

presentación internacional



UN Photo/Antoinette Jongen

Una política fiscal justa para combatir la pobreza y garantizar los derechos humanos

FEBRERO DE 2017

COMENTARIOS AL INFORME PROVISIONAL *POBREZA, POBREZA EXTREMA Y DERECHOS HUMANOS* DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

Autores: Center for Economic and Social Rights (CESR)
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
Centro De Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación
El Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC)
International Budget Partnership (IBP)

UNA POLÍTICA FISCAL JUSTA PARA COMBATIR LA POBREZA Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

El grupo de organizaciones firmantes presentamos este documento como respuesta al llamado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el objetivo de recopilar comentarios de la sociedad civil al reporte preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en las Américas”. Este documento complementa comentarios realizados por algunas de las organizaciones en distintas etapas al proceso de elaboración de este reporte.

Celebramos la iniciativa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de realizar un informe temático específico sobre la relación entre la pobreza y los derechos humanos, y la incorporación en el informe preliminar de varios aportes realizados previamente por las organizaciones que suscriben este documento. Compartimos la urgente necesidad de contar con estándares normativos a nivel interamericano en la materia, que sirvan de parámetros concretos para analizar los esfuerzos que los Estados realizan con el fin de progresivamente eliminar la pobreza y la pobreza extrema. Asimismo, agradecemos la posibilidad de que las organizaciones de la sociedad civil podamos contribuir en su elaboración, aportando nuestra información, evidencias y análisis específicos.

Saludamos la recomendación que realiza la CIDH a los Estados en el informe preliminar de “incorporar el enfoque de derechos humanos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de naturaleza social, fiscal, económica, comercial, tributaria, ambiental y, en general, para todo programa o medida que adopte en sus estrategias para erradicar la pobreza y la pobreza extrema”¹. Con todo, consideramos que **este informe representa una oportunidad para darle pautas concretas a los Estados** de lo que esto significa y de cuáles son los parámetros que la CIDH tendrá en cuenta para evaluar si efectivamente se está avanzando en esta dirección. De ahí que el presente documento resalta la necesidad de incluir una nueva sección en el informe sobre la aplicación del enfoque de derechos a las políticas públicas necesarias para erradicar la pobreza, con especial énfasis en la política fiscal.

Con ese fin, hemos estructurado el documento en cuatro secciones. En la primera, desarrollamos la tesis de que **la pobreza no puede ser enfrentada por fuera de un marco amplio de políticas de carácter redistributivo que reduzca los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan a la región**². En efecto, la política fiscal cumple un papel fundamental dentro de este marco, pues tiene un enorme potencial redistributivo y de ella depende que se movilicen los suficientes recursos, de forma equitativa, transparente, participativa y responsable para financiar las demás políticas necesarias para erradicar la pobreza. La segunda sección del documento se concentra en mostrar **cuáles son las fallas de la política fiscal en las Américas que están impidiendo aprovechar todo su potencial para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad**. La tercera sección describe los estándares de

¹ CIDH (2016) Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en las Américas.

² Este diagnóstico sobre la estrecha conexión entre desigualdad y pobreza en América Latina ha sido persistente, pero a menudo ignorado. En 1998 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sostenía: “Si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente; (...) si el ingreso en América Latina se distribuyera como en los países del Sudeste de Asia, la pobreza sería una quinta parte de lo que es en realidad”. Banco Interamericano de Desarrollo (1999), América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 1998/1999. pp. 18 y ss.

derechos humanos aplicables a la política fiscal y la forma en que la observancia de dichos estándares contribuiría a la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema. Y la cuarta parte presenta nuestras principales conclusiones y solicitudes.

I. La pobreza, la desigualdad y la necesidad de políticas redistributivas para superarlas.

La relación entre desigualdad y pobreza puede analizarse desde un punto de vista conceptual, instrumental y empírico. A nivel conceptual, la persistencia de la desigualdad hace moralmente más intolerable la pobreza y le da su estigma desde la perspectiva de la persona que la vive. La pobreza y la pobreza extrema no se padecen de forma igual ni significan lo mismo en una sociedad con niveles de vida modestos para toda la población que en otra caracterizada por la opulencia: allí donde unos pocos gozan de privilegios exorbitantes, las razones por las que otros muchos deban enfrentar privaciones intolerables resultan injustificables.

A nivel instrumental, existe evidencia abundante del impacto que tiene la desigualdad tanto sobre el crecimiento económico como sobre la reducción de la pobreza. Una mayor desigualdad reduce los períodos de crecimiento económico³, dificulta los ajustes que las economías deben realizar ante choques externos⁴ y está asociada con una menor calidad y confianza en las instituciones⁵. Los organismos multilaterales han reconocido ampliamente que la desigualdad es un problema que es necesario abordar no solo por razones sociales, sino también para asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico⁶.

Adicionalmente, la desigualdad también afecta las oportunidades de la población de menores ingresos, impidiéndoles superar su situación de pobreza. Evidencia reciente ha mostrado que una mayor desigualdad está asociada a menores oportunidades de movilidad social, pues restringe las posibilidades de la población de menores ingresos de invertir y acceder a una educación de calidad⁷. A esto se suma que, aun cuando en los países de mayores ingresos el retorno a la inversión en educación no necesariamente es mayor, el gasto público en educación es más elevado y progresivo⁸. Es así como, en sociedades más desiguales, los hijos de familias en situación de pobreza enfrentan mayores dificultades para acceder a una educación adecuada que les permita ascender socialmente. La desigualdad restringe las oportunidades para que las personas salgan de la situación de pobreza.

La mayoría de los países de las Américas han alcanzado niveles de desarrollo suficientes para erradicar la pobreza, lo cual se ve reflejado en que su ingreso per cápita supera ampliamente las líneas de pobreza⁹. Y, sin embargo, un amplio sector de la población continúa privado de condiciones dignas de vida, o es vulnerable a volver a caer en la pobreza.

³ Ostry, J., A. Berg y C. Tsangarides (2014). “Redistribution, inequality and growth”, IMF Staff Discussion Note, No SDN/14/02, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

⁴ Rodrik, D (1999). “Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses”, *Journal of Economic Growth*, vol. 4, No.4; Berg, A., J. Ostry y J. Zettelmeyer (2012), “What makes growth sustained?”, *Journal of Development Economics*, vol. 98, N° 2.

⁵ Chong, A. y M. Gradstein (2007a), “Inequality and institutions”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 89, N° 3; Easterly, W., J. Ritzen y M. Woolcok (2006), “Social cohesion, institutions, and growth”, *Economics and Politics*, vol. 18, N° 2.

⁶ IMF (2015). “Causes and Consequences of income inequality. A global perspective”, Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>; World Bank (2016). “Taking on inequality: Poverty and Shared Prosperity”, Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>; OECD (2015), *In it Together: Why less inequality benefits all*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>

⁷ OECD (2015), *In it Together: Why less inequality benefits all*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>

⁸ Torche, Florencia (2014). “Movilidad Intergeneracional y Desigualdad: El Caso Latinoamericano”. *Annual Review of Sociology* Vol. 40: S2-1-S2-25. DOI: 10.1146/annurev-soc-062215-092006

⁹ Hoy, Chris; Summer, Andy (2016). Gasoline, guns, and giveaways: Is there new capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty? Center for Global Development. Working Paper 433.

Esto plantea un serio problema de distribución de los beneficios y las cargas del crecimiento económico entre distintos segmentos de la población¹⁰. Si bien el crecimiento de la economía desempeña un papel clave en la reducción de la pobreza, la evidencia sugiere que por sí mismo es insuficiente para lograr su erradicación y generar cambios estructurales sustentables en materia de equidad¹¹. La distribución de los beneficios del crecimiento es un factor crucial que es indispensable abordar. Sin embargo, pese al boom de las materias primas y a que no fue afectada de forma tan fuerte por la crisis económica global que inició en 2008, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo.

El desafío es mayor teniendo en cuenta que, aunque ha habido aprendizajes en construir políticas contracíclicas, los contextos de desaceleración o crisis han generado impactos desproporcionados sobre los hogares de menores ingresos y un debilitamiento de políticas redistributivas que permitirían beneficiar en mayor medida a la población en situación de pobreza¹². Existen *efectos asimétricos* de los ciclos recesivos sobre la población en situación de pobreza que no logran ser contrarrestados por periodos de expansión: cuando las personas de menores ingresos pierden empleos de calidad tienen mayores dificultades en recuperarlos. Además, es común que los jóvenes de familias en situación de pobreza tengan que interrumpir sus estudios para complementar los ingresos del hogar; mientras que los jóvenes de familias más adineradas pueden seguir estudiando, lo cual aumenta la brecha entre unos y otros¹³. En otras palabras, la volatilidad económica produce desigualdad y deja cicatrices difíciles de borrar.

A nivel empírico, la reducción de la pobreza puede explicarse por dos efectos distintos: por el incremento de los ingresos medios de la población o por una mejor distribución. En América Latina, por ejemplo, durante el período 2010-2014, la reducción de la pobreza se explica en un 70% por el *efecto ingreso* y en un 30% por el *efecto distribución*¹⁴. De hecho, en algunos países, las mejoras en el ingreso medio no se vieron reflejadas en reducciones sustanciales de la pobreza por efecto de una peor distribución, como fue el caso de Paraguay¹⁵. Con la desaceleración económica que enfrentan los países de América Latina, el *efecto ingreso* para la reducción de la pobreza se debilitará, con lo cual si se quiere continuar la reducción sostenida de la pobreza será necesario implementar un conjunto de políticas redistributivas más ambiciosas.

II. La política fiscal como herramienta esencial para erradicar la pobreza

Los Estados tienen la obligación internacional y regional de desarrollar políticas públicas sostenidas en el tiempo que tengan por finalidad eliminar la pobreza y la pobreza extrema, como así también asegurar progresivamente el pleno cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Para lograrlo, requieren contar con la disponibilidad

¹⁰ Fuentes Knight, Juan Alberto. (ed) (2014). Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, N° 128 (LC/G.2618-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹¹ Medina, Fernando y Galván, Marco (2014a). Sensibilidad de los índices de pobreza a los cambios en el ingreso y la desigualdad. Lecciones para el diseño de políticas en América Latina, 1997-2008. CEPAL. Serie Estudios Estadísticos. No. 87; Medina, Fernando y Galván, Marco (2014b). ¿Qué es el crecimiento propobre?. CEPAL. Serie Estudios Estadísticos. No. 89.

¹² Gregosz, David, ed. (2015). Política Monetaria y Fiscal: ¿Ha aprendido América Latina a mitigar los efectos de las crisis?, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., SOPLA - Programa Regional sobre Políticas Sociales, Santiago de Chile; Ronconi, L; Marongiu, F; Dborckin, D; Flic, G (2010), América Latina frente a la crisis internacional: características institucionales y respuestas de política. Fundación Carolina. CeALCI; Sánchez, M y Sauma, P (2011). Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina / coordinado por Quito : FLACSO, Sede Ecuador : CEPAL : Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA).

¹³ Valdés, María Fernanda (2017). Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy. Routledge. New York,

¹⁴ CEPAL (2016). Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2015. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf, págs. 21-22.

¹⁵ *Ibid.*, (2016). págs. 21-22.

de recursos económicos suficientes, invertidos de manera eficiente, equitativa y sostenible, bajo criterios de transparencia, participación y rendición de cuentas. El acceso a un trabajo decente y bien remunerado tiene una fuerte relación con la superación de la pobreza, pues los ingresos laborales son la principal fuente de ingresos de los hogares y es lo que les permite obtener sus medios de vida con autonomía¹⁶. Alcanzar esto, sin embargo, también depende de sistemas de educación, salud, protección social y programas y protecciones laborales bien financiados.

Es por ello que **no es posible analizar los esfuerzos que los estados realizan para eliminar la pobreza sin tener en cuenta su política fiscal** – entendida esta como la política sobre la recaudación y asignación de los recursos públicos. Movilizar recursos financieros para garantizar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales es esencial para avanzar progresivamente en la eliminación de la pobreza y la corrección de la desigualdad. Pese a ello, los principios de derechos humanos generalmente no son tomados en cuenta por los Estados en el diseño, implementación o evaluación de las políticas fiscales o tributarias. Aunque se han realizado esfuerzos por visibilizar la relación entre política fiscal y derechos humanos¹⁷, la evidencia del impacto de las políticas fiscales o tributarias regresivas sobre los derechos humanos en la región es escasa o ignorada por los Estados. Las alternativas para lograr políticas fiscales más justas, compatibles con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, merecen ser exploradas exhaustivamente¹⁸.

Las políticas fiscales, de carácter predominantemente regresivo¹⁹, no están sirviendo para corregir estos problemas estructurales. En los próximos párrafos aportaremos evidencias sobre la directa relación entre los niveles de pobreza y desigualdad, y las políticas fiscales que se implementan en la región, identificando posteriormente aquellos principios de derechos humanos que deben servir de guía en la elaboración e implementación de la política fiscal, para que la misma cumpla con una de sus finalidades fundamentales: la eliminación de la pobreza y la pobreza extrema y la reducción de la desigualdad.

a) Factores que limitan el rol de la política fiscal en la erradicación de la pobreza.

En el año 2010, la iniciativa Diálogo Interamericano realizaba el siguiente diagnóstico sobre el papel de la política fiscal en la reducción de la pobreza en América Latina:

“La política fiscal está fallando en reducir la pobreza y la desigualdad en la mayor parte de América Latina. Los gobiernos rara vez han generado altos niveles de ingresos. Los sistemas tributarios no han logrado desplazar la carga de ingresos a los hogares ricos. Los servicios públicos han sido a menudo de baja calidad. Los programas de pensiones, que por mucho son la parte más grande del gasto público en transferencias, benefician enormemente a la quinta parte más rica de la población. Los programas que evidentemente reducen la pobreza y la desigualdad, tales como los de transferencias monetarias condicionales, representan una proporción relativamente pequeña del gasto

¹⁶ *Ibid.*, (2016). págs. 89-142.

¹⁷ CESR, ACIJ, Dejusticia, CELS, FUNDAR, Grupo FARO, INESC, IBP, OXFAM. Política fiscal y Derechos Humanos en las Américas. Informe preparado con ocasión de la audiencia temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos en el marco del 156º periodo de sesiones de la CIDH, 2015. Disponible en: http://www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf

¹⁸ Ignacio Saiz, “[Resourcing Rights: Combating Tax Injustice from a Human Rights Perspective](#)”, en *Human Rights and Public Finance*, Nolan, O’Connell and Harvey (Eds.), Hart Publishing, 2013.

¹⁹ Se entiende que la política fiscal es progresiva cuando contribuye a corregir las desigualdades existentes; en cambio es regresiva cuando las agrava

público. Crear una política fiscal a favor de los pobres debería ser de alta prioridad para los gobiernos de la región. No obstante, tener éxito será difícil, ya que se requerirá de grandes cambios que serán duramente resistidos por aquellos que se benefician del status quo”²⁰

Aunque ha habido algunos progresos en incrementar el nivel y la progresividad del gasto social, la mayoría de estos problemas persisten. Y en la coyuntura actual, ante el agotamiento del superciclo de los commodities, no abordar estos problemas podría generar retrocesos en los logros que la región ha alcanzado en la reducción de la pobreza.

i) Baja recaudación

A lo largo del período comprendido entre 1990 y 2015, los niveles de gasto público en América Latina superaron a los ingresos totales (la excepción solo se registró en 2006 y 2007), lo cual muestra que los gobiernos no han diseñado estrategias para movilizar recursos en concordancia con las necesidades de gasto. Los ingresos tributarios son el principal componente de los ingresos totales en la región y, sin embargo, han sido insuficientes. En algunos países, de hecho, estos aportan casi el total de los ingresos públicos y, en promedio, representan el 81% de los ingresos totales²¹. Pese a que la recaudación tributaria en la mayoría de países de América Latina ha crecido impulsada por el crecimiento económico, las limitaciones de los sistemas tributarios son puestas en relieve por distintos organismos intergubernamentales e instituciones financieras. Los sistemas tributarios de la región aún mantienen una carga impositiva baja y, en algunos casos, altamente dependiente del sector extractivo. La presión tributaria promedio en la región (impuestos como porcentaje del PIB) era apenas del 21% del PIB en 2014, en comparación con el 34,4% en los países de la OCDE²². En promedio, los ingresos fiscales provenientes de los recursos naturales no renovables representaron un 5,5% de PIB en 2014, pero en países como Bolivia llegaban al 14% del PIB²³. A esto se suma la proliferación de numerosas y generosas deducciones de impuestos, exenciones y vacíos legales también reducen la recaudación tributaria: la CEPAL estima que tan solo la eliminación de gastos tributarios en el impuesto de renta de personas físicas reduciría la disparidad del ingreso promedio en América Latina entre el 10% más rico y más pobre de la población de 29,5 a 27,9 veces²⁴.

El informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, en el cual ha analizado la política fiscal y política tributaria como determinantes fundamentales en el goce de los derechos humanos, ha arrojado luz sobre las formas en que las prácticas de las empresas—como la evasión y elusión tributarias, y otras prácticas similares—quiebran su responsabilidad de respetar los derechos humanos en la medida en que estas actividades desfinancian los servicios públicos, y tienen un efecto negativo sobre los recursos potenciales dedicados a

²⁰ Puryear, Jeffrey y Malloy Jewers, Marlleen (2010). “La política fiscal y los pobres en América Latina”. Revista Síntesis No.3. Junio de 2010. Inter-american Dialogue. Disponible en: <https://studylib.es/doc/6050581/la-pol%C3%ADtica-fiscal-y-los-pobres-en-am%C3%A9rica-latina>

²¹ Arenas de Mesa, Alberto (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 3

²² Ibid., Arenas de Mesa (2016), pág. 59.

²³ OCDE (2017). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, 2017, Editions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/888933434309>

²⁴ Hanni, M; Martner, R; Podestá, A (2015). “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”. Revista CEPAL No. 116, Agosto de 2015. Disponible en:

http://biblioteca.hegoa.edu.es/system/ebooks/20195/original/El_potencial_redistributivo_de_la_fiscalidad_en_America_Latina.pdf?1468313075. Pág. 24.

la realización de estos derechos.²⁵ Las pérdidas por evasión y elusión se estiman en un 6,3% del PIB en América Latina –de los cuales 4% del PIB son por el impuesto a la renta-²⁶.

Todos estos factores, que mantienen a los países de la región en niveles relativamente bajos de ingresos públicos, claramente limitan la capacidad del Estado de reducir la pobreza y la desigualdad.

ii) Régimen tributario regresivo

Una segunda característica que impide que la política fiscal contribuya en mayor medida a la reducción de la pobreza es la inequidad tributaria. Aunque los sistemas tributarios, en general, tienen un menor impacto distributivo, este impacto es mucho menor en América Latina, donde explican un 9% de las mejoras distributivas, en comparación con un 17% en la OCDE y un 15% en la Unión Europea²⁷. Esto se explica por varios aspectos. En primer lugar, la estructura tributaria es desequilibrada y sesgada hacia los impuestos indirectos: mientras que los impuestos directos, y en particular la renta a personas naturales y los impuestos al patrimonio, están ampliamente subutilizados. En América Latina, menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos: solo 4,7% del PIB en comparación con un 13,8% en los países de la OCDE, entre 2010-2014²⁸. Pero, además, esa carga se concentra en empresas y muy poco en personas naturales. Mientras que en la OECD el 71,8% del recaudo por impuestos directos proviene de personas naturales y no de empresas, en América Latina la situación prácticamente se invierte: solo el 36% proviene de personas, frente a un 64% de empresas²⁹.

La inequidad también se expresa en que quienes se encuentran ubicados en el nivel más alto de ingresos tributan muy poco, bien sea porque las normas tributarias son muy laxas o porque tienen los medios para aprovechar los vacíos y deficiencias de dichas normas o buscar otros mecanismos para reducir las tarifas efectivas que pagan. Esto lleva a que, por ejemplo, el efecto distributivo del impuesto a la renta personal sea prácticamente nulo en América Latina, cuando en la Unión Europea es el instrumento redistributivo por excelencia. Algunos han denominado esta precaria utilización del impuesto a la renta personal a los más ricos la alergia latinoamericana³⁰. La CEPAL estima que con elevar la tarifa efectiva del impuesto a la renta al 20% para el decil de mayores ingresos, y al 10% para decil que le sigue, la relación de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre se reduciría de 29 a 6 veces, en caso de que los recursos recaudados se dirigieran al sector más pobre de la población³¹. Sin embargo, la concentración de poder en el

²⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Décimo sexta sesión, Informe de la Relatora Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos sobre tributación y derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/26/28, 22 de Mayo 2014.

²⁶ CEPAL (2016) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016, Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/2/S1600111_es.pdf, pag. 74.

²⁷ OCDE (2017). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, 2017, Editions OCDE, Paris, p'ag. 35.

²⁸ Op.cit., CEPAL (2016) Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016, pág. 46.

²⁹ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria en Colombia (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público, Disponible en: <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Informe%20Final.pdf>, pág. 64.

³⁰ Ver Tanzi, V. 2000. “Taxation in Latin America in the last decade”, paper presented in the conference on Fiscal and Financial Reforms in Latin America, Stanford University, November 2000; Bernardi L, Barreix A, Marenzi A, Profeta P. 2008. Tax Systems and Tax Reforms in Latin America. Routledge International Studies in Money and Banking; Jiménez JP, Podestá A. 2016. “Una alergia latinoamericana: la tributación sobre la renta personal”. https://alquimiaseconomicas.com/2016/12/20/una-alergia-latinoamericana-la-tributacion-sobre-la-renta-personal/#_ftn3

³¹ Op cit., Hanni, M; Martner, R; Podestá, A (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina y el Caribe, pág. 24.

legislativo en coaliciones de partidos políticos tradicionales refuerza la resistencia a poner a tributar a quienes tienen mayores ingresos³².

Estas características sumadas hacen que la tributación no contribuya sustancialmente a reducir la pobreza y la desigualdad. De hecho, en países como Brasil y Colombia, el peso que tienen impuestos indirectos como el IVA en los hogares de menores ingresos y la debilidad de los impuestos directos anula el efecto positivo que tiene el gasto social, con lo cual la política fiscal, paradójicamente, termina incrementando la pobreza³³. En varios países de la región, según la OCDE, las personas en situación de pobreza no son beneficiarios sino pagadores netos del sistema fiscal³⁴. Es necesario, por ende, priorizar estrategias de recaudación de recursos que eviten un impacto desproporcionado sobre la población en situación de pobreza, lo que significa priorizar el incremento de la tributación directa progresiva. El poder judicial en algunos países de la región ha protegido la afectación al derecho al mínimo vital de la población de menores ingresos, entre otros derechos de poblaciones vulnerables, ante reformas tributarias regresivas³⁵.

iii) Gasto social insuficiente y mal-distribuido

Si bien América Latina ha tenido notables progresos en aumentar el nivel y la progresividad del gasto social, este sigue siendo bajo para los estándares internacionales y, en algunas áreas, más que financiar derechos universales ha terminado por sostener ciertos privilegios. En promedio, el gasto social en la región es del 15% del PIB, 60% menos que el promedio de la OCDE. Los países con el menor nivel de gasto social (Honduras, El Salvador, Guatemala y Perú), son precisamente aquellos que menos logran reducir la desigualdad con el gasto público³⁶.

Por fallas estructurales de política pública, el gasto social en pensiones o en educación superior pública termina siendo regresivo. La existencia de cupos limitados y las diferencias en calidad en los sistemas educativos en sus primeras fases, termina por excluir de la educación superior pública a muchos jóvenes provenientes de familias de bajos ingresos. En 2007 se estimaba que más de la mitad de los beneficios del gasto público en educación superior iban para el 20% más rico de la población, mientras que menos de 2% de esos beneficios iba para el 20% más pobre³⁷. Las brechas en tasas de terminación de educación superior entre estos sectores reflejan que las disparidades en el gasto público pueden persistir: alrededor de 2011, si bien solo un 10,7% de los jóvenes entre 25 y 29 años lograban completar cinco años de educación superior, por cada 27 jóvenes pertenecientes al 20% más rico, solo uno perteneciente al 20% más pobre lograba concluir cinco años de estudios³⁸. En pensiones sucede algo similar, la exclusión de la población con trabajos informales o precarios, ha llevado a que el 40% más rico de la población reciba cerca del 80% de los beneficios de los programas de pensiones, mientras que el 40% más pobre reciba apenas el 10%³⁹. En materia de subsidios a fuentes de

³² Ardanaz, Martín. 2011. Why don't we tax the rich?: inequality, legislative malapportionment, and personal income taxation around the world / Martín Ardanaz, Carlos Scartascini. (IDB working paper series; 282). Inter-American Development Bank.

³³ Lustig, N. (2015), “Fiscal Redistribution In Middle Income Countries:: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 171, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrrwdt037mv-en>

³⁴ OCDE (2017). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, 2017, Editions OCDE, Paris, pág. 38.

³⁵ Ver Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-776 de 2003. Ver también Sentencia C-209 de 2016.

³⁶ Op. Cit., OCDE (2017). Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, 2017, pág. 33.

³⁷ Clements, B; Faircloth, C; Verhoeven, M (2007). Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues. IMF Working Paper No. 07/21, p. 24.

³⁸ Trucco, Daniela (2014) Educación y desigualdad en América Latina. Serie Políticas Sociales. No. 200. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). pp. 23-24

³⁹ Puryear, Jeffrey y Malloy Jewers, Marlellen (2010). “La política fiscal y los pobres en América Latina”. Revista Síntesis No.3. Junio de 2010. Inter-american Dialogue. Disponible en: <https://studylib.es/doc/6050581/la-pol%C3%ADtica-fiscal-y-los-pobres-en-am%C3%A9rica-latina>

energías, se estima que en varios países de la región el 10% de mayores ingresos recibe en promedio hasta cinco veces más de esta clase de subsidios que el 10% más pobre⁴⁰.

III. Los derechos humanos como guía normativa para una política fiscal justa que combata la pobreza.

La política fiscal es una política pública y, como tal, está sujeta a las obligaciones en materia de derechos humanos que tienen los Estados. Los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación: la movilización de los recursos necesarios para financiar el progreso social hasta ‘el máximo de los recursos disponibles’; la redistribución de la riqueza para reducir la desigualdad socio-económica; la rendición de cuentas entre el Estado y la ciudadanía; y la corrección de las deficiencias del mercado y la protección de los bienes comunes, incluido el medio ambiente. Los principios contenidos en los tratados de derechos humanos tienen el potencial de cambiar la forma en que éstas políticas se diseñan, formulan e implementan. La incorporación de los derechos humanos en la política fiscal puede conducir a una mayor sensibilidad de los gobiernos respecto a las reivindicaciones de la ciudadanía y al fortalecimiento de las instituciones de control y auditoría, para someter la política fiscal a los estándares más rigurosos de transparencia, eficiencia, participación y rendición de cuentas efectiva.

Una buena política fiscal no sólo promueve estabilidad y crecimiento macroeconómico, es también una herramienta poderosa para reducir directamente la pobreza y la desigualdad. Muchos gobiernos alrededor del mundo han recaudado y gastado fondos para construir los activos de los pobres y para redistribuir directamente los ingresos, mejorando exitosamente el bienestar social y construyendo sociedades más prósperas y equitativas.⁴¹

Los principios de derechos humanos constituyen un marco fundamental para apuntalar esas funciones clave de la política fiscal y la tributación: la **movilización de los recursos** para financiar los derechos hasta ‘el máximo de los recursos disponibles’; la **redistribución de la riqueza** para reducir la desigualdad de ingresos y otras desigualdades; y la **rendición de cuentas** entre el Estado y la ciudadanía. La política fiscal puede contribuir también a la **corrección de las deficiencias del mercado y la protección de los bienes comunes**, incluido el medio ambiente. Estos principios contenidos en los tratados de derechos humanos, proveen los parámetros normativos para someter las políticas fiscales y los presupuestos al escrutinio de los derechos. A su vez, tienen el potencial de cambiar la forma en que éstas políticas se diseñan, formulan e implementan, con el objetivo de ponerlas al servicio del desarrollo humano, la reducción de la pobreza y de la realización de los derechos.

La política fiscal se compone principalmente por los gastos públicos -reflejados en los presupuestos estatales- y los ingresos públicos -provenientes mayoritariamente de los impuestos-. Ambas funciones, intrínsecamente relacionadas, son fundamentales para la eliminación de la pobreza y la realización de los derechos humanos. Las normas de

⁴⁰ Paz Arauco, Verónica, George Gray Molina, Wilson Jiménez Pozo, and Ernesto Yáñez Aguilar. 2014. “Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia.” In Lustig, Nora, Carola Pessino and John Scott. 2014. Editors. *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*. Special Issue. *Public Finance Review*, May, Volume 42, Issue 3. (September 22, 2014); Llerena Pinto, Freddy Paul, María Christina Llerena Pinto, Roberto Carlos Saá Daza, and María Andrea Llerena Pinto. 2015. *Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador*. CEQ Working Paper No. 28, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, February.

⁴¹ La política fiscal y los pobres en América Latina, Inter-American Dialogue, 2010, disponible en: http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/Final%20Policy%20Brief_3_Sp%2008%2020.pdf

derechos humanos se aplican a todos los aspectos de la política fiscal, brindando una serie de parámetros y directrices aplicables a las fases del ciclo de diseño, elaboración, implementación y evaluación de la política.

Las obligaciones de derechos humanos no establecen políticas fiscales específicas, dado que los Estados tienen la facultad de formular las políticas más adecuadas a sus circunstancias. Sin embargo, una amplia gama de tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y la Convención sobre los Derechos del Niño, impone límites a la discrecionalidad de los Estados en la formulación de las políticas fiscales. Con el fin de garantizar que los Estados respeten, protejan y cumplan los derechos y para ayudarlos en la apertura de un espacio fiscal hacia la realización de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza, las políticas fiscales deben guiarse por las obligaciones impuestas por estos tratados.⁴²

a) Asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos

Una de las obligaciones principales que tienen los Estados en relación a aquellas personas que se encuentran en pobreza y pobreza extrema es garantizar los niveles mínimos esenciales de todos los derechos humanos, realizando todos los esfuerzos de política pública necesarios –incluida la recaudación fiscal– y priorizando la asignación de recursos para garantizar dicho fin.

Los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención Americana de Derechos Humanos tienen la obligación inmediata de satisfacer, al menos, niveles esenciales mínimos de los DESC. Estos niveles mínimos esenciales de derechos son cruciales para asegurar un nivel de vida adecuado, a través de la subsistencia básica, atención primaria de salud esencial, vivienda básica y las formas básicas de educación para todos los miembros de la sociedad.

La insatisfacción de los niveles más básicos de los derechos constituye una fuerte evidencia de incumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que el cumplimiento de las obligaciones mínimas: *“debe ser la primera prioridad en las decisiones presupuestarias y de política. Los gobiernos deben hacer todo lo posible para que los limitados recursos de que dispongan se destinen a conseguir, por lo menos, un nivel mínimo de disfrute de los derechos, como garantizar el acceso universal a la educación primaria obligatoria y gratuita y que todos tengan acceso a una atención médica básica y a los medicamentos esenciales.”*⁴³

Incluso en tiempos de graves limitaciones de recursos, los Estados deben demostrar que han realizado todos los esfuerzos para utilizar todos los recursos que están a su disposición, incluyendo recursos que potencialmente podrían ser recolectados a través de impuestos, o lucha contra la evasión fiscal y otros flujos financieros ilícitos, en un esfuerzo por satisfacer, de modo prioritario, niveles mínimos.⁴⁴

b) Movilizar “el máximo de los recursos disponibles” para la realización progresiva de los DESC

⁴² Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2014, “Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Magdalena Sepúlveda Carmona”. A/HRC/26/28

⁴³ Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Período de sesiones sustantivo de 2007. Tema 14 g) del programa provisional. Documento UN E/2007/82. Párr. 57

⁴⁴ A/HRC/26/28, punto 27 (traducción libre)

La obligación del Estado de usar el máximo de los recursos de que dispone va más allá de asignar los recursos disponibles de manera efectiva, pues conlleva la obligación de ‘movilizar recursos’ para incrementar la disponibilidad de recursos de manera equitativa. El análisis de la política fiscal desde el punto de vista de los derechos humanos se ocupa tanto de la generación de recursos financieros como del gasto.

El PIDESC, en su artículo 2.1, establece que *“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”* Y en el ámbito regional, la Convención Americana en su artículo 26 establece una variación en la redacción al referirse al desarrollo progresivo de los DESC *“en la medida de los recursos disponibles”*. El Protocolo de San Salvador, sin embargo, en su Art. 1 ha desarrollado el principio de modo similar al Art. 2.1 del PIDESC.⁴⁵

Al interpretar el contenido del mandato a los Estados de adoptar medidas *“hasta máximo de los recursos de que disponga”*, el Comité DESC ha indicado que *“En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles”*⁴⁶ Asimismo, tribunales nacionales en algunos países de la región ya han empezado a esbozar en su jurisprudencia la aplicación del mencionado principio y las obligaciones que de éste se derivan.

En este sentido, los bajos niveles de recaudación de impuestos tienen un impacto desproporcionado en los sectores más pobres de la población y constituyen un obstáculo importante a la capacidad del Estado para financiar los servicios públicos y programas sociales. La falta de acceso a servicios de calidad es un elemento constitutivo de la pobreza y las personas que viven en la pobreza son particularmente dependientes de los servicios públicos, al no poder pagar por alternativas privadas. Un Estado que no toma fuertes medidas para abordar el abuso fiscal no puede decirse que dedica el máximo de recursos disponibles para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, los altos niveles de fraude fiscal socavan los principios de igualdad y no discriminación, dado que los evasores terminan pagando menos que los contribuyentes con la misma - o incluso menor - capacidad de pago.⁴⁷

c) Realización progresiva y no regresividad de los DESC

Los principales tratados de derechos humanos reconocen que, dadas las limitaciones de recursos, los DESC solo pueden ser asegurados en su nivel pleno de forma paulatina. Pero también establecen que los Estados deben, de forma inmediata, adoptar todas las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente su plena efectividad.

⁴⁵ *“Obligación de Adoptar Medidas: Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo” (art.1) . Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*

⁴⁶ Comité DESC, Observación General Nro. 4 relativa al derecho a una vivienda adecuada.

⁴⁷ A/HRC/26/28 (Traducción libre)

La Convención Americana de Derechos Humanos, en su Art 26, establece respecto al desarrollo progresivo de los DESC que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

La rendición de cuentas de un Estado sobre si está adoptando las medidas para lograr de manera progresiva la realización de los DESC de su población implica necesariamente la evaluación de su política fiscal. Las brechas y deficiencias en la implementación de las políticas y programas destinados a proteger, respetar y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales son a menudo causadas por, o están relacionadas con, un financiamiento inadecuado o ineficiente de dichas políticas. Los retos para el monitoreo y la exigibilidad de la obligación de los Estados de adoptar medidas para el logro progresivo de los derechos humanos económicos y sociales no son, por lo tanto, menores. Suponen un abordaje integral que triangule el nivel de goce de derechos, los esfuerzos del Estado a nivel de normativo y de políticas y los recursos dirigidos a su cumplimiento.⁴⁸

La **prohibición de regresividad** de los DESC se deriva del deber de progresividad de estos derechos. Significa que no les está permitido a los Estados adoptar medidas regresivas deliberadas, es decir, medidas que supongan el deterioro del nivel de cumplimiento de un derecho. Si se adoptaran medidas deliberadamente regresivas, “*corresponde al Estado parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado.*”⁴⁹ Es decir, toda acción que suprima, restrinja o limite el contenido de derechos ya garantizados constituye una violación *prima facie* de los derechos humanos.

En realidades de estancamiento económico, recesión o crisis económica como las que se están iniciando en la región, los principios de *progresividad y no regresividad* en el ejercicio de los DESC cobran especial relevancia. En 2012, en medio de la crisis económica europea, el Comité DESC emitió una ‘carta a los Estados’ parte del PIDESC recordándoles los requisitos que las medidas de austeridad o recortes presupuestales deben contemplar, en la que se establece que

“Las crisis económicas y financieras y una ausencia del crecimiento impiden la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales y pueden conducir a la regresividad en el goce de esos derechos. El Comité entiende que algunos ajustes en la implementación de estos derechos contenidos en el Pacto son inevitables algunas veces. Sin embargo, los Estados Parte no deben actuar en violación a sus obligaciones bajo el Pacto. En tales casos, el Comité enfatiza que cualquier cambio o ajuste en la política tiene que cumplir con los siguientes requisitos: **en primer lugar**, la política es una medida temporal que abarca sólo el período de la crisis; **en segundo lugar**, la política es necesaria y proporcionada, en el sentido que, la adopción de cualquier otra política, o la omisión de actuar, sería más perjudicial para los derechos económicos, sociales y culturales; **en tercer lugar**, la política no es discriminatoria y comprende todas las medidas posibles, incluidas las medidas fiscales, para apoyar las transferencias sociales y mitigar

⁴⁸ CESR (2013) *The OPERA framework. Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights*. Disponible en: <http://cesr.org/downloads/the.opera.framework.pdf>

⁴⁹ Así lo ha señalado explícitamente el Comité DESC en las Observaciones Generales sobre el derecho a la salud (Párr. 32), a la educación (Párr. 45), al agua (Párr. 19) y a la protección de los intereses morales y materiales del autor (Párr. 27).

las desigualdades que pueden aumentar en tiempos de crisis, y para garantizar que los derechos de las personas y grupos desfavorecidos y marginados, no son afectados de manera desproporcionada; **en cuarto lugar**, la política identifica el contenido mínimo esencial de los derechos, o un piso de protección social, según lo desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo, y asegura la protección de este contenido básico en todo momento.”⁵⁰

d) Principio de igualdad y no discriminación

El principio de igualdad y no discriminación es uno de los principios centrales del derecho internacional de los derechos humanos. En el ámbito regional, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su art. 24, establece que “*Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley*”; sin embargo, pese al amplio reconocimiento normativo y al consenso internacional sobre la importancia del principio de igualdad y no discriminación en el acceso y el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados de la región mantienen políticas públicas, incluida la política fiscal, que discriminan tanto directa como indirectamente.

La *discriminación directa* entraña un trato diferencial por un criterio sospechoso que no tiene ninguna justificación razonable, por ejemplo, cuando el sistema tributario establece obligaciones más onerosas contra un grupo poblacional sin ninguna justificación, incluso en proporción inversa a su capacidad de pago. En la región, los sistemas tributarios son globalmente regresivos, y las cargas tributarias están sesgadas en contra de los ingresos laborales y a favor de los ingresos del capital, lo cual tienen un impacto discriminatorio contra los sectores de menores ingresos.⁵¹

La *discriminación fiscal indirecta* se configura cuando en presencia de una discriminación formal o material contra un grupo poblacional el Estado no destina hasta el máximo de los recursos disponibles para erradicarla. Por ejemplo, al no asignar recursos para garantizar un derecho vulnerado en proporción al déficit de goce del derecho que tienen las personas o grupos afectados.

La transferencia y redistribución de la riqueza a través de impuestos tiene el potencial de corregir las discriminaciones sistémicas (basadas en género, raza, edad, orientación sexual, discapacidad, condición socioeconómica, lugar de procedencia, entre otras razones) y promover el progreso hacia la igualdad sustantiva. Estos son objetivos fundamentales de los derechos humanos y, además, son conducentes a la reducción sostenible de la pobreza.⁵²

En consecuencia, además de ser un instrumento de recaudación esencial para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, la implementación de algunos tributos puede constituirse en un instrumento clave que orienta, por ejemplo, el funcionamiento de determinados mercados para garantizar la satisfacción de las necesidades de los sectores sociales menos favorecidos, proteger determinados bienes –como la salud o el ambiente sano–, reducir las desigualdades y eliminar la pobreza.

⁵⁰ Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Carta abierta a los Estados Partes, 48 período de sesiones, 16 de Mayo de 2012*, “*Open letter to all state parties on the protection of the Covenant Rights in the context of the economic and financial crisis*.” (traducción libre).

⁵¹ Alicia Bárcena y Narcís Serra (Eds), *Reforma Fiscal en América Latina: ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Fundación CIDOB, Barcelona 2012; además ver Banco Interamericano de Desarrollo, *Recaudar no basta*, 2013.

⁵² A/HRC/26/28, punto 44. (traducción libre)

e) *Transparencia, participación y rendición de cuentas.*

La naturaleza de los derechos implica la existencia de mecanismos para hacerlos exigibles y la participación informada de las personas en las decisiones que pueden afectar sus derechos. El Artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos protege el derecho y la libertad de buscar y recibir información.⁵³ La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁵⁴ reconoce que el acceso a la información es un derecho universal y expresamente estableció el derecho de “buscar y recibir información” del gobierno.

En relación específica con los DESC, el documento de “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, incorpora el acceso a la información y la participación como indicadores transversales para medir el progreso en la realización de los DESC, en él establece que *“El adecuado acceso a información pública es una herramienta clave para la participación ciudadana en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. De allí que es necesario contar con un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente”*⁵⁵

El acceso a la información es particularmente relevante en el ámbito de la movilización de los recursos financieros públicos. Las políticas fiscales deben ser sometidas al escrutinio de la población durante las etapas de diseño, implementación y evaluación, y teniendo en consideración las asimetrías de poder, experiencia e intereses en el debate, se deben tomar medidas específicas para garantizar la igualdad de acceso y oportunidades para participar, sobre todo para las personas que viven en la pobreza.⁵⁶

La Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) es una red de gobiernos, instituciones financieras internacionales y organizaciones de la sociedad civil para promover normas sobre transparencia fiscal y participación. Los Principios de alto nivel sobre transparencia fiscal, participación y rendición de cuentas (ratificados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012) han servido como marco conceptual para alinear el Código de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) (revisado en 2015), la Encuesta de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership, los Principios de Gobernabilidad Presupuestara de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2014) y los Indicadores de Rendición de cuentas financiera y gasto público (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) (2015). El código de Transparencia del FMI, la Encuesta de Presupuesto Abierto y los Principios y Toolkit de transparencia fiscal de la OCDE ahora incluyen principios y apartados sobre participación pública en políticas fiscales desde una perspectiva de derechos humanos.

f) *Obligaciones extraterritoriales en materia fiscal en relación con la erradicación de la pobreza*

⁵³ Este artículo establece que *“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (...)”*.

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, <http://cidh.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm> OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008.

⁵⁶ A/HRC/26/28,

Las obligaciones de los Estados se extienden a lo que ocurre también fuera de su territorio. Los Principios Rectores de Pobreza Extrema y Derechos Humanos establecen que *“los Estados deben tener en cuenta sus obligaciones internacionales de derechos humanos al concebir y aplicar todas las políticas, incluidas las políticas tributarias, fiscales [...] Los compromisos de reducir la pobreza que ha asumido la comunidad internacional no deben considerarse aisladamente de las políticas y decisiones internacionales y nacionales, algunas de las cuales pueden generar condiciones que creen, mantengan o aumenten la pobreza, internamente o fuera del propio territorio”*⁵⁷. En esta medida, *“antes de concertar cualquier acuerdo internacional, o de aplicar cualquier medida de política, los Estados deben evaluar si es compatible con sus obligaciones internacionales de derechos humanos”*⁵⁸.

Los órganos de derechos humanos y expertos independientes de la ONU están aplicando cada vez más las normas sobre obligaciones extraterritoriales en derechos humanos a la política fiscal, incluidos las normas sobre derechos de las mujeres o de los niños y niñas. El Comité DESC ha emitido fuertes pronunciamientos y recomendaciones al respecto. En sus observaciones finales sobre el Reino Unido, expresó su preocupación por *“la legislación sobre el secreto financiero y la permisividad de las normas sobre el impuesto de sociedades, que están afectando a la capacidad del Estado parte, así como de otros Estados, de cumplir con su obligación de movilizar la mayor cantidad de recursos disponibles en apoyo del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales”* e instó al Estado a tomar *“medidas estrictas para combatir el abuso fiscal, en particular el cometido por empresas y personas con grandes patrimonios”*⁵⁹. En el caso de Honduras, también recomendó adoptar medidas estrictas frente a los flujos financieros ilícitos y el fraude y la evasión fiscal⁶⁰. Pronunciamientos similares ha realizado el Comité CEDAW⁶¹ y el Comité de Derechos del Niño⁶².

Los Estados deben, entonces, abstenerse de adoptar políticas que puedan afectar la capacidad de otros Estados para movilizar hasta el máximo de los recursos para la realización progresiva de los DESC y erradicar la pobreza en otras jurisdicciones. Asimismo, los Estados tienen una obligación positiva de cooperación para diseñar políticas internacionales que faciliten el cumplimiento de esta obligación. En efecto, los Principios Rectores de Pobreza Extrema y Derechos Humanos establecen que *“los Estados deben adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas, ya sea individual o colectivamente, para crear un entorno internacional propicio a la reducción de la pobreza, en particular en las cuestiones relacionadas con [...] la tributación, las finanzas [...] y la cooperación para el desarrollo. Esto significa cooperar también con el fin de movilizar el máximo de recursos disponibles para la realización universal de los derechos humanos”*⁶³

IV. Conclusiones y recomendaciones

⁵⁷ Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2012). Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (A/HRC/21/39), pág. 61. http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf

⁵⁸ *Ibid.*, pág. 61.

⁵⁹ Comité DESC. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. (E/C.12/GBR/CO/6). pág. 17.

⁶⁰ Comité DESC, Observaciones finales sobre Honduras. (E/C.12/HND/CO/2, par. 16-17. Ver también Comité DESC, Observaciones finales sobre Paraguay (E/C.12/PRY/CO/4), pág. 10 E/C.12/NAM.CO/1 (Mar. 23, 2016).

⁶¹ CEDAW Committee, Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Switzerland, pág. 40.

⁶² Comité de Derechos del Niño (2016), Comentario General No.19 sobre gasto público para la realización de los derechos de los niños (CRC/C/GC/19), pág. 74–77,

⁶³ Oficina de las Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (2012). Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos (A/HRC/21/39), pág. 96.

Como ha quedado reflejado, la política fiscal es una política pública esencial para eliminar la pobreza y la pobreza extrema en las Américas. Es por ello que resulta fundamental que, en la elaboración del informe temático especial sobre pobreza y derechos humanos, se analice y se establezcan estándares normativos regionales sobre las políticas fiscales y se formulen directrices y recomendaciones orientadas a que los Estados de la región adopten políticas fiscales justas, progresivas y dirigidas a garantizar los derechos humanos en la región.

Por último, ponemos a disposición de la Comisión toda la información adicional que sea necesaria sobre los puntos abordados, así como los aprendizajes, lecciones y reflexiones producidas en los varios años de trabajo conjunto sobre la política fiscal y los derechos humanos en las Américas⁶⁴.

Acerca de las organizaciones que suscribimos este documento

El **Center for Economic and Social Rights (CESR)** es una organización internacional no gubernamental con sede en Nueva York y base en Lima y en Washington DC, que trabaja para que se reconozcan y garanticen los derechos económicos y sociales como herramienta poderosa para la justicia social y la dignidad humana. CESR saca a la luz patrones de violaciones a los derechos económicos y sociales mediante investigaciones interdisciplinarias que combinan el análisis jurídico y socioeconómico. CESR aboga por reformas en materia de política económica, fiscal, social y de desarrollo, tanto a nivel internacional como regional y nacional, para que los Estados cumplan con sus obligaciones de derechos humanos y rindan cuentas por ellas.

La **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)** es una organización no gubernamental dedicada a la defensa de los derechos humanos de sectores vulnerados de la sociedad y al fortalecimiento de la democracia en Argentina, promoviendo el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos desaventajados y la erradicación de toda práctica discriminatoria, y contribuyendo al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas.

El **Centro De Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)** es una organización colombiana con vocación regional e internacional, localizada en Bogotá. Su misión es impulsar la construcción de una ciudadanía sin exclusiones y la vigencia de la democracia, el Estado social de derecho y los derechos humanos. Dejusticia desarrolla sus actividades a través de investigaciones jurídicas y socio-jurídicas que se ven reflejadas en publicaciones académicas y documentos de política pública; intervenciones públicas; participación en debates, foros, redes y observatorios; participación en litigios estratégicos y asesorías de interés público; actividades de formación y presencia en medios de comunicación.

El **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina. Entre sus objetivos se encuentran: denunciar las violaciones de los derechos humanos, incidir en los procesos de formulación de políticas públicas, impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

⁶⁴ Ver CESR, ACIJ, Dejusticia, CELS, FUNDAR, Grupo FARO, INESC, IBP, OXFAM. Política fiscal y Derechos Humanos en las Américas. Informe preparado con ocasión de la audiencia temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos en el marco del 156º periodo de sesiones de la CIDH, 2015. Disponible en: http://www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación es una organización de la sociedad civil plural e independiente — con sede en México— que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Con su quehacer busca avanzar hacia la democracia sustantiva y contribuir a generar cambios estructurales que transformen positivamente las relaciones de poder entre sociedad y gobierno en el respeto de los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos para generar condiciones de vida digna y bienestar para todas y todos.

El Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) es una organización no gubernamental, sin fines lucrativos, no partidaria y con finalidad pública. La acción de INESC está orientada a ampliar la participación social en espacios de deliberación de políticas públicas. En sus intervenciones sociales utiliza el presupuesto como instrumento de fortalecimiento y de promoción de derechos y da ciudadanía. Para aumentar el impacto de sus acciones, INESC trabaja en estrecha colaboración con otras organizaciones, movimientos y colectivos sociales.

International Budget Partnership (IBP) colabora con organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo para utilizar el análisis y la incidencia presupuestarios como herramienta para mejorar una gobernanza efectiva y reducir la pobreza. El propósito de IBP es asegurar que los presupuestos gubernamentales sean más sensibles a las necesidades de las personas pobres y de bajos ingresos en la sociedad y en consecuencia, hacer que los sistemas presupuestarios sean más transparentes y rindan cuentas al público.