobre el consumo es vital para el crecimiento económico, razón por la cual representa un porcentaje significativo de la presión fiscal de los países.

Según el informe de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) publicado en 2014 y titulado "El efecto distributivo de los impuestos sobre el consumo en los países de la OCDE", aunque con tipos diferenciados, los alimentos son el impuesto sobre el consumo más importante (OCDE, 2014, p. 19).

Tomando como referencia en su investigación el gasto y no la riqueza, la OCDE -Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2014, p. 198) se dio cuenta de que la fiscalidad sobre el consumo es proporcional o progresiva y que la reducción de los tipos impositivos puede beneficiar más a las personas con mayor capacidad económica y no mejorar necesariamente las condiciones de consumo de las clases económicamente menos favorecidas, sin tener en cuenta, sin embargo, que si el producto se considera esencial, lo es para cualquier persona, independientemente de su estatus socioeconómico.

Débora Freire Cardoso (2020, p. 288) concluye en su estudio que el comportamiento del consumo depende de la fiscalidad, pero la simple imposición de un impuesto, sin que las ganancias reviertan directamente en las familias en forma de reducción de otros impuestos, acarrearía un coste económico. Por ello, la autora considera que, además de mejorar la distribución de la renta, los cambios en el consumo podrían provocar cambios estructurales, tanto provocados por políticas económico-fiscales como por fenómenos redistributivos, orientados al bienestar y a la reducción de las desigualdades.

En un escenario de debate global sobre el desarrollo económico sostenible, el consumo consciente y la seguridad alimentaria, no cabe duda de la necesidad de revisar la relación entre fiscalidad e industria como forma de intervención, especialmente en el consumo, mediante el uso de impuestos extrafiscales. Hoy en día, los impuestos no pueden concebirse únicamente como una herramienta de recaudación de ingresos públicos para posibilitar el gasto público, sino como una herramienta de realización de los derechos fundamentales.

En este sentido, Fábio Canazarro (2015, n.p.) explica que los impuestos pueden clasificarse en dos grupos: aquellos en los que la promoción de los derechos fundamentales proviene de la actividad financiera de recaudación de ingresos públicos y realización de gasto público, y aquellos en los que la promoción de los derechos fundamentales proviene de la orientación de comportamientos acordes con los objetivos del Estado.

Así, aunque un impuesto se concibiera originalmente como un tributo, es decir, como una mera fuente de ingresos públicos, la necesidad de promover los derechos fundamentales acaba acarreado extra fiscalidad.

### **3.3 La extra fiscalidad de los Tributos y sus efectos en la producción y el consumo**

La extra fiscalidad es una de las formas en que el Estado interviene tanto en la esfera pública como en la privada, especialmente después del surgimiento del Estado de bienestar, no sólo para obtener resultados económicos y sociales, sino también para dirigir el comportamiento de las personas que componen esa sociedad.

Como explica Luiz Alberto de Gurgel Faria (2010, p. 69), existen diversas formas

de actuación del Estado en las esferas pública y privada, ya sea en forma de intervención o de acción. En este sentido, cuando el Estado presta un servicio público o regula la prestación de un servicio público, está actuando en el sector público, mientras que cuando actúa en el sector privado, está interviniendo.

A continuación, Faria (2010, p. 71) presenta una clasificación de los tipos de intervención en la esfera económica bajo la forma de "absorción o participación", caracterizada cuando el Estado no sólo actúa como sujeto económico, sino que asume el control total (absorción) o parcial (participación) de un sector específico.

Cuando es "por dirección", el Estado establece normas de comportamiento de carácter obligatorio relacionadas con un sector económico específico y cuando es "por inducción", el Estado utiliza los impuestos para estimular o desincentivar una determinada actividad económica, concediendo beneficios fiscales o imponiendo impuestos según lo previsto. Cabe señalar que, en este último caso, no sólo se interviene directamente en un determinado sector de la economía, sino también, indirectamente, en el comportamiento de los consumidores, usuarios finales de los productos y servicios producidos por ese o esos sectores, y en este caso la herramienta utilizada es la fiscalidad, especialmente el impuesto. Se considera entonces que el Estado es un agente inductor, especialmente cuando es necesario actuar para el desarrollo económico y social regionalizado, y una de las herramientas más utilizadas en este caso es la concesión de beneficios fiscales. Sin embargo, esta forma de intervención por inducción no siempre se materializa mediante normas de obligado cumplimiento, sino que, por el contrario, como sugiere la nomenclatura, puede ser una forma de inducir al contribuyente a optar por una determinada actuación por los beneficios que se derivan de esta elección.

Otra forma de atribuir carácter extrafiscal a la imposición es a través del ejercicio de la potestad tributaria de acuerdo con la naturaleza de cada tributo, especialmente de la exacción. Así, a la hora de regular y aplicar las normas tributarias, es posible atribuir una naturaleza extrafiscal basada, por ejemplo, en la capacidad de pago, la selectividad o la esencialidad:

La tributación extrafiscal tiene, por lo tanto, la característica de servir a intereses distintos de los financieros. Por regla general, el valor buscado por tales intereses se debe a la necesidad de cambiar el escenario social o reducir las desigualdades económicas, interviniendo en la economía, incentivando determinadas actividades o ramas o corrigiendo situaciones, siempre respetando los preceptos constitucionales (Fonseca, 2015, p.32).



Así, es posible atribuir este carácter extrafiscal al texto de la legislación, a la interpretación cuando es aplicada por las autoridades fiscales o incluso a la comprensión jurisprudencial de los tribunales. Utilizada directa o indirectamente, la extra fiscalidad cumplirá un objetivo preestablecido, sea de naturaleza social, económica, política o cultural (Fonseca, 2015, p.33).

Así, en una organización estatal donde el presupuesto público se basa en la planificación, la extra fiscalidad se convierte en una herramienta orientadora para recaudar ingresos públicos, realizar gastos públicos y promover políticas económicas. Diego Bonfim (2014) nos informa que existen modelos teóricos desarrollados para identificar reglas tributarias extrafiscales, advirtiendo la falta de unidad en la doctrina respecto a estos modelos.

Entre ellos se encuentra el denominado "criterio finalista basado en la intención del legislador", cuando de la norma se desprende que el objetivo no es meramente recaudatorio y esta intención se presume como si el legislador fuera una sola persona. Precisamente por ello, Bonfim (2015, p. 26) critica este método porque es imposible investigar las intenciones de las personas que componen el órgano legislativo, dado que, en la mayoría de los sistemas occidentales, el parlamento/congreso está compuesto por diferentes representantes del pueblo, diferentes ideologías, etc.

De hecho, sólo es posible presumir la intención del legislador, aunque esté expresada en la exposición de motivos de una determinada norma, y nunca es posible atribuir a esa presunta intención una "verdad absoluta e inmutable" en la interpretación de su aplicación según el momento económico y social. Otro criterio utilizado es el "basado en la comparación objetiva de la tributación entre situaciones equivalentes" (Bonfim, 2014, p. 38), por el cual se aplica un análisis comparativo de la tributación aplicada a dos situaciones económicas equivalentes y, si se encuentra una tributación diferenciada, se trataría de una norma tributaria extrafiscal.

Como crítica a este método, además de la posibilidad de resumir simplemente la aplicación de una norma excluyente, en determinados casos, cuando se encuentra una tributación desigual y se sale de lo que se entiende como "norma tributaria normal", existe la posibilidad de inconstitucionalidad. En ninguno de estos casos se verifica la finalidad de la imposición, lo que de hecho caracteriza la extra fiscalidad.

La finalidad de la tributación puede incluso ser "ajustada" de acuerdo con el momento económico y social, especialmente cuando existe la necesidad de incentivar o no determinados comportamientos por parte del contribuyente, por ejemplo, por lo que no

se trata de una norma fija. Según Bonfim (2014, p. 40), el criterio de "capacidad de pago" establece que las normas tributarias que cumplen la capacidad de pago se consideran fiscales y las que no, extrafiscales, conclusión contraria a lo que cabría esperar de una norma extrafiscal.

Además, la capacidad de pago no puede utilizarse como herramienta de segregación, sino que, por el contrario, persigue la igualdad, y es posible que exista una norma tributaria con finalidad fiscal que por este motivo no sea compatible con la capacidad de pago. Otro criterio es el "basado en la afectación de los recursos recaudados" y en este caso es la afectación de los recursos recaudados lo que determina si una norma es fiscal o extrafiscal. Sin embargo, como señala Bomfim (2014, p.41), el hecho de que haya un destino específico para el uso de los fondos recaudados no significa necesariamente que este destino esté relacionado con la función del impuesto.

En este caso específico, también es importante aclarar que la asignación de recursos se establece en el presupuesto público, especialmente cuando el sistema adoptado prohíbe la afectación de determinados ingresos fiscales, como en el caso de los impuestos.

Por último, el criterio de "valoración empírica basada en los efectos concretos de las normas", explicado por Bonfim (2014, p.43) como una metodología que combina la identificación de la finalidad pretendida por el legislador y los efectos concretos de la norma analizada, valorando así la eficacia de la norma. Por tanto, sería eficaz si el comportamiento del contribuyente cumple la finalidad pretendida por la norma. De hecho, cuando se analizan las normas tributarias, aunque inicialmente tengan carácter recaudatorio, sus reflejos provocan extra fiscalidad por la conducta adoptada por el contribuyente:

La diferenciación entre normas tributarias con finalidad fiscal y extrafiscal no puede basarse en los efectos conductuales que generan porque, de ser así, un razonamiento estricto exigiría reconocer que todas las normas tributarias, y por tanto todos los impuestos, son extrafiscales, lo que provoca que la clasificación propuesta en estos términos carezca de sentido (Bomfim, 2014, p. 45).

No hay una diferenciación clara entre el propósito y los efectos de una norma, porque los efectos pueden ser detectados desde el punto de vista económico, pero para el propósito, es necesario aplicar la interpretación de los que aplican la norma con el fin de identificar el propósito de la norma (Bomfim, 2014).

No basta con interferir en el comportamiento social y económico del contribuyente, o incluso de toda una población, sino que siempre habrá una razón por la

cual la interferencia es necesaria. En el caso del consumo, y especialmente del consumo alimentario, es posible utilizar la extra fiscalidad directamente sobre la cadena de producción e indirectamente sobre el consumo de toda una población.

Cuando se trata de consumo, los que consumen generalmente buscan establecer un punto de referencia para comparar y tomar decisiones, que puede ser, por ejemplo, sólo el coste o la relación coste-beneficio. Por ser racionales, los contribuyentes reaccionan a los incentivos y desincentivos, muchas veces provenientes de la concesión de beneficios e incentivos fiscales, como la reducción de la base imponible o de las alícuotas (Bomfim, 2014).

Son de uso común los incentivos como las subvenciones directas (donación condicional), las subvenciones (transferencia de recursos), los incentivos fiscales, los incentivos financieros y crediticios, los préstamos subvencionados, las garantías y los incentivos fiscales como la inmunidad, la exención, el aplazamiento, la reducción de la tasa y de la base de cálculo, la amnistía, la remisión y los regímenes fiscales especiales (Elali, 2007, p. 114).

Estas herramientas inducen comportamientos económicos y sociales, principalmente relacionados con el consumo, dando lugar no sólo a la intervención del Estado en el orden económico, sino también a la búsqueda de un desarrollo económico sostenible. Para realizar la intervención, es posible utilizar la técnica de fijación de alícuota, que es ampliamente utilizada, especialmente para los tributos clasificados como reguladores, y puede ocurrir mediante la fijación de una alícuota única, alícuotas diferenciales progresivas o regresivas y alícuotas selectivas (Bomfim, 2014).

En cuanto a la técnica de fijación de la base imponible, Bomfim (2014) explica que el legislador establece un límite lógico para la determinación de la base imponible, impidiendo cambios drásticos que puedan descaracterizar el impuesto en su aspecto material, es decir, el hecho imponible. De hecho, alterar drásticamente los criterios de cálculo de la base imponible puede conducir a una modificación de la estructura del impuesto, especialmente cuando es de carácter normativo, corriendo el riesgo de ser inconstitucional en sí mismo.

Sin embargo, André Mendes Moreira (2016, p. 07) advierte que la intervención del Estado a través de la extra fiscalidad en el consumo, al intervenir en el comportamiento social y económico, debe respetar la autonomía del individuo y, en consecuencia, las elecciones entre las infinitas opciones, siempre y cuando estas opciones no causen daños a la comunidad. En el uso de la extra fiscalidad, sin embargo, debe haber

respeto a la autonomía del individuo y, consecuentemente, a la posibilidad de ejercer el libre albedrío, incluso en el consumo, excepto cuando este ejercicio perjudique a la colectividad o al propio individuo, en este último caso prohibiendo el consumo o elevando la carga tributaria para no incentivar el consumo, como ocurre, por ejemplo, en el caso de los cigarrillos y de las bebidas alcohólicas.

Así las cosas, atendiendo a las diferencias de cada sistema tributario, el criterio de esencialidad aplicado a las tarifas de los productos es el más utilizado en la imposición sobre el consumo, sin descartar, no obstante, el criterio de capacidad contributiva, pues es precisamente la esencialidad la que permite la aplicación de la capacidad contributiva en la imposición sobre el consumo. Esto se debe a que la mayoría de los impuestos sobre el consumo, si no todos, se recaudan indirectamente.

Sin embargo, Fábio Canazarro (2015, n.p) advierte que la capacidad contributiva no siempre puede ser utilizada en el consumo, por lo que se utiliza sólo la esencialidad, ya que no siempre será posible garantizar que un contribuyente con menor capacidad contributiva soporte la carga tributaria en menor grado que uno con mayor capacidad contributiva. De hecho, al consumir productos que se consideran habituales o de uso común, ambos los consumirán, dando lugar a una posible desigualdad, principalmente porque los impuestos que se recaudan a lo largo de la cadena productiva son soportados por el consumidor final, en cuyo caso la tributación se verá reducida.

Canazarro (2015, n.p) también señala que, si bien el consumo es reconocido como un indicio de la capacidad contributiva por el uso de los ingresos, no puede ser utilizado como criterio para caracterizar la riqueza. También aclara que renta e ingreso no pueden ser tratados como sinónimos, siendo el primero utilizado para el consumo. La existencia de ingresos imposables no significa necesariamente capacidad de consumo.

El uso de la esencialidad en la tributación también se deriva de la necesidad de proteger la dignidad humana, definida por Canazarro (2015, n.p.) como un principio y valor fundamental que permite promover un fin, un estado ideal de valoración, respeto y protección de los seres humanos. De hecho, la dignidad puede orientar tanto el ejercicio como los límites de la potestad tributaria y también puede aplicarse al consumo, especialmente cuando se trata de la seguridad alimentaria, como se expone a continuación:

[...] El reconocimiento de la dignidad como base de la esencialidad podría justificarse con el siguiente argumento: que este principio debería observarse en la evaluación de todos los impuestos, incluidos los indirectos, como factor de

protección del llamado mínimo existencial. En otras palabras, la dignidad humana, que pretende ante todo garantizar las condiciones mínimas de la persona, justificaría la supresión o minimización de la imposición sobre lo básico, lo esencial para la vida, sin dejar de respetar la propiedad y la libertad (Canazarro, 2015, s.i.).

Habría, pues, una pauta para definir qué productos deben considerarse esenciales, que es el tema de este artículo y, por tanto, se tratará más adelante.

### **3.4. Las Teorías de Thomas Piketty, Ricardo Lobo Torres y Demás Doctrinadores**

La gran mayoría de los juristas considera que la dignidad humana, la soberanía, la ciudadanía y la libre empresa son los fundamentos del Derecho. Ricardo Lobo Torres (2014, p. 230) señala la ambivalencia de la tributación, que, además del aspecto fiscal derivado del Estado Fiscal de Derecho, ha llegado a instrumentalizar la autolimitación de la libertad y a constituir el precio de la libertad.

En este sentido, aunque la fiscalidad, especialmente los impuestos, surge de la autolimitación de la libertad, a través de los beneficios fiscales, el Estado ejerce su poder tributario de tal manera que la propia libertad instituye impuestos. Torres (2014, p. 230) explica que el ejercicio del poder se da principalmente a través de la publicidad que surge de las relaciones sociales desarrolladas tanto en el espacio privado del ciudadano como en el espacio público de los órganos de gobierno.

Esta ambivalencia significa que, si bien el Estado tiene el poder de garantizar la libertad, también puede destruirla, sobre todo porque los impuestos no pueden ser cobrados de tal manera que impidan a una persona obtener el mínimo necesario para sobrevivir, limitando así cualquier exceso que pueda cometer el Estado.

En cuanto al consumo, Torres (2014, p. 333) destaca la aplicación de la selectividad basada en la esencialidad, gravando los bienes en proporción inversa a su necesidad para el consumo popular y en proporción directa a su superfluidad, permitiendo tasas graduadas y, en este sentido, la definición de bienes necesarios para la supervivencia biológica y social, incluyendo vivienda, vestido, alimentación y salud, en condiciones mínimas de dignidad humana, no permite, en principio, una justificación racional.

Cabe destacar que la definición de lo que es esencial o superfluo y/o lujoso se basa en criterios establecidos por el Estado, y debe considerar no sólo lo que es indispensable para el sustento, sino también lo que se considera indigno de consumo. Por ejemplo,

Torres (2014, p. 333) se refiere al caso de la prohibición del consumo suntuario/lujoso por razones morales durante el llamado Estado Patrimonial, restricción que se extinguió al surgir el Estado Fiscal, en el entendido de que tal restricción representa una forma de opresión de la libertad y, al mismo tiempo, el precio de la libertad para quienes desean consumir tal producto.

En la actualidad, cabe preguntarse si pueden considerarse indignos de consumo, por ejemplo, los alimentos ultra procesados, que a menudo inducen a confusión al consumidor sobre lo que realmente está consumiendo, o incluso lo que ya ha sido clasificado como "no apto para el consumo" y se encuentra en las estanterías de los mercados por razones económicas. Como ya se ha explicado, el objetivo de atribuir una función extrafiscal a un impuesto es conseguir determinados efectos en las esferas económica y social, más allá de la mera recaudación de fondos para atender las necesidades de la Hacienda Pública, razón suficiente para justificar la alteración de los tipos impositivos o la oneración/exención de impuestos (Torres, 1999, p. 135).

Ricardo Lobo Torres (1999, p. 141) defiende el derecho a las condiciones mínimas de existencia humana, reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, concretamente en su artículo 25, y por la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Entiende así el alcance de los derechos fundamentales y los derechos humanos sostenibles, cuya protección a nivel tributario debe basarse en la ética, las condiciones iniciales para el ejercicio de la libertad, la idea de felicidad y el principio de igualdad (Torres, 1999, p. 146). De hecho, al analizar los objetivos de desarrollo sostenible propuestos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, a saber: (1) erradicación de la pobreza, (2) hambre cero y agricultura sostenible, (3) salud y bienestar, (4) educación de calidad, (5) igualdad de género; (6) agua potable y saneamiento, (7) energía limpia y asequible, (8) trabajo decente y crecimiento económico. (9) industria, innovación e infraestructuras, (10) reducción de las desigualdades, (11) ciudades y comunidades sostenibles, (12) consumo y producción responsables, (13) acción contra el cambio climático global, (14) vida en el agua, (15) vida en la tierra, (16) paz, justicia e instituciones eficaces y (17) asociaciones y medios de implementación, es posible ver la importancia de la fiscalidad para la realización de estos objetivos, que actualmente representan el mínimo existencial, incluida la alimentación sostenible y segura (informaciones disponibles en <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>).

Picketty (2013, p. 589), en su análisis de principios del siglo XXI, señala que entre

las causas de la desigualdad de la riqueza, la principal fueron las guerras, principalmente porque provocaron una gran transformación de las estructuras, y utiliza este argumento, combinado con una economía globalizada, como base para defender la institución de un impuesto progresivo global sobre el capital, por considerar que permitiría generar una transparencia democrática y financiera de los activos y, como consecuencia, una regulación adecuada del sistema bancario y de los flujos financieros internacionales (cuya creación, de hecho, se ha producido recientemente en los términos expuestos anteriormente).

También señala que el papel del Estado es actualmente mayor debido a su papel centralizador en la vida económica y social, especialmente cuando se analiza el impacto de la incidencia y recaudación de los impuestos. Para ello, Piketty (2013, p. 592) compara la recaudación media de impuestos en el siglo XIX con alrededor del 10% de la renta nacional, destinada a actividades como la policía, la justicia, el ejército, los asuntos exteriores y la administración general, la sanidad y la educación, entre otras).

Posteriormente, en el siglo XX, la parte de la renta nacional aumentó entre un 30% y un 55% según los países y sus características específicas, y ello se debió principalmente a una mayor intervención del Estado en la vida económica y social, tanto directa como indirectamente. En el caso de la educación y la sanidad, el compromiso medio de la renta nacional en los países desarrollados se sitúa entre el 10% y el 15%.

Basándose en sus estudios, Piketty (2013, p. 598) defiende que la redistribución actual debería tener lugar mediante la financiación de los servicios e ingresos públicos, especialmente en educación y sanidad, y no simplemente mediante la transferencia de riqueza de los ricos a los pobres. Afirma que es posible partir de la premisa de que entre dos tercios y tres cuartas partes de la renta nacional podrían gravarse para financiar necesidades prioritarias, especialmente educación, sanidad, cultura, energías limpias y desarrollo sostenible, dado el hecho de que los impuestos pueden ser buenos o malos, dependiendo de cómo se recauden y del destino que se dé a lo recaudado.

Advierte de la necesidad de una nueva organización de la administración pública, de forma más descentralizada y participativa debido al creciente aumento de las necesidades a satisfacer, que afecta a su organización actual. También subraya que la noción de "sector público" no puede limitarse a la producción de servicios por parte de personas empleadas directamente por el Estado, sino a través de otras estructuras jurídicas como fundaciones y asociaciones (Piketty, 2013, p.602).

Piketty (2013, p. 611) afirma que "la cuestión del desarrollo de un Estado fiscal y

social en el mundo emergente reviste una importancia fundamental para el futuro del planeta" y, en este sentido, los impuestos, especialmente la fiscalidad, están directamente relacionados con cuestiones políticas y filosóficas. No es posible pensar en una sociedad en su aspecto colectivo sin fiscalidad, ni es posible pensar en una transformación política sin una revolución fiscal.

La evolución de la humanidad no ha podido eliminar la necesidad constante de destinar recursos a la educación, la salud, la jubilación, la reducción de las desigualdades y el desarrollo sostenible, entre otras necesidades. Asensio (2015, p. 117) señala que el Estado Fiscal originalmente concebido ha sufrido varios retrocesos debido a los sistemas financieros deficitarios, la necesidad de consolidar las finanzas redistributivas, el aumento de la deuda pública y la integración económica, institucional y monetaria que se ha producido en Europa, entre otros.

En este escenario, la necesidad de garantizar el bienestar y el aumento del gasto en educación y otras necesidades sociales, la fiscalidad del comercio electrónico, la preservación del medio ambiente, la pobreza extrema, los cambios en el mercado competitivo occidental frente a los paraísos fiscales y otras necesidades, hacen cada vez más necesaria la transparencia en la aplicación de los recursos públicos y sus consiguientes objetivos.

Por otro lado, Asensio (2015, p. 118) destaca que hay que tener en cuenta la predisposición social a contribuir al mantenimiento de esta necesaria y costosa estructura, así como la resistencia natural a pagar impuestos, dando lugar a lo que denomina sociología financiera frente a la sociología de la evasión.

Así, subraya que una administración pública eficaz se analizaría en función de la medición de la cantidad total de recursos públicos que deben recaudarse para cubrir el gasto público. En esta línea, la importancia del sistema tributario se desprende de la afirmación del autor (2015, p. 131) de que sin tributación no hay Hacienda y sin Hacienda no hay Estado, por lo que su existencia es imperativa como consecuencia.

Por ello, la administración tributaria debe adoptar criterios de recaudación, para clasificar según el tipo de tributo, su función o por clase de contribuyente, pudiendo incluso combinar las clasificaciones. Partiendo de la premisa de Thomas Piketty sobre las desigualdades sociales y económicas derivadas del sistema capitalista debido a la concentración de la riqueza y la necesidad de una intervención efectiva del Estado a través de la fiscalidad, Wilson Coimbra Lemke (2019) destaca en sus estudios la necesidad de adaptar el sistema tributario al mundo globalizado actual.



Tomando como punto de partida la evolución de los estados supranacionales tras la Segunda Guerra Mundial, Lemke (2019, p. 32) explica que en este caso una organización internacional, mediante la adopción de normas jurídicas y la imposición de medidas de carácter social, económico y político, puede anular la soberanía tradicionalmente concebida por los estados, y en este sentido surge el debate sobre la mencionada fiscalidad global defendida por Piketty.

Lemke (2019, p. 34) explica que, en el ámbito de la fiscalidad, el poder supranacional de imposición se ejercería sobre un conjunto de Estados, por encima del sistema fiscal nacional de cada Estado, imponiendo impuestos globales y transfiriendo parte de la soberanía fiscal y de los recursos financieros.

Crítico de la propuesta, enfatiza la necesidad de establecer instrumentos de cooperación internacional, así como adaptar los sistemas tributarios de cada Estado para permitir la inclusión de un impuesto de tales características (2019, p. 52). En esta línea, Florenzano (2004, p. 71) sostiene que una sociedad bien ordenada es aquella cuya estructura de incentivos se maximiza hasta el punto de satisfacer las expectativas de las clases menos favorecidas, garantizando las libertades individuales básicas, así como asegurando una renta social mínima.

Y en este sentido, Florenzano (2004, p. 84) afirma que el sistema tributario es fundamental, porque a través de la recaudación, el Estado puede promover la redistribución de la renta y de la riqueza de forma justa, a través de impuestos de carácter normativo, cuyo principal objetivo es "corregir gradual y continuamente la distribución de la riqueza y evitar concentraciones de poder que pongan en peligro el valor equitativo de la libertad política y la igualdad de oportunidades":

En lo que respecta a los ingresos, el gobierno debe tomar de la sociedad sólo lo necesario para proporcionar bienes públicos y hacer los pagos de transferencia necesarios para satisfacer los principios de justicia. (2004, p. 84).

A pesar de las diferencias entre autores, es cierto que el carácter extrafiscal o regulador de los impuestos se considera la principal herramienta para promover el desarrollo económico y social de una sociedad.

Sin embargo, Dubet (2019, p. 11) afirma que, a pesar de defender la promoción de la igualdad, las sociedades optan por la desigualdad, dando diversas justificaciones como que la desigualdad es necesaria para el crecimiento económico o que la igualdad es en realidad un principio abstracto.

En su crítica, destaca que las desigualdades sociales aumentan en oposición a los valores democráticos que se han consolidado, siendo el origen de este problema el propio sistema económico y el conflicto de intereses incluso entre los desiguales. Respecto a este argumento concreto, argumenta en su obra que no sólo los que conforman el 1% de la concentración de la riqueza, sino también los que conforman el 99%, en sus prácticas cotidianas, fomentan la desigualdad, señalando como ejemplo la sectorización de las zonas de residencia en función de la capacidad económica y financiera.

Aunque se encuentren en un orden social estable, Dubet (2019, p. 26) afirma que la posición y la identidad de las personas las colocan en una situación de desigualdad, por ejemplo, debido a su salario o nivel de educación, porque proviene de su propia experiencia social.

Para la autora, la búsqueda de la igualdad debe basarse en la solidaridad, la semejanza y la fraternidad, porque la vida social es producto de un sistema político, de políticas sociales, de representaciones culturales y de lo que es el ser humano.

Se puede decir que es necesario el sentimiento de unidad entre las personas que componen una sociedad, de pertenencia y de inclusión. En este caso, hay que tener en cuenta las necesidades de aquellos que se sienten discriminados, desamparados, desasistidos o incluso excluidos, porque el propio sistema democrático, de la forma en que está estructurado, no representa a estos grupos de personas cuando las élites políticas llegan a representar a parte de la población, aumentando el sentimiento de "no pertenencia y no representatividad" de ciertas comunidades, precisamente por la falta de representación política.

Dubet (2019, p. 90) señala que es necesario, o incluso indispensable, disponer de información efectiva, con claridad y transparencia, sobre "quién paga y quién gana", es decir, "quién paga, qué se paga y a favor de quién se paga". Todo el mundo debe saber y entender qué es lo que exige y recauda el Estado en forma de impuestos, cómo se devuelven a la sociedad, cómo se lleva a cabo esta devolución y qué resultados se deben obtener o se obtienen, especialmente cuando se trata de la realización de políticas públicas.

Por último, es interesante ver las consideraciones planteadas por Berensztein y Buscaglia (2018, p. 159) cuando existe federalismo fiscal, ya que afirman que es fundamental tanto desde el punto de vista económico como político que exista una correspondencia y coherencia fiscal que abarque quién es el responsable de decidir sobre los servicios públicos que se prestarán y la administración de los recursos y gastos para la

prestación de los mismos.

Cuando hay descentralización, es posible ajustar los servicios a las necesidades locales, pero cuestiones como la defensa nacional, las relaciones internacionales, las obras de infraestructura nacional y la política macroeconómica deben estar centralizadas.

### **Consideraciones Finales**

Este capítulo repasa el contexto histórico general de los impuestos y su función social. La relación entre la presión fiscal y la libertad individual es un tema constante en los debates sobre fiscalidad y gobernanza. El pago de impuestos es una obligación cívica que financia el funcionamiento del Estado y la prestación de servicios públicos, además de ser un medio para promover la justicia social y el acceso a los derechos fundamentales.

A lo largo de la historia de la fiscalidad, ha quedado claro que los sistemas y las políticas fiscales han sufrido transformaciones para responder a las necesidades de la sociedad y a los cambios en las estructuras políticas y económicas. En la actualidad, los gobiernos siguen adaptando sus políticas fiscales para abordar cuestiones contemporáneas como la promoción de la salud pública, la distribución de la renta y la sostenibilidad medioambiental. El estudio de la historia fiscal ha proporcionado, por tanto, una base para comprender los retos y oportunidades a los que se enfrentan los sistemas tributarios en la actualidad.

También examinamos las teorías de Thomas Piketty, Ricardo Lobo y otros estudiosos que abordan diferentes dimensiones de la fiscalidad. Estas teorías ofrecen una visión amplia de la relación entre fiscalidad y justicia social e igualdad. Se abordó la ambivalencia de los impuestos, ya que no sólo son instrumentos para recaudar impuestos, sino que también pueden utilizarse para autolimitar la libertad y constituir su precio. Así pues, los impuestos repercuten en la vida de los ciudadanos, tanto en su libertad como en el funcionamiento del Estado.

La idea de fiscalidad selectiva, basada en la esencialidad de los bienes, se refiere a la función extrafiscal de los impuestos, como la promoción de la igualdad y la corrección de las desigualdades. Además, a través de la fiscalidad se pueden fomentar o desincentivar comportamientos individuales o sociales. Con la fiscalidad progresiva, se entiende que quienes tienen mayor capacidad de pago financian proporcionalmente el funcionamiento de los servicios públicos. Se insiste en el concepto de solidaridad e inclusión social como elemento clave en la búsqueda de la igualdad. Se subraya así la

importancia de políticas fiscales que tengan en cuenta las necesidades de las personas que se sienten discriminadas o excluidas.

## **PARTE II – ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE BRASIL, ARGENTINA, MÉXICO Y CHILE**

Esto nos lleva al estudio comparativo de las políticas fiscales sostenibles en Brasil, México, Chile y Argentina. Aquí se consideran las características de las políticas fiscales-tributarias de Brasil, Argentina, México y Chile, entendiendo cómo estas políticas se aplican e influyen en el sector alimentario de cada país.

### **4.1 Sistema Tributario Comparado: Brasil, Argentina, México y Chile**

Como ya hemos visto, la fiscalidad en Brasil está relacionada con la recaudación de impuestos, tasas y cotizaciones sociales. Los impuestos, que se recaudan de forma incisiva en todo el país, son la principal fuente de financiación del Estado. El sistema tributario introducido por la Constitución Federal de 1988 aumentó la autonomía de los estados y municipios, incluyendo la posibilidad de conceder beneficios fiscales.

También está prevista la distribución de los ingresos fiscales, en el caso del producto recaudado, generando ingresos públicos transferidos de la entidad mayor en favor de la menor, lo que permite reducir las desigualdades económicas entre las entidades de la federación. Como consecuencia de la distribución obligatoria establecida, la Unión redujo su recaudación tributaria y se crearon nuevos impuestos, especialmente en el campo de las contribuciones sociales, compensando así esta reducción.

Neto *et al* (1991) explica en un artículo sobre el análisis evolutivo del sistema tributario brasileño que las estimaciones en 1988 de la pérdida de recaudación de la Unión eran del 43% en 1987, frente a un aumento de la participación de los estados del 38,7% y de los municipios del 18,3% en el mismo año. Hasta la fecha, este problema de porcentaje y participación de los entes de la federación se mantiene, junto con la creciente necesidad de aumentar la participación de la Unión, especialmente debido a la obligación de compartir los ingresos.

Cabe señalar que una de las dificultades en la introducción de una reforma tributaria es precisamente el equilibrio entre la autonomía de los entes federales y la evolución del propio sistema, donde es necesario establecer esta autonomía con la política fiscal, en particular la centralización o descentralización del poder tributario y la necesidad de reducir o aumentar la carga tributaria.

En el mismo artículo de Neto et al (1991), hay una conclusión sobre el aumento de la presión fiscal sobre las empresas brasileñas, que se considera elevada, pero se aclara que el análisis de la recaudación fiscal en relación con el Producto Interior Bruto (PIB) debe tener siempre en cuenta las cuestiones sociales, económicas y políticas de una nación y el grado de interferencia del Estado en estas áreas.

Como parte del proceso de descentralización incluido en la Constitución Federal de 1988, específicamente en lo que se refiere a los impuestos, se otorgó a la Unión la facultad de recaudar el impuesto de importación, el impuesto de exportación, el impuesto sobre los productos industrializados, el impuesto sobre la renta y los beneficios, el impuesto sobre las transacciones financieras, el impuesto sobre las grandes fortunas (que no se ha regulado hasta la fecha) y el impuesto sobre la propiedad rural.

A los estados, el impuesto sobre la transmisión de bienes causa mortis y donación, el impuesto sobre la propiedad de vehículos de motor y el impuesto sobre la circulación de mercancías y la prestación de servicios de transporte y comunicaciones interestatales e intermunicipales. Y los municipios, el impuesto sobre la transmisión de bienes inter vivos, el impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y el impuesto sobre la prestación de servicios de cualquier naturaleza.

Al abordar este proceso de descentralización, es importante aclarar el concepto de Estado Federal y su diferencia con el Estado Unitario. Según Ricardo Lobo Torres (1986), el Estado Federal tiende a centralizar excesivamente la recaudación tributaria en la Federación, mientras que el Estado Unitario tiende a destinar estos recursos en favor de entidades menores, aunque no sean autónomas.

Así, cuando el Estado Federal adopta el federalismo dual, existe una rígida separación entre las competencias de la Unión y de los Estados, siendo la Unión la que instituye los impuestos sobre el comercio exterior y la renta y los Estados, los que gravan la propiedad. El federalismo fiscal cooperativo, en cambio, se caracteriza por la integración de diversos entes públicos y la utilización simultánea de diversos instrumentos financieros, prevaleciendo la centralización de los ingresos tributarios, pero con la distribución de estos, con el objetivo de buscar un equilibrio en la asignación de recursos para el desarrollo económico y el bienestar social (Torres, 1986).

El sistema constitucional brasileño ha adoptado no sólo la distribución de las potestades tributarias, sino también el sistema de reparto de estos ingresos tributarios, con una mayor distribución de la potestad tributaria a los estados y, especialmente, a los municipios, como ya se ha explicado.

Este sistema adoptado en Brasil, sin embargo, es rígido, es decir, determina poderes tributarios exclusivos y transferencias constitucionales obligatorias especificadas en una lista exhaustiva. Según un análisis de Bijos (2012), aunque las reglas estén establecidas en el texto de la Constitución de forma autoexplicativa, no ocurre lo mismo con las políticas públicas.

En este escenario, el autor señala que en Brasil existe un fuerte desequilibrio entre la generación de ingresos y las responsabilidades de los estados y municipios en el ámbito administrativo, es decir, al mismo tiempo que hay una excesiva centralización normativa y recaudatoria, también hay una excesiva descentralización político-administrativa, siguiendo así el modelo de federalismo dual o competitivo originario de los Estados Unidos de América.

El problema es que originalmente se pretendía adoptar una mezcla de federalismo dual o competitivo y el federalismo cooperativo originario de Alemania, pero ha ocurrido lo contrario: tanto los mecanismos de cooperación como los de competencia se han vuelto rígidos.

Bijos (2012) también destaca los principales problemas del sistema brasileño, uno de los cuales es la municipalización resultante de la emancipación de los pequeños distritos y la consiguiente concesión de incentivos fiscales. Esto ha llevado a un aumento considerable del número de municipios que dependen casi exclusivamente de los recursos estatales y federales.

También identifica disparidades socioeconómicas entre las unidades de la federación, que abarcan disparidades interpersonales, interregionales e intrarregionales, especialmente debido a las dimensiones continentales del país. La consecuencia puede verse en bolsas de pobreza en contraste con regiones con excelentes niveles socioeconómicos y de desarrollo humano (Bijos, 2012).

Aunque la Constitución Federal de 1988 aumentó la descentralización y la autonomía financiera de los estados y municipios, también incrementó sus competencias, especialmente en materia de seguridad social. Mientras que el gobierno federal ha ido restableciendo sus ingresos mediante la institución de contribuciones sociales, que son de su exclusiva responsabilidad, a las demás entidades federativas se les ha atribuido la responsabilidad de la educación básica, la salud y la atención a los grupos vulnerables sin ningún aumento de los ingresos, lo que caracteriza una relación desigual entre las entidades federativas (Bijos, 2012).

También destaca la guerra fiscal derivada de la descentralización, pues estados y

municipios compiten en busca de inversión y recursos, creando un entorno económico y social atractivo de acuerdo con su capacidad operativa, pero al mismo tiempo que la entidad beneficiada ve impulsada su economía y ampliados sus ingresos, reduce los ingresos agregados de la sociedad, generando en los hechos distorsiones económicas e injusticia social.

Por ello, no sólo la reforma fiscal ha sido cada vez más debatida, sino también la posibilidad de un nuevo pacto federal en busca del equilibrio fiscal, especialmente en lo que se refiere al reparto de las funciones de cada miembro de la federación, reduciendo así las competencias comunes que, además de generar gasto público, solapan las acciones de gobierno.

## **4.2 Brasil en los impuestos incidentes de consumo**

El sistema tributario brasileño que grava la producción de alimentos en Brasil se asienta sobre bases normativas y jurídicas que lo legitiman a los ojos de los contribuyentes. La base principal es la Constitución Federal de 1988, que define las responsabilidades de la recaudación de impuestos sobre la producción de alimentos. Después de las disposiciones constitucionales están las resoluciones del Senado Federal y las leyes complementarias, así como los límites de competencias y la legislación estatal y municipal. Todo ello repercute en la reducción o el aumento de los impuestos. Esto se debe a que el poder ejecutivo puede modificar las alícuotas y las bases de cálculo de los impuestos, adecuándolas a los fines determinados para la política monetaria del país (Campos & Carmélio, 2022).

Además, el poder ejecutivo debe actuar dentro de las limitaciones establecidas por la ley, lo que implica que la alícuota del impuesto no debe exceder los límites establecidos en las resoluciones del Senado, que cumplen la agenda de intereses de la política nacional de vivienda. Las normas complementarias incluyen actos emitidos por autoridades administrativas, decisiones tomadas por órganos administrativos (colectivos o singulares) y acuerdos entre el Gobierno Federal, el Distrito Federal, los estados y los municipios (Campos & Carmélio, 2022).

Entre los conceptos que fundamentan la tributación sobre la producción de alimentos se destacan: el factor generador, el principio de la tributación no acumulativa, el crédito presunto, la tributación incorporada, la acumulativa y la desembolsada. El Cuadro 3 presenta estos fundamentos y sus especificaciones, como forma de ampliar nuestra



comprensión de la lógica tributaria de los alimentos en Brasil.

Cuadro 2 – Fundamentos de la política tributaria nacional

<b>Principio</b>	<b>Especificaciones</b>
Hecho imponible	Es el hecho que genera la recaudación del impuesto, normalmente la venta del producto o la prestación del servicio
Principio no acumulativo	Debido a su carácter no acumulativo, los impuestos sólo gravan el conjunto de la operación, evitando la cascada fiscal
Crédito presunto	Instrumento utilizado para reducir un impuesto no acumulativo mediante créditos previamente establecidos por el legislador.
Fiscalidad incorporada, acumulada y desembolsada	Los impuestos acumulativos son las cotizaciones sociales y laborales. Los impuestos incorporados se convierten en acumulativos debido a la imposibilidad de compensar sus créditos y los impuestos desembolsados resultan del pago efectivo por parte de las autoridades fiscales

Fuente: Adaptado de Campos y Carmélio (2022).

Los impuestos directos e indirectos gravan la cadena de producción, circulación y consumo y, a efectos de este artículo, sólo es necesario ocuparse de los impuestos, especialmente a nivel federal y estatal, que suelen tener un impacto significativo en el precio final que paga el consumidor. Los impuestos que gravan los productos dependen de la fase de la cadena de producción en la que se encuentren.

Esto se debe a que algunos impuestos sólo gravan a las personas jurídicas y no afectan a la producción rural si operan como personas físicas. Ejemplos de estos impuestos son el IPI, el PIS/Pasep y el Cofins. El PIS es el programa de integración social establecido por la Ley Complementaria 07/90: "Se instituye, en los términos de esta Ley, el Programa de Integración Social, destinado a promover la integración de los trabajadores en la vida y en el desarrollo de las empresas" (Brasil, 1990, art. 1). Además, el PIS se rige por la Constitución Federal de 1988:

Los ingresos procedentes de las cotizaciones al Programa de Integración Social, [...] y al Programa de Formación en Equidad de los Servidores Públicos, creado [...], se destinarán, a partir de la promulgación de esta Constitución, a financiar, en los términos que establezca la ley, el programa de seguro de desempleo, otras acciones de previsión social y el subsidio a que se refiere el § 3 de este artículo. (Brasil, 1988, art. 239).

Son contribuyentes del PIS las personas jurídicas de derecho privado y las personas asimiladas a ellas, según lo determine la legislación vigente del impuesto sobre la renta, así como las empresas tercerizadas, las sociedades de capital mixto y las empresas públicas, es decir, el empresariado nacional. Sólo quedan excluidas las microempresas y los trabajadores MEI, aunque empleen personal, por estar sujetos al programa SIMPLES Nacional. El hecho imponible del PIS son los ingresos obtenidos por las personas jurídicas de derecho privado (Cândido, 2021).

La COFINS es uno de las contribuciones incluidos en el sistema tributario por la teoría pentapartita y se destina a financiar las actividades ofrecidas por el Estado relacionadas con los derechos sociales. Fue instituida por la Ley nº 70/91, que determina:

Sin perjuicio de la recaudación de las contribuciones para el Programa de Integración Social (PIS) y el Programa de Formación de Patrimonio de los Servidores Públicos (Pasep), se instituye, en los términos del inciso I del art. 195 de la Constitución Federal, una contribución social para financiar la Seguridad Social, a cargo de las personas jurídicas, incluso las equiparadas por la legislación del impuesto sobre la renta, destinada exclusivamente a los gastos de actividades finales en las áreas de salud, previsión y asistencia social. (Brasil, 1991, art. 1º).

La COFINS tiene características semejantes al PIS, tanto en lo que se refiere al hecho imponible como a los contribuyentes, que son los mismos que los del PIS. Leitão y Quintanilha (2020) afirman que el quid del debate sobre la inclusión o exclusión del ICMS de la base de cálculo del PIS y de la COFINS es el texto de la CE 20/98, que cambia de "facturación" a "ingresos y facturación" como base de cálculo sobre la que se podrían recaudar las cotizaciones sociales. Las personas jurídicas en forma de agroindustrias tienen requisitos y beneficios fiscales específicos:

Para ser considerada agroindustria, algunas actividades están permitidas y otras están prohibidas. Por ejemplo, los mataderos pueden ser agroindustrias, mientras que los mataderos de aves no. Además, la industrialización debe ser de producción propia o de producción propia y de terceros. El principal beneficio para las agroindustrias es que el pago de las contribuciones a la seguridad social (INSS, Seguro de Accidentes de Trabajo - SAT y la contribución al Servicio Nacional de Aprendizaje Rural - Senar), que normalmente es un porcentaje de la masa salarial, se sustituye por un gravamen del 2,85% sobre las ventas internas (excluidas las exportaciones al exterior). Este método resulta atractivo para las empresas con gran intensidad de mano de obra y los exportadores (Campos & Carmélio, 2022, p.19).

En el caso de los microempresarios individuales y de Simples Nacional, se

establece un tipo impositivo único para las transacciones, que reúne los impuestos federales, estatales y municipales en una sola exacción. Las cooperativas gozan de ventajas fiscales a nivel federal a través de la Ley de Cooperativas. Los instrumentos fiscales se utilizan para impulsar objetivos sociales y económicos nacionales, como las exportaciones.

Concretamente en el caso de la producción nacional, la Unión es responsable de instituir el IPI - Impuesto sobre Productos Industrializados, que tiene su origen en la Constitución Federal de 1988 y sustituyó al antiguo Impuesto sobre el Consumo. El art. 153, VI de la Constitución Federal de 1988 atribuye a la Unión la facultad de imponer el impuesto. De acuerdo con el art. 46 del Código Tributario (CTN), el impuesto se genera por el despacho aduanero, dado su origen en el exterior; por su salida del establecimiento contribuyente del IPI y por su embargo para subasta.

Grava las operaciones relativas a productos industrializados, y conviene analizar tanto el término "operaciones" como el de "productos industrializados" para comprender no sólo el hecho imponible, sino también la estructura diseñada para este impuesto. Un producto industrializado es aquel cuya naturaleza o destino ha sido modificado, mejorado para su consumo, o cuya presentación o acabado ha sido alterado. Según Paulsen (2021, p. 39) el término "operaciones" se refiere a los negocios jurídicos que tienen por objeto el proceso de industrialización de cualquier producto resultante de la actividad industrial y que será colocado en el mercado interno.

La Constitución Federal establece ciertas características para este impuesto, a saber, selectividad, no acumulación y tratamiento diferenciado cuando se trata de la adquisición de bienes de capital. La selectividad es el tratamiento diferenciado de acuerdo con la esencialidad del producto, individualmente considerado. Esto se puede observar en la Tabla de Incidencia del Impuesto sobre Productos Industrializados (TIPI), donde la esencialidad se mide desde la perspectiva del consumidor, de acuerdo con la finalidad y el uso (Paulsen, 2021, p. 41).

La selectividad es una herramienta basada en el principio de la capacidad de pago, sólo que no se utiliza en función del aumento de la base imponible basado en el valor, sino en función del grado de esencialidad establecido por una política fiscal. Los productos considerados esenciales son aquellos que serán consumidos por toda la población y, por lo tanto, no son superfluos, a veces por su naturaleza, a veces por su finalidad (Paulsen, 2021, p. 42).

El criterio de selectividad es una de las herramientas de la extra fiscalidad, como

se explicó anteriormente, especialmente porque permite incentivar o inhibir el consumo de un determinado producto. Según Paulsen (2021, p. 42), la extra fiscalidad representa en este caso un instrumento de organización política y social.

En este sentido, se trata de un impuesto que interfiere directamente en los hábitos de consumo, una vez que el Estado ha definido aquellos productos que se consideran esenciales y que, por lo tanto, deben ser consumidos por toda la población, reservando lo que no se considera esencial para aquellos que tienen los medios económicos y financieros para elegir qué productos consumen o no.

Si la esencialidad se define en función de la finalidad específica, es importante definir qué criterios utilizados por la política fiscal se aplicarán para definir lo que es esencial o no, que es el motivo de esta investigación y que se desarrollará más adelante. La fiscalidad no acumulativa se define como una técnica que pretende evitar la sucesión de cargas en las distintas operaciones de la cadena de producción y que, en consecuencia, conduce a una fiscalidad excesiva, conocida como "efecto cascada" (Paulsen, 2021, p. 42).

El IPI es un impuesto multifásico, que normalmente grava las fases de producción y circulación de esta cadena, por lo que se utiliza esta técnica que, aunque no alivia completamente la carga, reduce el impacto en el precio final al consumidor. Según Paulsen (2021, p. 43), la imposición no acumulativa procede de la compensación del importe adeudado con el importe ya pagado en transacciones anteriores, utilizando el sistema de créditos, es decir, utilizando los créditos del IPI de las transacciones y deduciéndolos a continuación.

El impuesto grava los bienes, productos intermedios y materias primas efectivamente utilizados en el proceso de industrialización y no la adquisición de bienes de equipo, es decir, los que constituyen el activo de una empresa. A la adquisición de bienes de equipo se le aplica un tratamiento fiscal diferenciado para reducir su repercusión en el momento de la compra, también mediante el sistema de crédito, el reembolso en efectivo o la aplicación de un tipo diferenciado.

El impuesto en cuestión se percibe cuando los bienes salen del establecimiento comercial, cuando se importan (en cuyo caso se presume su industrialización) o cuando se subastan bienes embargados o abandonados. La base para calcular el impuesto es el valor de la transacción cuando las mercancías salen del establecimiento comercial, el valor en aduana en el caso de las importaciones y el valor de la subasta en el caso de las subastas.

Al IPI se le atribuye una función fiscal y extrafiscal, siendo la función extrafiscal

la encargada de regular el mercado. En este sentido, Bomfim (2014) explica que los productos industrializados se clasifican en productos necesarios con tasas impositivas mínimas o exenciones, productos útiles con tasas impositivas moderadas y productos superfluos o perjudiciales con tasas impositivas elevadas.

La producción y el consumo en Brasil están gravados por el IPI, como se ha visto anteriormente, y por el Impuesto sobre las Operaciones Relativas a la Circulación de Mercancías y sobre la Prestación de Servicios de Transporte y Comunicaciones Interestatales e Intermunicipales (ICMS). Se trata de un impuesto previsto en la Constitución Federal de 1988, reglamentado por una ley complementaria y por diversas legislaciones estatales. Ellery Júnior y Nascimento Júnior (2016) afirman que el ICMS es uno de los impuestos más complejos del sistema tributario brasileño.

Se trata de un impuesto estatal, cuyas alícuotas son determinadas por la LCP 87/96, que grava servicios como el transporte intermunicipal, la comunicación y la circulación de bienes, que, como su nombre lo indica, constituye su hecho imponible. Cabe destacar, sin embargo, que el hecho imponible es la transferencia de propiedad, por lo que la transferencia física de productos de un establecimiento a otro, ambos pertenecientes al mismo contribuyente, no constituye el hecho imponible (Cândido, 2021). El ICMS no es acumulativo, por lo que se debe compensar lo adeudado en operaciones anteriores gravadas por los estados.

La base para el cálculo del ICMS es el valor de la operación, cuando se venden productos, y el valor de la prestación, cuando se prestan servicios. Ellery Júnior y Nascimento Júnior (2016) señalan que, aunque este impuesto esté regulado por una LC, los estados tienen autonomía para regularlo y determinar su tasa, lo que genera lo que se conoce como competencia fiscal y consiste en cambiar la tasa del ICMS en un determinado estado para atraer inversiones. Por último, cabe destacar que el impago del ICMS constituye un delito contra el orden tributario, según determina el artículo 2 de la Ley 8.137/90.

Existen diferentes impuestos que gravan la alimentación a nivel federal, estatal y municipal. Hay impuestos directos que gravan el servicio o el producto, que se repercuten a terceros mediante su incorporación al precio, e impuestos indirectos derivados de la explotación o la ganancia patrimonial, cuyo coste se repercute a terceros (Cuadro 3).

### Cuadro 3 – Tipos de tributos que inciden sobre los alimentos

<b>Tributo</b>	<b>Competencia</b>	<b>Tipo</b>
Impuesto sobre la producción industrial	Federal	Indirecto
Contribución Social sobre el Lucro líquido	Federal	Indirecto
Impuesto de Renta PJ	Federal	Indirecto
(CSLL de la persona jurídica)	Federal	Directo
ICMS	Estadual	Indirecto
ISS	Municipal	Directo

Fuente: Adaptado de Campos y Carmélio (2022).

A nivel federal, se gravan con el IPI los alimentos in natura, mínimamente transformados, transformados y ultra procesados, que pueden entrar en la categoría de no gravados, gravados a tipo reducido o gravados a tipos definidos por reglamento. Los alimentos in natura, por su naturaleza, están gravados con un tipo cero del IPI, mientras que algunos alimentos mínimamente transformados, como la leche, están gravados con un tipo cero:

El IPI tiene un gran potencial para ser un instrumento capaz de diferenciar la fiscalidad entre los alimentos frescos y mínimamente procesados, frente a los ultra procesados. Actualmente, esta diferencia prácticamente no existe, ya que los alimentos frescos y las grasas vegetales, por ejemplo, se gravan al mismo nivel. Las judías y el arroz se gravan igual que los fideos instantáneos o los nuggets. El zumo de fruta y el néctar tienen tipos iguales, reducidos a cero (Campos & Carmélio, 2022, p.26).

Diferenciar la fiscalidad de los alimentos in natura, mínimamente procesados y ultra procesados es una cuestión relevante, con la intención de fomentar prácticas alimentarias más saludables en línea con objetivos sostenibles y de seguridad alimentaria. En este contexto, el Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI) es uno de los instrumentos fiscales que pueden utilizarse para promover tanto la fabricación como el consumo de alimentos nutricionalmente enriquecedores.

En la actualidad, se observa que la fiscalidad de los alimentos in natura y ultra procesados suele ser similar, ignorando así la discrepancia sustancial en cuanto a valor nutritivo e impacto sobre la salud entre estas dos categorías de alimentos. Este aspecto representa una dimensión crítica que debe abordarse en las políticas de salud pública, ya que la fiscalidad influye directamente en el precio final de los productos, influyendo así en las preferencias y elecciones de los consumidores.

A modo de ejemplo, una fiscalidad más baja, o incluso la exención de impuestos, sobre alimentos naturales como la fruta, las verduras, las legumbres y el arroz podría hacer más accesibles y atractivos estos productos, ayudando a la gente a seguir una dieta sana. Por otro lado, unos impuestos más elevados sobre los alimentos ultra procesados, especialmente los ricos en azúcar, grasas saturadas y sodio podrían desincentivar su consumo, asociado a enfermedades crónicas como la obesidad, la diabetes y los trastornos cardiovasculares.

Un estudio publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014) reveló que la obesidad es responsable de la muerte de 2,8 millones de personas al año en todo el mundo. Solo en el continente americano, el 26% de la población adulta es obesa, mientras que, en el sudeste asiático, solo el 3% de la población padece este problema.

No obstante, es imperativo subrayar que la aplicación de políticas fiscales destinadas a promover la salud debe planificarse meticulosamente y acompañarse de medidas educativas y campañas de concienciación pública. Además, es esencial llevar a cabo una cuidadosa evaluación de las posibles consecuencias, incluido su impacto en la industria alimentaria y la economía en general. En resumen, el IPI y otros mecanismos fiscales son herramientas con un gran potencial para discernir la fiscalidad entre alimentos sanos y ultra procesados, contribuyendo significativamente a mejorar la salud pública al fomentar una elección de alimentos más equilibrada y nutritiva.

### **4.3 Impacto de la tributación en la producción y consumo en Brasil**

La fiscalidad tiene un impacto directo en la producción y el consumo, ya que su compleja estructura está asociada a los retos a los que se enfrentan tanto los consumidores como las empresas en Brasil. Para la producción, si la fiscalidad es elevada, aumenta el coste para las empresas, ya que se gravan las operaciones, los insumos y los equipos. Además, dado el entramado de complejidades, hay mayores costes administrativos empresariales. Con cargas fiscales elevadas, las empresas pueden sufrir desventajas frente a sus competidores extranjeros (Oliveira, 2020).

Para cumplir con la fiscalidad y mantenerse a flote en el mercado, puede haber recortes en tecnología, marketing o innovaciones que ayudarían a proporcionar una ventaja competitiva estratégica. También hay que tener en cuenta que una fiscalidad elevada puede llevar a que las pequeñas empresas se formalicen menos, fomentando la economía informal. En cuanto al consumo, los precios altos son el resultado de los

impuestos que se repercuten en los consumidores. Esto afecta al poder adquisitivo de la gente y al coste de la vida. Cuando los precios suben, la demanda tiende a caer, ya que los consumidores buscan soluciones alternativas a precios más bajos o dejan de consumir. La fiscalidad tiene un impacto directo en las decisiones de compra de los consumidores, ya que pueden optar por productos no gravados o de menor precio.

#### 4.3.1 La Guía alimentaria para la población brasileña

Los alimentos pueden dividirse en las categorías "frescos", "mínimamente procesados", "aceites, grasas, sal y azúcar", "procesados" y "ultra procesados", así como alimentos ecológicos (Cuadro 4).

Cuadro 4 – Clasificación de los alimentos

Clasificación	Características	Ejemplos
Orgánicos	En su producción no utilizan fertilizantes químicos, pesticidas ni materiales sintéticos perjudiciales para el medio ambiente	Productos directos de productores orgánicos, productos con “sello verde”
<i>In natura</i>	Productos puestos a disposición del consumidor sin someterlos a procesos de modificación como el lavado, la trituración, el corte o la congelación	Frutas, Legumbres, Verduras, Carnes
Mínimamente Procesados	Productos que han sufrido cambios mínimos	Arroz, Porotos, Leche de Vaca
Aceites, grasas, sal y azúcar	Productos extraídos de alimentos in natura o directamente de la naturaleza y utilizados para crear preparaciones culinarias	Aceites, grasa, sal y azúcar
Procesados	Productos in natura o mínimamente transformados a los que se haya añadido sal, azúcar o sustancias culinarias	Conservas en salmuera, conservas de sardinas y atún, panes elaborados con harina, levadura y sal, mermeladas de frutas, salazones, quesos elaborados con leche
Ultra procesados	Productos elaborados en diferentes etapas, algunas de ellas exclusivamente industriales. El procesado intenso hace que el alimento pierda su textura, sabor y color, lo que obliga a sustituir estos elementos por aditivos como colorantes, emulgentes y aromatizantes	Caramelos, chicles, galletas rellenas, refrescos, helados, aperitivos

Fuente: Ministerio de Salud (2014), Ministerio de Salud (2017), Campos y Carmélio (2022).

La alimentación y sus pautas están cambiando a medida que los países crecen económicamente. Los alimentos naturales y mínimamente procesados, como el arroz, las judías, las legumbres y las verduras, están siendo sustituidos por alimentos ultra



procesados listos para el consumo. El resultado es un desequilibrio de nutrientes y un consumo excesivo de calorías.

Las tasas de obesidad y diabetes son alarmantemente altas en países en desarrollo como Brasil. El exceso de grasa también se asocia a enfermedades crónicas como la hipertensión, ciertos tipos de cáncer y las cardiopatías. Enfermedades que solían afectar a la población anciana son ahora prevalentes en una amplia gama de adultos y jóvenes, adolescentes y niños. La malnutrición se ha reducido en todo el mundo, pero existen desigualdades regionales, persistiendo el problema en las naciones menos desarrolladas.

Los hábitos alimentarios están influenciados por diversos factores que involucran aspectos culturales, personales y sociales. Santana (2015) afirma que la decisión sobre qué alimentos consumir se entrelaza con una compleja multiplicidad de determinaciones que permean desde el campo económico y político hasta el ideológico, tecnológico y social, por lo que se entiende que existen predeterminantes para la elección de alimentos que van más allá de la simple elección personal:

Aparte de la necesidad obvia de mantener la salud física, consideraciones relacionadas con la etnia, el estatus y el prestigio, la capacidad económica, la aceptación dentro de determinados grupos sociales o religiosos, el esnobismo alimentario, las presiones publicitarias y los ajustes psicológicos establecen aspectos de la cultura que son determinantes de las preferencias alimentarias (Peixoto, 2012, p. 23).

Por lo tanto, se puede ver que hay varios factores que contribuyen a la decisión de cómo comer. Por lo tanto, se puede deducir que los trastornos alimentarios están directamente relacionados con los factores que influyen en la decisión de cómo comer. Cuando la comida se representa en términos de su significado, se exponen aspectos emocionales y sociales que son decisivos para desencadenar problemas relacionados con la alimentación, es decir, la forma en que los individuos comen y se relacionan con la comida está directamente vinculada a símbolos y significados que pueden interpretarse al considerar los aspectos fisiológicos y psicológicos de la comida.

Phillipi y Alvarenga (2004) afirman que la inclusión de la mujer en el mercado laboral, junto con la modernización industrial, ha provocado un cambio en la disponibilidad de alimentos y en los hábitos. Como resultado, el mercado alimentario ha empezado a ofrecer un mayor número de opciones de alimentos procesados y comida rápida, mientras que las comidas caseras se han dejado de lado con mayor frecuencia.

La guía alimentaria para la población brasileña (Ministerio de Salud, 2014) afirma

que los alimentos saludables provienen de un entorno sostenible y socialmente equilibrado. Las recomendaciones pasan a afirmar que observan la realidad de los impactos que el sistema de producción y distribución tiene sobre la integridad del medio ambiente y sobre la justicia social:

Dependiendo de sus características, el sistema de producción y distribución de alimentos puede promover la justicia social y proteger el medio ambiente o, por el contrario, generar desigualdades sociales y amenazas para los recursos naturales y la biodiversidad. Entre los aspectos que definen el impacto social del sistema alimentario se encuentran: el tamaño y el uso de las explotaciones que producen los alimentos; la autonomía de los agricultores a la hora de elegir semillas, fertilizantes y formas de control de plagas y enfermedades; las condiciones de trabajo y la exposición a riesgos laborales; el papel y el número de intermediarios entre agricultores y consumidores; la capilaridad del sistema de comercialización; la generación de oportunidades de trabajo e ingresos a lo largo de la cadena alimentaria; y el reparto de los beneficios generados por el sistema entre capital y trabajo (Ministerio de la Salud, 2014, pp. 18-19).

Las repercusiones medioambientales de los sistemas de producción de alimentos están relacionadas con el uso de la tierra, la utilización de fertilizantes sintéticos, la siembra de semillas transgénicas, el control químico de plagas y enfermedades de los cultivos y la forma de criar a los animales. En el caso de la cría de animales de carne, se tiene en cuenta el uso de antibióticos, la producción y el tratamiento de residuos y estiércol. Además, la conservación de los bosques y su biodiversidad, la distancia entre la producción y el mercado de consumo, el agua y la energía consumidas en los procesos de producción y el grado de transformación de los alimentos.

Con una amplia variedad de fuentes de energía y nutrientes, los alimentos frescos o mínimamente procesados son recomendados por el Ministerio de Sanidad (2014) como los principales alimentos saludables. Los alimentos de origen animal son fuente de proteínas y de diversas vitaminas y minerales, y son esenciales para el pleno desarrollo y funcionamiento del cuerpo humano. Sin embargo, estos alimentos también contienen grasas saturadas y poca fibra, lo que aumenta el riesgo de enfermedades cardiovasculares y obesidad cuando se consumen en exceso.

Los alimentos *in natura*, por su parte, contienen nutrientes esenciales, son fuente de fibra y tienen una menor densidad calórica en comparación con los alimentos de origen animal. La combinación de alimentos frescos y mínimamente procesados proporciona una dieta ideal para mantener la salud humana (Ministerio de Sanidad, 2014). Los alimentos combinados son sustanciales para promover las necesidades nutricionales humanas. La

leche materna por sí sola en los primeros seis meses de vida es capaz de satisfacer todas las necesidades nutricionales.

Algunos ejemplos de combinación de alimentos de origen vegetal son los cereales y las legumbres, como los frijoles con arroz, y la combinación de cereales con legumbres, como el arroz con *jambu*. También se combinan tubérculos con legumbres, como tutu con porotos, y cereales o tubérculos con frutas, como arroz con *pequi* y harina de mandioca con *açaí*. La cocina típica de las regiones brasileñas y sus culturas demuestra las combinaciones entre alimentos en busca del equilibrio nutricional.

La adición de pescado, carne y huevos a la cocina vegetal hace que la comida sea más completa y sabrosa desde el punto de vista nutricional, al igual que la adición de cilantro, perejil, ajo, guindilla y cebolla:

Complementadas con pequeñas cantidades de alimentos de origen animal, las combinaciones de alimentos de origen vegetal -diversos tipos de cereales, raíces, tubérculos, harinas, legumbres, verduras, frutas y frutos secos- constituyen una base excelente para una dieta nutricionalmente equilibrada, sabrosa y culturalmente apropiada (Ministerio de Salud, 2014, p.31).

Teniendo en cuenta el medio ambiente y la biodiversidad, la reducción de la demanda de productos de origen animal ayuda a equilibrar el medio ambiente mediante la reducción de la producción de dióxido de carbono, así como la reducción de la deforestación y el uso del agua. Según el Ministerio de Salud (2014), los sistemas de producción animal son perjudiciales para el medio ambiente, dada la aglomeración de animales que genera una concentración de residuos, repercutiendo en la necesidad del uso continuo de antibióticos, así como el riesgo de contaminación del suelo, agua, ríos y lagos.

Además, la cría intensiva de animales fomenta indirectamente la producción de piensos a partir de monocultivos de maíz y soja, que pueden utilizar abonos químicos y pesticidas. Los plaguicidas son agentes o productos de un proceso físico, biológico o químico, destinados a ser utilizados en la producción rural para asegurar el almacenamiento y procesamiento de productos agrícolas, comúnmente utilizados en pasturas, bosques nativos y plantados y en diversos ambientes, para alterar la composición de la flora, con el fin de conjurar la acción de seres vivos considerados nocivos. En el campo, los agrotóxicos se utilizan para defender los cultivos contra las plagas del campo y pueden ser utilizados con fines inhibidores del crecimiento, desecantes, estimulantes y

defoliantes (Karam, Rios & Fernandes, 2014, p. 5). Según la "Ley de Agrotóxicos", Ley nº 7.802/89, los agrotóxicos y similares se definen como:

[...] a) los productos y agentes de procesos físicos, químicos o biológicos, destinados a ser utilizados en los sectores productivos, en el almacenamiento y transformación de productos agrícolas, en los pastos, en la protección de los bosques, autóctonos o implantados, y de otros ecosistemas y también de los medios urbanos, hídricos e industriales, cuya finalidad sea alterar la composición de la flora o de la fauna, con el fin de preservarlas de la acción nociva de seres vivos considerados perjudiciales b) las sustancias y productos, utilizados como defoliantes, desecantes, estimuladores e inhibidores del crecimiento; II - los componentes los ingredientes activos, productos técnicos, sus materias primas, ingredientes inertes y aditivos utilizados en la fabricación de plaguicidas y productos afines. (Brasil, 1989, art. 2°).

Los plaguicidas pueden clasificarse en función de su organismo objetivo, su toxicidad y su peligrosidad para el medio ambiente. En cuanto a la clasificación según el organismo objetivo, los plaguicidas se clasifican en insecticidas, fungicidas, herbicidas, rodenticidas, acaricidas y fumigantes. Los insecticidas se utilizan para controlar la población de insectos, hormigas y larvas. Los fungicidas se utilizan para controlar la proliferación de hongos; los herbicidas controlan las plantas invasoras, como las malas hierbas y otras plantas que dañan el cultivo. Los rodenticidas, también conocidos como rodenticidas, se utilizan para controlar la población de roedores (Karam y Rios & Fernandes, 2014).

Por último, los acaricidas y los fumigantes se utilizan para controlar los ácaros y las plagas y bacterias, respectivamente. Los plaguicidas fueron desconocidos para la humanidad hasta mediados del siglo XX, y hasta entonces, la producción agrícola se realizaba de forma totalmente orgánica por la mayoría de los agricultores, lo que provocó grandes pérdidas de productividad debido a los ataques de plagas, el cambio climático, entre otros (Larangote, 2020).

No fue hasta el final de la Segunda Guerra Mundial cuando las enormes industrias de guerra, que habrían estado inactivas al término del conflicto, empezaron a producir equipos, vehículos y productos para el campo. Entre ellos, tractores, cosechadoras y otros equipos y maquinaria utilizados en las distintas fases de la producción agrícola. Durante este período, los plaguicidas se difundieron por todo el mundo (Larangote, 2020).

El uso de plaguicidas en Brasil comenzó en la década de 1950, durante la llamada Revolución Verde, pero el uso era inconsistente y llevado a cabo por una fracción de los agricultores. Moraes (2019) afirma que Brasil comenzó a utilizar plaguicidas de forma

más intensiva a partir de la década de 1990, como resultado de los efectos beneficiosos de estos productos en la productividad agrícola. Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay están entre los países que más aumentaron su consumo de plaguicidas entre 1990 y 2015. El autor explica cómo se produjo el aumento del consumo de plaguicidas en Brasil:

Como referencia, en 1991 Brasil consumía unas siete veces menos plaguicidas que Estados Unidos, mientras que en 2015 las cantidades en Brasil y Estados Unidos se aproximaban, representando cada uno alrededor del 10% del consumo mundial. A medida que aumenta el consumo en Brasil, también aumentan los intereses tanto de los agricultores como de los productores de plaguicidas para evitar que la normativa se haga más estricta. Esta tendencia se ve reforzada por el hecho de que el consumo ha caído en varios países desarrollados, aumentando la importancia relativa del mercado brasileño (MORAES, 2019, p. 19).

El aumento de las áreas agrícolas cultivables, la optimización de la tecnología y de las técnicas utilizadas, así como el aumento de la calidad y de la seguridad de los propios productos son los factores que han influido para que Brasil aumente su consumo. Sin embargo, este aumento durante el siglo XXI va a contracorriente de las prácticas llevadas a cabo por algunos países, como Japón, Francia e Italia (MORAES, 2019, p. 20). Se podría argumentar que estos países no son actores agrícolas líderes en el mundo, y los países que sí lo son, China y Estados Unidos, fueron responsables del 43% y 9,9% del consumo mundial de plaguicidas en 2015, respectivamente. Bombardi (2017, p. 65-75) afirma que la intensidad y la frecuencia del uso de plaguicidas pueden estar relacionadas con los desafíos climáticos, las plagas, los tipos de cultivo y las diversas dificultades encontradas en cada región.

Los plaguicidas también pueden clasificarse en función de su toxicidad. En este sentido, existe la Resolución de la ANVISA n.º RE-n.º 2.080, de 31 de julio de 2019, que clasifica los plaguicidas. Hay 1.942 plaguicidas permitidos en el país, y esta resolución reclasificó 1924 de ellos en una nueva evaluación.

Según Larangote (2020, p. 10) la necesidad de esta reclasificación de los plaguicidas según su toxicidad se debe a la promulgación del nuevo marco regulatorio del sector, en el que Brasil pasó a adoptar la clasificación toxicológica del SGA - Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos, norma mundial utilizada para clasificar y etiquetar los productos químicos. Desde mediados del siglo XX, la clase toxicológica adoptada por ANVISA ha sido: ligeramente tóxico - banda azul; moderadamente tóxico - banda amarilla; altamente tóxico - banda roja; extremadamente tóxico - banda roja.

A través de esta Resolución, se agregaron las siguientes clasificaciones: producto improbable de causar daño agudo; producto no clasificado; no informado y producto cuyo proceso matriz no ha sido localizado (RE n°2080, 2019). Larangote (2020, p. 12) afirma que, aunque pueda parecer meramente burocrático, la adopción de la norma mundial es positiva para la economía nacional y el sector agropecuario, ya que ahora puede adquirir productos con clasificación azul, como los productos con pocas probabilidades de causar daño agudo, que antes no estaban permitidos. Según datos de la ANVISA (BRASIL, 2019), solo 79 productos se consideran altamente tóxicos y 43 productos son extremadamente tóxicos, lo que significa que los agricultores deben extremar la precaución al aplicarlos.

Según Karam, Rios y Fernandes (2014, p. 6-7), los plaguicidas también pueden clasificarse según su peligrosidad ambiental. Esta clasificación, que es responsabilidad del IBAMA - Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, sigue el mismo patrón que la toxicidad de los plaguicidas: producto altamente peligroso - Clase I; producto muy peligroso - Clase II; producto moderadamente peligroso - Clase III y producto ligeramente peligroso - Clase IV. La metodología de clasificación de los plaguicidas se desarrolla en tres etapas:

En la primera, tras la evaluación y validación de los estudios fisicoquímicos y eco toxicológicos predefinidos, los resultados de las pruebas/estudios agudos se clasifican en factores de 1 a 4 según tablas específicas para cada uno;

En la segunda, los resultados de las pruebas y estudios agudos, debidamente clasificados, se agrupan en parámetros: "transporte", "persistencia", "bioconcentración", "organismos del suelo", "organismos acuáticos", "aves/abejas", "mamíferos" y se clasifican de nuevo en factores de 1 a 4, lo que se denomina clasificación parcial, según tablas específicas para cada parámetro; en la tercera etapa, se suman los valores correspondientes a las clasificaciones parciales y se obtiene la clasificación final del producto en términos de CCE. [...] (Portal de Gobierno Federal, 2022, *online*).

Además, el IBAMA clasifica los productos según las propiedades del ingrediente activo, dando importancia a los siguientes parámetros: solubilidad en agua, movilidad, adsorción y desorción en el suelo, entre otros. Los productos que tienen características similares a los COP - Contaminantes Orgánicos Persistentes - reciben mayores restricciones por parte de la agencia. También se realizan pruebas para evaluar la biodegradabilidad aeróbica en el suelo, la hidrólisis y la fotólisis en el agua, y otros exámenes complementarios sobre la toxicidad del producto y sus componentes, si el IBAMA lo considera necesario (Portal del Gobierno Federal, 2022, en línea)

El último parámetro que el IBAMA evalúa para verificar la seguridad de los

productos plaguicidas es su transportabilidad. A través de ensayos sobre los productos y sus componentes individuales, la agencia determina la transportabilidad del producto, que puede ser: altamente tóxico si es ingerido por mamíferos; altamente tóxico para insectos benéficos, por lo que se recomienda no aplicar el producto durante la época de visita de estos insectos, como las abejas; altamente tóxico para aves; altamente tóxico para organismos acuáticos; altamente tóxico para organismos del suelo; altamente bioconcentrable en peces; altamente persistente en el medio ambiente y altamente móvil, con posibilidad de desplazamiento en el suelo, existiendo el riesgo de que el producto alcance aguas subterráneas, como napas freáticas (Brasil, 2012).

En esta línea, el Ministerio de Salud (2014) señala que el ultra procesamiento de alimentos tiene un impacto negativo en las esferas social, ambiental y cultural. En lo que respecta a los plaguicidas, fomenta el cultivo de monocultivos dependientes de fertilizantes y plaguicidas químicos. Cabe señalar que los impactos culturales mencionados por el Ministerio de Sanidad (2014) se refieren a las etiquetas de los envases y sus marcas, que están estandarizadas en todo el mundo. Estas marcas utilizan un marketing agresivo para crear un sentimiento de pertenencia, especialmente entre los jóvenes, a los que se anima a consumir cada vez más.

En el ámbito social, los alimentos ultra procesados rompen con las prácticas de preparar los alimentos y compartir las comidas, ya que se elaboran listos para comer inmediatamente, en cualquier lugar:

Suelen consumirse sin un horario fijo, a menudo mientras se ve la televisión o se trabaja con el ordenador, cuando se camina por la calle, se conduce un coche o se habla por teléfono, y en otras ocasiones de relativo aislamiento. La "interacción social" que suele mostrarse en la publicidad de estos productos oculta esta realidad (Ministerio de Salud, 2014, pp.45-46).

Al mencionar estos puntos, el Ministerio de Salud advierte de la necesidad de un enfoque más realista y crítico del consumo de estos productos y de la influencia de la publicidad en el mismo. Esto sugiere la importancia de concienciar sobre los riesgos asociados al consumo incontrolado de estos productos y la necesidad de políticas públicas eficaces para abordar este problema de salud pública.

La gran escala de productos ultra procesados se considera una amenaza para la sostenibilidad del planeta. El símbolo de esta afirmación es el amontonamiento de envases de productos alimentarios ultra procesados esparcidos por calles, plazas, ríos y mares, contaminando todo el entorno. A medida que estos envases aumentan, requieren

nuevas tecnologías y espacios para la gestión de residuos, ya que los residuos industriales reducen la biodiversidad y ponen en peligro la salud humana.

En vista de lo anterior, la Guía Alimentaria para la Población Brasileña difunde cuatro principios: 1) los alimentos frescos y mínimamente procesados deben ser la base de la dieta; 2) los aceites, la sal, el azúcar y las grasas deben utilizarse en pequeñas cantidades;

3) los alimentos procesados deben ser limitados, utilizándose principalmente en preparaciones culinarias; 4) deben evitarse los alimentos ultra procesados.

Además de todo lo anterior sobre los perjuicios de los alimentos ultra procesados para la salud humana, el medio ambiente, la cultura y la sociedad, también está el hecho de que las personas que consumen alimentos ultra procesados en grandes cantidades sustituyen las comidas, prefiriendo los alimentos ultra procesados a los alimentos frescos. Las explicaciones de esta sustitución incluyen la optimización del tiempo, ya que los productos ultra procesados no requieren preparación previa, y la economía, ya que estos productos están en el mercado a un precio más bajo en comparación con los alimentos frescos y mínimamente procesados.

#### **4.4. Políticas fiscales aplicadas en los impuestos sobre el consumo y el sector alimenticio y la inseguridad alimentaria**

La fiscalidad de los productos y servicios alimentarios repercute en la salud humana y la seguridad alimentaria. Al afectar tanto a los consumidores como a los productores, los impuestos pueden influir en el comportamiento deseable en el mercado y desincentivar la producción y el consumo de productos perjudiciales para la salud o el medio ambiente. La fiscalidad sobre el sector alimentario tiene el potencial de configurar el sistema alimentario predominante en una nación (Campos & Carmélio, 2022).

La FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) fue creada en 1946, inaugurando nuevas perspectivas sobre la seguridad alimentaria. En Brasil, esta agenda comenzó en 1908 con Eduardo Magalhães y su trabajo "Seguridad Alimentaria", seguido por las investigaciones sobre las necesidades nutricionales mínimas del organismo de Álvaro Osório de Almeida en 1920 y la sistematización de la composición nutricional de los principales alimentos brasileños de Alfredo A. de Andrade en 1922:



Con la introducción del café y el fin del comercio de esclavos, el problema del abastecimiento de alimentos se agravó. Había escasez de mano de obra para cultivar la tierra y más bocas que alimentar en las ciudades. La situación era aún peor durante los periodos de precios altos del café, cuando la mano de obra disponible se empleaba a fondo para desarrollar este cultivo de exportación.

La escasez de alimentos y el retraso en las estructuras de comercialización provocaron una subida de los precios de los alimentos y la acción de los especuladores. El año 1917 marcó un hito en los problemas alimentarios, siendo el problema de la escasez el desencadenante de manifestaciones y de la primera huelga general de trabajadores de nuestra historia, que tuvo lugar en la ciudad de São Paulo. En realidad, la escasez estaba siendo generada por los crecientes envíos de alimentos brasileños para abastecer a las naciones europeas en guerra (Fritsch, 1990:45). El mercado no quería café, cuyos precios estaban bajando, sino alimentos. Esto provocó un enorme esfuerzo por parte de las haciendas, debilitadas financieramente, para desviar el producto agrícola que servía a una población urbana que ya se contaba por millones (Belik & Tanagi, 2001, p.119).

Como problema estructural y persistente en Brasil, el hambre está en la agenda política como tema emergente para alcanzar mayores niveles de desarrollo. El año 2014 vio a Brasil salir del Mapa del Hambre de la ONU, con menos del 5% de la población desnutrida. Los datos publicados por la Encuesta Nacional por Muestreo de Hogares (2013) mostraron que el 7,2% de los brasileños sufría inseguridad alimentaria grave.

La inseguridad alimentaria está causada por la incertidumbre de si las personas tendrán suficientes alimentos en sus hogares a corto y largo plazo. Debido a factores como las crisis económicas y/o sanitarias, el desempleo, el aumento del precio de los alimentos y el cambio climático, se hacen evidentes las restricciones alimentarias, en las que lo que se consume es lo más barato, pero no siempre lo más nutritivo.

Cabe señalar que todos los niveles de inseguridad alimentaria se miden mediante la Escala Internacional de Experiencias de Inseguridad Alimentaria (FIES), que define la inseguridad alimentaria mundial mediante métodos subjetivos, basándose en ocho preguntas que, analizadas conjuntamente, forman una herramienta de análisis cuantitativo para medir la prevalencia de la inseguridad alimentaria en los niveles moderado y grave (Cuadro 5):

Cuadro 5 – Cuestionario de la FIES

Asunto padrón	Redacción de la cuestión
Preocupación	Durante los últimos 12 meses, ¿hubo algún momento en el que le preocupara no tener suficientes alimentos para comer por falta de dinero u otros recursos?

Salud	Pensando en los últimos 12 meses, ¿hubo algún momento en el que no pudo comer alimentos sanos y nutritivos por falta de dinero u otros recursos?
Baja variedad alimentaria	¿Hubo algún momento en el que sólo comías cierto tipo de alimentos por falta de dinero u otros recursos?
Saltear comidas	¿Hubo algún momento en que tuviste que saltarte una comida porque no había suficiente dinero u otros recursos para conseguir comida?
Comer poco	Pensando en los últimos 12 meses, ¿hubo algún momento en el que comiera menos de lo que creía que debía por falta de dinero u otros recursos?
Sin comida	¿Hubo algún momento en que tu familia se quedó sin comida por falta de dinero o de otros recursos?
Hambre	¿Hubo algún momento en que tuviste hambre, pero no comiste porque no había suficiente dinero u otros recursos para comer?
Privación de alimento por un día completo	Durante los últimos 12 meses, ¿hubo algún momento en el que no comió durante un día entero por falta de dinero u otros recursos?

Fuente: The Food Insecurity Experience Scale (2017, p. 3) **Traducción propia**. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i7835e/i7835e.pdf>.

Por ello, se divide en tres fases: moderada, grave y aguda. La primera es el nivel de gravedad en el que el individuo o la población tienen dudas sobre su capacidad para obtener alimentos. Es decir, la inseguridad alimentaria moderada se refiere a la falta de constancia en la alimentación e interfiere en la calidad de la dieta y en el patrón de alimentación (Sardinha, 2016).

La segunda fase de la inseguridad alimentaria es un nivel en el que, en algún momento del año, la población de un lugar determinado carece de alimentos y pasa hambre, y en casos extremos los individuos pasan un día o más sin comer. La inseguridad alimentaria aguda, que no es medida por el FIES, es relativa a la inseguridad alimentaria encontrada en un área específica y en un momento específico, que amenaza directamente la vida o los medios de subsistencia de una población, cuya gravedad orienta las acciones estratégicas de la comunidad internacional para prevenir o mitigar sus efectos (Unicef, 2022).

Cabe señalar que en el contexto de la pandemia de Covid-19 (SARS-CoV-2) (2020- actualidad), la seguridad alimentaria mundial se ha visto seriamente amenazada. Según datos del informe SOFI (El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo), la inseguridad alimentaria y el hambre aumentaron drásticamente en el mundo en

2020:

En comparación con 2019, 46 millones de personas más en África, casi 57 millones más en Asia y alrededor de 14 millones más en América Latina y el Caribe se vieron afectadas por el hambre en 2020. Del total de personas subalimentadas en 2020 (768 millones): 418 millones residen en Asia; 282 millones en África y 60 millones en América Latina y el Caribe (Informe Sofi, 2021) (traducción propia).

La cifra que arroja el informe SOFI sobre inseguridad alimentaria en América del Sur y el Caribe es aún más alarmante que las estimadas por Mascarenhas et al (2021), quienes consideraron que hasta 40 millones de personas padecerían inseguridad alimentaria en el continente. Hasta el siglo XIX, el hambre no era vista como un problema social que pudiera ser resuelto con intervenciones de políticas públicas. Sólo en el siglo XX hubo movilización política y social sobre la cuestión del hambre en Brasil. Esta visión sólo fue posible después de que cambiara la percepción del hambre como un problema médico-patológico o natural, como las sequías.

Los estudios sobre el hambre comenzaron en 1905 con la creación del Instituto Internacional de Agricultura, que recogía datos sobre la producción de alimentos con el objetivo de ampliar el mercado, pero sin preocuparse por las consecuencias sociales de la distribución de esos alimentos. Otro paso importante hacia la visualización del hambre fueron los estudios de John Boyd Orr sobre nutrición humana, aplicando una encuesta nutricional a la población de África Oriental (Silva, 2010).

El Testamento Médico Británico, firmado por 600 profesionales de la medicina, afirmaba que la mayoría de las enfermedades eran consecuencia de una mala alimentación. Tras la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, se empezó a hablar de los aspectos sociales de la economía, dándole un carácter más humanizado. Las primeras medidas políticas para combatir el hambre se tomaron en 1943, en conferencias en las que se debatieron posibles estrategias para combatir el hambre (Silva, 2020).

El hambre en Brasil ya era objeto de debate en diferentes sectores de la sociedad, y estas preocupaciones se expresaron, por ejemplo, en la "Geografía del hambre" de Josué de Castro en 1947 (Silva, 2010). Los estudios de Josué de Castro demostraban que el hambre no era causada por desequilibrios naturales, sino que era un fenómeno social cuya reversión dependía de las acciones humanas. Este pensamiento tuvo un impacto en la década de 1940, porque durante ese período estaba muy extendida la creencia de que los brasileños estaban bien alimentados porque había grandes áreas por explorar. En este

contexto, el hambre era el resultado de períodos de sequía, y esta visión se difundió en pasajes literarios e incluso en programas asistenciales del gobierno (Silva, 2010).

Fue bajo Getúlio Vargas que se lanzaron diversas políticas sociales para resolver el problema del hambre, como la creación del Servicio de Alimentación de la Seguridad Social (SAPS) para obligar a las empresas a instalar comedores. En vigor hasta 1967, el SAPS dio origen al Programa de Alimentación de los Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Empleo, así como a los Restaurantes Populares (Nascimento, 2009).

En la década de 1950, la atención se centró en la distribución de alimentos, paralelamente al intenso discurso sobre la Reforma Agraria. Esto llevó a la creación de la Comisión Federal de Abastecimiento y Precios, que se dividía en almacenamiento, distribución e inspección. En este contexto, Josué de Castro dirigió la Comisión Nacional de Alimentación - CNA hasta 1954, como continuación del Servicio Técnico Nacional de Alimentación - STAN, creado en 1943. El Ceagesp y los Centrais de Abastecimiento también fueron creados por el Entrepuesto Comercial de São Paulo:

La aparición del almacén de São Paulo y la creación de Cobal supusieron un cambio radical en la orientación de las políticas de abastecimiento. Hasta entonces, el único objetivo del gobierno había sido supervisar y controlar los canales de comercialización. A partir de los años 60, el gobierno asumió la tarea de distribuir y hacer llegar los alimentos necesarios al consumidor. En otras palabras, se dejaron de lado los aspectos normativos y se actuó directamente para gestionar el sistema de suministro. La principal preocupación no era combatir directamente el problema del hambre, sino responder a la demanda de la sociedad de precios más bajos (Belik & Takagi, 2001, p.121).

La cuestión alimentaria se convirtió en un tema más pacífico en la política brasileña a medida que la producción agrícola crecía más deprisa que el crecimiento demográfico. Esto ocurrió en las décadas de 1950 y 1960 como resultado del crédito rural subvencionado. Sin embargo, por un lado, la producción agrícola era capaz, incluso con las exportaciones, de satisfacer la demanda nacional, pero los precios de los alimentos seguían siendo elevados, lo que dificultaba el acceso de la población a los alimentos. El Índice de Precios al por Mayor (IPA) se mantuvo en el 30,4% hasta 1980, mientras que en los años noventa, la media anual del IPA se situó en el 203,9% para todos los productos. Entre los factores asociados figura la apreciación del tipo de cambio.

Vale la pena señalar que, en diferentes momentos de la historia de Brasil, el gobierno ha promovido incentivos de reducción de impuestos para productos considerados esenciales en la dieta brasileña. La intención era reducir la presión sobre la renta familiar

mediante la reducción del precio de los alimentos básicos. En la última actualización legislativa de Brasil, en julio de 2023, la Reforma Tributaria estableció exenciones fiscales para los productos de la canasta básica de alimentos, sin definir, sin embargo, de qué productos se trata.

Según informaciones publicadas por el Senado (2023), la discusión sobre los impuestos a la producción y consumo de alimentos se basa en la necesidad de garantizar la calidad de los alimentos brasileños. Como dice Konchinski (2023, s.i.), comentando la exención de impuestos para productos básicos: "[...] la exención para abaratar los alimentos puede reducir los precios de los embutidos y de las galletas rellenas". Este problema también se presenta en el incentivo fiscal para los pesticidas anunciado por el gobierno federal. Los alimentos ultra procesados y los plaguicidas son responsables de diversos daños a la salud humana y al medio ambiente, y son considerados productos nocivos.

En este sentido, la Reforma Fiscal no está trabajando en pro de una rendición de cuentas sostenible, ya que, según datos de la Ley de Fomento Sanitario (2023), a pesar de que las empresas de alimentos ultra procesados dañan el medio ambiente, no se les exigen responsabilidades; por el contrario, se benefician de incentivos fiscales:

El tabaco, las bebidas alcohólicas y azucaradas como los refrescos, así como los pesticidas, se encuentran entre las principales causas de enfermedades crónicas no transmisibles en el mundo. Esto se traduce en menos salud y bienestar para las familias, más costes de tratamiento para el SUS y diversos impactos en la economía. Pero en la realidad de hoy, la industria de bebidas azucaradas en la Zona Franca de Manaus, por ejemplo, recibe privilegios fiscales por un total promedio de R \$ 3,8 mil millones por año (en descuentos fiscales, exenciones o compensaciones), según datos de 2016 de la Secretaría de Ingresos Federales (Ley de Promoción de la Salud, 2023, s.p.).

Los impuestos pueden utilizarse para crear hábitos alimentarios saludables reduciendo los impuestos sobre los productos frescos y aumentando los impuestos sobre los pesticidas y los productos ultra procesados. Desincentivar el consumo de refrescos y alimentos ultra procesados mediante impuestos puede repercutir en la reducción de enfermedades relacionadas con la alimentación, como la obesidad.

Sin embargo, los retos actuales de Brasil para una mayor fiscalidad de los productos nocivos para el medio ambiente y la salud humana residen en la magnitud de la inflación que puede generar la mala gestión de los impuestos alimentarios. Desincentivando la industria nacional, generando desempleo y perjudicando la producción

local. El aumento de los impuestos sobre la producción de alimentos ultra procesados también puede tener repercusiones en las relaciones comerciales internacionales y en la competencia desleal entre los productos nacionales y los importados.

Las desigualdades sociales deben formar parte de la planificación de la fiscalidad alimentaria, teniendo en cuenta la capacidad de pago, para no aumentar las injusticias sociales que conducen a la vulnerabilidad, la pobreza y, en consecuencia, la inseguridad alimentaria. Por último, el aumento de los impuestos sobre los alimentos ultra procesados podría contribuir a la evasión fiscal en el sector, lo que plantea la preocupación de la gestión pública para contrarrestar las medidas fiscales, teniendo en cuenta los impactos económicos, sociales y ambientales de sus acciones.

Se considera que el consumo de alimentos en Brasil y la política de gravar la producción de alimentos fomenta el consumo de alimentos que tienen un impacto en la desnutrición, la obesidad y las enfermedades no transmisibles como el cáncer y la diabetes. El desarrollo sostenible va más allá de la reforma tributaria, incentivando el consumo de alimentos saludables, porque más que el acceso a los alimentos, la discusión es sobre el actual modelo de producción, que pone en riesgo la supervivencia humana (Senado, 2023). De acuerdo con la información de la Ley de Promoción de la Salud, los productos orgánicos se gravan más que los productos alimenticios ultra procesados. A modo de comparación, la tabla 1 muestra los impuestos aplicados a algunos productos alimenticios frescos como frutas, verduras y carne en Brasil. (Tabla 1):

Tabla 1 – Tributación de alimentos *in natura* en Brasil

Alimento	Precio medio	Tributo
Cebolla	de R\$ 2,75 a R\$ 4,60	15,83%
Papa	De R3,97 a R\$5,30	11,26%
Frutas	variado	11,78%
Tomate	De R\$4,37 a R\$10,26	16,84%
Verduras	variado	16,84%
Mandioca	De R\$3,99 a R\$9,99	18%
Choco	De R\$0,95 a R\$1,08 (por espiga)	15%
Pescado	De R\$13,75 e o filé R\$ 35,94 (Tilápia)	34,48%
Huevo de Gallina	R\$9,47	20,59%

Carnes	De R\$24,53 a R\$25,56 (acém)	29%
Pollo	R\$ 6,24 a R\$6,57 (Kg Pollo entero)	26,80%

Fuente: Adaptado de Impostometro (2023); Conab (2023).

La Tabla 1 muestra los precios medios de los alimentos frescos y su carga fiscal. Los datos proceden del Impostômetro y de la Compañía Nacional de Abastecimiento - Conab. La tabla muestra el alto nivel de fiscalidad, especialmente en las carnes blancas y rojas, así como en los huevos, el maíz y la mandioca, que están gravados con hasta un 18%.

El pedido de exención de impuestos para los productos orgánicos e in natura, o al menos una reducción de su carga tributaria, a cambio de un aumento de la carga tributaria sobre los alimentos ultra procesados, forma parte de las reivindicaciones políticas y de la sociedad civil, como las de la Alianza por una Alimentación Adecuada y Saludable. En una entrevista con el Consejo Federal de Nutricionistas, Alexandre Marcellus, máster en nutrición por la Universidad de São Paulo, afirmó que mientras los alimentos saludables están muy gravados, los platos preparados congelados ultra procesados reciben incentivos fiscales con una carga impositiva reducida, lo que genera diferencias notables en los precios que llegan a la estantería del consumidor (Carreiro, 2018).

La nutricionista argumenta que las personas están interesadas en consumir alimentos frescos, pero ante las diferencias de precios entre los ultra procesados y los naturales, optan por los más baratos. Marcelo ejemplificó que, en un producto con versiones, con o sin azúcar, la versión con azúcar tuvo una carga tributaria del 4,2%, mientras que la versión sin azúcar tuvo una carga tributaria del 11,20% (Carreiro, 2018). La Tabla 2 muestra la presión fiscal sobre los alimentos mínimamente procesados.

Tabla 2 – Alimentos mínimamente procesados

Alimento	Precio medio	Tributación
Leche en polvo integral	R\$13,78 a R\$16,04 (400g)	18%
Arroz	R\$20,80 a R\$25,57 (5kg)	17,24%
Porotos	R\$4,75 a R\$6,86	17,24%
Harina de Trigo	R\$4,33 a R\$7,33	17,35%

Fuente: Adaptado de Impostometro (2023) e Conab (2023).

La carga fiscal sobre los alimentos mínimamente procesados que se muestran en la Tabla 2, parte de la dieta básica brasileña, se muestra inferior o igual a la de los alimentos frescos. El Centro de Inteligencia Orgánica (CI Orgânicos) sostiene que el sistema fiscal brasileño es perjudicial para la salud. Basándose en un estudio realizado por la ingeniera de alimentos Edna de Cássio Carmelo y el economista Arnaldo Anacleto de Campos, CI Orgânicos sostiene que los alimentos frescos y mínimamente procesados están más gravados que los ultraprocesados (CI Orgânico, 2023).

También critican que el texto de reforma fiscal no cambie esta realidad. Al contrario, contribuirá a estimular un mayor consumo de alimentos ultra procesados. Si los productores de productos mínimamente procesados y de frutas y hortalizas pierden los incentivos fiscales que existen actualmente, se producirá un aumento de los precios al consumidor (CI Orgânico, 2023). La tabla 3 muestra la carga fiscal de algunos alimentos ultra procesados según datos de Impostômetro (2023):

Tabla 3 – Alimentos ultra procesados

<b>Alimento</b>	<b>Precio medio</b>	<b>Tributación</b>
Galletitas rellenas	variado	20%
Fideos instantáneos	variado	12%
Choclo Cocido	variado	18,35%
Aceite de soja	R\$5,95 a R\$7,25	22,79%
Hamburguesa	variado	8,7%
Leche condensada	variado	4,20%
Mezcla para tortas	variado	16,20%
Azúcar Refinada	De R\$6,06 a R\$8,47	11,20%
Botella de gaseosa	variado	44,55%

Fuente: Adaptado de: SEFAZ N° 107 DE 15/10/2001, impostômetro (2023), Conab (2023).

Como puede verse, algunos productos ultra procesados están menos gravados que los alimentos frescos y procesados. Los precios medios de los alimentos se han tomado de



las referencias de la Conab, pero en su base de datos no figuran los precios de los productos ultra procesados. El texto del ponente sobre la reforma fiscal es criticado porque prevé un sistema con una reducción del 50% del tipo de referencia para los productos frescos, pero estos productos y los mínimamente transformados tienen un tipo cero para los diferentes impuestos, o incluso una carga fiscal reducida. Con la reforma propuesta, las nuevas cargas fiscales podrían repercutir en los alimentos frescos o mínimamente procesados, encareciéndolos aún más para los consumidores (CI Orgânica).

En 2022, Brasil adoptó el modelo de etiquetado de lupa para el envasado de alimentos procesados y ultra procesados. Los alimentos con alto contenido en sodio, azúcar y grasas deben etiquetarse con un símbolo de lupa en la parte frontal de sus envases para informar a los consumidores sobre los productos perjudiciales para su salud (Figura 2).

Figura 2 – Rotulación de Lupa en Bras

a) Modelos com alto teor de um nutriente



b) Modelos com alto teor de dois nutrientes



c) Modelos com alto teor de três nutrientes



il

Fuente: Lídice (2021).

Sin embargo, parece que el modelo de lupa adoptado por la política brasileña no es el recomendado por la Organización Mundial de la Salud, ni por nutricionistas y especialistas en políticas fiscales alimentarias y promoción de la salud, entre ellos chilenos. Anvisa alegó que la elección de una lupa en un rectángulo en la parte frontal del

alimento se eligió porque llama la atención del consumidor, pero no constituye una advertencia de riesgo. Sin embargo, el Instituto de Defensa del Consumidor (Idec) argumentó que el modelo elegido por Anvisa no es suficiente para tener un impacto satisfactorio en el consumo de alimentos ultra procesados, recomendando el modelo de triángulo. El Idec también señaló que estos triángulos deberían aparecer en el envase para cada ingrediente que esté en exceso, y no sólo una vez con la lista de ingredientes, como ocurre actualmente con la lupa (Idec, 2022).

Para la Asociación Brasileña de la Industria de Alimentos (ABIA), el modelo ideal de etiquetado de los embalajes sería en forma de semáforo, destacando el alto contenido de algunos ingredientes y el bajo contenido de otros, respetando la autonomía de decisión del consumidor. Las iniciativas de etiquetado de alimentos tienen como objetivo reducir la alta tasa de enfermedades crónicas y obesidad en los países de América Latina, ya que el 44% de las muertes en la región en 2017 fueron causadas por enfermedades como la hipertensión, la diabetes y la obesidad.

Los productos brasileños también han incluido otra columna en la tabla nutricional, que muestra las propiedades nutricionales para una porción de 100 g o 100 ml del alimento/bebida.

#### **4.5 Sistemas y Políticas-Fiscales Tributarias en Argentina, México y en Chile**

El sistema fiscal argentino se basa en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). El impuesto se agrega al valor del producto o servicio adquirido. Cuevas (2020) señala que, en comparación con los países del centro capitalista, los Estados latinoamericanos no cuentan con sistemas tributarios capaces de cumplir funciones tales como la subministerialidad y la administración pública, la justicia y el monopolio de la violencia legítima:

[...] Mientras que Francia e Italia tienen una presión fiscal equivalente al 46% y 42% del PIB respectivamente, Brasil y Argentina tienen el mismo indicador en torno al 33% y 29%. En el caso de México y Perú, su presión fiscal equivale al 16% del PIB1 . Así pues, estas cifras ponen de manifiesto dos cosas: 1) la debilidad fiscal de los países latinoamericanos en comparación con los europeos y 2) la marcada disparidad fiscal entre los primeros y los segundos (Cuevas, 2020, p.19).

En 2005, Melo (2005) realizó un estudio comparativo del sistema tributario de Brasil y Argentina. Se señalaba que Brasil era el país con mayor presión fiscal entre los países en desarrollo, pero que también contaba con una estructura profesionalizada que le permitía ser eficaz en la tributación y la recaudación de impuestos.

Argentina tenía una presión fiscal significativamente inferior a la de Brasil, pero una renta per cápita superior, a pesar de que la renta está casi exclusivamente relacionada con la presión fiscal de la nación. La evasión fiscal observada en Argentina estaba relacionada con la inestabilidad política y la escasa capacidad institucional, lo que generaba una mayor evasión fiscal (Melo, 2005).

Las protestas han formado parte de la historia de Argentina desde la formación del Estado. Ya en el siglo XIX hubo conflictos armados interprovinciales por el control del país, entre "unitaristas" y "federalistas". Los intentos de elaborar una constitución nacional tras la independencia en 1980 fueron infructuosos. En 1981 se creó la Confederación, con inestabilidad en el pacto entre los grupos en conflicto (Melo, 2005).

En 1853, con la muerte de Rosas, se redactó la Constitución argentina y, en 1860, se venció la resistencia, lo que dio lugar a la firma de la Constitución en 1860, con la condición de controlar sus aduanas, que generaban el 80% de los ingresos del país. Con la Constitución se crearon el Senado y el régimen presidencial. A partir de la década de 1860, con Miltre, el caudillo porteño, el país vivió un proceso de modernización y centralización (Cuevas, 2020). Ante el fracaso de la centralización, estallaron revueltas en todo el país, los conflictos provenían de los dirigentes de las provincias que se resistían a controlar las rentas y aduanas de sus negocios. Hasta 1880 no se disolvió la milicia, se distribuyeron sus ingresos entre las provincias y se federalizó la aduana de Buenos Aires. También se redujeron los representantes políticos. Durante este periodo se allanó el camino para la formación de una autoridad nacional que se distanciara del poder regional hegemónico. Con la Constitución Federal de 1860, el sistema fiscal quedó mejor definido. Sin embargo, para eludir el sistema de fiscalización y las restricciones presupuestarias, los líderes provinciales comenzaron a adherirse al endeudamiento público, generando la crisis de 1890 (Cuevas, 2020).

Los salvatajes inaugurados por los préstamos extranjeros mediados por los bancos condujeron a las "[...] conflictivas relaciones federales-provinciales que prevalecieron en Argentina a lo largo de su historia" (Melo, 2005, p.103). El sufragio universal masculino en 1912 permitió al Partido Radical llegar a la presidencia. La política fiscal del país se

caracterizó entonces por constantes tensiones políticas y una crisis del comercio exterior:

La irrupción de los flujos comerciales mundiales en 1914 tuvo un profundo impacto en el sistema de recaudación y financiación que el Estado argentino había estructurado hasta entonces. El sistema tributario, basado en aranceles aduaneros, se tornó insuficiente para sostener tanto el gasto público como la confianza de los acreedores en el país (Cuevas, 2020, p.48).

Cabe señalar que la crisis de 1929 repercutió en la recaudación de impuestos en Argentina, haciendo necesarios otros medios de recaudación. Recién en 1932 hubo una reforma tributaria para compensar la pérdida de derechos aduaneros. Entre 1916 y 1930 hubo 33 intervenciones federales en las provincias:

Las intervenciones federales y el recurso recurrente al fraude electoral en la década de 1930 (conocida como la "década infame"), además de deslegitimar la democracia y el Estado de Derecho, allanaron el camino para el gobierno populista y el autoritarismo [...]. [...] los ciudadanos eligieron estos caminos porque la otra alternativa había sido deslegitimada por el uso irrestricto del fraude electoral. Los conflictos distributivos no encontraban un ámbito institucional en el que enfrentarse. Esto se agudizó cuando el exitoso modelo exportador anterior, basado en el trigo y el ganado, dio paso a una economía urbano-industrial (Melo, 2005, p.103).

De este modo, se transfirieron recursos del sector agrario al industrial, con la intención de impulsar la modernización. A partir de 1935 se implantó el sistema de coparticipación, en el que los recursos se centralizaban en el Estado y se redistribuían a las provincias. Con la Segunda Guerra Mundial, se produjo una drástica caída del comercio internacional, amplificando los efectos de las crisis anteriores (Cuevas, 2020).

Sin embargo, Argentina seguía trabajando en el proyecto de industrialización y garantías sociales en el contexto de la elección del General Perón. Para superar estos desafíos, en 1946 se lanzó una nueva reforma tributaria progresiva. En este empeño, se creó la Seguridad Social, además de nuevos impuestos y aumentos de los ya conocidos.

La contribución social comenzó a jugar un papel fundamental en la recaudación, convirtiéndose así en uno de los principales pilares de las finanzas públicas nacionales que, nueve años más tarde, llegó a representar hasta el 25% de los ingresos totales de Argentina. La enorme cantidad de recursos absorbidos por el Estado durante este período dio paso, pocos años después, a uno de los pocos períodos superavitarios de la historia económica de la república, a pesar de la implementación de una política fiscal expansiva (Cuevas, 2020, p.49-50).

Con la caída de los impuestos derivada de la crisis de la Segunda Guerra Mundial,

las cotizaciones sociales se incorporaron al sistema tributario, superando así los déficits fiscales de los años anteriores. Sin embargo, con un amplio gasto público social bajo el gobierno de Perón, hubo presiones fiscales relacionadas con el déficit de 1948.

En respuesta, en 1949 se creó un impuesto sobre las actividades lucrativas, que gravaba la industria y el comercio de servicios y las actividades profesionales. Además, se incrementó el tipo del impuesto sobre las ventas para aumentar la recaudación fiscal. Y en 1951, se creó un impuesto para sustituir al impuesto sobre la libre transmisión de bienes". Con el Partido Justicialista, el gasto público pasó del 16% del PIB al 29%. En 1954, la presión fiscal representaba el 14% del PIB del país (Cuevas, 2020).

Durante este período, también cabe mencionar el impulso a la industrialización con el objetivo de sustituir los productos importados por producción nacional. A partir de 1958, Arthur Frondizi retomó los proyectos de industrialización, aumentando las importaciones de maquinaria e insumos industriales. Las grandes entradas de capital extranjero complementaron el gasto industrial de Frondizi. El país llegó a ser prácticamente autosuficiente en petróleo. En materia de impuestos, sin embargo, el acuerdo Stand By con el FMI y las crisis políticas repercutieron negativamente en la recaudación:

Entre las principales condiciones del acuerdo con el FMI figuraban un fuerte ajuste salarial, la devaluación del peso y la cancelación de los préstamos para la vivienda. Con el fin de estimular la inversión, se concedieron exenciones fiscales para la llegada de capital extranjero y se redujeron los derechos de aduana para la importación de maquinaria y equipos. En este sentido, las líneas de crédito sirvieron para compensar la reducción de las reservas del Banco Central para la importación de capital fijo. Sin embargo, el desembolso de divisas por parte del organismo internacional a Argentina inhibiría la búsqueda de soluciones fiscales para financiar los gastos que implicaba la industrialización (Cuevas, 2020, pp.53- 54).

Argentina fue acusada de romper el acuerdo Stand By en 1958, porque Frondizi cedió al ajuste salarial. Frondizi fue derrocado en 1962, sustituido por un gobierno dictatorial alineado con las élites agrarias y las políticas liberales. Con las nuevas políticas liberales se produjo una caída del 9%, que culminó en una vuelta a las crisis ya vividas en los años treinta. En 1967, la presión tributaria volvió al 14% bajo las políticas expansivas impuestas por Illia, quien ganó las elecciones democráticas de 1963 (Cuevas, 2020).

Campos (2014) explica que la República Argentina está dividida en un Estado Federal presentado por la división de 22 provincias, además del Territorio Nacional de Tierra del Fuego y el Distrito Federal. Las provincias están conformadas por municipios.

Las unidades administrativas del país se rigen por la principal ley constitucional. La Constitución argentina no sistematiza el sistema tributario del país, pero establece en sus disposiciones los principios que deben guiar la tributación, como la equidad, la proporcionalidad y la capacidad contributivas (art.4º):

En cuanto a la competencia tributaria, la Constitución Argentina establece -en el artículo 121 en relación con el artículo 75, inciso 2, entre otros- que los impuestos directos son responsabilidad de las provincias. Como excepción, en los casos en que el bien general, la seguridad común y la defensa del Estado lo requieran, el impuesto pasa a ser competencia del Estado federal. Este último también es responsable de los impuestos aduaneros indirectos, mientras que los impuestos indirectos internos son responsabilidad de las provincias y de la Federación, destacando la competencia concurrente que se encuentra en esta última situación (Campos, 2014, p.40).

Sin embargo, Campos (2014) señala que, en la práctica, las disposiciones constitucionales de Argentina no son efectivas, ya que los impuestos sobre el valor añadido y el consumo son recaudados directamente por el país. El cuadro muestra los impuestos de Argentina y sus ámbitos de recaudación:

Cuadro 6 – Impuestos argentinos y esfera de recaudación

<b>Impuesto</b>	<b>Recaudación</b>
Impuesto a las ganancias	Federal
Impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico (patrimonio bruto)	Federal
Impuesto sobre consumo específico	Federal
Impuesto al valor agregado	Federal
Impuesto sobre los ingresos brutos (Turnover)	Provincial
Impuesto inmobiliario	Provincial
Impuestos de sellos	Provincial
Impuesto sobre inmuebles	Municipal

Fuente: Adaptado de Campos (2014).

Cabe señalar que el sistema fiscal argentino, al igual que en Brasil, funciona a

nivel federal, provincial (en Brasil estatal) y municipal. Por otra parte, en Argentina los tratados del Mercosur se aprueban por mayoría absoluta de votos. En Brasil, en cambio, se sigue lo dispuesto en el artículo 5 de la Constitución Federal de 1988, es decir, debe pasar por todas las cámaras del Congreso Nacional, en dos vueltas, requiriéndose 3/5 de los votos para su aprobación.

En cuanto a la tributación de los productos alimenticios, al igual que Brasil, el gobierno argentino no ha priorizado la alimentación saludable de su población, a pesar de haber avanzado en medidas para revertir esta situación. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina tiene 46.044.703 habitantes, de los cuales el 10,7% son indigentes. La situación de indigencia se mide por la imposibilidad de obtener todos los artículos de la canasta básica de alimentos, y para trazar la línea de pobreza también se tiene en cuenta el acceso a la vivienda, la vestimenta, la educación y el transporte.

Al igual que en Brasil, el valor de la canasta básica alimentaria en Argentina ha ido aumentando a lo largo de los años. De 2021 a 2022, hubo un aumento del 58% en el valor de los productos considerados básicos para la supervivencia de la población. Complementando este escenario, la dieta saludable en Argentina cuesta un 38% más de lo habitual, en base a productos mínimamente procesados y ultraprocesados.

Es importante aclarar que Argentina cuenta desde 2014 con el Programa Precios Cuidados, que la Fundación Interamericana del Corazón (FIC) considera insuficiente para garantizar una alimentación saludable a la población. El objetivo del programa es controlar el precio de los productos alimenticios considerados esenciales en la dieta de la población argentina, pero no cuenta con parámetros para la selección de alimentos saludables, priorizando los alimentos más consumidos, incluso in natura y ultraprocesados.

Además, según la FIC (2023), en 2018, el 66,1% de la población adulta tenía sobrepeso, sólo el 6% de la población consumía la cantidad recomendada de frutas y verduras por día y el 40,6% de la población tenía hipertensión. En 2021, la Resolución 1050 congeló el precio de 1.432 productos de mercado en Argentina, con la intención de revertir la inflación que se afianzaba en el país (Resolución 2050, 2021). La medida provisional de 90 días tuvo un impacto en el reordenamiento de las empresas, productoras de los productos de la lista, para que pudieran aumentar su productividad y asegurar que sus productos llegaran al consumidor. Sin embargo, la medida tampoco consiguió dar prioridad a los alimentos sanos para la población.

Argentina, sin embargo, está avanzando gradualmente hacia la promoción de

medidas para fomentar una alimentación saludable. Mientras que la tasa general del impuesto a los alimentos es del 21%, para los productos alimenticios más consumidos por la población, incluidos los alimentos frescos y mínimamente procesados, la tasa es del 10,5%. También existen regímenes especiales para sectores productivos regionales, como la producción azucarera en Tucumán o la vitivinícola y frutícola en Mendoza (Rocha, 2021).

En 2021, la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable aprobó la obligación de que los productos ultra procesados incluyan en sus envases información sobre el contenido de grasas y azúcares y otros datos que ayuden a concienciar a los consumidores sobre los riesgos para la salud del consumo de estos alimentos. Por ello, Argentina ha adoptado un etiquetado en sus alimentos que advierte de los altos niveles de sodio, exceso de calorías y azúcar, así como de edulcorantes y contraindicaciones para los niños (Figura 3).

Figura 3 – Producto Alimenticio ultra procesado y el rótulo de embalaje en Argentina



Fuente: GGN (2023).

La imagen muestra Coca-Cola, una bebida muy consumida en todo el mundo, etiquetada con información sobre el exceso de ingredientes perjudiciales para la salud, así como una advertencia sobre los ingredientes que podrían dañar la salud de los niños. El proyecto se inspira en la legislación chilena, que ha adoptado una política de etiquetado



desde 2016, consiguiendo reducir en un 9% el consumo de alimentos ultra procesados en el país. En esta línea, se presenta aquí la política tributaria de Chile y sus medidas para promover una alimentación saludable (Rocha, 2021).

#### *4.5.1 Sistemas y Políticas-Fiscales Tributarias en Chile*

A lo largo de su historia, el sistema tributario chileno ha sufrido varias transformaciones. En la época colonial, Chile estaba sometido a la política fiscal de la Corona española. Los impuestos gravaban la producción agrícola, comercial y minera. La principal fuente de ingresos de la Corona española para la colonia chilena era el quinto real, que representaba el 20% de las exportaciones de minerales preciosos (Abraham & Pereira, 2020).

Durante el período de la independencia, en 1818, se inició la creación del sistema tributario propio de Chile, que estuvo marcado por la inestabilidad política y económica, lo que dificultó el desarrollo de la eficiencia del sistema recién inaugurado. A partir del siglo XIX, se llevaron a cabo diversas reformas fiscales para subvencionar las actividades gubernamentales y el desarrollo económico. Se gravó el salitre, un valioso recurso natural del país, que generó una importante fuente de ingresos estatales. Durante este periodo también se crearon impuestos sobre la propiedad y la tierra. En el siglo XX, más concretamente en 1925, se creó el impuesto sobre la renta de las personas físicas (Abraham & Pereira, 2020).

Durante el gobierno de Augusto Pinochet, las reformas económicas dieron un giro radical, incluyendo cambios en la tributación. Se implementó el sistema global de impuesto a la renta, que tenía tasas consideradas bajas, pero con mayor énfasis en la tributación del consumo. La iniciativa atrajo a inversores extranjeros y fortaleció el sistema económico del país. Con la transición a la democracia en la década de 1990, siguieron las reformas tributarias, con el histórico aumento del impuesto a las empresas en 2014 (Hidalgo, 2017).

El sistema fiscal chileno se caracteriza por un impuesto progresivo sobre la renta de las personas físicas, así como impuestos especiales y de sociedades. Una parte considerable de los ingresos del Gobierno procede de gravar recursos como el cobre de la industria minera. La Constitución Política de la República de Chile fue promulgada en 1980 y sigue vigente. Fue promulgada por plebiscito en 1980 y entró oficialmente en vigor el 11 de marzo de 1981. Sin embargo, la Constitución chilena no entró en vigor hasta

1990, tras el proceso de democratización del país, que supuso un plebiscito para su reforma, con la investidura de un presidente civil. Cabe destacar que esta Constitución no fue elaborada por una Asamblea Constituyente, por lo que se caracterizó como una Constitución cesarista. En este contexto, la participación popular desempeñó principalmente el papel de hacer efectiva la voluntad de los gobernantes, en lugar de ser el resultado de debates y votaciones celebrados por el pueblo o sus representantes elegidos:

[...] La dificultad para el recinto normativo del Derecho en Chile ha sido la intervención política, principalmente de la dictadura de los gobiernos militares. En los últimos 30 años, el Derecho chileno ha funcionado, por una parte, de manera ocasional e inconexa, simulando legalidad y, por otra, el Derecho chileno ha luchado contra esta... (Ribeiro, 2015, p.106-107)

Chile es un Estado unitario con una administración descentralizada y desconcentrada territorialmente de acuerdo con la legislación. La Constitución chilena establece que "[...] los órganos del Estado de Chile promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional" (Ribeiro, 2015, p.107). Sin embargo, el objetivo de la descentralización no es convertir a Chile en un Estado federal. Chile mantiene sus características de Estado unitario, con centralización en los ámbitos constitucional, legislativo y administrativo.

Ribeiro (2015) señala que, en lo que respecta al derecho tributario, la Constitución chilena no tiene características rígidas y detalladas. No establece limitaciones específicas para la institución de diferentes tipos de impuestos, lo que otorga al legislador infraconstitucional una mayor flexibilidad para imponer tributos. Los impuestos chilenos más importantes son el impuesto sobre los servicios y el impuesto sobre las ventas.

Además de éstos, existen otros impuestos como el impuesto de timbres y estampillas, el impuesto de sucesiones, el impuesto territorial, los impuestos municipales, el impuesto al comercio exterior y el impuesto a los casinos de juego. Los impuestos se clasifican en tasas, impuestos y contribuciones. En la legislación chilena, los impuestos y las contribuciones tienen una presencia limitada y no se aplican habitualmente.

Las tasas, por su parte, son el tipo de impuesto predominante en Chile y se imponen para financiar al Estado, sin beneficios específicos para los contribuyentes. Cabe destacar que el Tribunal Constitucional chileno ha restringido el concepto de impuesto en su jurisprudencia, permitiendo la expansión de diversas figuras tributarias independientes

que no están sujetas a garantías constitucionales específicas ni a estatutos condicionantes (Ribeiro, 2015).

Entre los indicadores sociales similares a Brasil, Chile tiene una historia de desigualdad social y dependencia económica externa. Sin embargo, entre los países latinoamericanos, mientras Chile tiene una de las cargas tributarias más bajas (20,7%), Brasil ocupa el segundo lugar, después de Cuba, por su alta tributación (33,9%). Para la Reforma Tributaria chilena, Gabriel Boric, actual presidente del país llamó a la población a participar en los debates, en los llamados Diálogos Sociales.

El primero es aumentar la recaudación fiscal con la intención de ampliar los derechos sociales de la población, descentralizar y diversificar la producción. Además, la reforma chilena pretende aumentar el tipo impositivo máximo y reducir los intervalos para cada nivel de contribución, en el contexto de la propuesta de gravar a los más ricos.

Así, la reforma fiscal propuesta por el presidente Gabriel Boric pretende aumentar la recaudación fiscal en un 4,1% del Producto Interior Bruto (PIB), afectando sólo al 3% de los contribuyentes más ricos. Según Libertad y Desarrollo (2023), la iniciativa introduce nuevos impuestos, aumenta otros y reduce uno de ellos. También establece medidas para incentivar el aumento de la productividad. Sin embargo, el proyecto está diseñado de tal manera que la mayor parte de la nueva carga tributaria recaee sobre los ingresos provenientes de inversiones y sobre aquellos contribuyentes que ahorran, escenario que podría tener un efecto adverso sobre las inversiones privadas (Figura 4).

Figura 4 – Escenario trazado para la Reforma Tributaria de Boric

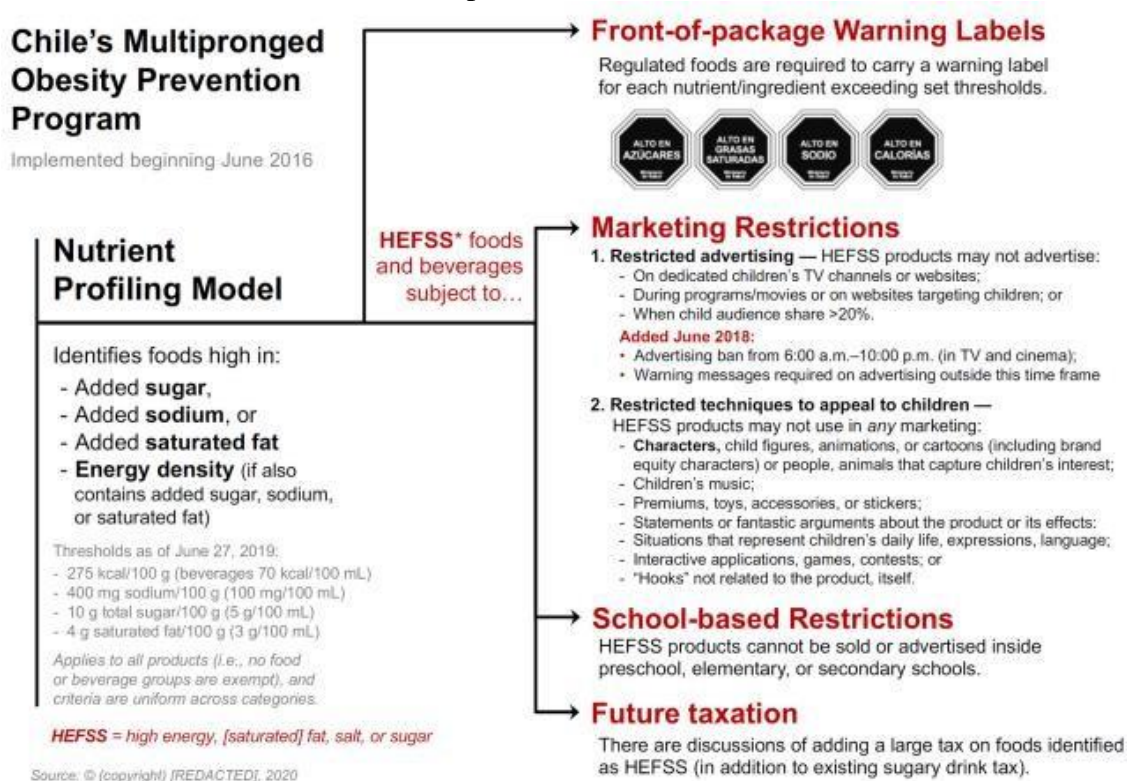
LA REFORMA CREA Y AUMENTA VARIOS IMPUESTOS					LA RECAUDACIÓN YA TENDRÍA DESTINOS IDENTIFICADOS	
Tabla N° 1: Aumento de recaudación (porcentaje del PIB)					Tabla N° 2: Destino de mayor recaudación (porcentaje del PIB)	
Componentes	2023	2024	2025	2026	Componentes	% del PIB
Impuesto a la renta	0,2	0,6	0,9	1,2	Salud y pensiones	2,9
Riqueza	0,0	0,4	0,5	0,5	Educación	0,5
Royalty minería	0,0	0,1	0,5	0,5	Desarrollo productivo y descentralización	0,7
Exenciones	0,0	0,1	0,1	0,2		
Evasión y elusión	0,4	0,8	1,2	1,6	<b>Aumento gasto</b>	<b>4,1</b>
Correctivos	0,0	0,0	0,1	0,3		
<b>Aumento recaudación</b>	<b>0,6</b>	<b>2,0</b>	<b>3,3</b>	<b>4,3</b>		
Menores ingresos	-0,01	-0,04	-0,04	-0,2		
<b>Aumento neto recaudación</b>	<b>0,6</b>	<b>1,9</b>	<b>3,2</b>	<b>4,1</b>		

Fuente: Libertad y Desarrollo (2023, p.1).

Según estudios del Centro de Estudios e Investigación chileno, Libertad y

Desarrollo, la Reforma Tributaria propuesta por Boric debe ser analizada con cautela ante un escenario de inestabilidad y recuperación económica en la OCDE tras la crisis de 2008. Por otro lado, las cargas tributarias y las políticas de desincentivo al consumo de alimentos ultra procesados de Chile son consideradas notables y se utilizan como ejemplo para los países latinoamericanos (Figura 5).

Figura 5 – Modelo de reducción del consumo de alimentos con alto tenor de ingredientes nocivos para la salud en Chile



Fuente: Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin (2022)

Chile fue el primer país en adoptar el etiquetado de los alimentos ultra procesados en 2016. Desde entonces, los alimentos procesados y ultra procesados deben advertir a los consumidores sobre su alto contenido en sodio, grasas y azúcares (Figura 6).

Figura 6 – Rótulo de producto alimenticio chileno



Fuente: Alianza para la Alimentación Adecuada y Saludable (2018).

La ley chilena sobre publicidad de alimentos procesados y ultra procesados es la más estricta de América Latina, ya que prohíbe la emisión de anuncios televisivos dirigidos a menores de 14 años de productos que contengan un exceso de calorías. Estos anuncios están prohibidos de 6 de la mañana a 10 de la noche en la televisión en abierto y cerrada. Además, los envases, carteles y otros materiales publicitarios no deben contener personajes infantiles o dibujos que atraigan a los niños.

Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin (2022) analizaron los registros de recaudación tributaria de Chile (Servicio de Impuestos Internos - SII) entre 2013 y 2019, en la clasificación SII. El SII se refiere a las empresas que se encuentran en el sector formal de la economía, sujetas a la normativa FOP. La tributación incluye los salarios nominales, las ventas nominales totales y el costo nominal de las materias primas y bienes de capital.

En el periodo preintervención (2013 a junio de 2016), el sector de alimentación y bebidas en el SII contabilizó 19.288 intervenciones para 28.264 empresas. Para el primer período de intervención, de julio de 2016 a junio de 2018, la solicitud fue de 22.519 a 30.339 empresas, y durante julio de 2018 y junio de 2019, segundo período de intervención, la solicitud del sector al SII fue de 26.159 y 33.933 empresas (Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales & Popkin, 2022).

En su estudio, Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin (2022) tomaron como grupo de interés todas las empresas del grupo de alimentos y bebidas, observando que algunas de las empresas fueron impactadas por el etiquetado en los envases, mientras que otras no tuvieron impacto en su producción y ventas. Por lo tanto, se establecen variables de análisis tanto para el sector de fabricación de alimentos y bebidas como para el grupo de industrias que no se han visto afectadas por la normativa de etiquetado en la parte frontal del envase y se utilizan como grupos de control.

El margen de beneficio bruto mensual para el sector de fabricación de alimentos y bebidas (o el grupo de control) se define como la diferencia entre las ventas mensuales totales y la suma de los gastos salariales mensuales y los costes mensuales de materias primas y bienes de capital, expresada como proporción de las ventas mensuales totales, para el sector de fabricación de alimentos y bebidas (y el grupo de control). Del mismo modo, el empleo mensual agregado para este sector se define como la suma del empleo mensual para cada una de las clases de actividad económica. El empleo mensual medio

por empresa se define como el cociente entre el empleo mensual agregado del sector de fabricación de alimentos y bebidas (o del grupo de control) y el número mensual de empresas de dicho sector (o del grupo de control) (Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales & Popkin, 2022).

Los efectos de la regulación del front-of-pack sobre las variables descritas se estimaron mediante modelos de análisis de series temporales interrumpidas (ITSA) con grupos de control sintéticos, incluyendo dos intervenciones. El ITSA permite comprobar la existencia de cambios diferenciales en los niveles y tendencias entre el grupo tratado (la industria de alimentación y bebidas) y el grupo de control (clases de actividad económica en sectores que no se han visto afectados por la normativa sobre front-of-pack). También permite comprobar la idoneidad del grupo de control seleccionado comparando las tendencias y los niveles de este grupo antes de la intervención en relación con el grupo tratado (Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin, 2022).

Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin (2022) encontraron que, en el período anterior a la intervención, tanto el grupo tratado como el de control tenían promedios similares en términos de empleo agregado, salario real medio por trabajador, número medio de trabajadores por empresa y margen de beneficio bruto (expresado como proporción de las ventas). El empleo agregado en los sectores de alimentación y bebidas pasó de una media de 184.971 trabajadores en el periodo anterior a la intervención a una media de 209.663 trabajadores durante el segundo periodo de intervención, lo que representa un aumento del 13,3%. Del mismo modo, los salarios medios reales también registraron un aumento entre estos dos periodos, con un crecimiento del 6,2%.

Los parámetros  $\beta_4$  y  $\beta_5$  no significativos indican que los grupos de control sintéticos son adecuados en todos los casos, ya que no existen diferencias notables, ni en niveles ni en tendencias, entre ellos y los grupos tratados en el periodo anterior a la intervención. Del mismo modo, los parámetros  $\beta_6$  y  $\beta_7$ , no significativos, sugieren que, tras la aplicación de la primera fase de la normativa de front-of-pack, no se produjeron cambios significativos, ni en niveles ni en tendencias, en el número medio de trabajadores por empresa, el margen de beneficio bruto y el salario medio real (Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin, 2022).

Con respecto al empleo agregado, el análisis de series de tiempo interrumpido (ITSA) reveló un aumento estadísticamente significativo en la tendencia después de la implementación de la primera fase del Reglamento del Frente de Empaque. En otras palabras, el empleo agregado aumentó a una tasa mensual del 0,43% tras la aplicación de

la primera fase del Reglamento FOP, en comparación con el grupo de control sintético (Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales & Popkin, 2022).

En cuanto a la segunda etapa de implementación de la normativa, en general los parámetros  $\beta_{10}$  y  $\beta_{11}$  no muestran efectos al comparar los grupos tratado y de control. En cuanto a los salarios reales y el margen de beneficio bruto, no se observan efectos significativos ni en los niveles ni en las tendencias. Sin embargo, en lo que respecta al empleo agregado y al empleo medio por empresa, se produjo un efecto pequeño pero estadísticamente significativo sobre las tendencias (parámetro  $\beta_{11}$ ). En concreto, el empleo agregado cayó a una tasa mensual del 0,68% después de junio de 2018, en comparación con el grupo de control. En el caso del empleo medio por empresa, este descenso fue del 0,59% (Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin, 2022).

El estudio de Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin (2022) es una importante contribución a las políticas de etiquetado y tributación diferenciada en el sector de alimentos procesados y ultraprocesados, ya que demuestra que estas medidas, a pesar de reducir el consumo de ingredientes nocivos para la salud, no tienen un impacto significativo en el desempeño de las industrias. El estudio, realizado en Chile, país latinoamericano con las políticas más estrictas en materia de alimentos procesados y ultraprocesados, demuestra que tal esfuerzo favorece el desarrollo sostenible, ya que reconfigura la producción industrial para que adopte medidas de producción más saludables, lo que se traduce en un menor perjuicio para la salud de los consumidores.

#### *4.5.2 Sistemas y políticas fiscales en México*

El sistema fiscal mexicano ha sido objeto de numerosas reformas para adecuarlo a los modelos internacionales manteniendo la sencillez y la equidad, pero el resultado ha sido un sistema que genera ingresos insuficientes. México es el país con la presión fiscal más baja de América:

Los ingresos se han sustentado en el crecimiento expresivo de los ingresos no tributarios que, en su mayor parte, reflejan los ingresos públicos provenientes de la explotación petrolera. Los ingresos fiscales asociados al petróleo representan entre el 25% y el 35% de los ingresos fiscales totales (Mendes, 2008, p.5).

En este sentido, México es un ejemplo de país que se cuestiona si debe tener un

sistema fiscal que no tenga tanto impacto en la economía y la necesidad de recaudar ingresos. En la industria alimentaria, el país se pronunció al darse cuenta del alto nivel de obesidad en la población, tan sólo el consumo de refrescos promedia medio litro al día/per cápita (Reis, 2015).

En 2015, México era considerado el país más obeso del mundo, con 7 de cada 10 mexicanos obesos o con sobrepeso y 15% de la población mayor de 20 años con diabetes tipo 2 (Reis, 2015). Este escenario cambió en 2014, con un impuesto del 8% a la comida rápida y 0,17 reales por cada litro de bebida azucarada. Se observó que en el ranking de obesidad, México ya no ocupa el primer lugar, sino el 5° con 24 205 842 obesos (Tabla 4).

Cuadro 4 - Clasificación de los países más obesos del mundo 2023

Posción	País	Población obesa o con sobrepeso
1°	Estados Unidos	77.020.887
2°	China	66.469.734
3°	India	46.914.668
4°	Brasil	29.093.160
5°	México	24.205.842
6°	Rusia	23.562.164
7°	Egito	21.670.640

Fuente: Almeida (2023).

Cabe señalar que las campañas de concientización sobre la obesidad, aunadas a las políticas extrafiscales en México, han dado como resultado una menor tasa de obesidad entre la población del país. Valázquez (2021) revela que la industria mexicana de comida chatarra ha estado haciendo un gran negocio para revertir y desacreditar los altos impuestos a sus productos. Investigaciones y estudios falsos han sido fabricados por estas industrias alegando que los impuestos extras no generan ganancias y reclamando justicia social y salud pública, tal como lo ha hecho antes la industria tabacalera.

Figura 7 - Etiquetado de alimentos y bebidas en México





Foto: Miguel Tovar

Fuente: Velázquez (2021).

En 2014 se modificó la Ley del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios, creando un impuesto sobre las bebidas azucaradas con una cuota de 1 dólar por litro. De acuerdo con el artículo 4 de esta ley, a partir del 1 de enero de 2023, la cuota sería de \$1.5086 por litro. Según Lozano y Mora (2023), las políticas impositivas a las bebidas azucaradas han reducido efectivamente el consumo entre la población de todas las clases económicas. Los resultados alcanzados, según estudios de la época (Instituto Nacional de Salud Pública y la Universidad de Carolina del Norte), revelaron una reducción en las compras de bebidas azucaradas de 12% en 2014 y 8% en 2015.

#### **4.7 Indicadores de sustentabilidad en Brasil, Chile, México y Argentina**

Una de las medidas del nivel de sostenibilidad de los países del mundo es el Índice de Desempeño Medioambiental (Environmental Performance Index - EPI). La escala tiene en cuenta las dimensiones ecológicas y la preservación del medio ambiente. El ranking 2022 para América Latina y el Caribe muestra a Chile en el puesto 12, Brasil en el 19 y Argentina en el 22.

El Índice de Desempeño Ambiental 2022 (EPI) representa un recurso potencial de datos que transforma la evidencia científica en información política que puede ser utilizada para construir programas que conduzcan a la sostenibilidad. Basado en 40 indicadores de rendimiento, el EPI evalúa y clasifica a 180 países en relación con sus esfuerzos nacionales

para preservar el medio ambiente, promover la vitalidad de los ecosistemas y combatir el cambio climático. Estos indicadores proporcionan una medida de la consecución de los objetivos de sostenibilidad.

Mientras que las clasificaciones generales del EPI ofrecen una forma de reconocer a los líderes en sostenibilidad y llamar la atención sobre los rezagados, los datos desglosados detallados proporcionan una herramienta más refinada para identificar lagunas e irregularidades políticas. Además, ponen de relieve programas de eficacia probada que los países pueden adoptar basándose en las mejores prácticas observadas en otros países con buenos resultados en este ámbito (Tabla 4).

Tabla 4 – Ranking EPI 2022 – América-Latina y Caribe

Ranking general	Ranking América-Latina y Caribe	País	Puntuación
28	1	Bahamas	56.20
36	2	Barbados	53.20
36	2	Saint Vincent and the Grenadines	53.20
39	3	Antigua and Barbuda	52.50
42	4	Dominica	51.20
47	5	Panamá	50.50
49	6	Belize	50.00
53	7	Saint Lucia	49.40
58	8	Granada	47.50
59	9	Trinidad and Tobago	47.80
60	10	Cuba	47.50
65	11	Chile	46.70
81	18	Brasil	43.60
92	21	Argentina	41.10

Fuente: Datos adaptados de Environmental Performance Index (2022).

Considerando los indicadores de sostenibilidad en las dimensiones ambiental, económica, social, cultural y de gobernanza, se realizó una comparación de la sostenibilidad entre Argentina, Chile y Brasil. La Tabla 2 muestra las variables de los

índices de sostenibilidad, analizando los tres países relevados en este estudio: Brasil, Argentina y Chile.

Tabla 5 – Indicadores de sustentabilidad: Brasil, Argentina y Chile

Países	Indicador							
	Población	Índice de Desarrollo Humano	de Renda Per Capita	Analf.	Tasa de desempleo	de Obesidad/sobrepeso	Mort. Infantil	
Brasil	214,3 millones	0,754	16 USD	5,6%	7,8%	56,8%	13,3/1000	
Argentina	45,81 millones	0,842	12 USD	2,4%	6,90%	24%	13,3/1000	
Chile	19,49 millones	0,855	10 USD	1,2%	9%	74,2%	8/1000	

Fuente: Datos adaptados de Senado Federal (Trading Economics, 2023).

Brasil encabeza la clasificación de renta per cápita entre los países latinoamericanos, con un PIB per cápita - PPA de 19.948. Argentina ocupa el tercer lugar, con una PPA de 31.314, y Chile el sexto, con una PPA de 31.496. En cuanto al índice de desarrollo humano, Brasil está por detrás de Chile y Argentina. La tasa de analfabetismo en Brasil es superior a la de los países comparados y la tasa de desempleo es inferior a la de Chile y superior a la de Argentina.

#### **4.8 Consideraciones sobre los efectos traumáticos de las políticas extrafiscales**

Las políticas extrafiscales afectan directamente a los productores de alimentos y a los sistemas agrícolas, causando impactos en la producción, en los precios relativos de los alimentos, en el comercio, en la variedad de la oferta, en los ingresos de los productores y en las decisiones de consumo. Los hábitos alimentarios se ven afectados por los cambios en la accesibilidad y disponibilidad de los distintos alimentos.

La tributación extrafiscal está limitada por las competencias constitucionales otorgadas por las autoridades fiscales, y debe adaptarse a la materialidad del impuesto. De lo contrario, las entidades estatales podrían instituir impuestos sin ajustarse a las normas de la

Constitución. Los impuestos extrafiscales se validan sobre la base de la competencia fiscal y la competencia reglamentaria. Es decir, el ente federal debe tener competencia tributaria y competencia para promover el objetivo de la norma, prestando atención a las limitaciones de la potestad tributaria (Barreto, 2019).

Las políticas extrafiscales son normas tributarias inductivas que, al actuar para regular el mercado, la inflación o el comportamiento, también interfieren en el equilibrio y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Cabe destacar que las políticas extrafiscales pueden tener un impacto negativo en la gestión pública y, consecuentemente, en los consumidores de bajos ingresos (Alves, 2020). En este sentido, las políticas extrafiscales siempre interfieren en las elecciones de los individuos:

Además, cuando la función es extrafiscal, no basta observar los impactos que las tasas generarán (social y económicamente), sino también analizar la necesidad de las mismas para alcanzar el fin deseado (realización de un derecho fundamental u objetivo constitucional) y la proporcionalidad entre el objetivo y el impacto en la esfera de libertad de los individuos (Alves, 2020, p.123).

En el ámbito de las fuerzas de consumo, la imposición recaerá sobre la parte menos flexible de la relación. Alves (2020) explica que, en el consumo, los impactos de la tributación dependen de la capacidad de modificar comportamientos a partir de opciones económicas. Es en este sentido que se definirá quién soportará la mayor carga tributaria:

Si la demanda tiene mayor elasticidad, entonces la carga será soportada principalmente por los productores. Si la oferta es más elástica, entonces el impuesto sobre el consumo recaerá en mayor medida sobre los consumidores. Así, la parte del ciclo económico que tiene menor flexibilidad para cambiar su comportamiento, con mayor dificultad para hacer elecciones alternativas, soportará la mayor carga tributaria (Alves, 2020, p.124).

Esta perspectiva presupone que, para que un impuesto sea justo, debe adecuarse a la capacidad de quienes lo van a soportar. Dada la demanda y la elasticidad del mercado y del consumo, se supone que la reducción del consumo de alimentos gravados por la política extratributaria conducirá inevitablemente a una caída del consumo, dada la sensibilidad al precio mostrada por los consumidores brasileños, estadounidenses y mexicanos

(Nakhimovsky, Feigl, Avila, Sullivan, Macgregor-Skinner, & Spranka, 2016).

#### *4.8.1 Redistribución arbitraria de la renta*

La perspectiva de la distribución arbitraria del ingreso se relaciona con los impactos desproporcionados que podrían tener las políticas extrafiscales sobre distintos grupos poblacionales. En este sentido, se estima que los impuestos diferenciados a productos de alto consumo, como el azúcar, tienen un mayor impacto en la población de bajos ingresos (Lozano & Mora, 2023). Esto se debe a que el gasto en alimentos ocupa una parte importante del presupuesto familiar. Así, con el aumento de impuestos a los productos ultraprocesados, las familias que ya tienen una porción importante de sus ingresos comprometida con la alimentación terminan desproporcionadamente afectadas.

Además, aunque se fomente una alimentación más sana, los alimentos considerados parte de esta categoría no están al alcance de este segmento de la población. En estas circunstancias, las políticas extrafiscales sobre los alimentos agravarían los problemas de seguridad alimentaria y el estado nutricional de las poblaciones más vulnerables.

#### *4.8.2 La confiscación de recursos*

Cabe señalar que gravar los alimentos ultra procesados sin medidas compensatorias podría suponer una carga fiscal aún mayor para las personas en situación de vulnerabilidad económica y social. Esto pondrá aún más en peligro la movilidad social y económica. La extra tributación también puede verse como una medida estatal injusta o desproporcionada, lo que provoca resistencia social y política.

Ante la percepción de que los tipos impositivos son excesivamente altos, se confiscan recursos. Se entiende que existe una gran complejidad y controversia en la legislación fiscal, ya que requiere debates sobre la necesidad del Estado de recaudar recursos públicos y la necesidad del ciudadano de retener una parte justa de su capital producido.

Por lo tanto, se considera necesario aclarar el principio de no confiscación, dado que la mayoría de las instituciones democráticas no se adhieren a las confiscaciones capaces de expropiar indirectamente al contribuyente. La política extrafiscal, en este sentido, tiene un efecto inhibitorio y no confiscatorio. Sin embargo, el efecto inhibitorio se considera una delgada línea entre desalentar comportamientos e imponer impuestos que privan a los ciudadanos del

acceso a productos que el Estado no desea que consuman.

Así, cuando una política priva a los ciudadanos del acceso al consumo, puede considerarse confiscatoria. Esta privación de acceso a productos se puede observar en los resultados de la reducción en la compra de bebidas azucaradas en países como Chile y México, donde la población de bajos ingresos ha sido la que más ha reducido su consumo (Lozano & Mora, 2023).

#### *4.8.3 Políticas extrafiscales, endeudamiento e inflación*

Se considera que las políticas extrafiscales de incentivos al comportamiento pueden generar inflación y endeudamiento. Aunque los objetivos sean promover el bienestar social, económico o medioambiental, pueden surgir consecuencias indeseables como el endeudamiento público y la inflación.

Esto se debe a que el gobierno ofrece incentivos o subvenciones fiscales para promover actividades o comportamientos. Con la reducción del consumo de los productos consumidos, se produce un descenso de los ingresos públicos, lo que genera deudas. El aumento de los precios al consumidor puede llevar a la inflación general, especialmente cuando se trata de gastos que representan la mayor parte de la renta familiar (FNCP, 2023).

También se considera que las empresas que ven aumentar sus costes pueden repercutir todos los costes al consumidor, generando inflación de costes. Esta práctica puede conducir a un aumento de la inflación para la nación. Además, el aumento de los precios repercute indirectamente en otros sectores (FNCP, 2023).

Como ejemplo de la tributación diferenciada sobre el tabaco, se puede inferir que ha habido un aumento del mercado ilegal y una menor recaudación de impuestos por parte de las entidades federales. Entre 2015 y 2019, la participación de Brasil en el mercado ilegal aumentó del 39% al 57% (FNCP, 2023).

### **4.9 Notas de comparación y reflexión sobre el papel de los impuestos en el fomento de la sostenibilidad y la seguridad alimentaria**

En todo el mundo, los países aplican políticas que contribuyen al desarrollo sostenible y, considerando la salud como la integralidad del bienestar humano y no solo la ausencia de enfermedad, los alimentos procesados y ultraprocesados son el objetivo de

campañas de concienciación de los consumidores para reducir su consumo.

La Alianza por una Alimentación Adecuada y Saludable, en un estudio en el que aboga por una mayor fiscalidad y un aumento del precio de los productos procesados y ultraprocesados, denunció que, desde 2011, los alimentos ultraprocesados en Hungría con un alto contenido en ingredientes perjudiciales para la salud cuestan el equivalente brasileño a 4 céntimos más. Este aumento ha provocado una caída del 16% en la venta de estos alimentos. Ante la caída de las ventas, las industrias reformularon su producción, haciendo sus productos más saludables para evitar los impuestos y recuperar competitividad en el mercado (Carreiro, 2018).

En 2013, México gravó los productos alimenticios con alto contenido de sodio, azúcar, grasas y calorías con un 8% adicional, lo que generó una caída del 7% en las ventas (Carreiro, 2018). En Chile, un estudio realizado por el Ministerio de Salud chileno reveló que el 92% de los participantes en la encuesta valoraba la política de etiquetado, asociando los alimentos etiquetados como poco saludables y que debían evitarse. Los resultados indicaron una reducción en el consumo de algunos segmentos de alimentos, como era de esperar con la imposición del etiquetado (Figura 7).

Figura 7 – Los números del rótulo chileno



Fuente: Iawasa (2022).

El gráfico 6 muestra que las medidas chilenas han reducido el consumo de alimentos con alto contenido calórico en un 23,8%, el de alimentos con alto contenido en sodio en un 36,7% y el de alimentos con alto contenido en azúcar en un 26,7%. La reducción en el consumo de estos alimentos, sin embargo, no tuvo un impacto negativo en el desarrollo de la industria en el país. Como se ha visto anteriormente, el estudio de Paraje, Oca, Wlasiuk, Canales y Popkin (2022) reveló que, tras la regulación chilena del

etiquetado y la publicidad de alimentos con alto contenido en ingredientes perjudiciales para la salud, la publicidad se redujo del 41,9% al 14,8% de los anuncios televisivos. Esta reducción se tradujo en un 44% menos de niños expuestos a la publicidad de alimentos nocivos para la salud.

En cuanto a los consumidores, se constató que el etiquetado chileno era bien aceptado por la población. La mayoría de las madres de niños y adolescentes consideran que el etiquetado es una forma de concienciar a los consumidores, ayudándoles a elegir los productos que son o no saludables para su salud. El seguimiento de la campaña chilena también demostró que las etiquetas influyen parcial o totalmente en la elección de los alimentos (Alianza por una Alimentación Adecuada y Saludable, 2018).

### **Consideraciones Finales**

Este capítulo compara el sistema fiscal brasileño con los sistemas fiscales y de inspección alimentaria de Argentina y Chile. En Brasil aún no se han aprobado tasas o impuestos diferenciados para los productos con exceso de sodio, azúcar añadido o grasas saturadas, pero Chile es uno de los países líderes en la lucha contra los alimentos ultra procesados y la alta prevalencia de ENT.

En Brasil, el etiquetado de los alimentos incluye ahora una lupa en la parte frontal de la información nutricional, que informa a los consumidores del exceso de alimentos poco saludables que contienen. Sin embargo, no existe una regulación de la industria alimentaria para que los productos sean más saludables para el consumidor, ni de la publicidad, que tiende a actuar agresivamente en el mercado, influyendo sobre todo en niños y adolescentes. En Argentina y Chile, en cambio, se utiliza el etiquetado frontal en formato de advertencia, con triángulos y octágonos que alertan al consumidor sobre diferentes condiciones y características de los alimentos procesados y ultra procesados. El análisis de la fiscalidad alimentaria en Brasil mostró que la industria de alimentos procesados y ultra procesados se ve favorecida frente a la producción sostenible, orgánica e in natura.

Al comparar los países estudiados en términos de indicadores de sostenibilidad, se observó que Chile, que cuenta con políticas que limitan la publicidad, restringen el alcance de adolescentes y niños, así como la diferenciación de impuestos y el etiquetado de advertencia, está por delante de Brasil y Argentina en el ranking del Índice de Desempeño Ambiental.

En indicadores separados, Brasil muestra la renta per cápita más alta en



comparación con Chile y Argentina, pero en otros indicadores se queda atrás en el análisis comparativo. Chile ha demostrado los resultados de su acción sobre los alimentos procesados y ultra procesados, mostrando una buena reducción del consumo de la población en términos de sodio, azúcares y exceso de calorías. Se estima que estas acciones contribuirán a reducir la obesidad, el sobrepeso y las ENT en el país.

Los países están reformulando sus políticas fiscales para aumentar los impuestos sobre los productos perjudiciales para la salud y fomentar el consumo y la producción de alimentos sanos. Existen impuestos sobre las bebidas azucaradas, como los refrescos y las bebidas azucaradas, teniendo en cuenta los efectos negativos sobre la salud ya demostrados por diferentes estudios. También hay incentivos fiscales para las empresas que den prioridad a la producción y venta de alimentos sostenibles e impuestos más altos para los alimentos ultra procesados.

## **PARTE III – INCENTIVO A LOS HÁBITOS ALIMENTARIOS SALUDABLES EM BRASIL POR LOS TRIBUTOS**

Este capítulo está dedicado a presentar la metodología de la investigación, los instrumentos de recogida de datos y las definiciones para analizar e interpretar los resultados. Se presentan las conclusiones de la bibliografía y los datos recogidos mediante cuestionario. A continuación, se cruzaron los datos empíricos con la bibliografía actual sobre la fiscalidad de los alimentos procesados y ultra procesados, construyendo una discusión que generó información relevante para el tema del estudio.

### **5 Metodología**

Se llevó a cabo un estudio de caso descriptivo. La investigación descriptiva tiene la característica de analizar datos y acontecimientos en el entorno físico sin la intervención o participación del investigador, como sondeos de opinión o encuestas relacionadas con el mercado, ya sea financiero o de consumo, determinar el objeto de estudio de una población o fenómeno o establecer relaciones entre variables:

Una idea equivocada es que las distintas estrategias de investigación deben ordenarse jerárquicamente. Antes se nos enseñaba a creer que los estudios de casos eran apropiados para la fase exploratoria de una investigación, que la vigilancia y los relatos eran apropiados para la fase descriptiva y que los experimentos eran la única forma de realizar investigaciones explicativas o causales. La visión jerárquica reforzaba la idea de que los estudios de caso eran sólo una herramienta exploratoria y no podían utilizarse para describir o probar proposiciones...[...] La visión más adecuada de estas diferentes estrategias es la pluralista. Cada estrategia puede utilizarse para los tres fines: exploratorio, descriptivo o explicativo. Puede haber estudios de casos exploratorios, descriptivos o explicativos. (Yin, 1994, pp.12-13).

Como contribución teórica, se realizó un relevamiento bibliográfico en las bases de datos Scientific Electronic Library Online, Capes y Digital Library of Theses and Dissertations, recuperando estudios publicados entre 2019 y 2023 (últimos 5 años) que aborden las políticas tributarias y fiscales sobre alimentos y los impactos económicos, sociales y en la salud de los consumidores. Los criterios de inclusión fueron: artículos científicos, disertaciones y tesis publicados entre 2019 y 2023, en portugués, que abordaran la relación entre la fiscalidad y la reducción del consumo de alimentos con alto

contenido de ingredientes nocivos para la salud. Los criterios de exclusión fueron trabajos de fin de curso, capítulos de libros, monografías y otros tipos de trabajos incompletos, duplicados o sin correspondencia.

La principal ventaja de la investigación bibliográfica radica en que permite al investigador abarcar una gama de fenómenos mucho más amplia que la que podría investigar directamente. Se caracteriza por ser una investigación que no se expresa en números, ya que las técnicas de recolección de datos son variadas, como un cuestionario estructurado, observaciones, entre otras (Yin, 1994). La investigación descriptiva presenta informaciones, datos, inventarios de elementos que componen o son contiguos al objeto, enunciando lo que es, de qué está compuesto, dónde está localizado, revelando periodicidades, clasificando de acuerdo con semejanzas y diferencias.

Con relación al modelo de investigación bibliográfica, Barros y Lehfeld (2000, p. 72) afirman que se trata de "adquirir conocimiento a partir del uso predominante de informaciones provenientes de material gráfico, sonoro e informatizado". Sin embargo, Gil (2008) explica que la principal ventaja de la investigación bibliográfica radica en que permite al investigador abarcar una gama de fenómenos mucho más amplia que la que podría investigar directamente. Según Yin (1994), un estudio de caso investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no están claramente definidos.

La caracterización cualitativa se basa en el uso y análisis de datos con más de una forma de verificación, indicada por la modelización bivariada y/o multivariada, que desarrolla el autor de la investigación para deducir/construir los resultados presentados. De esta forma, permite comprobar hipótesis, ya que los resultados/respuestas son menos susceptibles a errores interpretativos por tratarse de datos más concretos, permitiendo rastrear la información en la historia y posibilitando futuras evaluaciones comparativas, trazando una lógica comparativa en un período de tiempo predeterminado (Gil, 2008). En este estudio se utilizaron variables cualitativas y cuantitativas para interpretar los datos, permitiendo una visión holística del tema de investigación.

El universo de la investigación corresponde al conjunto de elementos que poseen las características objeto del estudio, mientras que la muestra es la parte del universo elegida, seleccionada con criterios de representatividad para el estudio en cuestión (Rodrigues, 2007). Cuando un conjunto de observaciones se extrae de una determinada población, pasa a formar parte del estudio, por lo que tiende a denominarse muestra cuando, en la práctica, esta muestra puede hacer inferencias sobre el universo y la

población (Gil, 2008).

Así, aún es posible apuntar a la terminología de muestreo, que se refiere al proceso por el cual se obtiene una muestra, que se realiza utilizando técnicas que garanticen la representatividad de la población y del universo investigado. Siempre que sea posible, los elementos de la población deben tener igual oportunidad de participar en la muestra, evitando el sesgo de selección, donde la encuesta por muestreo tiene ventajas como menor costo y tiempo de ejecución, objetivos más amplios y fieles, entre otros.

Se administró un cuestionario estructurado con 13 preguntas a 141 consumidores brasileños. Las preguntas esbozaban el perfil de los participantes e investigaban los factores que influían en sus hábitos alimentarios, así como el posible impacto de una fiscalidad diferenciada sobre los alimentos frescos y ultraprocesados. Los resultados se presentaron en gráficos elaborados con el programa Excel y se cotejaron con los resultados de la bibliografía actual sobre el tema.

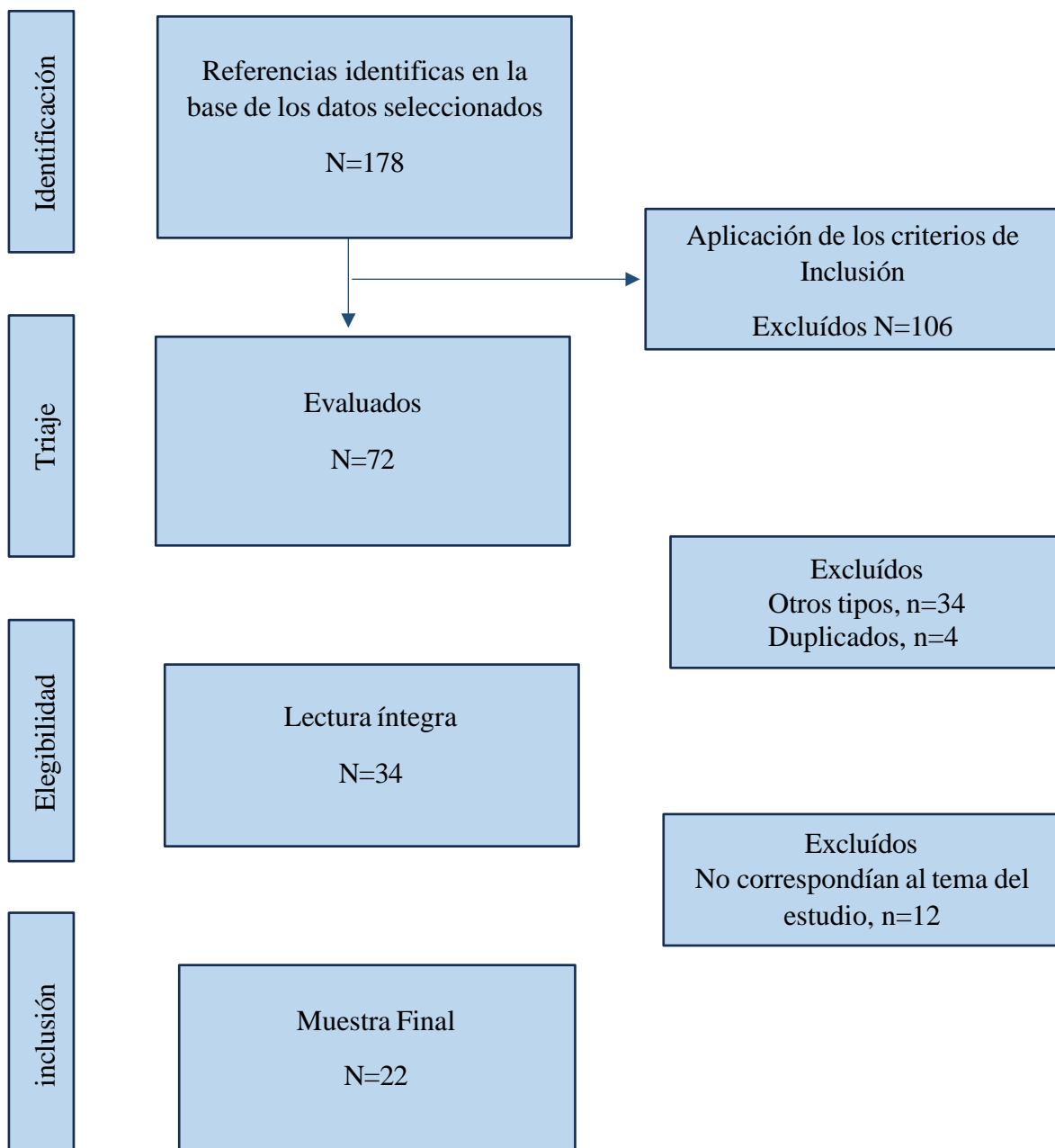
## **5.1 Resultados**

Esta sección presenta los resultados de la recopilación de datos en la literatura y los datos recogidos por el cuestionario aplicado a los consumidores brasileños.

### *5.1.1 Los hallazgos de la Literatura*

Mediante búsquedas en las bases de datos Capes, Scielo y BDTD con los siguientes descriptores de búsqueda: "Labelling", "ultra-processed", "consumer", "taxes", "taxation" y "fiscal-taxation policies", y los operadores booleanos "and" y "or", se encontraron inicialmente 178 resultados. Tras aplicar los criterios de inclusión, quedaron 72 resultados, de los que se leyeron el título y los resúmenes. Se aplicaron los criterios de exclusión y se excluyeron 34 resultados, incluyendo estudios que no eran ni artículos ni disertaciones y tesis, 4 estudios duplicados, quedando 34 estudios. Tras la lectura del texto completo, se excluyeron 12 estudios que no correspondían al tema de la investigación, quedando 22 resultados para analizar (Figura 8):

Figura 8 – Flujograma de la selección de estudios



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

A partir de las variables “Código”, “Autor/Título”, “Objetivo”, “Tipo” e “Filiación Académica”, fueron presentados los resultados en el Cuadro 7:

Cuadro 7 – Resultados de la literatura

<b>Cód.</b>	<b>Autor/Año</b>	<b>Título</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Tipo</b>	<b>Filiación Académica</b>
1	Azevedo, Souza, Marsola e Cunha (2019)	Evaluación de la percepción de riesgo y beneficio de los consumidores en relación con los alimentos	Analizar la percepción de riesgo y beneficio atribuida a esta categoría de alimentos por los consumidores de la ciudad de Limeira	Artículo	Unicamp
2	Carvalho, Gandra, Pereira, Dias y Angelis-Pereira (2019)	Percepciones de los medios de comunicación y comportamiento de compra de alimentos: un estudio de consumidores en dos municipios del sur de Minas Gerais	Evaluar las percepciones de los consumidores sobre los medios de comunicación y su influencia en el comportamiento de compra de alimentos, mediante un estudio de mercado realizado entre consumidores de dos municipios del sur del estado de Minas Gerais, Brasil	Artículo	Universidad Federal de Lavras
3	Julião (2019)	Gravar los alimentos ultra procesados: datos sobre Brasil.	Análisis de la fiscalidad alimentaria en Brasil, a partir de datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares.	Tesis	Universidad Federal de Viçosa
4	Sousa (2019)	Etiquetado de alimentos modificados genéticamente y derecho del consumidor a la información	Discutir el etiquetado de los alimentos genéticamente modificados, ya que ocupan un espacio importante en el ambiente científico y jurídico, a la luz de la legislación brasileña, especialmente del Código de Protección al Consumidor, cuya Ley Federal es la número 8.078/1990 y de la Ley de Bioseguridad, número	Disertación	Universidad Federal do Rio Grande del Norte

			11.105/2005, trayendo a colación la discusión sobre el derecho de los ciudadanos a ser informados de que un determinado producto es transgénico y, por lo tanto, determinando el poder de elección del consumidor en la compra de alimentos.		
5	Oliveira (2019)	Etiquetado nutricional frontal: estudio de la percepción visual y la capacidad de información	Comprobar si el modelo de alerta CAISAN, el semáforo nutricional y los modelos Nutri-score atraen la atención visual de los consumidores en medio de otras áreas/informaciones relevantes y si captan la atención del consumidor rápidamente.	Disertación	Universidad Federal de Viçosa
6	Pereira (2019)	Efecto de los modelos de alerta nutricional en la percepción de salubridad de los consumidores brasileños	Investigar el efecto de diferentes modelos de etiquetado frontal (octógono negro, triángulo negro, círculo rojo, lupa negra, lupa roja y GDA) presentados en diferentes categorías de productos sobre la percepción de la calidad nutricional por parte de los consumidores brasileños.	Disertación	Universidad Federal Rural do Rio de Janeiro
7	Eberle, Erlo, Milan, Lazzari (2019)	Un estudio sobre los factores determinantes de la intención de compra de alimentos orgánicos	Desarrollar y probar un modelo teórico que abarque los constructos consumo consciente, calidad percibida, precio, credibilidad de la marca y su impacto en la intención de compra	Artículo	Universidad Caxias del Sul

8	Maia (2020)	Impacto financiero potencial para las familias de la adopción de las recomendaciones de la guía alimentaria para la población brasileña	Analizar los aspectos económicos de la adopción de las recomendaciones de la Guía Alimentaria para la Población Brasileña	Tesis	Universidad Federal de Minas Gerais
9	Lima, Ferreira, Santos, Santini, Hackenhaar e Massad (2020)	Comportamiento de los consumidores ante la nutricional en el etiquetado de los alimentos	Evaluar el comportamiento del consumidor en Várzea Grande y Cuiabá -MT, en relación con la información nutricional en el etiquetado de los productos alimenticios	Artículo	Univag
10	Couto, Ganga, Oliveira, Batalha y Oprime (2020)	Percepción del consumo de alimentos ultra procesados y sus riesgos para la salud humana	Analizar la percepción de la clasificación y el consumo de alimentos ultra procesados por parte de jóvenes y adultos brasileños y su comprensión de los riesgos del consumo de estos alimentos para la salud humana	Artículo	Universidad Federal de São Carlos
11	Felipetto (2020)	Percepción del consumidor de la información nutricional	Evaluar qué información resulta más útil para los consumidores de servicios alimentarios en comparación con la presentación de información nutricional en los alimentos de autoservicio	Disertación	Universidad Franciscana
12	Dutra (2020)	Disponibilidad de alimentos en los hogares brasileños, según grado de transformación, forma de adquisición y factores asociados: datos de la encuesta de presupuestos	Analizar la disponibilidad doméstica de alimentos según el grado de procesamiento y la forma de adquisición y su asociación con la renta, el estado nutricional y la seguridad alimentaria en las macrorregiones y	Tesis	Universidad Federal de Viçosa



		familiares 2008/2009	áreas urbanas y rurales de Brasil		
13	Maia, Passos, Granado, Levy e Granado (2021)	Sustituir alimentos ultra procesados por alimentos frescos para cumplir las recomendaciones dietéticas: ¿cuestión de costes?	Analizar el impacto Económico de la adopción de dietas optimizadas y nutricionalmente equilibradas para las familias brasileñas, teniendo en cuenta las directrices dietéticas para la población brasileña y las disparidades económicas de la población	Artículo	Universidad de São Paulo
14	Santos, Reis, Camargo, Farias e Muza  (2021)	Lectura de etiquetas nutricionales y consumo excesivo de alimentos ultra procesados: informe de una experiencia de un taller práctico en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul	Compartir la experiencia de un taller sobre los alimentos ultra procesados, su composición en grasas, azúcares y sal, los efectos nocivos para la salud de un consumo excesivo y la importancia de leer correcta y claramente el etiquetado nutricional de los alimentos	Artículo	Universidad Federal do Rio Grande do Sul
15	Borges, Gabe, Canella y Jaime  (2021)	Caracterización de las barreras y los facilitadores de una alimentación adecuada y saludable en el entorno alimentario del consumidor	Explorar posibles barreras y facilitadores para una alimentación saludable en el entorno alimentario del consumidor y analizar la asociación con diferentes tipos de establecimientos comerciales, utilizando como referencia teórica la Guía Alimentaria para la Población Brasileña	Artículo	Universidad de São Paulo

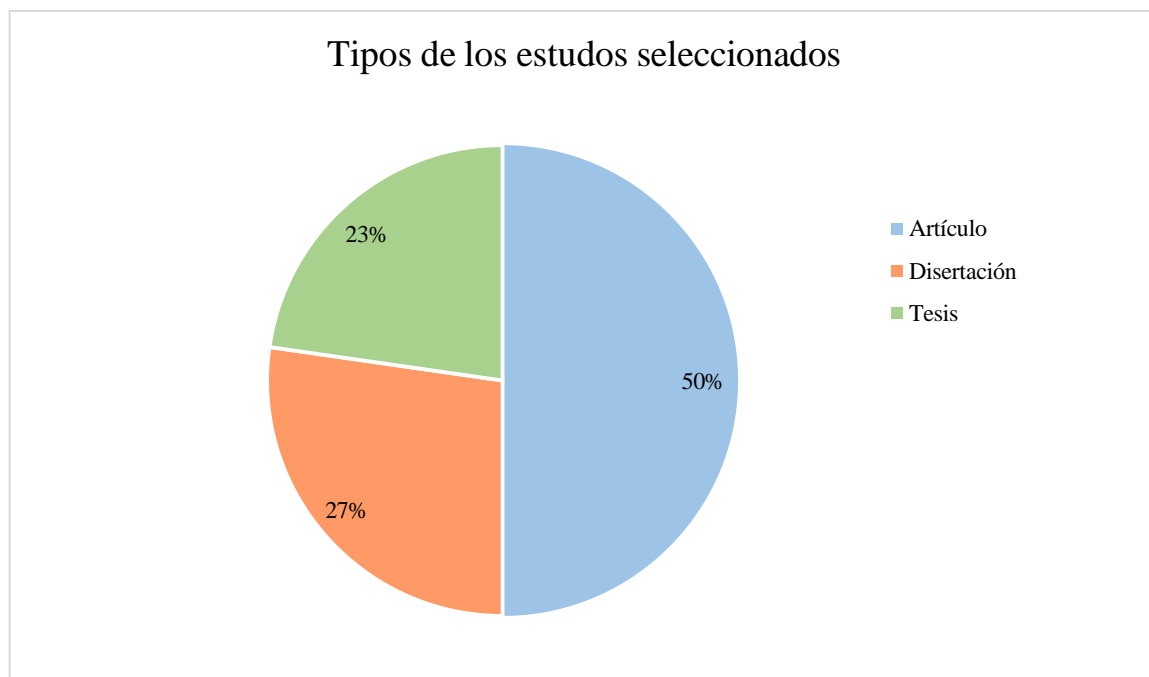
16	Bandeira, Pedroso, Toral y Gubert (2021)	Desempeño y percepción del etiquetado nutricional en la parte frontal del envase en Brasil	Evaluación del rendimiento y la percepción de cinco modelos de etiquetado nutricional en la parte frontal del envase entre los consumidores brasileños.	Artículo	Universidad de Brasilia
17	Procópio, Silva, Carneiro (2021)	Comprensión del etiquetado nutricional por parte de los consumidores: el modelo del triángulo de advertencia	Analizar la comprensión de los consumidores del modelo de etiquetado nutricional con triángulo de advertencia en comparación con la etiqueta utilizada actualmente en Brasil	Artículo	Universidad Federal de Juiz de Fora - MG
18	Bandeira, Pedroso, Toral y Gubert (2021)	Precios de los alimentos, consumo de bebidas azucaradas y obesidad en Brasil.	Analizar la asociación entre el precio de los alimentos, el consumo de bebidas azucaradas y el estado nutricional de la población brasileña.	Tesis	Universidad Federal de Minas Gerais
19	Scapin (2021)	Formatos de información sobre azúcares en el etiquetado de alimentos procesados: un estudio multimétodo del contexto brasileño	Evaluar la información sobre azúcares en el etiquetado de los alimentos procesados e investigar formatos de etiquetado que sean comprensibles y ayuden a los consumidores brasileños en su elección de alimentos	Tesis	Universidad Federal de Santa Catarina

20	Figueiredo & Recine (2021)	Regulación de los productos alimentarios ultraprocesados: el reto de gobernar el mercado	Analizar la comprensión de diferentes sujetos estratégicos sobre los riesgos para la salud asociados a los productos ultra procesados, y la intervención pública adoptada para modificar su composición, en cumplimiento de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN).	Artículo	Universidad de Brasilia
21	Scheffer (2022)	Eficacia y aplicabilidad de los modelos de información nutricional propuestos para los servicios alimentarios	Se analizaron tres modelos de información nutricional: semafórica, de advertencia y simplificada	Disertación	Universidad Franciscana
22	Oliveira (2022)	Percepción del consumidor de la información que figura en los envases alimentarios	Comprobar que los consumidores leen las etiquetas y comprenden la gran cantidad de información que contienen, ya sea describiéndolas o mediante símbolos	Disertación	Universidad Federal Rural do Rio de Janeiro

Fuente: Datos de la pesquisa (2023)

Con los parámetros de búsqueda se encontró un total de 22 resultados. De los 22 resultados seleccionados, 11 eran artículos, 6 disertaciones y 5 tesis (Gráfico 1):

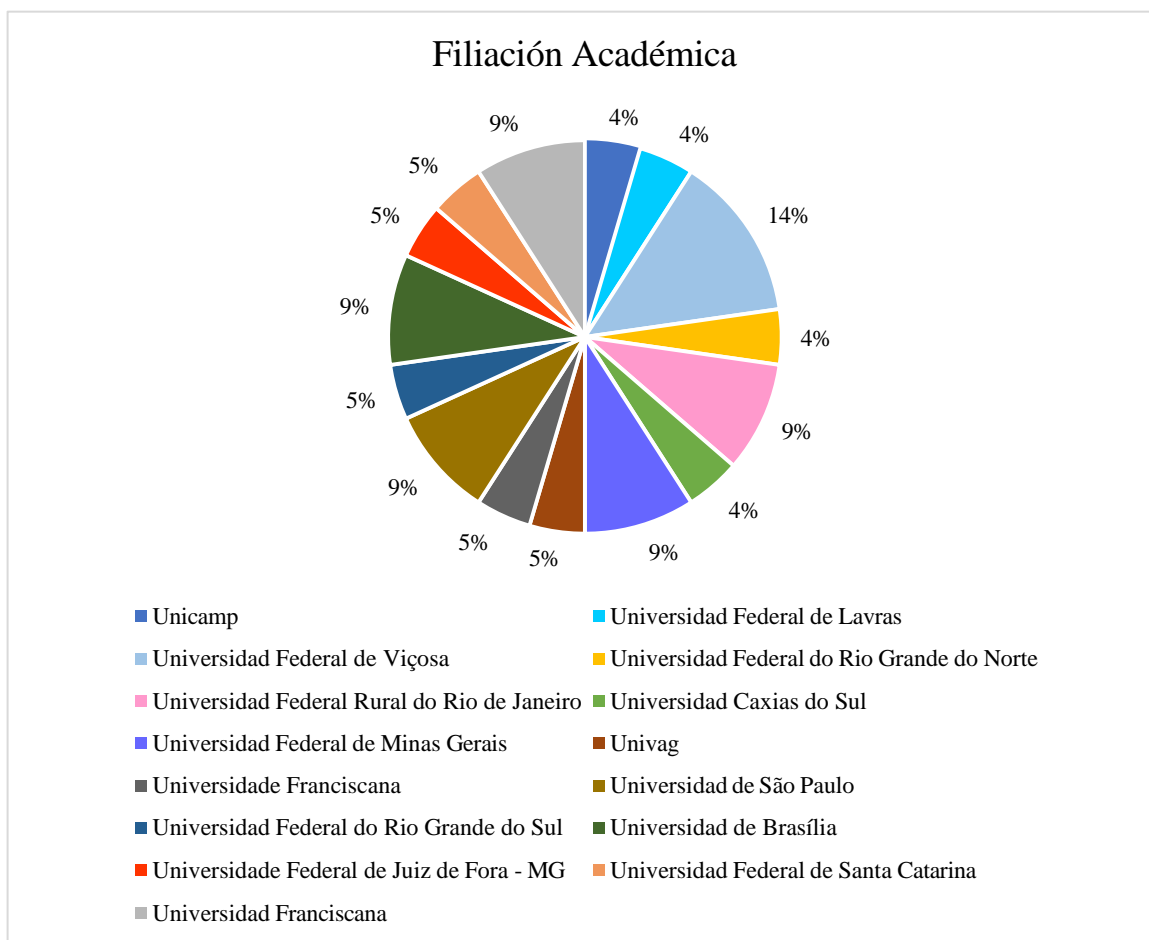
Gráfico 1 – Tipos de los estudios seleccionados



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

La información presentada en el gráfico muestra que la mitad de la muestra de investigación estaba formada por artículos científicos, seguidos de disertaciones y tesis en menor número. Los estudios fueron atribuidos a 61 autores, cuya filiación académica estaba asociada a la Universidad Federal de Viçosa (14%), Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (9%), Universidad de Brasilia (9%), Universidad Federal de Minas Gerais (9%), Universidad de São Paulo (9%) y Universidad Franciscana (9%).

Gráfico 2 – Filiación Académica de los autores de los estudios seleccionados



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

Una vez presentado el perfil de los estudios seleccionados, se analizaron las variables utilizadas para construirlos, como los métodos de investigación y las muestras (Cuadro 8).

Cuadro 8 – Métodos y palabras-clave

<b>Autor/Año</b>	<b>Método</b>	<b>Muestra</b>	<b>Palabras-Clave</b>
Azevedo, Souza, Marsola y Cunha (2019)	Estudio de caso	105 respondientes cuestionario 6 entrevistados	Alimentos ultra procesados, Guía alimentaria, Percepción del riesgo
Carvalho, Gandra, Pereira, Dias y	Estudio de caso	285 respondientes	Salud pública; Etiquetado nutricional; Comportamiento del consumidor; Industria

Angelis-Pereira (2019)			alimentaria; Marketing; Medios de comunicación; Alimentación.
Julião (2019)	Estudio Transversal	Presupuestos familiares 2008/2009	Alimentos ultra processados. Fiscalidad. POF 2008-2009.
Sousa (2019)	Estudio bibliográfico y documental	Legislación brasileira	Alimentos transgénicos. Información. Etiquetado. Consumo.
Oliveira (2019)	Estudio experimental	115 evaluadores/100 evaluadores	No informado
Pereira (2019)	Estudio transversal	1616 encuestados	Alimentos industrializados. Etiquetado nutricional en la parte frontal del envase. Consumidores
Eberle, Erlo, Milan, Lazzari (2019)	Estudio transversal	332 respondientes	Consumo consciente. Credibilidad de la marca. Intención de compra. Precio. Calidad percibida.
Maia (2020)	Series temporales y estudio transversal	Encuesta de Presupuestos Familiares (POF 2008/09) y Sistema Nacional de Índices de Precios de Consumo (SNIPC)	Indicadores económicos. Comportamiento alimentario. Obesidad. Enfermedades crónicas. Salud Pública.
Lima, Ferreira, Santos, Santini, Hackenhaar y Massad (2020)	Estudio transversal	286 encuestados	Etiquetado de los alimentos. Información nutricional. Comportamiento del consumidor
Couto, Ganga, Oliveira, Batalha y Oprime (2020)	Estudio transversal	317 encuestados	Alimentos ultra procesados, Perfil de consumo, Percepción alimentaria
Felipetto (2020)	Estudio transversal	385 Participantes	Etiquetado nutricional; Etiquetado nutricional en la parte frontal del envase; Información nutricional; Restaurantes; Servicios de alimentación; Consumidor.

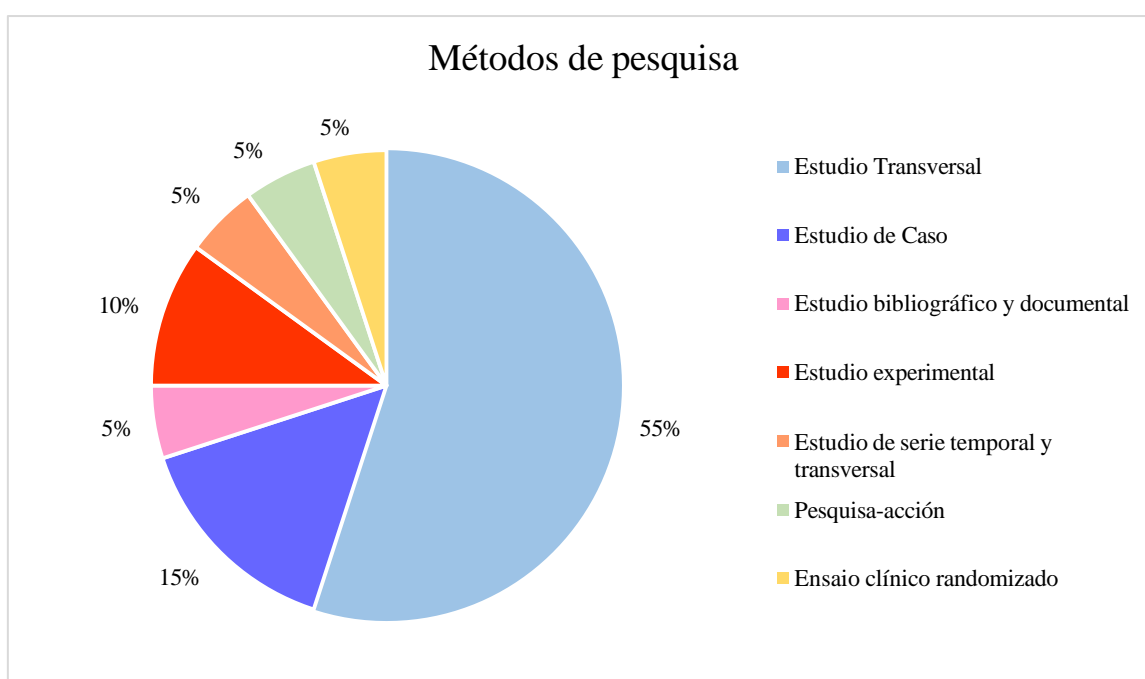
Dutra (2020)	Estudio transversal	55.970 domicilios	Encuesta sobre el presupuesto familiar. Disponibilidad de alimentos. Compras de alimentos.
Maia, Passos, Granado, Levy y Granado (2021)	Estudio Transversal	550 estratos; 55.970 domicilios	Ingesta de alimentos; Costes y análisis de costes; Programación lineal
Figueiredo & Recine (2021)	Estudio de caso	Representantes de 12 instituciones	Alimentos Industrializados; Control y Fiscalización de Alimentos y Bebidas; Política Nutricional; Vigilancia Sanitaria
Santos, Reis, Camargo, Farias e Muza (2021)	Investigación-acción	Estudiantes universitarios de 15 a 30 años	Alimentos ultra procesados, Oficina, Rótulo nutricional, Grasas, Azúcares, Sal.
Borges, Gabe, Canella y Jaime (2021)	Estudio transversal	650 comercios minoristas	Suministro de alimentos; dieta sana; salud medioambiental
Bandeira, Pedroso, Toral y Gubert (2021)	Estudio Transversal	2400 encuestados	Etiquetado nutricional frontal. Etiquetado nutricional. Etiquetado de alimentos. Advertencia. Política nutricional, promoción de la salud.
Bandeira, Pedroso, Toral y Gubert (2021)	Estudio transversal	Presupuestos Familiares de 2008 a 2009	Precios de los alimentos; Bebidas azucaradas; Sobrepeso; Obesidad; Encuesta de Presupuestos Familiares; Elasticidad de precios; Salud pública.
Scapin (2021)	Estudio mixto/Ensayo randomizado controlado	5 grupos de discusión con una muestra de 32 jóvenes brasileños y 1.277 consumidores adultos brasileños	Etiquetado de alimentos, Azúcares, Comportamiento del consumidor
Scheffer (2022)	Estudio experimental	552 participantes	Información nutricional; Nutrición; Servicios alimentarios; Etiquetado de alimentos

Oliveira (2022)	Estudio transversal	500 personas	Etiquetado, Tendencias de consumo, Comprensión del consumidor.
-----------------	---------------------	--------------	--

Fuente: Datos de la pesquisa (2023)

La mayoría de los estudios eran transversales (55%). Se utilizaron cuestionarios y entrevistas como instrumentos de recogida de datos:

Gráfico 3– Métodos de Pesquisa



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

La selección de las palabras clave utilizadas en los estudios permite identificar el enfoque general de la muestra bibliográfica seleccionada. Para ello, se presentaron las palabras clave presentadas por los estudios y la frecuencia con que aparecían (Tabla 6):

Tabla 6 – Palabras-clave presentadas por los estudios

Palabra-clave	Frecuencia	Palabra-clave	Frecuencia
Alimentos ultra procesados	466	Guía Alimentaria	110
Percepción de riesgo	5	Salud pública	232
Rótulo Nutricional	10	Industria de Alimentos	25



Comportamiento del consumidor	25	Marketing	107
Medios de comunicación	5	Fiscalidad	218
Alimentación	611	POF 2008-2009	13
Información	608	Alimentos transgénicos	156
Información nutricional	137	Alimentos industrializados	170
Rótulo	964	Consumo consciente	42
Consumo	845	Credibilidad da Marca	35
Rótulo nutricional frontal	107	Calidad percibida	31
Intención de compra	71	Indicadores Económicos	2
Precio	254	Comportamiento Alimentario	13
Obesidad	221	Restaurantes	75
Enfermedad crónica	2	Servicio de alimentación	13
Percepción Alimentaria	1	Investigación de presupuestos familiares	52
Adquisición de alimentos	36	Costos y Análisis y Costo	1
Disponibilidad alimentaria	16	Programación linear	17
Ingesta de alimentos	11	Control y Fiscalización de Alimentos y Bebida	1
Política Nutricional	4	Grasas, azúcar y sal	3
Vigilancia Sanitaria	125	Abastecimiento de Alimentos	2
Oficina	25	Dieta Saludable	16
Salud Ambiental	2	Política Nutricional	3
Rótulo de Alimentos	199	Promoción de la Salud	3
Aviso	5	Precio de los alimentos	28
Bebidas Azucaradas	12	Azúcares	15
Exceso de peso	74	Nutrición	309
Elasticidad-precio	3	Tendencias de consumo	2

Entendimiento del Consumidor 5

Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

La tabla 6 muestra las palabras clave identificadas en los estudios seleccionados y la frecuencia con que aparecen en la suma de todos los estudios. La cuantificación mostró que los términos etiquetados, consumo, alimentación, información y alimentos ultra procesados eran los que más destacaban. Esto nos lleva a constatar que, en general, el tema abordado por todos los estudios es el problema de los alimentos ultra procesados y las medidas para reducir su consumo.

La Tabla 9 presenta los resultados obtenidos por los estudios seleccionados, pero esta evidencia será explorada en la discusión de los resultados de la investigación, relacionando la literatura con los datos empíricos de este estudio.

Cuadro 9– Resultados alcanzados

Autor/Año	Resultados
Azevedo, Souza, Marsola y Cunha (2019)	Ciertos alimentos ultra procesados se asocian como beneficiosos para la salud y con un efecto positivo en la pérdida de peso, y existe un cierto desconocimiento sobre los ingredientes presentes en esta categoría de alimentos
Carvalho, Gandra, Pereira, Dias y Angelis-Pereira (2019)	Se observa que, para la muestra objeto de estudio, el consumo de alimentos puede verse influido por los medios de comunicación y los anuncios alimentarios que en ellos se publicitan.
Julião (2019)	La política de gravar las bebidas azucaradas tendría que combinarse con otros instrumentos para controlar las crecientes tasas de sobrepeso y obesidad de Brasil
Sousa (2019)	La importancia de la información contenida en el etiquetado no es certificar la seguridad del producto, sino garantizar la protección de los consumidores frente al derecho constitucional a la información.
Oliveira (2019)	Los modelos evaluados atraen la atención visual de los consumidores, se perciben rápidamente en el envase y no se requiere un gran esfuerzo cognitivo para comprender la información de los modelos y el envase.

Pereira (2019)	La implementación del etiquetado nutricional frontal con modelos de advertencia, junto con campañas dirigidas a reducir los factores de riesgo como el sedentarismo, el tabaquismo, entre otros, podría tener un impacto positivo en la salud de la población brasileña
Eberle, Erlo, Milan, Lazzari (2019)	Los resultados mostraron una inclinación favorable por parte de los consumidores a comprar alimentos ecológicos, lo que demuestra su preocupación por un estilo de vida más saludable
Maia (2020)	Gravar los alimentos ultra procesados y subvencionar los no procesados o mínimamente procesados son alternativas para fomentar la adopción de las recomendaciones de la Guía Alimentaria y mejorar la composición de la dieta de los brasileños
Lima, Ferreira, Santos, Santini, Hackenhaar y Massad (2020)	Llegamos a la conclusión de que la mayoría de los entrevistados no leen las etiquetas, pero dedican más de una hora a hacer sus compras.
Couto, Ganga, Oliveira, Batalha y Oprime (2020)	Los participantes no tienen amplios conocimientos sobre la clasificación de los alimentos en función de su procesamiento y los riesgos para la salud asociados a su consumo
Felipetto (2020)	El modelo preferido y mejor comprendido fue el semáforo, aunque esta situación puede cambiar a medida que se apruebe el modelo de advertencia para su exhibición en alimentos industrializados.
Dutra (2020)	Las características encontradas en todas las regiones, zonas y clases de renta mostraron la influencia de la industrialización en los hábitos alimentarios de los brasileños
Maia, Passos, Granado, Levy e Granado (2021)	Independientemente de los ingresos, el coste de la dieta disminuyó con el acercamiento de las directrices.
Santos, Reis, Camargo, Farias e Muza (2021)	El taller, por su metodología, resultó de gran aprendizaje y facilitó la comprensión de las etiquetas alimentarias, lo que ayudará a la población destinataria a elegir alimentos más sanos
Bandeira, Pedroso, Toral e Gubert (2021)	El análisis individual de los alimentos sugiere que las advertencias obtienen mejores resultados que la lupa y el semáforo en términos de percepción de salubridad e intención de compra. Los consumidores están a favor de la presencia del RNF, percibiéndolo como fiable para aumentar la comprensión de la información nutricional.

Scapin (2021)	Es importante que la legislación nacional sobre etiquetado de alimentos establezca la obligatoriedad de declarar el contenido de azúcar en las etiquetas para ayudar a los consumidores a comprender mejor la composición de los alimentos procesados y fomentar la elección de alimentos con conocimiento de causa y más saludables.
Scheffer (2022)	El semáforo es el modelo que más influye en la elección del consumidor.
Oliveira (2022)	Se puede concluir que, en general, el 52% de los consumidores entiende las imágenes y las instrucciones de las etiquetas

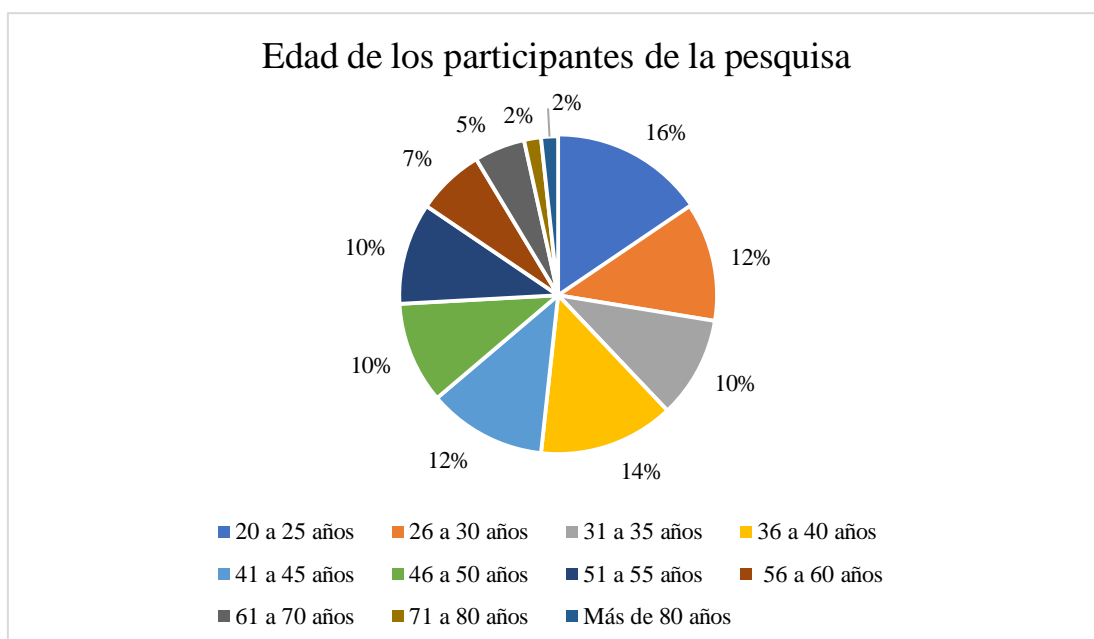
Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

Con esta descripción de los estudios seleccionados, la siguiente sección presenta los datos recogidos mediante la aplicación del cuestionario a los consumidores brasileños

### 5.1.2 Resultados del Cuestionario

El cuestionario se administró a 141 consumidores de alimentos de Brasil. Todos ellos firmaron el Formulario de Consentimiento Informado (FCI) y consintieron la divulgación de sus respuestas para fines científicos en el estudio contenido en esta tesis. Los participantes pertenecen a grupos de edad heterogéneos, lo que permite una amplia exploración de las influencias sobre el consumo de alimentos en diferentes generaciones. El grupo de edad con mayor número de participantes fue el de 20 a 25 años, con el 16% de la muestra de la investigación (Gráfico 4):

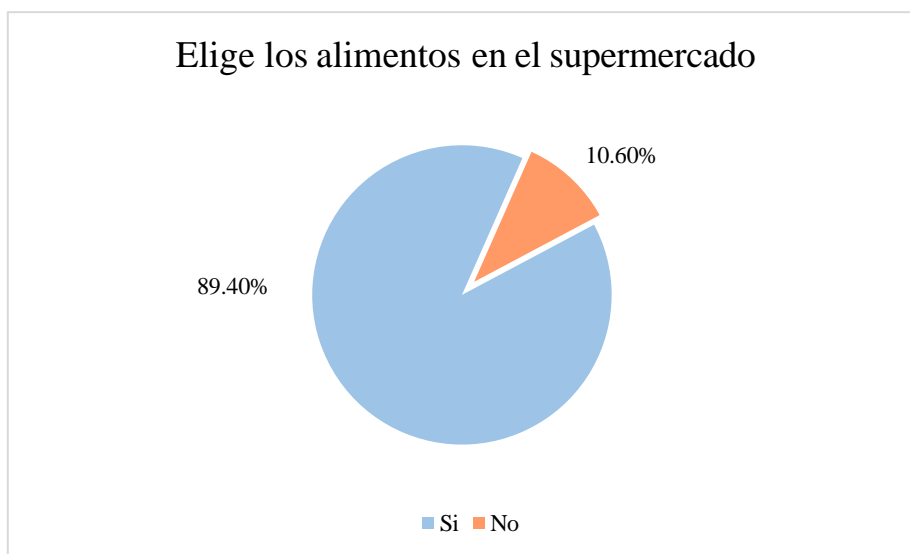
Gráfico 4 – Edad de los participantes de la pesquisa



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

Para investigar la relación entre los encuestados y la compra de alimentos en la familia, se les preguntó si eran ellos quienes elegían los alimentos, dada la ocasión de hacer la compra en el supermercado, con un 89,4% de participación en la elección de los alimentos (Gráfico 5):

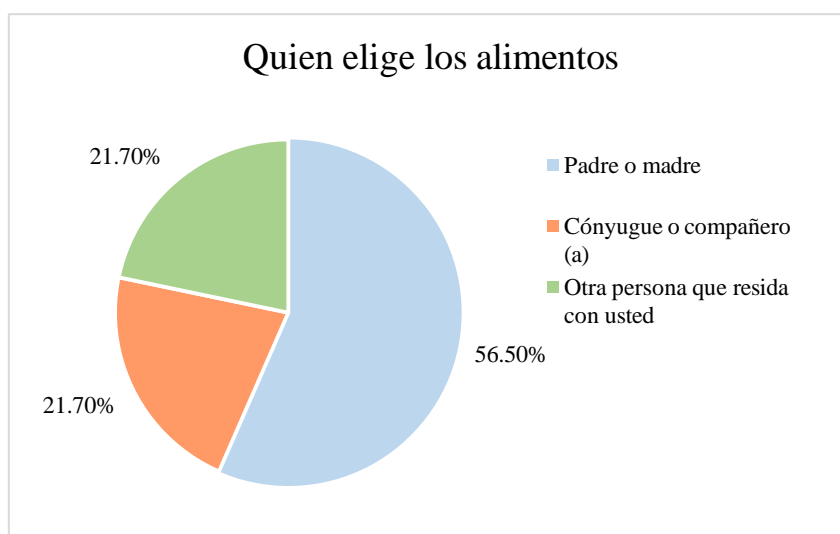
Gráfico 5 – Elección de los alimentos, poder de decisión



Fuente: Datos de la Pesquisa (2023).

La siguiente pregunta iba dirigida a los encuestados que decían no elegir la comida en el supermercado. Se les preguntó quién era el responsable de elegir la comida, siendo el padre o la madre los principales (Gráfico 6):

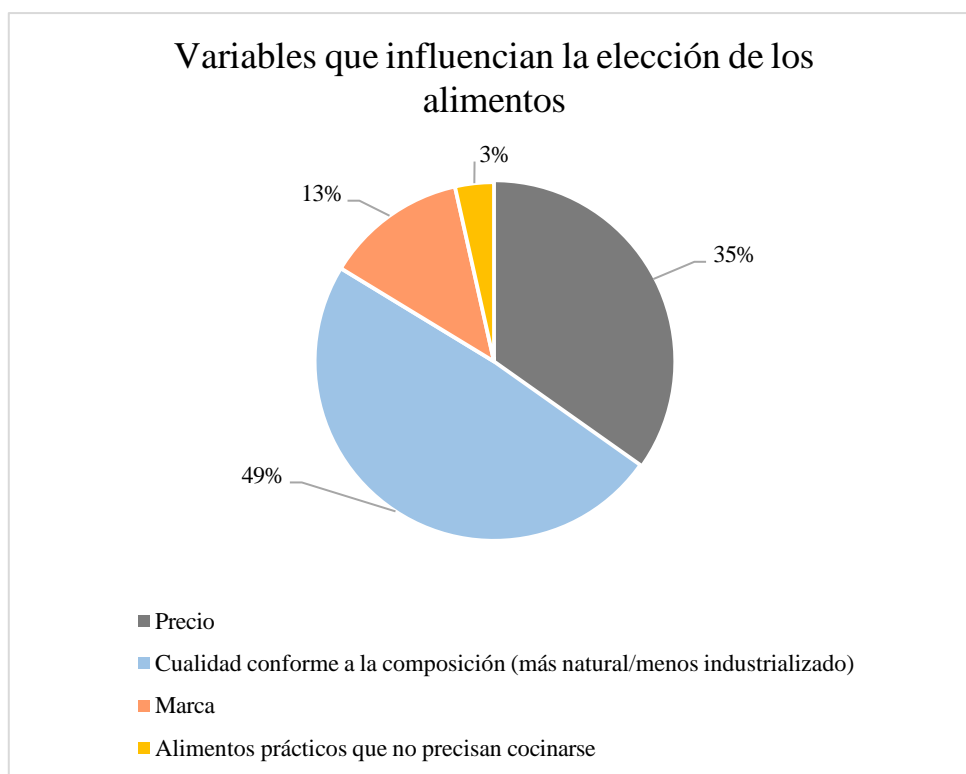
Gráfico 6 – Responsable por la elección de los alimentos



Fuente: Datos de la Pesquisa (2023).

A la hora de elegir productos alimenticios, hay variables que influyen en las decisiones de las familias. Para los encuestados, la principal variable que influye en su toma de decisiones sobre alimentación es la calidad del producto, seguida del precio (Gráfico 7):

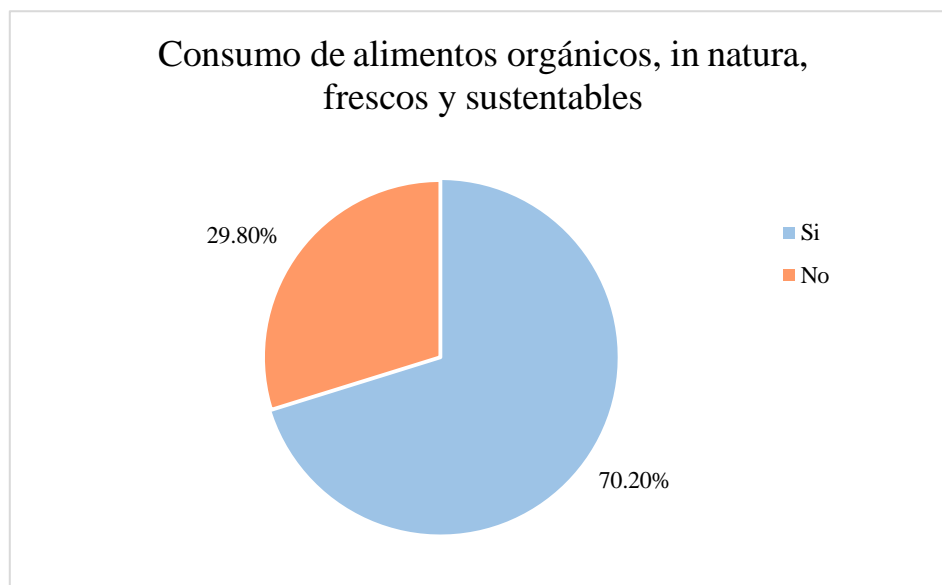
Gráfico 7 – Factores que influyen la elección de los alimentos



Fuente: Datos de la Pesquisa (2023).

La mayoría de los participantes en la encuesta mostraron preferencia por los alimentos ecológicos, frescos y mínimamente procesados. En general, los consumidores son conscientes de la importancia de la calidad de los alimentos que compran. En segundo lugar, en cuanto a influencia en la decisión de compra de alimentos está el precio. El 70,2% tiene la costumbre de comprar alimentos frescos, ecológicos, *in natura* y sostenibles (Gráfico 8):

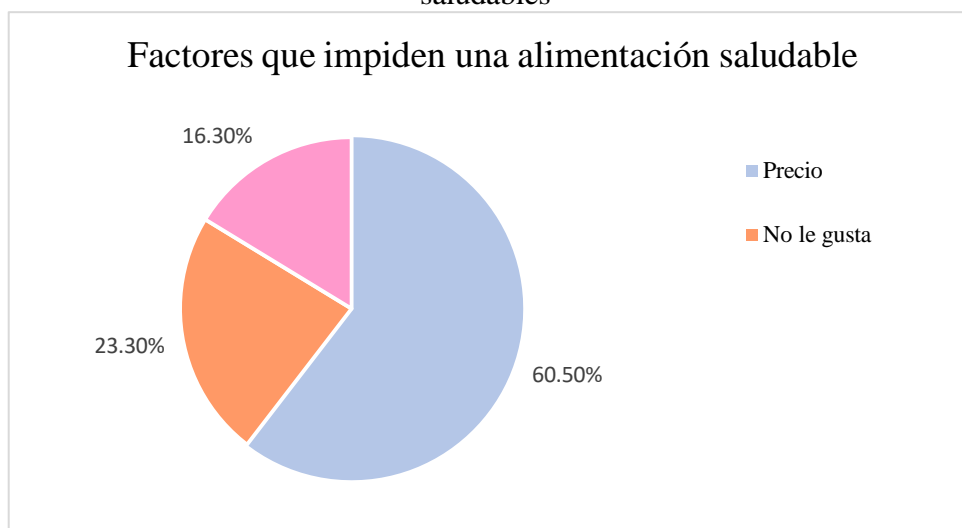
Gráfico 8 – Preferencia en la alimentación



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

A los que respondieron negativamente a la pregunta anterior, se les preguntó por qué no consumían alimentos naturales, ecológicos, sostenibles y frescos. La mayoría de los participantes (60,5%) afirmó que el principal obstáculo para una alimentación sana era el precio de estos alimentos (Gráfico 9):

Gráfico 9 – Factores que determinan o no el consumo o poco consumo de alimentos saludables

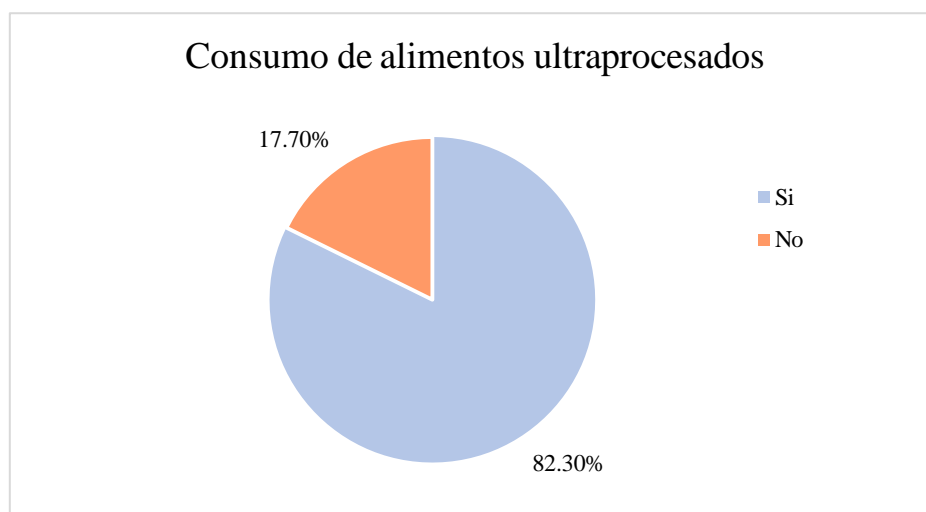


Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

La mayoría de los participantes (82,3%) también afirmaron estar acostumbrados a

comer alimentos ultra procesados (Gráfico 10).

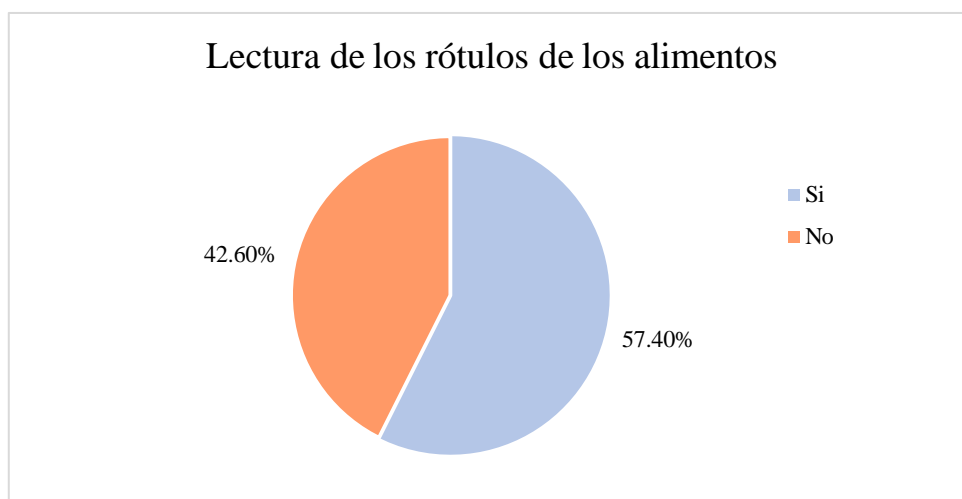
Gráfico 10 – Consumo de alimentos ultra procesados



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

Para conocer el consumo de alimentos ultra procesados por una parte considerable de los participantes en la encuesta, se les preguntó si solían leer las etiquetas de los alimentos procesados y ultra procesados para conocer su composición. Una gran parte de la muestra (41,6%) no lee las etiquetas de los alimentos (gráfico 11):

Gráfico 11 – Lectura de los rótulos de los alimentos



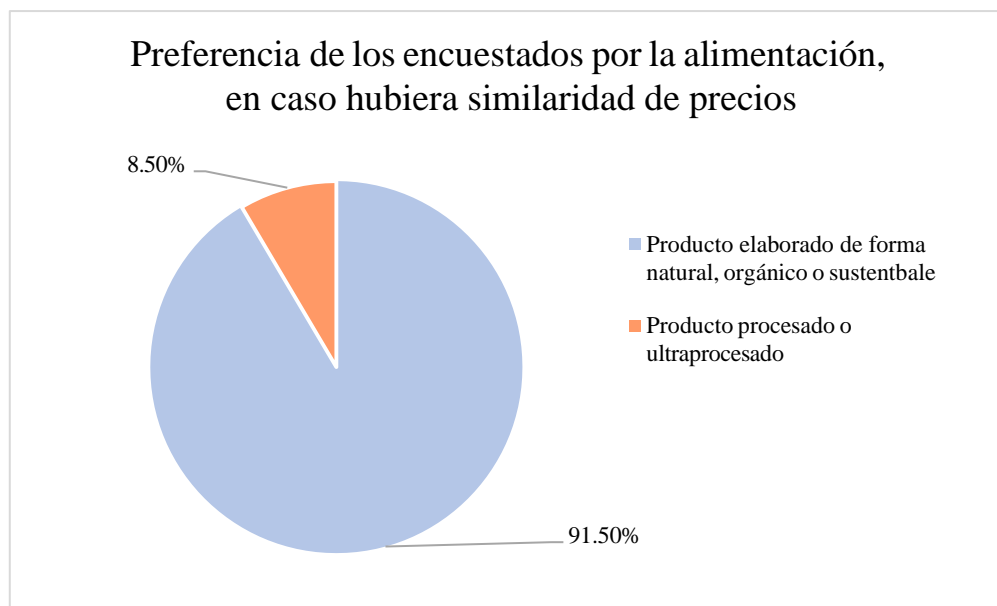
Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

Investigando la elección de los consumidores, dada la eliminación de barreras al



consumo de alimentos naturales, ecológicos y frescos, preguntamos qué producto preferían, procesado o ultra procesado o natural, si no había diferencia de precio. Las respuestas fueron tajantes en su preferencia por la versión natural, fresca y ecológica (Gráfico 12).

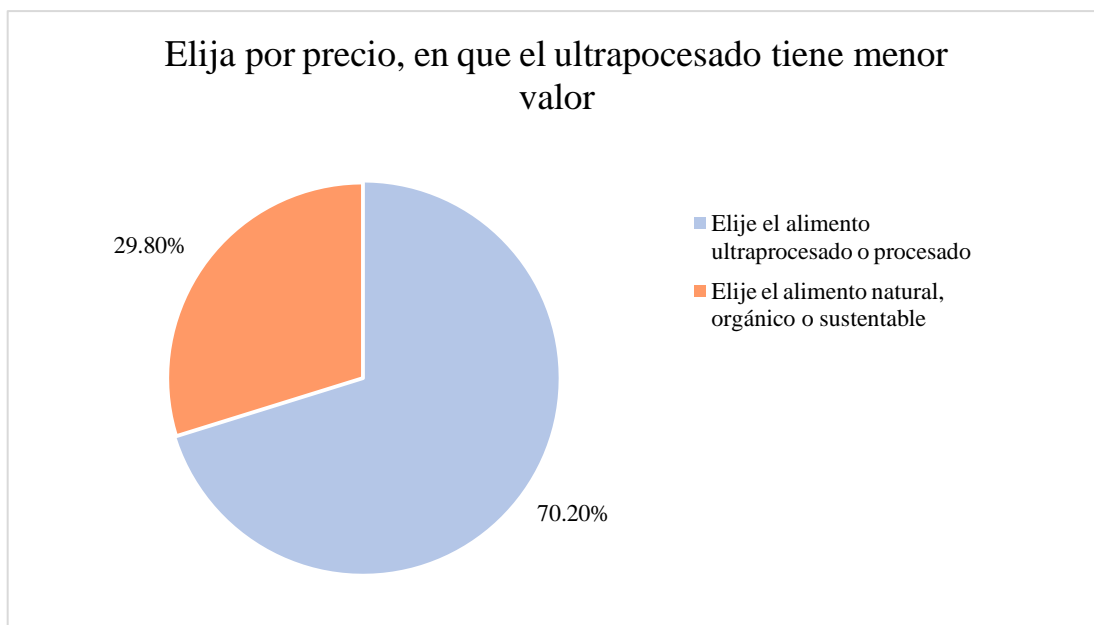
Gráfico 12 – Preferencia del consumidor dada la similaridad de precios entre alimentos procesados y naturales



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

En otro escenario, en el que el producto natural, ecológico o fresco tiene un valor superior a la versión procesada o ultra procesada, la mayoría de los consumidores (70,2%) opta por la versión más barata del producto, es decir, el alimento ultra procesado (Gráfico 13).

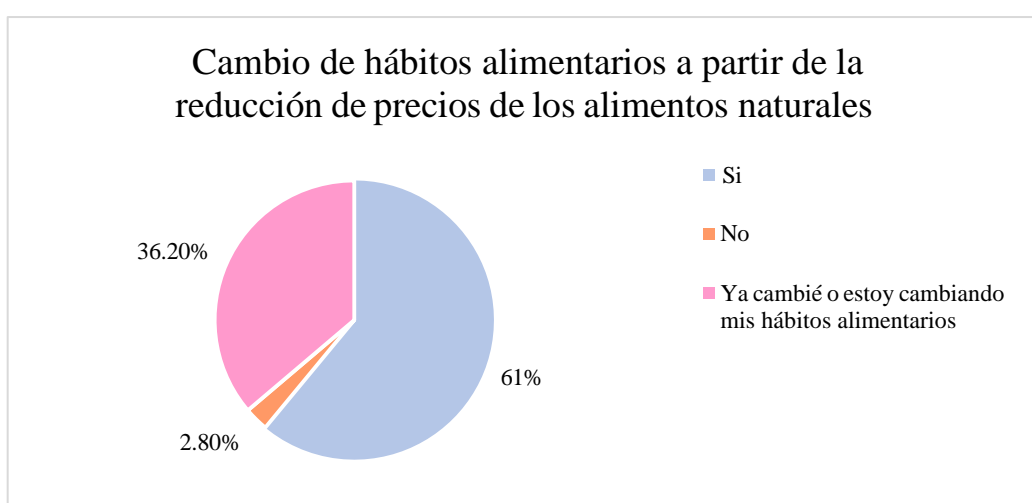
Gráfico 13 – Elija a partir de la diferencia de precios entre alimentos ultra procesados y naturales



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

Se observa que la variable del precio de los alimentos influye en la elección de alimentos naturales o procesados. Se preguntó a los participantes en la encuesta si, en caso de disponer de dinero para comprar alimentos sostenibles, ecológicos y frescos, cambiarían sus hábitos alimentarios, reduciendo la cantidad de alimentos ultra procesados que consumen. Las respuestas reforzaron la evidencia del impacto de los precios de los alimentos en los hábitos alimentarios de los brasileños (Gráfico 14).

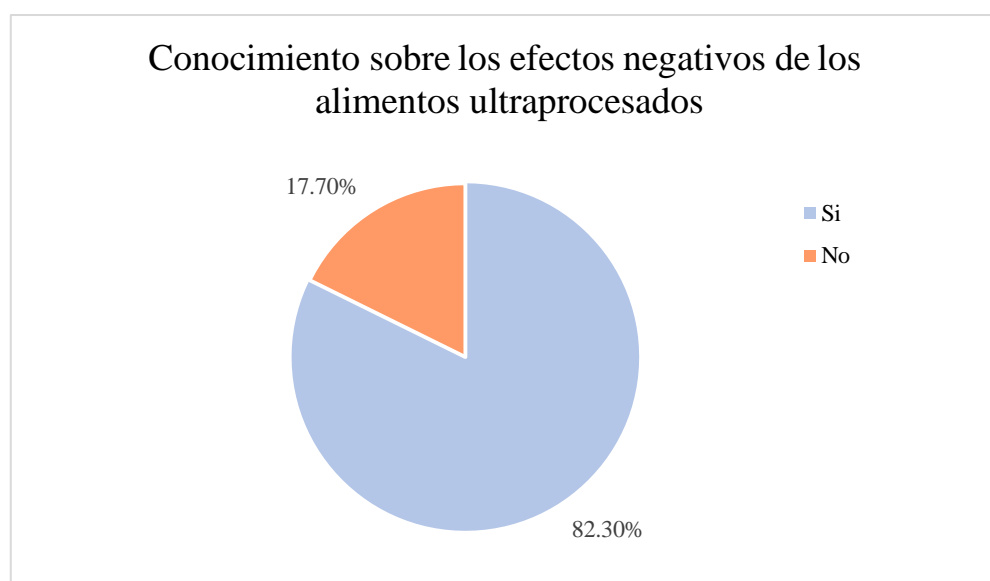
Gráfico 14 – Cambio de hábitos alimentarios a partir de la reducción del valor de los alimentos *in natura*, sustentables y frescos



Fuente: Datos de la pesquisa (2023).

Para finalizar la contribución de los participantes en la encuesta, se les preguntó si eran conscientes de los impactos del consumo de productos procesados y ultra procesados, teniendo en cuenta los daños medioambientales y los efectos nocivos para la salud humana. A este respecto, sólo el 17,7% de la muestra de encuestados afirmó desconocer los efectos nocivos de la producción industrial, especialmente en el sector alimentario (Gráfico 15).

Gráfico 15– Conocimiento sobre los impactos de la producción alimentaria ultra procesada y medio ambiente y en la salud humana



Fuente: Datos de la pesquisa (2023)

De las respuestas al cuestionario se desprende que los participantes en la investigación ya consumen alimentos frescos, ecológicos, frescos y sostenibles en cierta medida.

Para quienes no consumen este tipo de alimentos, el mayor impedimento es el precio. Cuando se simulaban escenarios en los que el precio de los alimentos ultra procesados y naturales era similar, o incluso si el valor de los alimentos naturales era inferior al de los ultra procesados y procesados, los participantes en la encuesta dijeron preferir los alimentos naturales. Por otro lado, en un escenario en el que el valor de los alimentos ultra procesados y procesados es inferior al de los alimentos naturales, los consumidores optan por los alimentos ultra procesados.

Otro punto relevante de los datos recogidos fue la revelación de que el 17,7% de la muestra desconocía los efectos nocivos para la salud causados por el consumo de

alimentos ultra procesados y procesados. Además, el 42,6% afirmó no leer las etiquetas de los alimentos en busca de información nutricional. Se puede deducir que se puede fomentar una alimentación saludable mediante una fiscalidad diferenciada para los alimentos ultra procesados y procesados con ingredientes perjudiciales para la salud y un etiquetado más incisivo, generando una mayor concienciación y autonomía del consumidor en sus elecciones alimentarias.

## **5.2 Discusión**

### *5.2.1 El consumo de alimentos procesados y ultra procesados*

El estudio de Couto, Ganga, Oliveira, Batalha y Oprime (2020) tuvo como objetivo conocer la percepción de los jóvenes y adultos brasileños sobre la clasificación de los alimentos ultra procesados y los impactos de su consumo. Para ello, realizaron un estudio transversal mediante un cuestionario online respondido por 317 personas que constituyeron la muestra de la investigación. Los participantes eran residentes de los estados de São Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro. Las preguntas iban desde el perfil sociodemográfico de los participantes, la forma de preparación de sus comidas, hasta la frecuencia de consumo de los alimentos indicados en una lista de ítems de cuatro grupos de clasificación de alimentos y la percepción del consumo de alimentos ultra procesados asociada a los efectos sobre la salud humana. Con la encuesta, Couto, Ganga, Oliveira, Batalha y Oprime (2020) constataron que en siete de los alimentos ultra procesados analizados, incluyendo galletas, condimentos, salsas y cereales de desayuno, refrescos y alimentos congelados, había una diferencia significativa en la frecuencia de consumo entre hombres y mujeres. En particular, los participantes masculinos mostraron una mayor frecuencia de consumo entre los artículos analizados.

La mayor disparidad porcentual en el perfil dietético entre hombres y mujeres se encontró en el consumo de especias preparadas; aproximadamente el 19% de las mujeres declararon no consumir este tipo de alimentos, a diferencia de los hombres. Además, hubo una diferencia significativa en el consumo de refrescos, ya que el 14% de los hombres declararon consumirlos entre cinco y siete días a la semana, mientras que sólo el 3% de las mujeres mantenían esta frecuencia (Couto, Ganga, Oliveira, Batalha & Oprime, 2020).

La discrepancia se debe posiblemente al hecho de que es más probable que las

mujeres preparen sus propias comidas en casa. Esta observación es corroborada por los resultados del estudio, ya que el 65% de las encuestadas declararon que preparaban sus propias comidas (Couto, Ganga, Oliveira, Batalha & Oprime, 2020). Así como en los estudios de Couto, Ganga, Oliveira, Batalha y Oprime (2020), en este estudio se constató que las participantes de la investigación tienen el hábito de consumir productos ultraprocesados, lo que muestra la tendencia contemporánea de consumir alimentos ya preparados, sin necesidad de prepararlos.

Carvalho, Gandra, Pereira, Dias y Angelis-Pereira (2019) investigaron los medios de comunicación y su influencia en el comportamiento alimentario de la población de Minas Gerais. Un total de 285 participantes fueron entrevistados con el fin de comprender si la publicidad de alimentos vinculada a los medios de comunicación influye en la decisión de comprar productos alimenticios.

Las transformaciones ocurridas en la sociedad, a través de la urbanización, rutinas de trabajo más intensas y cambios en el estilo de vida con relaciones sociales y económicas orientadas a la comodidad, haciendo del uso de la tecnología un aliado para resolver todas las tareas (comunicación social, estudio, pago de cuentas y compras) dentro del hogar, han llevado a las personas a adoptar hábitos alimentarios poco saludables y un mayor sedentarismo en su rutina. La valorización de la infancia, expresada por la legislación brasileña, ha hecho que las familias se preocupen cada vez más por la opinión de sus hijos en las decisiones de compra, especialmente en lo que se refiere a la alimentación. Sin embargo, se observó que cuanto más los niños opinaban sobre su alimentación, más crecía la obesidad infantil, que hoy es una epidemia mundial (Carvalho, Gandra, Pereira, Dias & Angelis-Pereira, 2019).

A pesar de ser un grupo vulnerable debido a su estado natural de formación, los niños se consideran un público consumidor fuerte, capaz de influir en las decisiones de compra de la familia. Influidos por anuncios que mezclan de forma atractiva nutrición y diversión, los niños optan por alimentos que llaman su atención, ya sea por la presencia de personajes, porque contienen regalos como juguetes o porque significan una compensación emocional. Los anuncios tienen un gran poder de influencia en la construcción de los hábitos alimentarios, de modo que los anuncios se dirigen a los niños en la inserción de personajes infantiles asociados a los productos anunciados, pero no hay preocupación por la educación del niño (Carvalho, Gandra, Pereira, Dias & Angelis-Pereira, 2019).

Los medios de comunicación ejercen una gran influencia en la obesidad infantil,

ya que con los avances tecnológicos que han dado lugar a estilos de vida sedentarios y más tiempo frente a las pantallas, los anuncios se intensifican y utilizan diversas estrategias para llegar al público deseado. No sólo los niños, sino toda la familia se ve influida por la industria del marketing alimentario, que contribuye a crear un entorno obesogénico. Mientras no haya regulación o control sobre lo que se transmite a los niños en términos nutricionales, corresponde a los padres y cuidadores supervisar estrictamente a sus hijos para que desarrollen buenos hábitos alimentarios (Carvalho, Gandra, Pereira, Dias & Angelis-Pereira, 2019).

Los entrevistados en el estudio de Carvalho, Gandra, Pereira, Dias y Angelis-Pereira (2019), al igual que en el presente estudio, afirmaron ser los responsables de elegir los alimentos al hacer la compra en el supermercado. Entre los medios de comunicación que más siguen están la televisión, seguida de internet. La industria de alimentos ultra procesados invierte en marketing agresivo, difundido a través de medios virtuales y televisivos, que son capaces de influir en la población en sus elecciones alimentarias. En este sentido, los autores señalan la necesidad de regular la publicidad de alimentos con ingredientes nocivos para la salud.

En la investigación de Carvalho, Gandra, Pereira, Dias y Angelis-Pereira (2019), también se preguntó a los entrevistados sobre los factores que determinaban su elección alimentaria, y el 65% afirmó que la calidad de los alimentos era el principal factor en su elección. Esta evidencia corrobora los resultados de este estudio, en el que la mayoría de la muestra también mencionó la calidad como el principal factor que determina su elección de alimentos.

Por otro lado, la adhesión a los alimentos procesados y ultra procesados exige que los consumidores estén atentos a la lectura de las etiquetas de los envases para no comprar productos con un alto contenido de ingredientes perjudiciales para la salud. El proceso de análisis de las etiquetas de los alimentos puede suponer más tiempo dedicado a la compra. En su muestra de investigación, Lima, Ferreira, Santos, Santini, Hackennhar y Massad (2020) descubrieron que el 41% tardaba más de una hora en hacer la compra, mientras que el 32% pasaba una hora en el supermercado.

En la encuesta de Lima, Ferreira, Santos, Santini, Hackennhar y Massad (2020), los factores más tenidos en cuenta a la hora de elegir los alimentos fueron el sabor, seguido de la calidad y el precio. Al igual que en este estudio, Lima, Ferreira, Santos, Santini, Hackennhar y Massad (2020) mostraron que la calidad y el precio del producto eran los requisitos que más importaban a los consumidores, por encima de la marca.

Lima, Ferreira, Santos, Santini, Hackennhar y Massad (2020) revelaron que los participantes en su investigación estaban interesados en leer las etiquetas de los alimentos, pero la mayoría no sabía identificar el significado completo de la información. Borges, Gabe, Canella y Jaime (2021) se propusieron comprender las barreras y los facilitadores de una alimentación saludable. Para ello, realizaron un estudio transversal auditando 650 comercios minoristas del municipio de Jundiaí-SP entre 2017 y 2018. Entre las principales variables consideradas estuvieron el coste, la publicidad e información al consumidor, las modificaciones físicas del establecimiento, la disponibilidad de alimentos y las promociones. Los facilitadores fueron la publicidad de alimentos mínimamente procesados o in natura, la promoción de estos alimentos a través de cambios en la disposición de los establecimientos, la disponibilidad de alimentos in natura y mínimamente procesados y las campañas promocionales que involucran estos alimentos y preparaciones culinarias con alimentos in natura o mínimamente procesados. Borges, Gabe, Canella y Jaime (2021) construyeron estas variables a partir de la Guía Alimentaria para la Población Brasileña, que, como se vio en este estudio, recomienda una alimentación basada en alimentos frescos y mínimamente procesados.

Entre las variables que crearon barreras al consumo de alimentos saludables, se consideraron las anteriores aplicables a los alimentos in natura y mínimamente procesados, pero para los ultra procesados y procesados. En cuanto a la variable publicidad, se consideraron los principales reclamos utilizados para atraer a los consumidores, como pancartas y carteles con información sobre salud y bienestar, actividad física o practicidad, entre otros. En cuanto a la disposición de las tiendas, se investigó cómo se promocionan los alimentos, el protagonismo de la exposición de verduras y frutas, los expositores e islas en los pasillos de las tiendas, así como las campañas de promoción de alimentos frescos, mínimamente procesados, procesados y ultra procesados (Borges, Gabe, Canella & Jaime, 2021).

Después de analizar estas variables, Borges, Gabe, Canella y Jaime (2021) encontraron que en el municipio de Jundiaí - SP, el 43,9% de las tiendas priorizan la venta de alimentos ultra procesados. Entre los alimentos más ofrecidos en los establecimientos evaluados por los autores estaban las bebidas azucaradas, las galletas rellenas, los dulces, los bocadillos de maíz y los helados. Sin embargo, también se observó que en las estanterías de los establecimientos había alimentos mínimamente procesados y alimentos

frescos. Entre los alimentos más disponibles estaban el arroz, las judías, las verduras, los tubérculos y las raíces, y la fruta.

Por término medio, los anuncios de los supermercados se centraban en productos alimenticios ultra procesados y procesados. Los cambios en el espacio físico de sus tiendas pretendían promover los alimentos frescos y mínimamente procesados. Por otro lado, los supermercados y mercados de barrio también cuentan con un gran número de anuncios y espacios para alimentos ultra procesados, así como precios promocionales (Borges, Gabe, Canella & Jaime, 2021).

Como resultado, Borges, Gabe, Canella y Jaime (2021) identificaron una mayor disponibilidad de alimentos ultra procesados entre las tiendas encuestadas, con 75% de las tiendas vendiendo alimentos procesados y ultra procesados y 35% vendiendo alimentos frescos y mínimamente procesados. Esta evidencia explica la barrera de la falta de disponibilidad de alimentos frescos y mínimamente procesados en contraste con la amplia disponibilidad de alimentos ultra procesados en las tiendas de barrio, creando barreras para una alimentación saludable. Cabe destacar que, en esta encuesta, el 16,30% de la muestra manifestó que uno de los factores que le impedía consumir alimentos más saludables era la falta de disponibilidad de los mismos en su zona.

Pereira (2019) afirma que los cambios en los hábitos alimentarios están asociados a un mayor consumo de alimentos industrializados, debido a su facilidad, alta disponibilidad, precios asequibles y aceptabilidad al paladar. Sobre todo, estos alimentos se consumen en exceso debido a la falta de información difundida a los consumidores. Para remediar esta situación, dado el perjuicio que algunos ingredientes de los alimentos procesados y ultra procesados tienen para la salud humana, se creó el etiquetado de los alimentos, que contiene advertencias sobre el alto contenido de algunos ingredientes, como el sodio, las grasas y el azúcar.

Eberlo, Erlo, Milan y Lazzari (2019) llevaron a cabo un estudio transversal con análisis de relaciones mediante modelos de ecuaciones estructurales. Los constructos se operacionalizaron utilizando una escala de Likert de siete puntos. Se administró un cuestionario a 15 consumidores de alimentos ecológicos. De cada 5 participantes en la encuesta, 1 afirmaba consumir productos ecológicos a diario (20,2%), otro 33,4% los consumía semanalmente y el resto de la muestra afirmaba consumir alimentos ecológicos quincenal y mensualmente. El gasto medio en productos ecológicos es de 50,00 reales al mes (50,6%), consumiendo productos de las categorías de frutas, verduras, legumbres y hortalizas. La mayoría de los productos consumidos son de origen italiano, seguido de



Chile, España y Portugal. Una de las barreras para el consumo de productos ecológicos que alegan los consumidores es su elevado coste, sin embargo, Eberlo, Erlo, Milan y Lazzari (2019) señalan que los alimentos ecológicos tienen una baja demanda en el mercado y no alcanzan un nivel competitivo en cuanto a reducción de precios, por lo que suelen tener entre un 20% y un 100% más de coste que los productos frescos tradicionales.

Como resultado de su investigación, Eberlo, Erlo, Milan y Lazzari (2019) encontraron que los consumidores de productos ecológicos son más conscientes de la fiabilidad y calidad de los alimentos que consumen, ya que la fiabilidad de la marca ecológica facilita la elección de alimentos saludables. Con base en los resultados obtenidos, es evidente que se deben diseñar estrategias de marketing para apoyar a los clientes que están interesados en comprar productos ecológicos en su búsqueda de alimentos saludables. Esto puede lograrse desarrollando campañas publicitarias que hagan hincapié en los beneficios de los alimentos ecológicos para la salud y el medio ambiente, fomentando la concienciación y el consumo sostenible.

Otra dimensión que no puede dejar de explorarse en este estudio es la fiscalidad y los costes de los alimentos frescos, ecológicos y mínimamente procesados en comparación con los alimentos ultra procesados y procesados. Para seguir la Guía Alimentaria para la Población Brasileña, los consumidores deberían sustituir la mayor parte de su consumo de alimentos procesados y ultra procesados por alimentos orgánicos, frescos y mínimamente procesados. Surge entonces la pregunta de qué impacto tendría esta sustitución en el presupuesto de las familias brasileñas y cómo se comportan las políticas de incentivo o desincentivo al mercado alimentario.

El estudio de Maia (2020) analizó los aspectos económicos involucrados en la adhesión de la población brasileña a una alimentación poco saludable, destacando los impactos financieros que la adhesión a la Guía Alimentaria para la Población Brasileña tendría en las familias. Maia (2020) realizó la descripción y el análisis económico de una dieta isoenergética (2000 kcal) y sus costos, respetando la distribución de los alimentos recomendados por la Guía Alimentaria, preservando la composición alimentaria actual y respetando las restricciones alimentarias.

Maia (2020) también investigó la Encuesta de Presupuesto Familiar, identificando las condiciones de vida de las familias brasileñas. También aplicó cuestionarios para recolectar datos sobre el presupuesto familiar. Entre los cuestionarios aplicados, uno de ellos pedía a los residentes que registraran la compra de bebidas y alimentos durante siete

días consecutivos, teniendo en cuenta el producto, la cantidad y la unidad de medida, así como el valor del gasto en reales, el lugar de compra y la forma en que se adquirió el producto. Se dispuso de información sobre 1.700 productos alimenticios y bebidas. Todos los productos registrados se convirtieron en energía, y los costes se dividieron por siete y por el número de individuos del estrato, considerando el consumo diario individual a un valor proporcional del gasto.

Los registros se clasificaron en 4 grupos y 35 subgrupos, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Guía Alimentaria para la Población Brasileña. Los grupos fueron: alimentos no procesados y mínimamente procesados, otros alimentos no procesados o mínimamente procesados, alimentos procesados y alimentos ultra procesados (Maia, 2020).

Los resultados del estudio de Maia (2020) se publicaron en un artículo científico del que fueron coautores Maia, Passos, Granado, Levy y Claro (2021). El estudio mostró que la mitad de las calorías de la dieta actual de la muestra de la investigación procedían de alimentos no procesados o mínimamente procesados, el 24,3% de ingredientes culinarios procesados, el 8,9% de alimentos procesados y el 17,8% de alimentos ultra procesados. Al comparar los estratos de ingresos altos y bajos, estos últimos revelaron una mayor contribución de los alimentos no procesados y mínimamente procesados en la dieta actual (Maia, Passos, Granado, Levy & Claro, 2021). La contribución relativa de los alimentos procesados y ultra procesados fue mayor entre los estratos de ingresos altos. En cuanto al coste de la dieta actual, la adhesión a las recomendaciones de la Guía Alimentaria redujo el coste de la dieta en un 13,65%. La participación del presupuesto alimentario en la dieta actual fue del 11,38% para el total de la población, y fue mayor entre los estratos de bajos ingresos en comparación con los estratos de altos ingresos (Maia, Passos, Granado, Levy & Claro, 2021).

Dutra (2020) realizó una búsqueda sistemática en el Catálogo de Tesis y Disertaciones de la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Enseñanza Superior (Capes) de publicaciones en múltiples áreas del conocimiento. La búsqueda incluyó 244 estudios, entre ellos 138 disertaciones y 65 tesis que utilizaron datos del POF/IBGE.

Los resultados de Dutra (2020) revelaron que, en el área de la salud, se identificaron artículos que pretendían analizar diversos aspectos relacionados con el estado nutricional, la adquisición y el consumo de alimentos. Estos estudios representaron la mayoría, correspondiendo al 64,0% de la selección realizada. En cuanto a los artículos que se

centraron en la adquisición de alimentos, las variables más abordadas fueron la región, la renta y el área geográfica. La información relacionada con el estado nutricional y los patrones de consumo de alimentos se analizó predominantemente utilizando variables como la renta, la edad y el sexo.

De la muestra de investigación, 14 estudios utilizaron mediciones antropométricas y datos sobre el consumo de alimentos. La muestra estaba formada por personas de distintas edades, desde niños mayores de 10 años hasta ancianos. Además, 7 estudios utilizaron datos de disponibilidad de alimentos junto con información sobre el estado nutricional. En 5 estudios, la obesidad aparecía como variable dependiente, investigándose su prevalencia y su asociación con factores como la raza, el consumo de alimentos ultra procesados y la frecuencia de comidas fuera del hogar. Además, dos estudios analizaron la exposición alimentaria a aflatoxinas e insecticidas mediante estimaciones de exposición (Dutra, 2020). El estudio de Julião (2021) mostró que los residentes de zonas urbanas de Brasil son más propensos a consumir alimentos ultra procesados. Los residentes del Sur, en comparación con los del Sudeste, consumen más alimentos procesados. También reveló que los residentes del Medio Oeste son menos propensos a consumir los alimentos ultra procesados analizados por la encuesta. Por otro lado, las regiones Norte y Nordeste son menos propensas a consumir alimentos ultra procesados.

Julião (2021) también reveló que, en la muestra de hogares, las mujeres tienden a consumir más alimentos ultra procesados, con excepción de las bebidas azucaradas y los zumos industrializados. En las configuraciones familiares donde hay mayor renta, mayor escolaridad, hijos adolescentes e hijos y los cónyuges trabajan, hay mayor propensión al consumo de alimentos ultra procesados. Los hogares con un mayor nivel de actividad física son más propensos a consumir todas las categorías de alimentos. Los hogares unipersonales son menos propensos a consumir alimentos ultra procesados, hecho que se explica por el consumo de alimentos fuera del hogar.

### *5.2.2 Conocimiento sobre alimentos procesados y ultra procesados*

En cuanto a la falta de interés e información sobre la composición de los alimentos, Couto, Ganga, Oliveira, Batalha y Oprime (2020) afirman que, aunque las personas con un mayor nivel de educación mostraron un menor consumo de alimentos ultra procesados, cuando se les preguntó sobre su conocimiento previo de la clasificación

de estos alimentos en función de su procesamiento, no hubo diferencias significativas entre los diferentes niveles de educación. Cabe destacar también que los participantes en el estudio de Ganga, Oliveira, Batalha y Oprime (2020) no mostraron ningún conocimiento sobre el impacto de los alimentos procesados y ultra procesados en la salud humana, lo que refuerza la necesidad de una intervención política para concienciar sobre el consumo de alimentos con ingredientes perjudiciales para la salud humana.

Azevedo, Souza, Marsola & Cunha (2019) también basaron su estudio en investigar la percepción de los consumidores sobre los alimentos ultra procesados. Aplicaron un cuestionario a 105 consumidores localizados en la ciudad de Limeira, São Paulo, mostrando que los consumidores desconocen la composición dietética de los alimentos ultra procesados, asociándolos con una alimentación saludable y beneficios para la salud. A una de las participantes en la encuesta se le preguntó por qué afirmaba que las galletas de agua salada eran un alimento saludable. Respondió que nunca había prestado atención a la composición de los ingredientes de los alimentos.

Uno de los mayores problemas identificados por Azevedo, Souza, Marsola & Cunha (2019) es el desconocimiento de los consumidores sobre lo que son los alimentos procesados y ultra procesados. La investigación de Santos, Reis, Camargo, Farias y Muza (2021) mostró la experiencia de un taller sobre las características e impactos de los alimentos ultra procesados en la salud humana. El taller se celebró en el contexto del evento "UFRGS Portas Abertas" en 2019 y estaba dirigido al público en general, con edades comprendidas entre los 15 y los 30 años.

Las sesiones duraron 25 minutos cada una y contaron con la colaboración de cuatro alumnos del curso de Nutrición. Al principio, se mostraron a los participantes ejemplos de alimentos ultra procesados de gran consumo. Junto a cada alimento, había recipientes transparentes que mostraban la cantidad correspondiente de grasa total, azúcar y sal contenida en el producto en su conjunto o en la porción (la sal y el azúcar estaban representados por sobres, y las grasas por aceite de cocina en tarros), de acuerdo con la información de las etiquetas nutricionales de cada paquete (Santos, Reis, Camargo, Farias & Muza, 2021).

A modo de comparación, también se presentaron sobres transparentes que contenían las cantidades diarias recomendadas de azúcar y sal. A continuación, se preguntó a los participantes del taller sobre sus conocimientos acerca de la composición nutricional de los alimentos. Se dio una explicación sobre los alimentos ultra procesados y la nutrición en Brasil. La siguiente fase del taller trató sobre la lectura de las etiquetas

nutricionales de los alimentos, con el objetivo de que los participantes pudieran elegir los alimentos con conocimiento de causa. Se explicó que, para comprender la composición de un determinado alimento, era necesario examinar la lista de ingredientes, que indica los componentes en orden descendente de cantidad en la formulación del producto (Santos, Reis, Camargo, Farias & Muza, 2021).

El taller realizado por Santos, Reis, Camargo, Farias & Muza (2021) reveló la importancia de la educación alimentaria y de la concienciación de los consumidores sobre los alimentos ultra procesados, ya que los participantes en el taller se sorprendieron al comprobar la cantidad de azúcar, sal y grasa presentes en alimentos que están acostumbrados a consumir a diario, como el pepperoni y la mozzarella.

También tenían dudas sobre qué tipo de sal y azúcar sería mejor entre las distintas opciones mencionadas en la presentación, como sal refinada, sal marina, sal gruesa, sal del Himalaya, azúcar cristal, azúcar refinado, azúcar demerara y azúcar moreno. La mayoría de los participantes admitieron consumir principalmente azúcar refinado, seguidos de unos pocos que habían probado el azúcar moreno y el azúcar demerara. También se hicieron comentarios sobre la falsificación de sal marina, que se teñía de rosa y se vendía como sal rosa del Himalaya (Santos, Reis, Camargo, Farias & Muza, 2021).

Varios estudios han demostrado que los consumidores carecen de información sobre los alimentos ultra procesados, ya que la publicidad de estos alimentos se asocia a una nutrición saludable, especialmente en los alimentos destinados a los niños. Las reacciones de asombro, ante el descubrimiento de los efectos nocivos del consumo de alimentos ultra procesados, genera la necesidad de amplias acciones de educación del consumidor y un acceso más claro y objetivo a la información nutricional de los alimentos (Santos, Reis, Camargo, Farias y Muza, 2021).

Carvalho, Gandra, Pereira, Dias y Angelis-Pereira (2019), al interrogar a los participantes de su investigación sobre el hábito de leer las etiquetas de los alimentos, encontraron que las mujeres están más atentas a la información contenida en los envases que los hombres, sin embargo, el número de personas que leen las etiquetas sigue siendo precario, ya que mientras el 50% de la muestra de mujeres dijo leer las etiquetas de los alimentos, el 30% de los hombres dijo adherirse a la misma práctica.

Para comprobar la calidad de los alimentos, los consumidores deben comprender la información contenida en las etiquetas de los productos. En este sentido, Lima, Ferreira, Santos, Santini, Hackennhar y Massad (2020), en una entrevista con 14 consumidores del estado de Mato Grosso, revelaron que el 62,7% de la muestra no tenía

el hábito de leer las etiquetas de los alimentos. Entre los que mostraron interés en leer las etiquetas, las motivaciones fueron la búsqueda de alimentos saludables y la pérdida de peso. La principal información que se consulta en las etiquetas de los alimentos es el valor calórico, el porcentaje de grasa, azúcar, proteína, sodio y fibra dietética.

Felippeto (2020) basó su investigación en la comprensión de la percepción del consumidor sobre la información nutricional de los alimentos. El estudio consideró variables cuantitativas y cualitativas para determinar las influencias en las elecciones alimentarias de los consumidores. Los datos fueron recolectados en 2020, involucrando adultos mayores consumidores habituales de sándwiches que respondieron a todas las preguntas del cuestionario aplicado, residentes en Rio Grande do Sul.

Participaron en la encuesta de Felippeto (2020) un total de 413 consumidores de sándwiches, con una media de edad de 35,5 años, la mayoría mujeres, 31,7% postgraduados. La mayoría de los participantes (80,4%) afirmó no tener restricciones dietéticas debidas a problemas de salud. Cuando se les preguntó qué opinaban de la información facilitada por las cafeterías sobre cómo preparar la comida, el 70% de la muestra dijo que no era suficiente.

Para el 96,1% de los consumidores, es necesario reforzar la información siendo claros sobre los ingredientes y el número de calorías por ración. Para el 94,5% de los encuestados, debería haber una legislación que regulara las etiquetas nutricionales de los alimentos expuestos en bares de aperitivos y buffets de restaurantes (Felippeto, 2020). Los participantes afirmaron que la información del etiquetado ayuda a los consumidores a tomar decisiones más conscientes y asertivas en pos de una alimentación saludable.

Scheffer (2022), siguiendo el mismo camino de investigación del etiquetado nutricional, aplicó un cuestionario en línea a 552 encuestados, entre los que se encontraban directivos de empresas de alimentación in situ, consumidores y nutricionistas, con el objetivo de evaluar un modelo de etiquetado nutricional que ayudara a los consumidores a realizar elecciones conscientes. Scheffer (2022) estudió dos grupos focales, el primero formado por directivos y nutricionistas y el segundo por consumidores.

Ambos grupos de discusión consideraron ventajoso mostrar más información nutricional sobre los alimentos, como los alérgenos, la leche y los productos lácteos, el gluten, el alto contenido y los ingredientes que pueden generar otras reacciones alérgicas en los consumidores. Entre los modelos de advertencia, el semáforo fue el preferido por nutricionistas y gestores, por considerarlo menos contaminante, que no distrae de los alimentos expuestos y muy informativo, con una visualización práctica que contiene la

información principal de forma inmediata para el consumidor (Scheffer, 2022).

Para los consumidores, el semáforo también fue el modelo informativo que más les gustó, ya que la división de colores favorece la rápida asimilación de los alimentos saludables. Un aspecto positivo del modelo de alerta fue su practicidad, ya que, como dijo uno de los consumidores que participó en la investigación de Scheffer (2022), con entornos abarrotados y colas, la alerta hace que la comprensión del alimento y su asimilación sean más rápidas y prácticas. En opinión de uno de los gestores, la ventaja de la alerta es su diseño más limpio, que permite visualizar la composición nutricional del alimento, en información básica, incluso con prisas. Para los nutricionistas, los modelos de alerta serían más viables en los menús, que son una constante en los servicios de restauración.

Entendiendo que el etiquetado nutricional frontal (FOP) es esencial para atraer la atención del consumidor, Pereira (2019) analizó los diferentes modelos de etiquetado frontal para identificar la percepción y comprensión de los alimentos por parte del consumidor. Pereira (2020) estudió el etiquetado octógono negro, triángulo negro, lupa negra, círculo rojo y GDA y lupa roja. En su investigación participaron 1616 consumidores, a los que se les presentaron los productos ultra procesados que están acostumbrados a consumir, pero con diferentes modelos de advertencia. Basándose en la clasificación de Anvisa, se insertaron varias advertencias para el contenido alto, medio y bajo de grasa, sodio y azúcar.

Entre los modelos de etiquetado evaluados por Pereira (2019), el círculo rojo fue el que más llamó la atención y obtuvo resultados positivos con los consumidores, mientras que el modelo GDA obtuvo los peores resultados, y las lupas negras y rojas también quedaron rezagadas en eficacia en comparación con otros modelos de etiquetado, como el triángulo negro y el octógono negro. Cabe destacar que el modelo de la lupa negra se utiliza actualmente en Brasil para el etiquetado de alimentos con alto contenido en sodio, grasa y azúcar.

Los resultados del estudio de Pereira (2019) mostraron que los consumidores identificaban los productos saludables en función de la categoría de alimentos y del modelo de etiquetado frontal. Los modelos de alerta mostraron ventajas sobre la CDO, ayudando a indicar rápidamente los productos saludables al comparar las mismas categorías de alimentos, además de favorecer la identificación de nutrientes superiores a los recomendados.

En concreto, los modelos de círculo rojo y octógono negro destacaron como los

más ventajosos en comparación con los demás modelos. El modelo del círculo rojo resultó eficaz cuando se pidió a los consumidores que identificaran el producto más saludable. Por otro lado, el octógono negro, el triángulo negro y el círculo rojo destacaron en la percepción de alimentos saludables (Pereira, 2019). Las alertas frontales ayudan a reducir situaciones engañosas para los consumidores, dado el ocultamiento de la cantidad de nutrientes que están por encima de lo recomendado, o la falta de claridad en la información, así como la publicidad de productos que contribuyen al desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), que se publicitan como saludables.

Si los consumidores son capaces de identificar si el alimento tiene un efecto positivo en su dieta o no, se pondrá fin a las situaciones de publicidad engañosa de alimentos, ayudando también a promover la salud en el contexto de las políticas públicas estratégicas para reducir las ENT (Pereira, 2019).

También basándose en el estudio del etiquetado y sus modelos, Bandeira, Pedroso, Toral y Gubert (2021) investigaron las percepciones de los consumidores sobre los modelos de etiquetado nutricional frontal en alimentos procesados y ultra procesados. Los autores realizaron un estudio transversal con 2.400 participantes en la investigación, divididos en grupos. El grupo de control estaba formado por 400 individuos y se formaron 5 grupos de muestra, uno para cada modelo de etiquetado.

Se aplicaron plantillas de etiquetado nutricional frontal en la esquina superior de los envases de los alimentos, y sólo el grupo de control no recibió ninguna plantilla de etiquetado. Para identificar la funcionalidad del etiquetado, se seleccionaron 9 alimentos que, a pesar de contener altos niveles de azúcares libres, sodio y grasa, se identifican generalmente como saludables. Los alimentos seleccionados fueron: requesón, salsa de tomate, galletas, pan, barritas de cereales, cereales de desayuno, néctar, maíz verde y copos de maíz. Los participantes vieron los alimentos con los modelos RNF correspondientes a sus grupos y respondieron a preguntas sobre cada alimento. El grupo de control vio los mismos alimentos, pero sin ningún modelo RNF. Los participantes tenían la opción de ver información nutricional adicional haciendo clic en un botón situado debajo de la imagen del alimento (Bandeira, Pedroso, Toral y Gubert, 2021).

En relación con la percepción de salubridad, los cinco modelos de Etiquetado Nutricional Frontal (FNL) mostraron un desempeño superior estadísticamente significativo al Grupo Control (GC), resultando en una reducción en los promedios de percepción de salubridad para los nueve alimentos evaluados. Cuando se analizaron las medias de percepción de salubridad de cada alimento por separado, se observó que la



presencia del modelo RNF con el octógono era el único que provocaba una reducción significativa de las percepciones de salubridad de los participantes para los nueve alimentos, en comparación con el GC. Por otro lado, el modelo del semáforo mostró medias más bajas que el GC para cuatro alimentos, mientras que la lupa redujo esta percepción para tres alimentos (Bandeira, Pedroso, Toral & Gubert, 2021).

Con relación a la intención de compra, la presencia de cualquier modelo RNF resultó en una reducción de la intención de compra con relación al GC para el conjunto de alimentos investigados, independientemente del modelo RNF utilizado. Los promedios de intención de compra para cada alimento individualmente muestran que la lupa y el semáforo redujeron la intención en cinco de los nueve alimentos investigados. En cuanto a la percepción del consumidor de los modelos RNF, se identificó una diferencia estadísticamente significativa entre los cinco modelos con respecto al ítem "visualicé el sello", que osciló entre el 73,3% y el 83,3%, siendo mayor para los modelos semáforo y círculo en comparación con el modelo octógono. El acuerdo con el ítem "Entendí este sello" fue mayor para el modelo octógono en comparación con el modelo semáforo (Bandeira, Pedroso, Toral & Gubert, 2021).

En general, los consumidores expresaron una actitud favorable hacia la presencia del NFC, percibiéndolo como una herramienta fiable para mejorar la comprensión de la información nutricional de los alimentos. Hubo un alto grado de acuerdo, con medias superiores a 4 en una escala de 5 puntos, para todos los ítems relacionados con la percepción positiva de los modelos. En cambio, para los ítems negativos, como la incomodidad o la dificultad para identificar el modelo, el acuerdo fue bajo, con medias inferiores a 2,5.

Cabe destacar que, a pesar del bajo nivel de acuerdo, la media obtenida para el ítem "fue difícil visualizar el sello" para el modelo octogonal (2,58) fue superior a la media registrada para el modelo circular (2,21). Además, para el ítem "la presencia de este sello me dio miedo", la media del modelo semáforo (2,34) fue inferior a la del modelo triángulo (2,75). Estas conclusiones muestran que los diferentes modelos de NFC tuvieron un impacto significativo en la percepción de salubridad y en las intenciones de compra de los consumidores, con variaciones entre los modelos en cuanto a su eficacia percibida y aceptación (Bandeira, Pedroso, Toral & Gubert, 2021).

La discusión sobre los modelos y la eficacia del etiquetado como advertencia a los consumidores y forma de concienciación sobre el consumo de alimentos es fundamental, dadas las constataciones, tanto de esta investigación como de la literatura actual, sobre

dos realidades: por un lado, la falta de información de los consumidores sobre los nutrientes que componen los alimentos y, por otro, la gran influencia de la publicidad, que actúa de forma agresiva, omitiendo nutrientes que están por encima de las recomendaciones dietéticas, lo que puede ser perjudicial para la salud, y también recomendando alimentos como saludables.

En la misma línea, Antunes, Silva y Leite (2021) compararon la eficacia del triángulo de alerta con el modelo de lupa utilizado en Brasil. Se realizó un estudio transversal con 109 participantes adultos. Los participantes fueron entrevistados con el fin de comprender su comportamiento de etiquetado al comparar los modelos investigados.

En primer lugar, los participantes en la investigación rellenaron un cuestionario estructurado y, a continuación, fueron entrevistados con preguntas sobre la frecuencia de compra de alimentos, su hábito de leer la etiqueta nutricional y su comprensión de la información contenida en las etiquetas. A continuación, se mostraron a los encuestados las dos etiquetas, la actual y la de forma triangular (Antunes, Silva & Leite, 2021).

La mayoría de los participantes en la investigación eran mujeres (78,70%) con edades comprendidas entre los 18 y los 34 años (41,67%), y el 50% de la muestra eran postgraduados. Al igual que en el presente estudio, la mayoría de los participantes en el estudio de Antunes, Silva y Leite (2021) (66,67%) eran responsables de elegir su comida. Cabe destacar que la responsabilidad de la compra estaba más asociada a las mujeres y a los grupos de mayor edad, posiblemente debido a que visitan con más frecuencia los supermercados y a su mayor interés por leer las etiquetas de los productos alimenticios.

Sin embargo, cuando se trata de leer las etiquetas de los alimentos que compran, sólo el 20% de la muestra del estudio de Antunes, Silva y Leite (2021) afirmó que siempre lee y comprende la información nutricional de los alimentos. Para el 45%, esta tarea ocurre con frecuencia variable, respondiendo "a veces", y el 35% afirmó que no tiene el hábito de leer las etiquetas. Es importante destacar que, en la muestra de los autores, la lectura y comprensión de las etiquetas se asoció positivamente con la responsabilidad en la compra de alimentos.

La mayoría de los participantes en la encuesta de Antunes, Silva y Leite (2021) entendió la propuesta de incluir una advertencia sobre el exceso de ingredientes en los alimentos en la parte frontal de la etiqueta, pero el 19% no entendió la propuesta, alegando que la advertencia destacaba el ingrediente principal del que estaba compuesto el alimento. Estos datos revelan la necesidad de una educación nutricional y de políticas

que lleguen a amplios sectores de la población para concienciarlos sobre los tipos de clasificación de los alimentos y su composición nutricional, así como sobre los riesgos para la salud del exceso de ingredientes.

La advertencia del triángulo fue aprobada por el 91% de la muestra en la encuesta de Antunes, Silva y Leite (2021). Además, el 88% de la muestra afirmó que la advertencia en triángulo era mejor que la actual advertencia en lupa. La justificación fue que el aviso en triángulo se visualiza mejor, es más fácil de entender y nos alerta sobre la cantidad y la calidad nutricional, ayudándonos a elegir mejor los alimentos. Mientras que el modelo de etiquetado actual era comprendido principalmente por el público más joven y con mayor nivel educativo, el modelo del triángulo era comprendido por toda la muestra de la encuesta, sin diferencias estadísticamente significativas.

Las principales conclusiones de la investigación de Antunes, Silva y Leite (2021) fueron que los participantes se mostraron más receptivos a la propuesta de etiquetado nutricional con advertencias en forma de triángulos, en comparación con el modelo de etiquetado que se utiliza actualmente en Brasil. Este modelo alternativo fue particularmente bien recibido por su facilidad de lectura y comprensión, así como por su capacidad de advertir sobre la cantidad y calidad nutricional de los alimentos.

Cabe destacar la diversidad socioeconómica de los participantes en la investigación de Antunes, Silva y Leite (2021), que demostró que la aceptación de la advertencia propuesta en triángulos no estaba condicionada por el sexo, la edad o el nivel de educación. Esta aceptación se observó tanto en adultos como en ancianos, así como en personas con diferentes niveles de educación, incluidos los analfabetos.

El estudio de Sousa (2019) también se centró en el etiquetado, pero para informar a los consumidores sobre los alimentos transgénicos. Los productos transgénicos tienen sus estructuras genéticas modificadas en el laboratorio, y sus impactos y beneficios aún están siendo estudiados. Partiendo de la premisa constitucional de preservar el medio ambiente, preservar la biodiversidad y el equilibrio que garantice la integridad del patrimonio genético de Brasil, Sousa (2019) sostiene que el consumidor debe ser informado sobre la condición de la modificación genética del alimento, su manipulación, almacenamiento y todas las directrices de composición nutricional. También afirma que los consumidores tienen un derecho fundamental a la información, y el etiquetado de los alimentos es el medio para acceder a este derecho constitucional.

Sousa (2019) señala que desde 2003, los consumidores pueden encontrar información nutricional en las etiquetas de los envases de alimentos sobre el contenido de

sodio y grasa, el número de calorías y otros nutrientes que forman parte de la composición de los alimentos. La información de las etiquetas es poco clara, por lo que se han adoptado símbolos que facilitan una visión general de la composición de los alimentos.

La percepción de la importancia del etiquetado no es nueva. Aunque el etiquetado proporciona instrucciones sobre cómo manipular los envases y almacenar los productos, ahora también se hace hincapié en la dimensión de la sostenibilidad. Esto implica promover una comunicación más eficaz entre empresas y consumidores. En el contexto de los alimentos modificados genéticamente, el requisito es el mismo: el etiquetado debe ser transparente e informativo para los consumidores. Quienes han optado por evitar los alimentos modificados genéticamente tienen derecho a estar bien informados por el etiquetado. Esto les permite elegir con conocimiento de causa y evita que consuman estos productos sin saberlo, lo que podría suponer riesgos para la salud pública. El objetivo es que las etiquetas sean accesibles y comprensibles para el público (Sousa, 2019).

El etiquetado también tiene la función de incentivar a las empresas a realizar estudios para monitorear los riesgos asociados a la ingeniería genética en sus productos. En este sentido, el Estado ha sido criticado por no implementar políticas públicas que promuevan un consumo más sostenible. La falta de etiquetado puede llevar a la gente a comprar productos transgénicos sin ser conscientes de lo que están consumiendo. Sin embargo, la elección debe estar en manos del consumidor, que debe decidir si consume o no organismos genéticamente modificados (Sousa, 2019).

Según la legislación brasileña, las etiquetas de los alimentos que contienen ingredientes modificados genéticamente deben indicar esta información. Sin embargo, ha habido importantes disputas legales en torno a este requisito, y también amenazas a través del Proyecto de Ley de la Cámara (PLC) 34/2015, propuesto por el diputado Luiz Carlos Heinze. Algunos defensores de este proyecto de ley argumentan que la inclusión de la letra "T" en las etiquetas sería un intento de criminalizar los productos transgénicos, y que sólo una pequeña parte de la población entendería el significado de este símbolo (Sousa, 2019).

Sousa (2019) afirma que no es sólo la información sobre los nutrientes de los alimentos lo que interesa al consumidor, sino también cómo han sido procesados, sus principales características, calidad y garantía. Por lo tanto, los alimentos transgénicos, aunque en el futuro se demuestre que no son perjudiciales para la salud, deben estar etiquetados por su principal característica, la condición de transgénico, para que el consumidor sepa el tipo de alimento que está consumiendo.

En los alimentos procesados y ultra procesados, Sousa (2019) señala que es muy difícil identificar los ingredientes transgénero, siendo el etiquetado el mejor medio de identificación, pero las empresas tendrían que ver el etiquetado que indica la presencia de personas transgénero como un medio de venta y no como un obstáculo. Esto garantizaría que los consumidores de a pie tuvieran un acceso claro a información fiable, lo que les daría derecho a elegir con conocimiento de causa qué alimentos consumir.

Como no se conocen del todo las repercusiones medioambientales de la utilización de organismos modificados genéticamente a medio y largo plazo, la legislación brasileña es prudente. La principal inversión inmediata en el sector transgénico debería ser en investigación, ya que los organismos transgénicos podrían ser la respuesta para superar la crisis alimentaria causada por el calentamiento global (Sousa, 2019).

El estudio de Oliveira (2022) pretendía identificar las percepciones de los consumidores sobre la información contenida en el etiquetado de los alimentos. Se administró un cuestionario a 500 participantes en la investigación que vivían en la región sudeste de Brasil. La mayoría de los participantes eran mujeres, con maestría o posgrado. De las encuestadas, el 71,80% es responsable de elegir los alimentos, lo que refuerza la perpetuación de la responsabilidad alimentaria vinculada al papel social femenino. Aunque las mujeres se estén incorporando al mercado de trabajo y demuestren una mayor cualificación, en la enseñanza superior, las actividades domésticas, como comer, son una parte importante de la rutina del hogar y siguen siendo, a menudo, responsabilidad exclusiva de ellas.

Al contrario de los estudios anteriores presentados, los participantes en la investigación de Oliveira (2022) relataron intolerancias, alergias, diabetes, hipertensión y otras ocurrencias que restringen la alimentación del individuo. En este sentido, la dieta de las personas con restricciones alimentarias se lleva a cabo con mayor atención a las inscripciones en las etiquetas de los alimentos. De los encuestados por Oliveira (2022), el 92,6% afirmó que la etiqueta de los alimentos es importante y que la leen, pero sólo se interesan por algunas informaciones específicas, como la fecha de caducidad y la lista de ingredientes. Para ellos, la información menos relevante es la ubicación de la fábrica del producto, el origen del producto y la cantidad.

Se puede observar que el público encuestado por Oliveira (2022) tiene un perfil diferente al de las muestras presentadas hasta ahora, tanto en este estudio como en la bibliografía, ya que la mayoría dijo que le importaba la información del envase, especialmente la lista de ingredientes. En el actual mercado competitivo y de crisis

económica, las empresas han ido reduciendo la cantidad de producto por envase, manteniendo el precio de venta, como estrategia para llegar a todas las clases sociales. De este modo, la atención a toda la información de la etiqueta remite al conocimiento que el consumidor tiene del producto consumido en todas sus caracterizaciones.

Al analizar la comprensión del consumidor sobre la información del etiquetado de los alimentos, Oliveira (2022) informó que los participantes de la clase social A tienen una mejor comprensión de la información contenida en las etiquetas de los alimentos, mientras que los participantes de la clase social E tienen una peor comprensión de la misma información. Cuando se les preguntó sobre su comprensión del significado de "peso escurrido" contenido en las etiquetas de los alimentos, Oliveira (2022) descubrió que sólo los participantes de la clase A comprendían completamente el significado. Considerando la muestra total de la investigación, 54,4% de los participantes demostraron que entendían cómo leer la lista de ingredientes en las etiquetas de los alimentos.

Observando que más del 90% de la muestra de su investigación estaba interesada en leer las etiquetas de los alimentos, Oliveira (2022) reveló, sin embargo, que el 40% de esta población leía incorrectamente la información de la lista de ingredientes y el 16% no lograba comprender el significado de los ingredientes. Las dificultades relacionadas con la comprensión de la información nutricional contenida en las etiquetas pueden estar relacionadas con la falta de familiaridad con la terminología técnica, la falta de educación nutricional o incluso la falta de contacto con las directrices y principios para una alimentación saludable.

Por ello, Oliveira (2022) considera que debe haber una educación nutricional para que las personas sean más conscientes y autónomas a la hora de elegir los alimentos, así como simplificar la información nutricional de las etiquetas, haciéndola accesible al ciudadano de a pie. Corresponde tanto a las empresas hacer más accesible la información de las etiquetas como al gobierno establecer marcos regulatorios más eficaces, así como campañas de sensibilización de los consumidores sobre la importancia y comprensión de la información alimentaria en la búsqueda de una mejor calidad de vida y sostenibilidad.

Con este objetivo, Scapin (2021) estudió la información sobre azúcares en las etiquetas de los envases de alimentos industrializados y evaluó modelos de etiquetado que hacen la información más comprensible para los consumidores brasileños. El estudio de Scapin (2021) se dividió en 3 fases. En la primera fase del estudio se utilizó un método de adaptación y evaluación de la información contenida en las etiquetas de 4805 alimentos, de los cuales el 65% contenía azúcares añadidos en valores medios.

Para la segunda fase del estudio, Scapin (2021) realizó una revisión sistemática con metaanálisis de estudios aleatorizados, considerando que la declaración del contenido de azúcar en gramos en la tabla de información nutricional era el modelo mejor comprendido por los consumidores. En la tercera fase, se establecieron grupos focales entre los participantes de la muestra y de control, investigando su percepción de la cantidad y la información sobre los azúcares en diferentes formatos de etiquetado.

Se eligió a los participantes en la investigación porque se sabía que eran consumidores de alimentos con exceso de azúcar. Todos los participantes vivían en la región metropolitana de Florianópolis. El autor analizó diferentes modelos de etiquetado. El primero fue el modelo tradicional, sin advertencia frontal, sólo la información en una tabla nutricional decreciente en proporción, sin agrupar ingredientes similares. El segundo modelo evaluado muestra el contenido de azúcares totales y añadidos en la tabla, un modelo aprobado en Estados Unidos. En este modelo, los componentes se agrupan, con los azúcares añadidos, como también se utiliza en Canadá (Scapin, 2021).

Este formato tampoco incluía una advertencia frontal. En el tercer formato de etiquetado, se realizó el mismo modelado que en el formato 2, pero con la advertencia frontal en forma de octágono negro "alto contenido de azúcar", aprobado en países como Chile, Perú y Uruguay. En el cuarto formato, se realizó la misma modelización que en el formato 2, pero con la advertencia nutricional frontal en forma de rectángulo negro escrita "Advertencia: los alimentos con azúcares añadidos contribuyen a la obesidad, la diabetes y la caries dental". Este formato se eligió basándose en los resultados encontrados por Scapin (2021) en la fase 2 de su estudio, la revisión sistemática.

La muestra de Scapin (2021) incluyó 1277 participantes, en su mayoría mujeres, matriculadas en la enseñanza superior o ya graduadas, con una edad media de 33 años. Al igual que en el estudio de Oliveira (2022), la mayoría de los participantes en el estudio de Scapin (2021) reveló tener el hábito de leer la información de las etiquetas de los envases.

A la pregunta de si la forma de la etiqueta facilita la identificación del contenido de azúcar del producto, los participantes de todas las condiciones de intervención se mostraron más de acuerdo en comparación con la condición de control. No hubo diferencias relevantes en las proporciones de participantes que optaron por productos con alto contenido en azúcar entre los distintos diseños de etiquetas, ni en términos generales ni en categorías específicas de alimentos. Sin embargo, las advertencias frontales registraron las tasas más bajas de participantes que eligieron productos con alto contenido en azúcar en las categorías de galletas y yogures. Además, en la categoría de alimentos en

la que se aplicó la advertencia frontal octogonal, se registró la proporción más baja de participantes que eligieron productos con alto contenido en azúcar en comparación con las tres categorías de alimentos. Por el contrario, las condiciones de la etiqueta de control y de la etiqueta nutricional frontal propuesta registraron el mayor acuerdo en respuesta a la pregunta sobre si la forma de la etiqueta influía en las elecciones de los participantes (Scapin, 2022).

La justificación más frecuente para la elección de alimentos, considerando todas las categorías del análisis de Scapin (2021), fue la información nutricional proporcionada en la etiqueta. En resumen, el estudio de Scapin (2021) demostró que existe una demanda de más información en las etiquetas de los alimentos sobre el contenido de azúcar y el azúcar añadido. En comparación con la condición de control, todos los formatos de etiquetas de azúcar obtuvieron mejores resultados relacionados con la comprensión por parte de los participantes del contenido de azúcar de los productos. Sin embargo, ninguno de ellos afectó significativamente a la elección de productos con alto contenido en azúcar por parte de los consumidores.

Scapin (2021) afirma que sus resultados coinciden con investigaciones anteriores que han demostrado que la información sobre el azúcar disponible en las etiquetas aumenta la comprensión de los consumidores sobre el nivel de azúcar de los alimentos envasados. Los participantes que vieron las etiquetas de advertencia en la parte delantera tenían más probabilidades de identificar correctamente qué productos tenían el mayor contenido de azúcar que los participantes en la condición de sólo información nutricional normalizada. Estos resultados están en consonancia con uno de los objetivos de aplicar el etiquetado nutricional a la parte frontal de los alimentos envasados, que es proporcionar información nutricional de una forma más comprensible para los consumidores (Scapin, 2021).

La información nutricional normalizada se ha señalado positivamente, ya que indica el contenido de azúcar de los alimentos, a diferencia de las etiquetas de advertencia de la parte frontal de los envases. Scapin (2021) comenta este aspecto de la investigación, afirmando que una de las tareas de los participantes era identificar qué producto tenía el mayor contenido de azúcar, generando la necesidad de consultar la información de la tabla nutricional para comprobar y comparar el contenido en gramos.

Un estudio anterior también reveló que se percibía que las advertencias nutricionales no contenían suficiente información para los consumidores. Por lo que respecta a la comprensión por parte de los consumidores de la composición nutricional de



los alimentos, ambas fuentes de información (tabla informativa y etiquetado frontal) pueden ser útiles de forma complementaria. Mientras que las etiquetas de advertencia en el frontal del envase permiten a los consumidores identificar rápida y fácilmente los productos que contienen cantidades excesivas de nutrientes, lo que los hace poco saludables. La tabla nutricional, por su parte, proporciona a los consumidores el contenido en nutrientes para que puedan comparar más productos.

Otro hecho destacado en la investigación de Scapin (2020) fue la variación en la comprensión de los consumidores según la categoría de alimentos. Entre los alimentos del estudio, las categorías en las que los consumidores fueron capaces de identificar eficazmente la información nutricional fueron las barras de cereales y las galletas, mientras que los yogures fueron los alimentos que los consumidores no comprendieron bien. Estudios anteriores han demostrado que los consumidores asocian todo el contenido de carbohidratos de los alimentos envasados con el contenido de azúcar. Algunos estudios, según Scapin (2021), también han demostrado que las advertencias interpretativas que incluyen avisos, símbolos y colores son más eficaces para influir en los consumidores a la hora de elegir alimentos con menor contenido de azúcar.

### *5.2.3 Medidas para la reducción del consumo de alimentos con ingredientes nocivos a la salud*

Es necesario que las prácticas que animan a los consumidores a leer las etiquetas de los envases de alimentos procesados y ultra procesados sean claras y fáciles de entender (Carvalho, Gandra, Pereira, Dias & Angelis-Pereira, 2019). Además, se hace hincapié en que los medios de comunicación que anuncian alimentos que contienen ingredientes nocivos para la salud humana, especialmente los dirigidos a los niños, deben ser regulados para que tengan menos impacto en la influencia sobre las decisiones de los consumidores (Carvalho, Gandra, Pereira, Dias & Angelis-Pereira, 2019).

El modelo de etiquetado del semáforo fue uno de los principios que guiaron a los encuestados de Felippeto (2020) en la elección de los bocadillos. Las elecciones se justificaban por la falta de advertencia, ya que los sándwiches que contenían advertencias sobre el alto contenido de sodio, azúcar o grasa se evitaban por ser poco saludables. Los resultados obtenidos por Felippeto (2020) afirmaron que los consumidores encuestados creen que los productos vendidos en los establecimientos de comida rápida y restaurantes no tienen suficiente información nutricional, lo que pone en peligro el conocimiento del

consumidor sobre los ingredientes perjudiciales para la salud. Para resolver este impasse, creen que es necesaria una legislación más específica que regule la información nutricional de los alimentos preparados y ofrecidos por estos establecimientos.

El etiquetado nutricional está restringido a los alimentos envasados en fábricas o industrias, o incluso a los productos artesanales o caseros ya envasados para el consumidor, como algunos dulces. El estudio de Felippeto (2020) demostró que cuanto más información tenga el consumidor, mejor será su elección de alimentos. Con la advertencia "Alto contenido" en los envases, los consumidores pueden identificar los alimentos potencialmente perjudiciales para su salud. Por tanto, el sistema de etiquetado pretende influir en la elección del consumidor haciéndole consciente de los riesgos de consumir alimentos con un alto contenido de ingredientes perjudiciales para la salud.

Para Eberlo, Erlo, Milan y Lazzari (2019), el mercado orgánico debe ser explorado en Brasil como una estrategia potencial para el desarrollo sostenible, a través del consumo consciente y saludable de alimentos. Económicamente, el fomento de la producción orgánica crea oportunidades para los productores primarios y promueve una mejor calidad de vida para la población. Además, se estima que los grandes productores y empresas pueden expandir el mercado orgánico generando mayor disponibilidad y reduciendo los costos de producción, haciéndolo más accesible a la población.

Figueiredo y Recine (2020) explican que la relación entre el aumento del consumo de alimentos ultra procesados y la incidencia de Enfermedades Crónicas No Transmisibles ha llevado a los organismos internacionales a movilizarse para construir acciones políticas, económicas y educativas para sensibilizar a la población sobre el consumo de alimentos saludables y también modelar aspectos fiscales para influir en los cambios de comportamiento de los consumidores.

Para ello, llevaron a cabo un estudio cualitativo para investigar las perspectivas de diversas personas sobre la regulación pública de los riesgos para la salud asociados a los alimentos ultra procesados. Figueiredo y Recine (2020) tomaron como muestra a 13 sujetos vinculados a instituciones compatibles con el tema investigado, tanto nacionales como internacionales, del sector público, del sector regulado, de organizaciones internacionales y de la sociedad civil. El guion de la entrevista incluía cuatro preguntas que exploraban las opiniones de los sujetos sobre las responsabilidades del gobierno y de los sectores involucrados en el proceso de regulación de los riesgos relacionados con el exceso de peso, la evaluación estratégica de la expansión y regulación de los alimentos que pueden contener exceso de peso, el papel de la vigilancia sanitaria en la contención

del exceso de peso y las dificultades de intervenir en los riesgos alimentarios alertando sobre el exceso de peso.

Al entrevistar a los participantes en su investigación, Figueiredo y Recine (2020) señalaron que la consecución de productos saludables accesibles a los consumidores depende de la gobernanza reguladora en la internalización del mercado y de los productos saludables, y no sólo de las disposiciones legales. La regularización de las prácticas de mercado requiere la comprobación de los riesgos que los productos representan para la integridad de la población.

Uno de los participantes en la investigación afirmó que la relación entre el consumo de productos industrializados y las ENT es clara, pero el papel del Estado se ve de forma convergente. Mientras que uno de los participantes afirmó que el Estado se mueve fundamentalmente por el beneficio y que, mientras no existan normas claramente establecidas, es la población la que sufre, otro participante afirmó que el Estado es rehén del mercado. La regulación de los productos ultra procesados, haciéndolos menos nocivos para la salud, es, en la opinión de uno de los sujetos de la investigación, parte de un acuerdo entre el gobierno y las industrias, ya que una regulación obligatoria recaería en radicalismos que pueden generar grandes impactos económicos, perjudicando a la población en otra dimensión (Figueiredo y Recine, 2020).

Figueiredo y Recine (2021) comentan que la opinión del sujeto que afirma la flexibilidad del Acuerdo para modelar la producción industrial de alimentos, haciendo que los alimentos sean más saludables, parece incurrir en la protección de la industria. Sin embargo, subraya que el Ministerio de Salud regula los alimentos desde hace décadas, protegiendo los intereses de la salud pública y haciendo que la competencia entre los productores sea leal. Hoy en día, sin embargo, los instrumentos de regulación se han convertido en objeto de controversia, haciendo que el mercado de la industria prácticamente se autorregule y sea soberano, convirtiéndose en inatacable en términos de normas y sanciones por incumplimiento.

En cuanto a los acuerdos firmados entre el gobierno y la industria, los sujetos de la investigación convergen en su posicionamiento. A partir de los discursos mencionados, Figueiredo y Recine (2021) identificaron tres escenarios distintos. El primero apunta a una falta de alineación interna entre los participantes del Sector Empresarial, que, aunque formen parte del mismo campo de discusión, expresan visiones sociopolíticas divergentes en relación al Acuerdo. Este patrón similar también se observó en el Sector Público. También existe una falta de consenso sobre el significado y la importancia de los

reglamentos. Cabe destacar que la reglamentación tiene por objeto proteger los intereses de la salud pública, habida cuenta de los riesgos que plantea la producción industrial de alimentos. Esto requiere la construcción de medidas técnicas, administrativas y jurídicas.

El tercer escenario presenta el Acuerdo como un ejemplo de entendimiento y flexibilidad entre el gobierno y el sector industrial, comparándolo implícitamente con la reglamentación. La búsqueda de consenso entre el gobierno y las corporaciones alimentarias, formalizada a través de estos acuerdos, demuestra la voluntad de cooperación de estas entidades. Sin embargo, los resultados de este consenso pueden dar lugar a concesiones equilibradas o ser perjudiciales para una de las partes, incluida la salud pública. La opción del gobierno brasileño de no regular, en lugar de utilizar su poder regulador, puede ser vista como una concesión a favor del mercado, en lugar de elaborar regulaciones a través de un proceso participativo y dialogado, con períodos de validez acordados, siguiendo el enfoque de ANVISA (Figueiredo & Recine, 2021).

Cabe señalar que la alta prevalencia de ENT, asociada al consumo excesivo de alimentos procesados y ultra procesados, ya está causando daños individuales y colectivos, generando altos costos para la sociedad. Por lo tanto, la regulación de los alimentos industrializados está en consonancia con la garantía de los derechos sociales fundamentales, especialmente teniendo en cuenta la dimensión sanitaria. Dado que el principal objetivo del mercado corporativo es obtener beneficios, necesita del control y la regulación del Estado (Figueiredo & Recine, 2021).

A la hora de elaborar el acuerdo para reducir el contenido de sodio, el gobierno sólo convocó a las principales corporaciones de la industria alimentaria por su relevancia económica. Los sectores empresarial y público fueron convocados, y la sociedad civil y el mundo académico fueron excluidos del proceso. La marginación de estos agentes sociales compromete las prácticas democráticas, afectando a la decisión que mayoritariamente interesa a la comunidad.

Al optar por acuerdos en lugar de reglamentos, el gobierno dio mayor flexibilidad a las industrias para determinar los niveles de reducción de sodio y los plazos para adaptar sus productos, evitando castigos por cualquier incumplimiento de los acuerdos. Esto fue considerado una ventaja por las empresas y un enfoque más suave por parte del gobierno. Las empresas transnacionales desempeñan un papel importante en este escenario, manteniendo canales de comunicación activos a nivel internacional para hacer frente a las críticas, presiones y movilizaciones relacionadas con los productos alimentarios ultra procesados. Influyen en sus entidades para anticipar sus estrategias y acciones de defensa

ante posibles regulaciones gubernamentales (Figueiredo & Recine, 2021).

En un entorno altamente competitivo, las empresas invierten en sistemas y tecnologías de calidad para optimizar el tiempo y los costes de producción, haciéndolos más atractivos y rentables. A medida que las materias primas se abaratan, las fórmulas nutricionales se vuelven desequilibradas, pero altamente rentables. El sector regulador afirma que la producción industrial genera alimentos determinados por el propio alimento o por las características de la tierra. Sin embargo, este argumento es contradictorio, dado el aumento significativo de la cantidad de azúcares, grasas y sodio.

La competitividad en el mercado alimentario revela la divergencia de intereses, demostrando la existencia de una jerarquía entre empresas. Las corporaciones más grandes ejercen influencia sobre las industrias más pequeñas y las entidades menos influyentes políticamente, obligándolas a seguir los procedimientos de la industria para seguir siendo competitivas. Este hecho es revelado por uno de los sujetos de investigación de Figueiredo y Recine (2021) cuando afirma que las 200 principales empresas productoras de alimentos de Brasil tienen el poder de definir las normas nutricionales de los productos, y las demás empresas se ven obligadas a seguirlas para sobrevivir en el mercado.

También destacó el papel del mercado en la economía y en el mantenimiento del Estado, subrayando que las empresas del sector contribuyen significativamente a la creación de empleo, a la balanza comercial y a la financiación del Estado a través de los impuestos. Este discurso refleja tanto la fuerza económica como la influencia política de las empresas, ejerciendo implícitamente presión sobre el gobierno para que evite adoptar políticas que puedan perjudicar los intereses comerciales del sector regulado, con el fin de evitar posibles represalias (Figueiredo & Recine, 2021).

De este modo, el gobierno adapta sus prácticas para adecuarlas al mercado. Los enfoques tradicionales de la vigilancia sanitaria, que implicaban multas e incautaciones, están obsoletos, y el enfoque contemporáneo implica asociaciones y cooperación con las partes interesadas, incluida la industria. Esta perspectiva valora más la responsabilidad voluntaria de las empresas que las estrictas normativas gubernamentales (Figueiredo & Recine, 2021).

Sin embargo, estas afirmaciones no son unánimes, ya que otro tema de la investigación de Figueiredo y Recine (2021) subraya que ANVISA no puede abdicar de su responsabilidad de normalización y no debería estar sujeta a las demandas del mercado. Esta divergencia sugiere una falta de consenso en la comprensión de la relación entre los

sectores público y privado entre los participantes del Sector Público. Por lo tanto, se estima que los Acuerdos entre el gobierno y la industria no son suficientes para satisfacer los intereses de la salud pública y la búsqueda de alimentos saludables para la población.

Por último, Julião (2019) centró su estudio en dos análisis sobre la fiscalidad de los alimentos ultra procesados y su impacto en los hábitos alimentarios de los brasileños. El primer análisis consistió en datos del POF/IBGE, estimando la mayor tributación de los alimentos ultra procesados, con estimaciones de reducción de la obesidad y el sobrepeso en la población, y el segundo análisis se basó específicamente en las bebidas azucaradas.

Julião (2019) presentó 6 escenarios de simulación diferentes para una fiscalidad diferenciada de los alimentos ultra procesados. El primero sería un aumento generalizado del 20% en el precio de todos los alimentos ultra procesados. En el segundo escenario, el precio aumentaría un 1% por cada gramo de sodio contenido en el alimento ultra procesado. En la tercera hipótesis, el precio aumentaría un 1% por cada gramo de ácido graso saturado. En el cuarto escenario, el aumento del 1% del precio de los alimentos ultraprocesados se basaría en el gramo de azúcar añadido. En el quinto escenario de simulación, el tipo impositivo para cada categoría de alimentos ultraprocesados se basaría en cada gramo de sodio, ácido graso saturado y azúcar añadido, lo que representa la suma de los escenarios dos, tres y cuatro. En el sexto escenario, se produce un aumento del 1% en el precio de los alimentos ultraprocesados por cada gramo de sodio, ácido graso saturado y azúcar añadido. Además, Julião (2019) consideró que los alimentos procesados también tienen niveles excesivos de ingredientes perjudiciales para la salud, diseñando un escenario similar al de gravar los alimentos ultraprocesados. Los resultados obtenidos en el primer escenario de simulación muestran que habría reducciones en la cantidad demandada de alimentos ultraprocesados, no siendo notable la reducción para las categorías "Platos preparados y semipreparados" y "Otros alimentos ultraprocesados".

Estas categorías muestran que, a partir del primer escenario, su demanda aumentaría, lo que se explica por los bajos valores de las elasticidades-precio propias de estas categorías, compuestas principalmente por artículos como los fideos instantáneos y la margarina. El tratamiento de estos alimentos requeriría las políticas expresadas en las otras categorías, considerando valores máximos permitidos de sodio

También en el primer escenario de simulación, las categorías Pasteles, tartas y galletas dulces y Dulces experimentaron una caída en la cantidad demandada

proporcionalmente menor que el aumento de precios. Por el contrario, la política fiscal se mostró muy eficaz en la reducción de la cantidad demandada en categorías como pan ultra procesado, galletas saladas y patatas fritas, aperitivos de comida rápida, embutidos y refrescos y zumos industrializados (Julião, 2019).

Por otro lado, habría una mayor demanda de alimentos sustitutos, como arroz, frijoles, proteínas y frutas y verduras. En el segundo escenario, las categorías de embutidos, galletas saladas y aperitivos, aperitivos de comida rápida y panes ultra procesados recibieron tipos más altos, con una caída de la demanda correspondiente a más del doble de los tipos aplicados. En el tercer escenario, la política fiscal provocó una reducción de la cantidad demandada en categorías como embutidos, aperitivos de comida rápida, panes ultra procesados, galletas saladas y patatas fritas y golosinas (Julião, 2019).

En el cuarto escenario, las categorías de panes ultra procesados y dulces experimentaron una gran reducción de la demanda. Vale la pena mencionar que el escenario IV es el único en el que hay una pequeña caída en la demanda de la categoría de otros alimentos ultra procesados. Los resultados de los escenarios quinto y sexto siguen el mismo patrón de comportamiento observado en el primer escenario. Puede decirse que, en conjunto, todos los escenarios contribuirían a que la dieta de los brasileños fuera menos calórica y a reducir la ingesta de nutrientes asociados a enfermedades cardíacas y diabetes. Por lo tanto, estos resultados sugieren que políticas de este tipo podrían tener un efecto indirecto positivo, contribuyendo a una posible reducción de las tasas de mortalidad en Brasil (Julião, 2019).

### **5.3 Propuestas y discusiones acerca de la tributación de la producción de ultra procesados e incentivos fiscales en las producciones orgánicas y sustentables: seguridad alimentaria y desarrollo**

Como hemos visto, la fiscalidad diferenciada de los alimentos ultra procesados, así como los incentivos fiscales a la producción ecológica sostenible, están en la agenda de los debates sobre el desarrollo económico sostenible y la garantía de la seguridad alimentaria de la población. Las políticas fiscales influyen en los patrones de consumo, dada la calidad de los alimentos disponibles y las medidas para garantizar el derecho a la salud, al tiempo que fomentan prácticas industriales y agrícolas más responsables.

Entre las medidas debatidas para alcanzar los objetivos de una alimentación más

sana figura la fiscalidad de los alimentos ultra procesados. En este sentido, se pueden citar ejemplos de la fiscalidad diferenciada aplicada en varios países, como Chile, a las bebidas azucaradas, que ha tenido un impacto positivo en la reducción del consumo de estos productos. Desincentivar el consumo excesivo de bebidas azucaradas y alimentos con alto contenido de ingredientes nocivos para la salud tiene un impacto directo en la reducción y lucha contra las ENT.

Otra medida esencial es un etiquetado nutricional más eficaz, que combine una tabla de nutrientes más informativa y clara para el consumidor medio, junto con advertencias en la parte frontal del envase que garanticen el derecho a la información para que los consumidores puedan tomar decisiones autónomas y conscientes sobre su consumo de alimentos.

También se pueden imponer impuestos alimentarios sobre el porcentaje de sodio, grasas saturadas y azúcar presentes en los alimentos procesados y ultra procesados, aumentando el precio en el mercado y haciendo que los consumidores rehúyan la compra de alimentos con exceso de ingredientes que tienen un impacto directo en la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades.

También es importante promover incentivos fiscales para la expansión de la producción ecológica y sostenible, haciéndola más competitiva y disponible en el mercado a precios accesibles para todas las clases de consumidores. Esto se conseguiría reduciendo los impuestos sobre los productos ecológicos, o proporcionándoles exenciones fiscales, creando incentivos para que los productores adopten prácticas de producción ecológica.

Se estima que otra medida necesaria es conceder créditos fiscales a la agricultura sostenible, como la agrosilvicultura, la agricultura de conservación y el uso eficiente de recursos híbridos, estimulando así prácticas agrícolas responsables con la salud humana y el medio ambiente.

Las subvenciones a la agricultura familiar, que a menudo adopta prácticas ecológicas y sostenibles, pueden reforzar este segmento aumentando la oferta de productos frescos, ecológicos, frescos y mínimamente procesados. Deben analizarse los efectos de las políticas fiscales en los distintos estratos socioeconómicos. La aplicación de medidas que aumenten los tipos impositivos sobre los alimentos ultra procesados puede tener un impacto más efectivo en las familias con menores ingresos. Por lo tanto, es esencial buscar enfoques que no agraven la desigualdad social, generando oportunidades económicas a través de acciones sostenibles.



También es necesario establecer sistemas eficaces de seguimiento y evaluación. Evaluar el impacto de las políticas fiscales en los patrones de consumo de alimentos y en la salud pública es esencial para garantizar que existen beneficios para la población en la fiscalidad diferenciada de los alimentos ultra procesados y en las medidas de fomento de la producción agrícola. El seguimiento permite realizar ajustes que conduzcan a acciones fiscales eficaces.

Además de las estrategias fiscales, es importante invertir en programas de educación alimentaria, que permitan a los consumidores elegir alimentos más sanos y conscientes. La industria alimentaria ultra procesada suele oponerse a políticas fiscales de este tipo porque cree que perderá mercado para sus productos, lo que generará menos beneficios para la organización. Es importante romper esta resistencia mostrando un escenario de nuevas oportunidades competitivas y empresariales.

Por ello, creemos que la imposición de impuestos a los alimentos ultra procesados y los incentivos fiscales a la producción ecológica y sostenible pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. Las acciones fiscales deben tener en cuenta la equidad social, garantizando la reducción de las desigualdades en el acceso a alimentos saludables entre estratos sociales.

### *5.3.1 Contradicciones en las políticas extrafiscales sobre alimentos ultraprocesados y necesidad de acciones educativas*

Tras el anuncio de la Reforma Tributaria en Brasil, las empresas de alimentos han protestado contra el aumento de los impuestos, alegando que el aumento de los costos de producción y consumo no resultará en el objetivo deseado. Las empresas afirman que habrá una pérdida de competitividad, además de desalentar las inversiones y los ingresos para el Estado (Borges, 2024).

En Brasil, las empresas quieren que se cree una ley para cada alimento considerado poco saludable. Representantes del sector ultra-procesado están trabajando para contener los efectos del llamado "impuesto al pecado" creado por la Reforma Tributaria 2021. El presidente de la Asociación Brasileña de la Industria de Alimentos, Abia, João Dornellas, viene trabajando en la elaboración de un plan que favorezca a la industria frente al impuesto selectivo (Borges, 2024).

Para Dornellas, no hay ninguna prueba efectiva de que los alimentos procesados sean malos para la salud. También dijo que la industria de alimentos ultra-procesados en

Brasil representa 2 millones de puestos de trabajo en el país. Existen 38.000 industrias que procesan el 61% de los alimentos que provienen del campo, produciendo 270 millones de toneladas de alimentos y bebidas al año (Borges, 2024).

Entre 2017 y 2018, las familias brasileñas consumieron el 75,1% de alimentos procesados. Dornellas, presidente de ABIA, protesta diciendo que lo que están clasificando como alimentos ultraprocesados son alimentos que forman parte del día a día del consumidor brasileño. También dice que la calidad de los alimentos debe medirse por su valor nutricional y no por la cantidad de procesamiento (Bússola, 2024).

En cuanto a la fiscalidad, Dornellas afirma que el único impacto real es el encarecimiento de los alimentos en la mesa del consumidor. En opinión de Dornellas, los alimentos ultraprocesados no serán sustituidos por alimentos naturales, ya que éstos no han alcanzado precios asequibles para constituir la totalidad de la dieta básica de los brasileños (Bússola, 2024).

En este sentido, está claro que la fiscalidad diferenciada por sí sola no basta para promover hábitos alimentarios saludables, sino que debe ir acompañada de medidas de concienciación sobre la alimentación sana y el cuidado de la salud.

## Consideraciones Finales

Esta investigación se llevó a cabo para responder a la siguiente pregunta: ¿cómo debería intervenir la fiscalidad sostenible en la industria alimentaria y, en consecuencia, en los hábitos de consumo brasileños para promover el desarrollo económico sostenible? El objetivo general fue analizar las posibilidades de que las políticas fiscales intervengan en la industria alimentaria, modificando los hábitos de consumo y promoviendo el desarrollo económico sostenible.

Los objetivos específicos fueron: presentar el concepto de desarrollo económico, crecimiento económico y desarrollo económico sostenible; describir las políticas fiscales-tributarias de Brasil para el sector alimentario y situarlo comparativamente entre los sistemas fiscales-tributarios chileno, mexicano y argentino; ver qué factores influyen en los hábitos alimentarios de la población brasileña y cómo las políticas fiscales y las intervenciones gubernamentales pueden contribuir a una alimentación saludable.

La tesis se dividió en tres partes para alcanzar los objetivos, respondiendo al problema de investigación y cumpliendo el objetivo general. La primera parte abordó el primer objetivo específico, describiendo el Sistema Tributario Brasileño, sus características y especies tributarias. La principal característica del Sistema Tributario Brasileño es su complejidad, debido a la presentación de diferentes tipos de impuestos. Entre las principales características están el federalismo fiscal, la elevada carga tributaria, el carácter acumulativo de ciertos tipos de impuestos y la diversidad de tributos. Los principales impuestos brasileños son el ICMS, el IPI, el IR y el IPVA. Las contribuciones están asociadas a la COFINS, CSLL y PIS. También hay impuestos, que generalmente son recaudados por los municipios.

Presentó también el concepto de desarrollo económico, crecimiento y desarrollo económicos sostenibles. Entendió que el crecimiento económico corresponde a un aumento de la producción de bienes y servicios a largo plazo. El crecimiento económico de una nación se mide por su Producto Interior Bruto (PIB), que representa el valor de todos los bienes y servicios producidos durante un periodo determinado. El principal objetivo del crecimiento económico es la expansión económica cuantitativa, sin tener en cuenta la equidad en la distribución de la renta, el impacto medioambiental o la calidad de vida de la población. El desarrollo económico se refiere a un concepto más amplio, que abarca,

además del crecimiento económico del país, cuestiones de mejora de la calidad de vida de la sociedad.

De esta forma, a medida que aumenta la producción, se considera la reducción de la pobreza, el acceso a servicios que garanticen los derechos fundamentales y los indicadores de bienestar social. El desarrollo económico sostenible, por su parte, busca un equilibrio entre el crecimiento económico, la preservación de los recursos naturales y el bienestar a largo plazo. Considera tanto el impacto medioambiental como el social de las actividades económicas, tratando de construir prácticas que promuevan el crecimiento económico a la vez que son ecológicamente sostenibles y socialmente justas.

En la segunda parte de la tesis, se cumplió el segundo objetivo específico al exponer el sistema tributario brasileño con enfoque en la producción de alimentos y compararlo con las políticas fiscales y tributarias de Argentina y Chile. Se pudo constatar que, de los países analizados, Chile es el más avanzado en términos de políticas tributarias y fiscales que desincentivan la producción de alimentos ultra procesados, así como en la defensa del derecho a la información de los consumidores, que los lleva a tomar decisiones conscientes y autónomas sobre su alimentación.

En la política de Chile, además de gravar los alimentos, se realizan campañas para reducir el consumo de alimentos ultra procesados y procesados a través del etiquetado frontal en formato de advertencia con un símbolo octogonal o triangular, advirtiendo del exceso de grasas saturadas, sodio, azúcar añadida, entre otros. Argentina también ha aprobado el etiquetado frontal en forma de advertencia. En Brasil se ha aprobado el etiquetado frontal, pero en forma de lupa, que no se considera tan eficaz como los símbolos de advertencia. Al gravar en mayor medida los alimentos procesados y ultra procesados, Chile ha conseguido reducir el consumo de alimentos industrializados sin repercutir negativamente en el crecimiento industrial y la creación de empleo, partiendo de la premisa de la sostenibilidad en su desarrollo.

En México, se observó que las medidas para gravar los alimentos ultraprocesados tenían un impacto directo en la reducción de la obesidad. Como aspecto preocupante, se constató que una fiscalidad diferenciada puede ampliar las desigualdades sociales al restringir el acceso a los alimentos por parte de las clases más bajas. En este sentido, son necesarias campañas de concienciación sobre el consumo de alimentos sanos y políticas de reducción del precio de los alimentos naturales o poco procesados.

En la tercera parte de la tesis, se presentaron los resultados de la literatura y del cuestionario, logrando el tercer objetivo específico de la investigación. Se constató que

los factores que más influyen en la dieta de la población brasileña son la calidad y el precio de los alimentos. Se vio que la fiscalidad brasileña de los alimentos procesados y ultra procesados es similar o inferior a la de los alimentos in natura, orgánicos y mínimamente procesados, desincentivando los hábitos alimentarios saludables y fomentando el consumo excesivo de alimentos que contienen ingredientes que contribuyen a la aparición de ENT.

Los hallazgos en la literatura revelaron que Brasil necesita avanzar en la regulación de los alimentos industrializados. Debe haber tanto una información más completa y clara en el etiquetado para el consumidor medio, con el anverso de la etiqueta con un símbolo de advertencia, como educación alimentaria, para que la población pueda entender la información del etiquetado y comprender los efectos nocivos de los alimentos procesados y ultra procesados, adhiriéndose a las directrices de alimentación saludable establecidas en las Directrices Dietéticas para la Población Brasileña.

En lo que respecta al gobierno, se estima que la fiscalidad diferenciada puede tener un impacto positivo en la reducción del consumo de alimentos ultra procesados y procesados, sustituyéndolos por alimentos a base de productos orgánicos, sostenibles, in natura y mínimamente procesados. Para lograr los objetivos de cambiar el comportamiento de los consumidores, también es necesario fomentar la producción ecológica y sostenible mediante incentivos fiscales.

Las hipótesis planteadas fueron:

La primera hipótesis es que la política fiscal influye en el comportamiento de la industria y en los hábitos alimentarios de los consumidores. Actuando a través de una política fiscal diferenciada, aumentando los impuestos sobre los alimentos ultraprocesados y reduciendo los impuestos sobre los productos orgánicos y locales, el Estado promueve el cambio alimentario, incentivando la elección de alimentos más naturales y saludables. En respuesta, se constató que la hipótesis es apoyada, ya que la literatura consultada y la muestra de esta investigación afirmaron que el precio de los alimentos es uno de los determinantes de las elecciones alimentarias.

La segunda hipótesis es que las políticas fiscales promueven una mayor competitividad en el sector de los pequeños productores, estimulando la economía local. Por otro lado, los efectos económicos sobre la industria de alimentos ultraprocesados podrían provocar una desventaja competitiva en relación con los productos internacionales, lo que llevaría a una pérdida de cuota de mercado, una reducción de la producción y de los puestos de trabajo.

De la literatura se desprende que el objetivo de gravar y reducir los impuestos sobre los productos ecológicos y naturales es estimular la competitividad y valorizar a los pequeños productores, haciendo sus productos más accesibles a la población. Sin embargo, la literatura también señala que los representantes de la industria están preocupados por la pérdida de competitividad, la pérdida de empleos formales y el menor acceso de la población a los alimentos.

La tercera hipótesis es que la fiscalidad sólo es eficaz si hay educación y concienciación sobre la alimentación sana y la sostenibilidad. De esta forma, habría un equilibrio entre las acciones impositivas y los intereses de la industria, generando una cultura de sustentabilidad y, consecuentemente, cambios en los hábitos y elecciones alimentarias.

Esta hipótesis fue parcialmente alcanzada porque, a pesar de la defensa de que las acciones de educación y concientización de la población serían la mejor forma de combatir la obesidad, sin castigar a las industrias de alimentos ultraprocesados, las experiencias de países como México comprueban que la tributación selectiva ha reducido la obesidad. Por lo tanto, se deberían realizar más estudios exploratorios y longitudinales para comprender cuáles serían los resultados de la educación sanitaria por sí sola en la reducción de la obesidad y las CNCD entre las clases más vulnerables.

La cuarta hipótesis se refiere al impacto de estas políticas en el poder adquisitivo de los consumidores. Una fiscalidad diferenciada sobre los productos considerados insostenibles podría provocar un aumento significativo de estos productos, afectando de forma desproporcionada a los consumidores con rentas bajas, que perderán el acceso a los alimentos. Esto podría llevar a los consumidores a buscar alternativas en el mercado negro, reforzando las actividades ilegales y consumiendo productos de dudosa procedencia, ya que los controles de calidad son inferiores, cuando no inexistentes. También es posible considerar que los costes y las complejidades del seguimiento de las nuevas políticas fiscales podrían generar grandes cargas para las pequeñas y medianas empresas, lo que podría repercutir en el cierre de la empresa y en las innovaciones en la industria alimentaria.

Esta hipótesis no ha sido probada, ya que la literatura señala que la necesidad de alimentos se basará en los incentivos fiscales a la producción agrícola, por lo que si bien hay una reducción en el consumo de alimentos ultra-procesados, habrá un aumento de alternativas más saludables. La búsqueda del mercado clandestino es un argumento utilizado por la industria tabaquera, que es objeto de otro debate sobre las políticas

extrafiscales, así como la calidad de la producción. Por otro lado, los representantes de la industria afirman que los impuestos representan una pérdida de cuota de mercado, competitividad y menos ingresos para el Estado.

Se puede inferir que el problema de investigación fue respondido al mostrar las posibilidades de tributación diferenciada para alimentos ultra procesados y procesados y los posibles beneficios para la salud humana. La limitación del trabajo fue la falta de recolección de datos en los mercados e industrias de alimentos para entender los desafíos que permean las acciones de cambio de ingredientes en la fabricación para que los alimentos sean más saludables para el consumidor y qué medidas ya se han tomado para que su producción sea más consciente de la responsabilidad con el medio ambiente y la salud humana.

Se recomienda que futuras investigaciones crucen los datos recogidos empíricamente, entre una muestra de consumidores y representantes industriales, elaborando perfiles de interés para que se puedan trazar estrategias gubernamentales sobre la regulación y mayor fiscalidad de los alimentos ultra procesados.

## Referencias

Abraham, M., & Pereira, V.P. (2020). *Sistemas Tributários no mundo: a tributação no direito comparado*. São Paulo: Almedina.

Act Promoção da Saúde. Por uma reforma tributária 3s: Saudável, Sustentável e Solidária. *Act Promoção da Saúde*, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de: <https://actbr.org.br/reforma-tributaria>. Acessado em: 08 outubro. 2023.

Afonso, J., & Rocha, N. (2021). *Impostos doces para as empresas, preços amargos para as pessoas*. Bocado. Buenos Aires. 2023. Recuperado em: <https://bocado.lat/pt/impuestos-doces-para-as-empresas-precos-amargos-para-as-pessoas>. Acessado em: 10 de outubro de 2023

Alcântara, D. P. (2001). *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte a governança corporativa*. 3. ed. Atlas: São Paulo, SP, Brasil.

Alexandre, R. *Direito Tributário Esquematizado*. 10ªed., revisada, ampliada, esquematizada. Editora Método: São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de: <http://ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/269/2019/07/Direito-Tribut%C3%A1rio-Esquematizado-Ricardo-Alexandre-2016.pdf>. Acessado em: 03 outubro de 2023.

Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. (2018). *O Chile, pesquisa reforça eficácia de advertências nos rótulos*. Recuperado de: <https://alimentacaosaudavel.org.br/blog/noticias/no-chile-pesquisa-reforca-eficacia-dos-alertas-nos-rotulos/4820/>. Acessado em 15 de outubro de 2023.

Anuatti-Neto, F. (2005). Os efeitos econômicos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas. *Revista Brasileira de Economia*, 59(2):151-175. Recuperado de: <https://scielo.br/j/rbe/a/TVjgv545MGj565LfWVRGc5M/?format=pdf&lang=pt>. Acessado em: 07 de outubro de 2023.

Araújo, R.S., Lima, R.S. & Rodrigues, B.L.R. (2016). Função social do tributo: a perspectiva dos acadêmicos da fahesa/itpac, em Araguaína-TO. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 130:1-14. Recuperado de: [https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTFPub\\_n.130.03.PDF](https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTFPub_n.130.03.PDF). Acessado em: 05 de outubro de 2023.



Azevedo, V.P., Souza, P., Marsola, C.M., & Cunha, D.T. (2019). Avaliação da percepção de risco e benefício de consumidores em relação a alimentos ultraprocessados. *Revista dos Trabalhos de Iniciação Científica da Unicamp*, 27, 1.

Bacha, M.L.; Santos, J.; Shaun, A. (2010). Considerações teóricas sobre o conceito de Sustentabilidade. In: Anais do VII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, *Associação Educacional Dom Bosco*, 20, 21 e 22 out., Itatiaia, RJ, Brasil. Recuperado de: [https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/31\\_cons%20teor%20bacha.pdf](https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos10/31_cons%20teor%20bacha.pdf). Acessado em: 03 de outubro de 2023.

Bandeira, L.M., Pedroso, J., Toral, N., & Gubert, M.B. (2021). Desempenho e percepção sobre modelos de rotulagem nutricional frontal no Brasil. *Rev Saude Publica*, 55-19. Recuperado de: <https://www.scielo.org/pdf/rsp/2021.v55/19/pt>. Acessado em 10 de outubro de 2023.

Barros, A.J.S., & Lehfeld, N.A.S. (2000). *Fundamentos de metodologia científica: um guia para a iniciação científica*. 2ª ed. São Paulo, SP: Makron Editora.

Bomfim, D. (2014), *Extrafiscalidade – Identificação, Fundamentação, Limitação e Controle*. Tese. 305f. (Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Universidade de São Paulo: São Paulo, SP, Brasil.

Bomfim, D. (2015), *Extrafiscalidade – Identificação, Fundamentação, Limitação e Controle*. 1ªed. Noeses: São Paulo, SP, Brasil.

Borges, C.A., Gabe, K.T., Canella, D.S., & Jaime, P.C. (2021). Caracterização das barreiras e facilitadores para alimentação adequada e saudável no ambiente alimentar do consumidor. *Cad. Saúde Pública*, 37(1), 1-16.

Brasil. (1984). Constituição Política do Império do Brasil. Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. *Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil*: Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Brasil. (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Brasil. (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Emendas

Constitucionais. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Brasil. (1966). Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, Brasil.

Brasil. (1988). Constituição Federal da República Federativa do Brasil. Emendas Constitucionais de Revisão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

Buffon, M., Hohendorff, R. & Barcellos, V.O. (2020). Como os tributos morrem: a necessária (re) legitimação dos tributos no século XXI. *Revista Direitos Culturais*, 15(36):269-305. Recuperado de: <https://san.uri.br/revistas/index.php/direitosculturais/article/download/12/18/94>. Acessado em: 07 de outubro de 2023.

Campos, H.S.O. (2014). *Uma contribuição ao Direito Tributário comparado, a partir do Brasil*. Recife – PE: JFPE.

Campos, A.A. & Carmélio, E.C. (2022). Por que a comida saudável está longe da mesa dos brasileiros? O papel da tributação como propulsora da desnutrição, obesidade e mudanças climáticas no Brasil. *Act Promoção da Saúde*, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de: <https://actbr.org.br/uploads/arquivos/Por-que-a-comida-saudavel-esta-longe-da-mesa-dos-brasileiros-hor3.pdf>. Acessado em: 09 de outubro de 2023.

Cândido, L.F.R. (2021). *A inconstitucionalidade de inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS e COFINS*. Artigo Científico (Bacharel em Direito). Pontifícia Universidade Católica: Goiânia, GO, Brasil.

Carlos, A.F.A. (2007). *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. FFLCH: São Paulo, SP, Brasil.

Carreiro, J. *Alimentos naturais chegam a pagar 5 vezes mais impostos do que os prejudiciais à saúde*. Recuperado de: <https://www.estadao.com.br/emails/comida-de-verdade/alimentos-naturais-chegam-a-pagar-5-vezes-mais-impostos-do-que-os-prejudiciais-a-saude/>. Acessado de: 05 de outubro de 2023.

Carvalho, N.L. et al (2015). Desenvolvimento sustentável x desenvolvimento econômico. *Revista Monografias Ambientais*, 14(3):109–117. Recuperado de: <file:///C:/Users/Optiplex/Downloads/revistas,+17768-80928-1-RV+109-117.pdf>. Acessado em: 07 de outubro de 2023.

Carvalho Filho, J.S. (2017). *Manual de Direito Administrativo*. 31ª ed. Atlas: São Paulo, SP, Brasil.

Carvalho, G. R., Gandra, F. P. P., Pereira, R. C., Dias, L. B., & Angelis-Pereira, M. C. (2019). Perceptions about the media and behaviour when buying food products: case study with consumers from two cities in the south of Minas Gerais State. *Brazilian Journal of Food Technology*, 22, 1-8.

CI Orgânica. *Alimentos menos nocivos à saúde pagam mais tributos*. Recuperado de: <https://ciorganicos.com.br/biblioteca/alimentos-menos-nocivos-a-saude-pagam-mais-tributos/>. Acessado em 10 de outubro de 2023.

Coelho, A.M. (2009). *Diferenciais salariais no Brasil: um breve panorama*. Ática: São Paulo, SP.

Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. (2023). *Preços Agropecuários*. Recuperado de: <https://www.conab.gov.br/info-agro/precos>. Acessado em 10 de outubro de 2023.

Conselho Federal dos Nutricionistas. (2018). *Alimentos naturais chegam a pagar 5 vezes mais impostos do que os prejudiciais à saúde*. Recuperado de: <https://www.cfn.org.br/index.php/noticias/alimentos-naturais-chegam-a-pagar-5-vezes-mais-impostos-do-que-os-prejudiciais-a-saude/>. Acessado em 05 de outubro de 2023.

Correia Neto, C.B. (2019). *Sistema tributário nacional*. Senado Federal/Consultoria legislativa: Brasília, DF, Brasil.

Couto, G.E., Ganga, G.M.D., Oliveira, B.K.S., Batalha, M.O., & Oprime, P.C. (2020). Percepção sobre o consumo de alimentos ultraprocessados e seus riscos à saúde humana. *Anais do X Congresso Brasileiro de Engenharia de Produção*, Paraná, 11.

Cuevas, B. (2020). *Trajetória fiscal e fortalecimento do Estado argentino a partir do século XX*. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal da Integração Latinoamericana -Unila, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil.

Delgado, R.C. (2010). Espécies tributárias: os efeitos dos entendimentos diversos acerca do perfil das contribuições à luz do Sistema Tributário Nacional. *Direito e Práxis*, 1(1): 32–52. Recuperado de: <https://doi.org/10.12957/dep.2010.1147>. Acessado em: 03 de outubro de 2023.

Di Pietro, M.S.Z. (2017). *Direito Administrativo*. 30ª ed; Forense, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Dutra, L.V. (2020). *Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil, segundo o grau de processamento, forma de aquisição e fatores associados: dados da pesquisa de orçamentos familiares 2008/2009*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Brasil.

Eberle, L.E., Erlo, F.L., Milan, G.S., & Lazzari, F. (2019). Um estudo sobre determinantes da intenção de compra de alimentos orgânicos. *Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA*, 13(1), 94-111.

Ellery Júnior, R. & Nascimento Júnior, A. (2016). Análise do ICMS e a questão federativa. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*: Brasília, DF, Brasil. Recuperado de:

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8962/1/An%c3%a1lise%20do%20ICMS.pdf>.  
f. Acessado em: 05 de outubro de 2023.

Environmental Performance Index. (2022). *Ranking country performance on sustainability issues*. Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University. Recuperado em: <https://epi.yale.edu/downloads/epi2022report06062022.pdf>. Acessado em 20 de outubro de 2022.

Escola Nacional de Administração Pública – Enad. (2017). *Introdução ao Estudo da Economia do Setor Público*. Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, DF, Brasil. Recuperado de:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3239/1/M%C3%B3dulo%204%20-%20Tributa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Fun%C3%A7%C3%B5es%20Cl%C3%A1ssicas%20do%20Estado%20%28final%29.pdf>. Acessado em: 03 de outubro de 2023.

Favachi, F.G. (2010). *Definição do conceito de tributo*. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Felipetto, N. (2020). *Percepção de consumidores frente à exposição de informativo nutricional*. Dissertação de Mestrado. Universidade Franciscana: Santa Maria – RS, Brasil.

FIES - Food Insecurity Experience Scale. (2017). *Measuring food insecurity through people's experiences*. *FIES*. Recuperado de: <https://www.fao.org/3/i7835e/i7835e.pdf>. Acessado em: 08 de outubro de 2023.

Figueiredo, M. (2005). *As Agências Reguladoras. O Estado Democrático de Direito no Brasil e sua Atividade Normativa*. Editora Malheiros, São Paulo, Brasil.

Figueiredo, A.V.A. & Recine, E. (2020). A regulação de produtos alimentícios ultraprocessados: o desafio de governar o mercado. *Caderno de Saúde Pública*, 37,1-13.

Figueiredo, A.V.A., & Recine, E. (2021). A regulação de produtos alimentícios ultraprocessados: o desafio de governar o mercado. *Cad. Saúde Pública*, 37 (1), 1-13.

Freitas, J. (2016). O Tributo e o desenvolvimento sustentável. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, 21(3), 825-845. Recuperado de: [https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11500/2/O\\_TRIBUTATO\\_E\\_O\\_DESENVOLVIMENTO\\_SUSTENTAVEL.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11500/2/O_TRIBUTATO_E_O_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL.pdf). Acessado em: 05 de outubro de 2023.

Fundación InterAmericana del Corazón – FIC. (2023). *Estudios de investigación y documentos informativos*. Recuperado de: <https://www.ficargentina.org/investigaciones/?cat-investigaciones=alimentacion>. Acessado em 08 de outubro de 2023.

GGN. (2023). *Sem alertas nos rótulos, consumidor brasileiro pode ser superexposto a adoçantes*. Milena Melo, GGN, 7, agosto, 2023. Recuperado de: <https://jornalggm.com.br/crise/consumidor-brasileiro-pode-ser-superexposto-a-adoçantes/>. Acessado em 15 de outubro de 2023.

Gama Júnior, R. F. (2009). *Introdução à gestão pública*. Saraiva: Porto Alegre, RS,

Brasil. Gil, A.C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª ed. São Paulo: Atlas.

Guimarães, I.V. & Lopes, J.J.M. (2019). As experiências espaciais das crianças no espaço urbano. *Educar em Revista*, 35(73):307-325. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/er/a/VhLmRfz6WFfZPZ8Hq5nGLxz/>. Acessado em: 05 de outubro de 2023.

Hidalgo, B.C. (2017). *Evolución del concepto de hecho imponible y su aplicación en el sistema tributario chileno*. Tese de Doutorado. Universidad de Chile: Santiago, Chile.

Hugon, P. (1945). *O Imposto – Teoria Moderna e Principais Sistemas*. 2ª ed. Financeiras: Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Impostômetro. (2023). *Relação de Produtos*. Recuperado de: <https://impostometro.com.br/home/relacaoprodutos>. Acessado em: 08 de outubro de 2023.

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec. (2023). *Ultraprocessados: entenda*

*mudança na rotulagem de alimentos*. Recuperado de: <https://idec.org.br/idec-na-imprensa/ultraprocessados-entenda-mudanca-na-rotulagem-de-alimentos#:~:text=Em%20outubro%20de%202022%2C%20entra,de%20a%C3%A7%C3%BAcar%2C%20gordura%20e%20s%C3%B3dio>. Acessado em 15 de outubro de 2023.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2023). *Censos*. Recuperado de: <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-2-41>. Acessado em: 10 de, outubro de 2023

Iwasawa, N. (2022). Alertas em rótulos não causam prejuízos às corporações de ultraprocessados. *O Joio e o Trigo*, 17, janeiro, 2022. Recuperado de: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/01/alertas-em-rotulos-nao-causam-prejuizos-as-corporacoes-de-ultraprocessados/>. Acessado em: 17 de enero de 2023.

Janke, N. (2012). *Políticas públicas de educação ambiental*. 2012. 224 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Educação para a Ciência, Universidade Estadual Paulista, Bauru, Brasil.

Julião, C.C.B. (2019). *Taxação de alimentos ultraprocessados: evidências para o Brasil*. Tese de Doutorado Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, Brasil.

Justen Filho, M. (2002). *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. Dialética: São Paulo, SP, Brasil.

Karam, D., Rios, J.N.G., & Fernandes, R.C. (2014). *Agrotóxicos*. Belo Horizonte: Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Estado de Minas Gerais. Recuperado de: <https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/bitstream/doc/1007543/1/Agrotoxicos.pdf>. Acessado em 12 de outubro de 2023.

Kemerich, P.D.C., Ritter, L.G., Borba, W.F. (2014). Indicadores de sustentabilidade ambiental: métodos e aplicações. *Revista Monografias Ambientais – REMOA*, 13(5):3723-3736. Recuperado de: <https://periodicos.ufsm.br/index.php/remoa/article/view/14411>. Acessado em: 06 de outubro de 2023.

Kepple, A.W. *O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Brasília, DF: Ministério da Saúde.

Larangote, G.P. (2020). *Novo marco regulatório de classificação dos agrotóxicos no Brasil: padrão internacional GHS*. Anápolis: UniEvangélica.

Layrargues, P.P. (2018). Subserviência ao capital: educação ambiental sob o signo do antiecológico. *Pesquisa em Educação Ambiental*, 13(1),28-47. Recuperado de: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/pesquisa/article/view/13481/8598>.

Lefebvre, H. (1986). *La Production de l'Espace*. Paris: Anthropos. Acessado em: 07 de outubro de 2023.

*Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. (1998). Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. 1998. Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acessado em: 10 de outubro de 2023.

*Lei n.10.831, de 23 de dezembro, de 2003*. (2003). Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília. 2003. Recuperado de: <https://legis.senado.leg.br/norma/552707/publicacao/15716623>. Acessado em: 08 de outubro de 2023

*Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. (2012). Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília. Diário Oficial da União. 2012. Recuperado de: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acessado em: 09 de outubro de 2023.

Leitão, R.D., & Quintanilha, G.S. (2020). Reflexos do julgamento da “tese do século” à luz dos precedentes judiciais. *Revista de Direito*,14(1), 1-28.

Libertad y Desarrollo. (2022). El impacto de la reforma tributaria en la inversión y el riesgo para la disciplina fiscal. *Temas Públicos*, 1551(1),1-10.

Lídice, S. (2021). *Chile se destaca na agenda de políticas de nutrição*. Jornal da USP, 8, agosto, 2021. Recuperado de: <https://jornal.usp.br/atualidades/chile-se-destaca-na-agenda-de-politicas-de-nutricao/>. Acessado em: 15 de outubro de 2023.

Lima, A.B., Ferreira, J.S., Santos, P.H.S., Santini, E., Hackenhaar, M.L., & Massad, J.C.F.A.B. (2020). Comportamento do consumidor frente à informação nutricional em rotulagem de produtos alimentícios. *ConnectionLine*, 22, 48-63.

Lombardi, A. (2018). *Créditos de carbono e sustentabilidade: os caminhos do novo capitalismo*. Lazuri: São Paulo: SP, Brasil.

Loureiro, C.F. *et al* (orgs.). (2015). *Pensamento ambientalista numa sociedade em crise*. Macaé, Rio de Janeiro: Nupem/UFRJ.

Maia, E.G. (2020). *Potencial impacto financeiro às famílias na adoção das recomendações do guia alimentar para a população brasileira*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais: Belo Horizonte, MG, Brasil.

Maia, E.G., Passos, C.M., Granado, F.S., Levy, R.B., & Claro, R.M. (2021). Substituir alimentos ultraprocessados por alimentos frescos para atender as recomendações alimentares: uma questão de custo? *Cad. Saúde Pública*, 37 (1), 1-16.

Malheiros, T.F., Coutinho, S.M.V. & Arlindo, F.J. (2013). Indicadores de Sustentabilidade. *Anais do 4º Simpósio Brasileiro de Construção Sustentável*, Barueri. Recuperado de: <https://repositorio.usp.br/item/002698751>. Acessado em: 05 de outubro de 2023.

Mascarenhas, J.M.O. *et al*. (2021). Segurança alimentar na pandemia por covid-19: um impacto na dieta mundial. *Práticas e Cuidado: Revista de Saúde Coletiva*, 2(11802):1-14.

Meirelles, J.R. (1997). O princípio da capacidade contributiva. *Brasília a.* 34 (136): 333-340. Recuperado de: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/315/oprincipiodacapacidade.pdf>. Acessado em: 03 de outubro de 2023.

Melo, M.A. (2005). O leviatã brasileiro e a esfinge Argentina: os determinantes institucionais da política tributária. *RBCS*, 20(58), 91-209.

Melo, J.P. (2021). *Educação ambiental e práticas pedagógicas: realidades e desafios*. Trabalho de Conclusão de Curso. 20f. (Licenciada em Pedagogia/Orientação: Iara Vieira Guimarães). Universidade Federal de Uberlândia: Patos de Minas, MG, Brasil.

Ministério da Saúde. (2017). *O que são alimentos orgânicos*. Recuperado de: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/eu-quero-me-alimentar-melhor/noticias/2017/o-que-sao-alimentos-organicos>. Acessado em: 07 de outubro de 2023.

Moreira, A.M. & Machado, S.G.R. (2015). Conceito de tributo e sua divisão em espécies. *Revista Fórum de Dir. Tributário – RFDT*, 13(76)71-90.

Nascimento, E.P. (2012). Trajetória da Sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, 26(74): 51-64. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/ea/a/yJnRYLWXSwyxqggqDWy8gct/?format=pdf&lang=pt>.



Accedido em: 06 de outubro de 2023.

Nogueira, V. (2021). Aprendizagens focais para a leitura de mundo, de si e dos outros na Educação Infantil em conexão com a Educação Ambiental. In: I. Dickmann & L.C. Liotti (orgs.). *Educação Ambiental crítica na escola*. Livrologia: Chapecó, SC, Brasil.

Oliveira, A. J. (2019). *Rotulagem Nutricional frontal: estudo da percepção visual e da capacidade informativa*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa: Viçosa. MG, Brasil.

Oliveira, P.M.N. (2022). *Percepção do consumidor quanto as informações presentes nas embalagens de alimentos*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Tecnologia, Departamento de Ciência e Tecnologia de Alimentos, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, Brasil.

Organização das Nações Unidas. (1972). *Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano*. Organização das Nações Unidas, Estocolmo, Suécia. Recuperado de: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Accedido em: março de 2022.

Organização Mundial da Saúde. (2014). *Relatório da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Brasília: OMS, Relatório 2014. Recuperado de: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/SANnoBRasil.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/SANnoBRasil.pdf). Accedido em: 08 de outubro de 2023.

Paraje, G., Oca, D.M., Wlasiuk, J.M., Canales, M., & Popkin, B.M. (2022). Front-of-Pack Labeling in Chile: Effects on Employment, Real Wages, and Firms' Profits after Three Years of Its Implementation. *Nutrients*, 14(295), 1,15.

Paulsen, L. (2017). *Curso de Direito Tributário Completo*. 6ª Ed. Revista, atualizada e ampliada. Editora Livraria do Advogado: Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Recuperado de: <http://ole.uff.br/wp-content/uploads/sites/269/2019/07/Leandro-Paulsen-Curso-de-Direito-Tributario-Completo-2014.pdf>. Accedido em: 03 de outubro de 2023.

Peixoto, A. L. (2012). *Transtornos alimentares: entenda os aspectos que envolvem essas patologias e suas implicações nutricionais*. A.S Sistemas, Viçosa, MG, Brasil. Recuperado de: <https://pt.scribd.com/book/438447465/Transtornos-Alimentares-Entenda-os-aspectos-que-envolvem-essas-patologias-e-suas-implicacoes>. Accedido em: 05 de outubro de 2023.

Pereira, L.C.B. (2006). *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. Escola de

Economia de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas. (Texto 157). São Paulo, SP, Brasil.

Pereira, L.C.B. (2008). *Crescimento e Desenvolvimento Econômico – notas para uso em curso de desenvolvimento econômico*. Escola de Economia de São Paulo/ Fundação Getúlio

Vargas: São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de: <http://bresserpereira.org.br>. Acessado em: 19 de novembro de 2019.

Pereira, J.M. (2012) *Finanças Públicas: Foco na Política Fiscal, no Planejamento e Orçamento Público*. 6ª ed. Atlas: São Paulo, SP, Brasil.

Pereira, L.C.B. (2014). *Desenvolvimento, Progresso e Crescimento Econômico*. 1ª ed. Lua Nova: São Paulo. SP, Brasil.

Pereira, R.V. (2019). *Efeito dos modelos de alerta nutricional na percepção da saudabilidade pelo consumidor brasileiro*. Dissertação de Mestrado Instituto de Tecnologia, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro: Seropédica, RJ, Brasil.

Phillipi, S.T., & Alvarenga, M. (2004). *Transtornos alimentares: uma visão nutricional*. Barueri, SP: Manole.

Piketty, T. (2013). *O Capital no Século XXI*. 1ªed. Intrínseca: Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Piketty, T. (2015a) *A Economia da Desigualdade*.3ª ed. Intrínseca: Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Podcameni, M. G. (2004). *Processo de privatização: análise e influência americana na experiência brasileira*. Monografia. 93f. (Bacharel em Economia). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – Departamento de Economia. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de: [https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Maria\\_Gabriela\\_Podcameni.pdf](https://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Maria_Gabriela_Podcameni.pdf). Acessado em: 06 de outubro de 2023.

Portal do Governo Federal. (2022). *Avaliação ambiental para registro de agrotóxicos, seus componentes e afins de uso agrícola*. Brasília. Portal do Governo Federal, 2022. Recuperado de: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/servicos/avaliacao-e-destinacao/quimicos-e-biologicos/avaliacao-ambiental-para-registro-de-agrotoxicos-seus-componentes-e-afins-de-uso-agricola#:~:text=Classe%20I%20%2D%20Produto%20ALTAMENTE%20PERIGOSO,POUCO%20PERIGOSO%20ao%20meio%20ambiente>. Acessado em: 07 de outubro de 2023.

Procópio, S.P.A., Silva, C.L.A., & Carneiro, A.C.L.L. (2021). Compreensão de

consumidores sobre a rotulagem nutricional: o modelo de alerta em triângulos. *Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência & Tecnologia*, 9(4),46-56.

*Resolução-RE Nº 2.080, de 31 de julho de 2019.* (2019). Reclassificação Toxicológica. Brasília: Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Diário Oficial da União, 2019. Recuperado de [https://www.gov.br/anvisa/pt-br/setorregulado/regularizacao/agrotoxicos/copy\\_of\\_reclassificacao#:~:text=A%20Anvisa%20publicou%2C%20em%201%C2%BA,de%20assunto%205001%20%E2%80%93%20reclassifica%C3%A7%C3%A3o%20toxicol%C3%B3gica](https://www.gov.br/anvisa/pt-br/setorregulado/regularizacao/agrotoxicos/copy_of_reclassificacao#:~:text=A%20Anvisa%20publicou%2C%20em%201%C2%BA,de%20assunto%205001%20%E2%80%93%20reclassifica%C3%A7%C3%A3o%20toxicol%C3%B3gica). Acessado em: 03 de outubro de 2023.

Ribeiro, D.C. (2015). *Auto-organização e transconstitucionalismo de sistemas de direito tributário: comunicação e autorreferência entre Brasil e Chile*. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário La Salle, Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil.

Rocha, P. G. (2020). Privatizações brasileiras: análise do processo ao longo da história. Monografia (72f.). Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Recuperado de: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca\\_videoteca/monografia/Monografia\\_pdf/2019/PatriciaGomesRocha.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/biblioteca_videoteca/monografia/Monografia_pdf/2019/PatriciaGomesRocha.pdf). Acessado em: 07 de outubro de 2023.

Rodrigues, W.C. (2007). *Metodologia de Pesquisa*. Paracambi: Faetec.

Rodrigues, D.G. (2018) *Crescimento Econômico e Desenvolvimento Econômico (Teoria Econômica Livro 2)*, [Recurso Online]. Kindle Edition. Recuperado de: <http://amazon.com.br>. Acessado em: 06 de outubro de 2023.

Scheffer, P.A. (2022). *Efetividade e aplicabilidade de modelos de informativos nutricionais propostos para serviços de alimentação*. Dissertação de Mestrado. Universidade Franciscana: Santa Maria – RS, Brasil.

Santos, M. (1993). *A Urbanização Brasileira*. Hucitec: São Paulo, SP, Brasil.

Santos, M.G., Bulegon, L., Gonçalves Júnior, A.C. & Silva, T.R.B. (2015). Resíduos industriais, seus impactos ambientais, e uma alternativa de uso através da agricultura. *Journal of Agronomic Sciences*. 4:546-562.

Santos, L.L., Reis, A.A., Camargo, E., Farias, D.V. & Muza, L.S. (2021). Leitura dos rótulos nutricionais e o consumo excessivo de alimentos ultraprocessados: relato de experiência de oficina prática na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *Brazilian Journal of Health Review*, 4, (4), 18400-18419.

Santos, F.F.P.V. (2021). *Eficiência dos benefícios fiscais e neutralidade fiscal*. Artigo. 28f. (Bacharel em Direito). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FEARP/USP): Ribeirão Preto – SP, Brasil. Recuperado de: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/rda/article/download/6233/2529>. Acessado em: 03 de outubro de 2023.

Sardinha, L.M.V. (2016). Estudo Técnico N°. 14/2016: A Escala Internacional de Insegurança Alimentar: aspectos metodológicos e resultados para o Brasil. *Ministério do desenvolvimento social e combate à fome*: Brasília, DF, Brasil.

Scapin, T. (2021). *Formatos de informações sobre os açúcares na rotulagem de alimentos industrializados: estudo multimétodos do contexto brasileiro*. Tesde de doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Florianópolis, SC, Brasil.

*Sefaz, nº107, de 15/10/2001*. Base de cálculo - redução - macarrão instantâneo – inaplicabilidade. Minas Gerais. 2001. Recuperado de: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=298043#:~:text=Assim%2C%20adquire%2C%20em%20opera%C3%A7%C3%B5es%20interestaduais,tributado%20%C3%A0%20al%C3%ADquota%20de%2012%25>. Acessado em: 10 de outubro de 2023.

Silva, M.F.S. (2010). *Josué de Castro: a gênese do Plano de Segurança Alimentar*. Dissertação. 128f. (Mestre em Sociologia). Universidade Federal do Pernambuco: Recife, PE, Brasil.

Silva, M.P. (2018). O processo de urbanização carioca na 1ª República do Brasil no século XX: uma análise do processo de segregação social. *Estação Científica*, 8(1), 47-56.

Silva, V.R.R. (2012). *A evolução do conceito de sustentabilidade e a repercussão na mídia impressa do país*. Dissertação. 86f. (Mestre em Comunicação e Semiótica). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP: São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/4483/1/Valeria%20Rossi%20Rodrigues%20da%20Silva.pdf>. Acessado em: 07 de outubro de 2023.

Simão, J.M. (2017). Desenvolvimento Sustentável: conceitos. *Repositório Aberto UAB*: Brasília, DF, Brasil. Recuperado de: [https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/7149/1/desenvolvimento%20sustent%c3%a1vel\\_%20conceitos%2017\\_18.pdf](https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/7149/1/desenvolvimento%20sustent%c3%a1vel_%20conceitos%2017_18.pdf). Acessado em: 05 de outubro de 2023.

Sofi Report. (2022). The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. ONU. Recuperado de: [https://data.unicef.org/resources/sofi-2022/?\\_ga=2.222538527.562798701.1666747115-349544284.1666029419](https://data.unicef.org/resources/sofi-2022/?_ga=2.222538527.562798701.1666747115-349544284.1666029419). Accedido em: 08 de outubro de 2023.

Sousa, M.B.V. A. (2019). *Rotulagem dos alimentos transgênicos e o direito do consumidor à informação*. Dissertação de Mestrado. Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil.

Trend Economics. (2023). *PIB per capita, lista de países América*. Recuperado de: <https://pt.tradingeconomics.com/country-list/gdp-per-capita?continent=america>. Accedido em: 10 de outubro de 2023.

Varsano, R. (1996). *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. IPEA, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Veiga, J.E. (2009). Indicadores de Sustentabilidade. *Estudos Avançados*, 24(68):39-52.

Vieira, A.S. *et al.* (2015). *Gestão ambiental: uma visão multidisciplinar*. Editora Real: Cajazeiras, PB, Brasil.

Yin, R. K. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos*. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman.

## ANEXOS

### ANEXO 1 – CUESTIONARIO

**Desarrollo económico sostenible  
- El uso de políticas fiscales para  
cambio en los hábitos de  
consumo hábitos**

1 Teniendo en cuenta las explicaciones anteriores, ¿considera que ha sido suficientemente informado sobre la investigación que se llevará a cabo y acepta participar por voluntad propia?

- Si
- No

2 Edad

3 En el mercado o el supermercado, ¿eliges qué alimentos comprar?

- Si
- No

4 Si tú no eliges los alimentos que compras, ¿quién lo hace? (Responde sólo si has contestado "no" a la pregunta anterior)

- Padre o Madre
- Cónyuge o compañero
- Otra persona que reside con usted

5 En su hogar, ¿cuál es el principal criterio utilizado para elegir los alimentos que compra en los mercados o supermercados? (La respuesta debe ser la que prevalece a la hora de

elegir, especialmente cuando es posible escoger entre dos o más productos)

Precio

Marca

Calidad en función de la composición del producto (más natural/menos industrializado)

Alimentos prácticos que no requieren cocción o son rápidos de preparar, independientemente de la calidad de la composición del producto.

6 ¿Consumes alimentos naturales, frescos, ecológicos o sostenibles?

Sí

No

7 Si no tiene costumbre de comer alimentos naturales, frescos, ecológicos o sostenibles, ¿cuál es la razón principal? (Responda sólo si ha contestado "no" en la pregunta anterior).

Precio

No le gusta

No encuentra a venta

8 ¿Consumes alimentos procesados o ultraprocesados? Los alimentos procesados se producen básicamente añadiendo sal, azúcar, aceite o vinagre a alimentos frescos o mínimamente procesados. La cocción, el secado, la fermentación y el ahumado, entre otros, forman parte de las técnicas de procesado (por ejemplo, el queso y el pan) Los alimentos ultraprocesados se producen con la adición de muchos ingredientes como sal, azúcar, aceites, grasas, proteínas de soja, proteínas lácteas, extractos de carne, así como sustancias sintetizadas en el laboratorio a partir de alimentos y otras fuentes orgánicas como el petróleo y el carbón (por ejemplo, galletas y refrescos).

Sí

No

9 ¿Lees las etiquetas de los alimentos procesados o ultraprocesados para saber qué contienen?

Sí

No

10 Si ves un alimento que te gusta en dos versiones: una elaborada de forma natural, fresca, ecológica o sostenible y otra procesada o ultra procesada, tu elección, independientemente del precio, será: (en este caso, asume que el precio es similar en ambas versiones)

El producto elaborado de forma ecológica, natural o sostenible

El producto ultra procesado o procesado

11 Y si vieras un producto alimenticio natural, fresco, ecológico o sostenible más caro y otro procesado o ultra procesado más barato, ¿cuál elegirías? (En este caso tienes o supones que tienes dinero para comprar cualquiera de los dos)

El producto natural, ecológico o sostenible

El producto ultra procesado o procesado

12 Si tuvieras dinero para comprar alimentos naturales, frescos, ecológicos o sostenibles, ¿cambiarías tus hábitos alimentarios reduciendo el consumo de alimentos procesados o ultra procesados?

Sí

No

Ya he cambiado o estoy cambiando mis hábitos alimentarios, optando por alimentos naturales, ecológicos o sostenibles.

13 ¿Conoce o ha oído hablar de los efectos sobre el medio ambiente y la salud de la producción y el consumo de alimentos procesados y ultra procesados?

Sí

No