

LAS IDEAS COMO CAMPO DE BATALLA:

Desmontando la austeridad y otros mitos contra la justicia fiscal

DICIEMBRE 2019



INFORME



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

LAS IDEAS COMO CAMPO DE BATALLA:

Desmontando la austeridad y otros
mitos contra la justicia fiscal

Diciembre, 2019

Con el apoyo de



FORDFOUNDATION

© Center for Economic and Social Rights

Contenido

| | |
|--|----|
| Agradecimientos | I |
| Introducción | 1 |
| Mito 1: “La política fiscal es un asunto netamente técnico que poco tiene que ver con los derechos” | 3 |
| Mito 2: “No hay dinero para tanto derecho” | 5 |
| Mito 3: “El crecimiento económico basta y es lo prioritario” | 7 |
| Mito 4: “El Estado es excesivamente grande e implica un gasto insostenible” | 10 |
| Mito 5: “El déficit es el gran problema y la sostenibilidad fiscal exige eliminarlo” | 13 |
| Mito 6: “En tiempos de dificultad, la austeridad fiscal es el único camino” | 16 |
| Mito 7: “La austeridad es un sacrificio a corto plazo para obtener ganancias a largo plazo” | 19 |
| Mito 8: “El sistema tributario debe ser competitivo, y eso se logra bajando impuestos a las corporaciones y a los más ricos” | 22 |
| Mito 9: “No es a través del sistema tributario que se puede lograr mayor igualdad” | 25 |
| Mito 10: “Con combatir la corrupción basta y no serían necesarias reformas tributarias estructurales” | 28 |
| Conclusión: Del debate a la acción: las reformas tributarias estructurales no dan espera | 31 |
| Referencias | 33 |

Agradecimientos

Este informe fue elaborado por Sergio Chaparro y Olivia Minatta, con contribuciones de Kate Donald e Ignacio Saiz. Queremos agradecer a las personas que bien sea a través de entrevistas o diálogos informales han inspirado los planteamientos de este documento. En primer lugar, a las organizaciones que, junto con CESR, integran la Iniciativa por los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal, y en particular a las siguientes personas: Dalile Antunez, Carmen Ryan y Julieta Izcurdia de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ); Eduardo Reese, Leandro Vera y Luna Miguens del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Rodrigo Uprimny, Alejandro Rodríguez y Diana Guarnizo del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); Carlos Brown y Ivan Benunea de Fundar - Centro de Análisis e Investigación; Lara Pietrocovsky, Nathalie Begin y Livi Gerbase del Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC); Adrián Falco y Grazielle David de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe; y María Emilia Mamberti del Centro para la Implementación de Derechos Constitucionales (CIDC). También queremos agradecer especialmente a las siguientes personas que con sus puntos de vista han contribuido a este informe: Luis Carlos Reyes del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana; Leonardo Vera de la Universidad Central de Venezuela; Mario Valencia de Cedetrabajo y la Red de Justicia Tributaria en Colombia; Luis Moreno y Rodolfo Bejarano de Latindadd; Paolo de Renzio y Alexander Ciccione del International Budget Partnership; Jonathan Báez de la Unidad de Análisis y Estudios de Coyuntura de la Universidad Central del Ecuador; Carlos Casas del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES); Pedro Rossi del Centro de Estudios de Coyuntura y Política Económica - Unicamp; María Fernanda Valdés de la Fundación Friedrich Ebert (Fescol); Horacio Corti del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires; Ricardo Martner y Magdalena Sepúlveda de la Comisión Independiente para la Reforma a la Tributación Corporativa Internacional (ICRICT), y Rosa María Cañete de la Campaña Iguales-OXFAM.



Esta imagen de una huelga nacional en Colombia es reproducida por cortesía de @DiegoEnLaLucha/Twitter.

Introducción

Las reformas fiscales son una condición indispensable para que América Latina pueda resolver sus principales desafíos. La región no podrá superar sus déficits en derechos y consolidar una senda de desarrollo sostenible si no logra movilizar más recursos públicos para asignarlos a las siguientes prioridades:

- Enfrentar el cambio climático y mitigar sus potenciales consecuencias catastróficas.
- Erradicar la pobreza e implementar un piso de protección social universal.
- Brindar servicios sociales básicos como derechos y no solo como privilegios para quien pueda pagarlos.
- Cumplir con los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Recuperar los recursos que se pierden producto de la corrupción, la evasión y elusión fiscal, y los flujos financieros ilícitos contribuiría de forma significativa a superar la brecha de financiamiento existente para hacerle frente a estos retos. No obstante, los Estados de la región tendrían que realizar adicionalmente reformas tributarias estructurales con un amplio alcance redistributivo.¹ El sector privado no sustituye al Estado en su deber de movilizar recursos para garantizar los derechos.

Desde hace varios años, organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), e incluso varias voces dentro del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), han coincidido con organizaciones de la sociedad civil y otros actores en la necesidad de avanzar hacia políticas fiscales más progresivas -en las que quienes tienen mayor capacidad de pago paguen más- para lograr que los sectores de ingresos medios y bajos no sean quienes asuman la carga más pesada. Pese al consenso sobre puntos como la necesidad de aumentar la presión tributaria mediante impuestos directos progresivos, eliminar los beneficios tributarios que han resultado ineficaces y fortalecer las administraciones tributarias para perseguir la evasión y combatir la elusión fiscal, persisten bloqueos políticos que han impedido llevar a cabo reformas ambiciosas que corrijan estos problemas.

En gran medida, dichos bloqueos se deben a una serie de *mitos* contra reformas fiscales estructurales, favorecidos por una persistente asimetría de poder de los más ricos y de las corporaciones frente a movimientos sociales y al interés ciudadano en general. Asimetría que, por otra parte, se refuerza cuando la desigualdad económica se traduce también en desigualdades sociales y políticas.

Cuando se habla de *mitos*, se hace referencia a historias imaginarias que alteran las verdaderas cualidades de una cosa y les dan más valor del que tienen en realidad. Aunque en literatura los mitos tienen su valor propio, la metáfora es útil para pensar el efecto pernicioso que algunas falsas creencias que se asumen como dogmas pueden tener en el debate público. La resistencia por parte de grupos de interés a reformas tributarias que puedan afectarlos no opera solo mediante el cabildeo o la captura del

Estado, sino también a través de creencias no sustentadas que terminan por reproducirse ampliamente y que han llegado a bloquear reformas tributarias necesarias en los países de la región, alimentadas por la falta de información y la opacidad que caracteriza a las discusiones fiscales. Un debate basado en evidencia, entonces, se torna fundamental no solo para avanzar hacia políticas redistributivas a largo plazo, sino también para exigir medidas más concretas que podrían implementarse de inmediato.

Este documento tiene como propósito enfrentar algunos de los mitos más frecuentes que se han esgrimido para oponerse a reformas fiscales estructurales de corte progresista en América Latina. La identificación de tales mitos se realizó mediante entrevistas a protagonistas directos del debate fiscal en la región en los últimos años, así como a través del análisis de prensa y otra bibliografía secundaria sobre estas reformas. Cabe señalar que en la identificación de los mitos es importante distinguir entre las objeciones razonables y los recursos retóricos que se mezclan en los argumentos contra estas reformas. El desmonte de los *mitos* exige una tarea de contraste permanente con los planteamientos teóricos y la evidencia empírica más sólida disponible, tarea frente a la cual este documento sugiere apenas unas líneas de argumentación que puedan ser útiles para quienes coincidan en el propósito de defender reformas tributarias estructurales que sirvan al propósito de reducir la desigualdad, garantizar los derechos y promover el desarrollo sostenible.

Mito 1

“La política fiscal es un asunto netamente técnico que poco tiene que ver con los derechos”

Una concepción todavía muy arraigada entre quienes deciden los asuntos relacionados con la movilización y la asignación de los recursos es que las políticas fiscales deben decidirse únicamente en instancias especializadas o en los espacios políticos tradicionales. Un prejuicio que alimenta este mito es el de que el personal técnico de los departamentos de planeación o los ministerios de finanzas tienen, por sí solos, las respuestas más adecuadas para el manejo de las finanzas públicas. Para algunos incluso, el escrutinio democrático de estas instancias o una excesiva influencia de las demandas ciudadanas puede llevar a decisiones irresponsables o a un “populismo fiscal” contraproducente.

Esta posición desconoce que la forma en que los Estados movilizan y administran los recursos públicos es una actividad cada vez más regulada por normas de justicia, tanto procedimentales como sustantivas, entre las cuales las normas de derechos humanos juegan un papel clave. El rol crucial que la política fiscal -entendida como el conjunto de instrumentos que gobierna las relaciones entre el Estado y la ciudadanía en los asuntos relacionados con los recursos públicos- tiene para garantizar los derechos y cumplir otros fines esenciales de los Estados, ha llevado a que las sociedades democráticas definan marcos normativos para regularla.

¿Sabías que...?

Las obligaciones internacionales de derechos humanos limitan, exigen y orientan las acciones estatales en pos de garantizar los derechos de la población. Estas acciones comprenden también los procesos de reformas económicas, incluidas las reformas fiscales.²

Varios organismos internacionales, y las propias constituciones de los países, han reconocido que las normas de derechos humanos tienen plena aplicación a las políticas fiscales.³ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴ y el Comité de Derechos del Niño,⁵ por ejemplo, han ido elaborando una doctrina sólida en el tema, y varios procedimientos especiales de Naciones Unidas han puesto el foco sobre las políticas tributarias y de gasto público.⁶ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a su vez, ha reiterado en varias oportunidades que “los principios de derechos humanos constituyen un marco que apunala las funciones clave de la política fiscal y la tributación” y que se trata de “principios fundamentales plenamente aplicables a las políticas fiscales”. En tal sentido, “deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias”.⁷

La política fiscal es, por ende, un asunto de derechos humanos. Como tal, no puede desvincularse de las obligaciones normativas que tienen los Estados, ni considerarse como un asunto netamente técnico frente al cual las entidades responsables de formularla tengan plena discrecionalidad.

Mantener la postura de que los derechos humanos no tienen nada que hacer en el ámbito de la política fiscal, y viceversa, implicaría lisa y llanamente asumir que éstas nada tienen que ver con cuestiones como cuántos niños y niñas –y de qué etnia, raza, género o clase social– acceden a una educación formal de calidad, cuántos adultos mayores poseen una pensión mínima para vivir dignamente, cuántas mujeres acceden a empleos decentes, o qué grupos sociales poseen acceso a un servicio de salud adecuado. La política fiscal determina el alcance de los derechos, pues en ella se juega no solo cómo se asignan los recursos públicos sino también la cantidad de recursos a asignar para financiar las demás políticas. Por tal razón, debe estar sujeta al debate democrático más amplio posible, en el que participen actores sociales diversos. Si las normas de derechos humanos dibujan los contornos de la justicia fiscal, es la democracia fiscal -entendida como la más amplia y genuina participación de los distintos sectores sociales en las decisiones colectivas sobre los recursos públicos- lo que da viabilidad y legitimidad a las políticas adoptadas.

PROFUNDIZANDO LA DEMOCRACIA FISCAL EN AMÉRICA LATINA

Si el pacto fiscal debe ser un reflejo de los intereses plurales frente a cómo las sociedades deciden movilizar, gestionar y distribuir sus recursos públicos, las organizaciones de mujeres, los pueblos indígenas y afrodescendientes, los sindicatos, entre otros actores, deberían tener la posibilidad de participar activamente en las decisiones sobre asuntos como la deuda, los impuestos y los presupuestos.

Diversas iniciativas han surgido para ampliar la mirada sobre lo que significaría una política fiscal con enfoque de género, étnico o racial. Desde la *Declaración de Lima*⁸ y la *Declaración de Bogotá*⁹, hasta el trabajo colaborativo entre CESR y Akubadaura con organizaciones indígenas y afrodescendientes, o las iniciativas de las redes de justicia fiscal en la región por indigenizar la agenda fiscal,¹⁰ estos esfuerzos apuntan a fortalecer la democracia fiscal integrando a poblaciones tradicionalmente excluidas a los debates fiscales.

Mito 2

“No hay dinero para tanto derecho”

Uno de los mitos que más suele escucharse, aunque de diferentes formas, es aquel según el cual una política fiscal que garantice los derechos es fiscalmente insostenible e inviable. “Es iluso pensar que la política fiscal pueda garantizar los derechos”, “No hay manera de que los recursos alcancen para realizar el modelo de Estado previsto en el papel”, son solo algunas de las expresiones con las que este mito toma forma.

Es cierto que los recursos públicos son limitados y ello puede implicar dilemas difíciles en la asignación de presupuestos para atender distintas necesidades sociales. Pero estas expresiones usualmente se utilizan para desestimar cualquier demanda fiscal como excesiva o poco realista y preservar el *status quo* de las restricciones fiscales, aun cuando al Estado le queda mucho por hacer para movilizar más recursos.

Los Estados latinoamericanos *deben y pueden* movilizar más recursos para la garantía de derechos. Las normas internacionales que los Estados de la región han ratificado establecen el deber de movilizar el máximo de sus recursos disponibles de forma equitativa y sostenible, y asignarlos y gastarlos de manera eficiente para garantizar los derechos sin lugar a discriminaciones (ver cuadro ‘¿Sabías que...?’ a la derecha).

¿Sabías que...?

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el PIDESC, ratificado por prácticamente todos los Estados latinoamericanos) dispone 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 [...] la plena efectividad de los derechos [...]”.

De forma análoga, la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 26 establece 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”.

Es importante resaltar que estas provisiones no solo establecen lineamientos sobre cómo los Estados deberían destinar sus ingresos públicos, sino que también los obliga a ‘movilizar’ sus recursos disponibles, es decir, a ampliar su espacio fiscal en formas que permitan avanzar de la forma más expedita posible hacia la satisfacción de derechos, sin discriminación alguna ni retrocesos injustificados.

Los Estados tienen varias alternativas a su alcance para movilizar más recursos y distribuirlos de manera más justa, en formas que les permitan cumplir con sus obligaciones en derechos humanos. Estas obligaciones no deben ser vistas como unos mandatos abstractos e irrealizables sobre cómo gastar recursos ignorando las restricciones fiscales, sino como una guía normativa para resolver los dilemas de justicia distributiva que los Estados enfrentan al momento de movilizar y asignar los recursos públicos.

GENERANDO ESPACIO FISCAL EN FORMAS COMPATIBLES CON LOS DERECHOS

Conscientes de la necesidad de que el marco de derechos humanos ofrezca guías concretas de política y criterios sobre cómo afrontar los dilemas fiscales que enfrentan los Estados, un grupo de organizaciones de América Latina se encuentra impulsando un proceso participativo de elaboración de un conjunto de *Principios y Directrices de Política Fiscal y Derechos Humanos*.¹¹

Dicho proceso recogerá aportes de otros actores para elaborar políticas fiscales más acordes con los derechos humanos. Por ejemplo, un informe conjunto de la OIT, UNICEF y ONU MUJERES documenta un abanico de opciones que los países han implementado para financiar la protección social, incluso en tiempos de restricciones económicas donde algunas voces afirmaban que no había recursos suficientes (Ortiz, Cummins, & Karuanethy, 2017).

Algunos países han recaudado más ingresos mediante **impuestos progresivos** (es decir, aumentando los impuestos a la renta personal o los impuestos a la propiedad) para financiar inversiones sociales y, de hecho, programas de promoción de los derechos humanos (De Schutter, 2017). **Abordar el abuso tributario y fortalecer la capacidad de recaudar impuestos** también representa una alternativa prometidora a la austeridad fiscal. En Kenia, por ejemplo, una inversión modesta en la administración tributaria condujo a un aumento de USD 33 millones en ingresos tributarios en el año 2012, lo que representa una tasa de retorno de USD 1,650 por cada dólar gastado (OCDE, 2014 : 174). Más de 60 países han **renegociado deudas exitosamente**, y más de 20 han rechazado la deuda por su carácter ilegítimo, como Ecuador,

Islandia e Iraq, utilizando los ahorros del servicio de la deuda para programas sociales. Un número significativo de países en desarrollo han utilizado el **gasto deficitario y marcos macroeconómicos más flexibles** durante la recesión mundial para atender las demandas apremiantes en un momento de bajo crecimiento y para apoyar la recuperación socioeconómica. Costa Rica y Tailandia **reasignaron los gastos militares** para la salud universal. Indonesia, Ghana y muchos otros países en desarrollo están reorientando los **subsidios al combustible** para financiar programas de protección social. Bolivia, Mongolia y Zambia están financiando pensiones universales de jubilación, subsidios por hijos a cargo y otros programas sociales a partir del **fortalecimiento de los impuestos a la minería y el gas**. Argelia, Mauricio, Panamá, entre otros, han complementado los ingresos de seguridad social con altos **impuestos al tabaco**. Brasil utilizó en el pasado un **impuesto a las transacciones financieras** para expandir la cobertura de protección social. Chile y Noruega, entre otros, están utilizando las **reservas fiscales** para apoyar el desarrollo social. Y algunos países de bajos ingresos están recibiendo **recursos de cooperación Norte-Sur y Sur-Sur**, como El Salvador y Guinea-Bissau, mientras que otros países están tomando medidas enérgicas contra los **abusos fiscales** de diversa índole, desde la evasión impositiva personal hasta la evasión y elusión de impuestos corporativos. Cada uno de estos ejemplos apunta a un menú de opciones que los gobiernos de todo tipo podrían promulgar antes de cerrar cualquier posibilidad de ampliar la financiación para la garantía de los derechos. Una versión actualizada del informe elaborado por Ortiz y Cummins plantea una guía para construir consensos sobre cómo utilizar estas opciones para expandir el espacio fiscal a través del diálogo social.¹²

Fuente: Adaptado de CESR (2018, p. 21)

Mito 3

“El crecimiento económico basta y es lo prioritario”

Otro de los mitos a los que suele apelarse para no realizar reformas tributarias estructurales es señalar que el objetivo prioritario de los Estados es asegurar que haya crecimiento económico, y lo demás vendrá por añadidura -incluida una reducción de la pobreza y una mejora de la situación fiscal.

Sin embargo, como ya han señalado varios economistas y personas expertas en derechos humanos, no puede combatirse la pobreza sin un conjunto amplio de políticas redistributivas, incluida la política fiscal.¹³

La pobreza no es una circunstancia desafortunada e inevitable, sino una injusticia intolerable teniendo en cuenta los niveles de desarrollo que han alcanzado los países en las Américas. El hecho de que en todos los países el ingreso per cápita supera ampliamente las líneas de pobreza, sugiere que una dosis adecuada de políticas redistributivas que contrarresten la enorme desigualdad en la distribución de riquezas, ingresos, oportunidades y poder, al tiempo que puede sentar las bases de un modelo de desarrollo más equitativo, es un ingrediente clave para erradicarla. La pobreza, por tanto, se perpetúa por la ausencia de decisiones de política deliberadas para combatirla. Según el Banco Mundial, si no se reduce considerablemente la desigualdad, sobre todo en países donde este problema y la pobreza alcanzan niveles elevados, el mundo no alcanzará su meta de poner fin a la pobreza extrema para 2030.¹⁴

Si bien el crecimiento de la economía puede desempeñar un papel clave en la reducción de la pobreza, la evidencia para América Latina sugiere que por sí mismo es insuficiente para lograr su erradicación y generar cambios estructurales sustentables en materia de igualdad.¹⁵ ¿La razón? Se trata de un crecimiento económico que no beneficia a toda la población, ni está generando ingresos suficientes para los Estados u otras condiciones básicas para que el progreso se traduzca en una mejor calidad de vida para la mayoría y no solo para unas pocas personas. Como ha señalado la CEPAL: “la cultura del privilegio y el actual estilo de desarrollo aumentan las diferencias entre los centros y las periferias territoriales y sociales, a la vez que generan un grado insostenible de polarización de los ingresos y la riqueza, que aumenta el poder de los grupos más privilegiados para establecer y mantener reglas de juego que los favorecen”.¹⁶

Sin modificar el actual modelo de desarrollo, la apuesta por el crecimiento económico como principal vehículo para erradicar la pobreza chocaría con los límites de la existencia planetaria. Si todos los países pretendieran erradicar la pobreza bajo la actual senda de crecimiento, sin hacer transformaciones más

estructurales, se cruzaría el umbral que desencadenaría un proceso irreversible hacia la catástrofe climática.¹⁷ Aunque la región no es la principal responsable de la emisión de gases de efecto invernadero sí posee parte importante de las reservas ambientales con las que cuenta la humanidad para mitigar sus efectos. La protección de dicho patrimonio y el tránsito hacia un modelo de desarrollo sostenible requiere transformaciones que no van a ocurrir de continuar con el mismo patrón de crecimiento.

A nivel empírico, la reducción de la pobreza puede explicarse por dos efectos distintos: por el incremento de los ingresos de la población (*efecto ingreso*) o por una mejor distribución de ingresos que favorece a los más pobres (*efecto distribución*). Según el Banco Mundial, reducir el índice de desigualdad de Gini en 1% en cada país tendría un impacto mayor en la reducción de la pobreza global que incrementar el crecimiento anual esperado de todos los países en un punto porcentual.¹⁸ En América Latina, por ejemplo, una tercera parte de la reducción de la pobreza desde 2010 se ha atribuido al *efecto distribución*.¹⁹ En algunos países de la región, de hecho, las mejoras en el ingreso per cápita no se vieron reflejadas en reducciones sustanciales de la pobreza por efecto de una peor distribución como fue el caso de Paraguay.²⁰ 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. Adicionalmente, la reducción de las tasas generales de pobreza esconde otro fenómeno y es que ha beneficiado más a los hombres que a las mujeres,²¹ así como a grupos sociales mejor situados que a minorías raciales o étnicas y a los territorios tradicionalmente discriminados.²²

Por su rol en movilizar recursos para financiar las políticas públicas y redistribuir el ingreso y la riqueza, la política fiscal puede cumplir un papel fundamental para combatir la pobreza y las distintas facetas de la desigualdad en formas que el crecimiento económico por sí solo no puede lograr. La política fiscal puede, además, facilitar el tránsito hacia un crecimiento económico más sostenible en términos ambientales, incentivando la inversión en energías renovables y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (mediante impuestos a los combustibles fósiles y subsidios a fuentes alternativas de energía u otras actividades que mitiguen los efectos del cambio climático).²⁴ También hacia un crecimiento económico más incluyente, que reduzca la desigualdad y permita que los Estados, más allá de la retórica, cumplan con el compromiso adquirido en el marco de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás.

¿Sabías que...?

En su Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló que “la pobreza y la pobreza extrema no pueden ser enfrentadas y erradicadas sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo que reduzcan los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan a la región”. En tal sentido, afirmó que “no es posible analizar los esfuerzos de los Estados por eliminar la pobreza sin tener en cuenta su política fiscal”.²³

¿CÓMO PUEDE POTENCIARSE LA CONTRIBUCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD?

Pese a que existe un consenso amplio en que la política fiscal debería mejorar la situación de los más pobres, en varios países de América Latina un segmento considerable de la población en los deciles de menor ingreso son pagadores netos, en vez de beneficiarios del sistema fiscal en su conjunto. Esto significa que lo que contribuyen es mayor a lo que reciben. En Brasil y México, una de cada tres personas en la pobreza está en peor situación después del efecto de los impuestos, los subsidios y las transferencias en efectivo, y en Bolivia y Guatemala lo están dos de cada tres.²⁵ En relación con la desigualdad, además de su impacto negativo sobre el crecimiento económico²⁶, existe evidencia que la asocia con una menor capacidad de las economías de ajustarse ante choques externos²⁷, menor calidad y confianza en las instituciones²⁸, peor desempeño en varios indicadores sociales²⁹, menor movilidad social³⁰ y

mayor polarización política³¹, entre otros aspectos. Esto ha llevado a los organismos multilaterales y otros actores a reconocer que una alta desigualdad tiene enormes costos económicos y sociales³², y que la política fiscal es uno de los instrumentos claves para enfrentarla.

Los Estados y la sociedad civil tienen al alcance herramientas prácticas para evaluar periódicamente el alcance redistributivo y la contribución a la reducción de la pobreza de su política fiscal para realizar reformas que potencien ambos aspectos. El Cuestionario Diagnóstico del proyecto *Commitment to Equity (CEQ)*, por ejemplo, es una metodología comprehensiva orientada a responder con precisión las siguientes preguntas: a) ¿cuánta redistribución y reducción de la pobreza se está logrando en cada país a través del gasto social, los subsidios y los impuestos?, b) ¿Qué tan progresivos son la recaudación y el gasto público?, c) Y dentro de los límites de la prudencia fiscal, ¿qué se podría hacer para aumentar la redistribución y reducir la pobreza en cada país a través de cambios en la tributación y el gasto?³³



Esta imagen de una protesta en Chile es reproducida por cortesía de @tj_toro9/Instagram.

Mito 4

“El Estado es excesivamente grande e implica un gasto insostenible”

Es recurrente escuchar que los Estados cumplen funciones que no les corresponden y que los problemas fiscales se deben su excesivo tamaño, que se ve reflejado en el elevado gasto que se requiere para sostenerlos. Pero ¿es malo *per se* que un Estado tenga un gasto público muy alto? El gasto público alto **NO** es en sí mismo malo o ineficiente. De hecho, el alcance de los derechos depende en buena medida de la cantidad de recursos que los Estados pueden recaudar para financiar un nivel de gasto que les permita cumplir sus funciones.³⁴

El gasto público es un componente fundamental para garantizar derechos y cerrar las brechas de desigualdad. Cerrar estas brechas, a su vez, es importante para lograr un crecimiento económico a largo plazo.³⁵ Así por ejemplo, el gasto público alto puede reflejar un Estado que destina gran parte de su inversión pública a sistemas de protección social, los que han sido señalados como factores que contribuyen “al crecimiento inclusivo, [el aumento] de la productividad y la empleabilidad [en tanto] mejora[n] el capital humano, impulsa[n] el consumo interno y la demanda y facilita[n] la transformación estructural de la economía”.³⁶

De hecho, países con mayor nivel de ingreso tienden a recaudar una mayor proporción del ingreso nacional y a depender más de impuestos a la renta personal -cuyo potencial redistributivo es mayor- que los países más pobres. En perspectiva histórica, resulta muy difícil, sino imposible, encontrar ejemplos de estrategias de desarrollo exitosas en las que los países no hayan ampliado su base tributaria y con ello las capacidades de sus Estados para cumplir mejor sus funciones.³⁷ Como lo ha planteado el Banco Interamericano de Desarrollo, la participación del Estado en la economía en los países de altos ingresos -medida a través del gasto público como porcentaje del PIB- es casi dos veces superior a la de los países de ingresos medios y bajos, incluida América Latina y el Caribe (40% vs. 20% del PIB, respectivamente).³⁸ Así por ejemplo, mientras que el gasto público total en países como Francia, Finlandia y Dinamarca está en niveles superiores al 55% del PIB³⁹, en Argentina y Brasil (los países con mayor gasto público en la región) es del orden del 35% del PIB.⁴⁰

A diferencia de los países de mayores ingresos, en los que el gasto social puede llegar a niveles superiores al 20% del PIB, en el promedio de América Latina está alrededor 12%, por lo que se precisan mayores esfuerzos para aumentar y mejorar la provisión de bienes y servicios públicos de calidad. Y es que, como señala la CEPAL, “sin desconocer los problemas de la calidad del gasto, en la mayoría de los países de la región **la insuficiencia del gasto es la principal limitación o restricción** para proveer bienes públicos. En realidad, el problema es doble: se gasta poco y, al mismo tiempo, en muchos casos se gasta mal”.⁴³ Nivel de gasto y calidad de gasto son dos aspectos distintos. La cantidad de gasto no implica, de por sí, ineficiencia. Por otro lado, un elevado gasto público tampoco amenaza necesariamente la sostenibilidad fiscal. De hecho, algunos de los países con el gasto público más alto del mundo, como las economías escandinavas, tienen también altos estándares de sostenibilidad fiscal.⁴⁴

Aplicado al contexto regional, esto se vincula con el hecho de que **los desequilibrios fiscales no se explican necesariamente por un gasto público elevado sino por otros factores, incluyendo una recaudación deficiente**. En algunos contextos, el mito del elevado gasto público como causa de la crisis se ha planteado sin que exista evidencia de un crecimiento acelerado del gasto.⁴⁵ Entre las posibles causas alternativas de un deterioro en la posición fiscal pueden estar un menor crecimiento económico, la caída en la recaudación (por factores no asociados a la dinámica de crecimiento), el aumento del costo del endeudamiento, entre otras. Atribuir automáticamente el deterioro de la situación fiscal al crecimiento del gasto, puede inducir a respuestas de política equivocadas que, además de no atacar la raíz del problema, crean problemas adicionales. Existen diversas fuentes potenciales de recursos que servirían para financiar políticas para superar los principales déficits en derechos económicos y sociales, sin afectar la sostenibilidad fiscal.

¿Sabías que...?

Las instituciones multilaterales están dando un giro hacia el reconocimiento de la importancia de una política fiscal redistributiva en las estrategias de desarrollo, como lo reflejan los siguientes pronunciamientos:

“Por nuestro trabajo en el Fondo Monetario Internacional, sabemos que el sistema fiscal puede ayudar a reducir la desigualdad mediante un diseño cuidadoso de las políticas fiscales y de gasto. Se trata de hacer que los impuestos sean más progresivos, mejorando el acceso a salud y educación, y la puesta en marcha de programas sociales bien focalizados y efectivos. Sin embargo, estas políticas son difíciles de diseñar y, en la medida en que hay ganadores y perdedores, crean resistencia y requieren coraje. Sin embargo, necesitamos asegurarnos que la inclusión tenga tanto peso como el crecimiento en el diseño de políticas. Sí, necesitamos un crecimiento inclusivo”⁴¹ Christine Lagarde, ex directora del Fondo Monetario Internacional

“Los gobiernos deben equilibrar objetivos tales como una mayor movilización de ingresos, lograr mayor crecimiento y reducir costos de cumplimiento de los contribuyentes para garantizar que el sistema tributario sea justo y equitativo. Las consideraciones de equidad incluyen la tributación relativa de los pobres y los ricos; contribuyentes corporativos e individuales; ciudades y zonas rurales; ingresos laborales y de capital; y entre las generaciones presentes y las futuras.”⁴² Banco Mundial, programa de movilización de recursos a nivel doméstico.

LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS SIGUE SIENDO UNA TAREA PENDIENTE.

América Latina dista mucho de aprovechar el potencial de su política tributaria para movilizar recursos públicos, lo cual restringe la posibilidad de ampliar el gasto social. Mientras que los ingresos tributarios para los países de la región en 2017 representaron un 22,8% del PIB, para el promedio de la OCDE eran del 34,2% del PIB.⁴⁶ No es extraño entonces que el gasto social en América Latina sea de alrededor del 12% del PIB mientras que en la OCDE está por encima del 20%.⁴⁷

¿Cuáles son algunas de las áreas en las que se podría empezar a cerrar esta brecha?

- Mientras que en 2017 la OCDE recaudaba en promedio un 8,2% del PIB a través del impuesto de renta personal (el más redistributivo de los impuestos), los países de América Latina recaudan apenas un 1,6 % del PIB.⁴⁸ Esta brecha equivale a dos veces el gasto en salud de la región. En 2015, la CEPAL estimaba que la brecha de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre en la región podría reducirse de 27.9 a 6 veces si se incrementara la tarifa efectiva del impuesto de renta a 20% para el 10% más rico, y a 10% para los dos deciles siguientes, y se invirtieran dichos recursos en la población de menores ingresos.⁴⁹
- Los montos perdidos por evasión y elusión fiscal alcanzaron un 6,3% del PIB en 2017, una cifra equivalente a 335.000 millones de dólares. El 4% del PIB equivale a pérdidas por evasión al impuesto a la renta, frente al cual los países recaudan menos de la mitad de lo que deberían con las actuales tarifas.⁵⁰ Las pérdidas totales por estos fenómenos equivalen a multiplicar por nueve el gasto promedio de la región en edificación de viviendas, desarrollo comunitario, abastecimiento de agua y alumbrado público.⁵¹
- El combate los flujos financieros ilícitos producidos por la manipulación de los precios del comercio internacional podría generar recursos del orden del 0,5% del PIB regional en 2016⁵², equivalente a lo que la región destina a la inversión pública en sistemas no contributivos de pensiones, cuya cobertura solo favorece al 29,4% de la población.
- Se calcula que, de la riqueza del mundo que se encuentra en paraísos fiscales, alrededor de 700.000 millones de dólares pertenecen a latinoamericanos, lo que representa el 22% de la riqueza financiera de la región. De ese monto, se estima que un 80% no ha sido declarada a las respectivas administraciones tributarias.⁵³



Esta imagen de una huelga nacional en Colombia es reproducida por cortesía de @mjsarmientoa/Twitter.

Mito 5

“El déficit es el gran problema y la sostenibilidad fiscal exige eliminarlo”

En primer lugar, cabe señalar que, si bien la sostenibilidad de las finanzas públicas es una preocupación plenamente justificada, el pánico frente a los déficits fiscales y la obsesión por el presupuesto equilibrado, no lo es. De hecho, esta obsesión puede ser contraproducente para la buena marcha de la economía y el bienestar colectivo. Un Estado debe tener la flexibilidad de incurrir en déficits cuando se trata, por ejemplo, de reactivar la economía o de estimularla con inversiones estratégicas si las condiciones de financiamiento se lo permiten. Ponerle al Estado una camisa de fuerza para impedirle incurrir en déficits cuando se trata de contrarrestar males mayores es como atar las manos de un guardia y poner en riesgo a quienes debe proteger por temor a los casos extremos en que éste puede desviarse de sus funciones.

Uno de los argumentos que suelen usar los ‘halcones’ del déficit es que los Estados, al igual que los hogares, no pueden gastar más de lo que reciben. Aunque parezca razonable, la analogía de que las finanzas públicas funcionan como las finanzas del hogar es inadecuada.⁵⁴ A diferencia de los Estados soberanos, los hogares no pueden cobrar impuestos a otros hogares, ni emitir su propia moneda o bonos para financiarse. Mucho menos mantener sus finanzas en saldo negativo y aún así tener acceso continuo a mecanismos de financiamiento. Tampoco tienen instrumentos para intervenir sobre la tasa de interés que deben pagar por las deudas que adquieren. A diferencia de los Estados, los hogares no tienen la obligación de garantizar la provisión de bienes y servicios en virtud de los derechos de los que gozan los ciudadanos, ni de promover el desarrollo económico o estabilizar la economía ante variaciones del ciclo. Si bien la sostenibilidad fiscal es una condición necesaria para poder cumplir estas funciones en el largo plazo, una preocupación excesiva por el déficit puede impedirle al Estado cumplir a cabalidad estas funciones (ver cuadro ‘¿Sabías que...?’ en la página siguiente).

Otro de los argumentos con que suele defenderse este mito es que altos déficits fiscales -con independencia de su origen- generan la percepción entre inversores y acreedores de que los Estados no podrán pagar su deuda. La mejor manera de restaurar la confianza, de acuerdo con esta posición, es “calmar los mercados” mediante la reducción del gasto público.⁵⁵ Esta posición, sin embargo, carece de respuestas satisfactorias para explicar por qué, en muchos contextos, pese a todo el sacrificio y los

¿Sabías que...?

No hay un consenso en la teoría económica sobre cuánta importancia debe dársele a la reducción del déficit como objetivo de política.⁶⁰ Mientras que las posiciones más ortodoxas insisten que controlar el déficit es necesario para evitar un endeudamiento creciente que pueda dar lugar a una crisis de deuda soberana (vía aumentos en la tasa de interés) o afectar la confianza de los inversionistas y el crecimiento económico,⁶¹ otras escuelas consideran que la preocupación por mantener el déficit primario bajo estrictos límites para evitar un incremento en las tasas de interés de la deuda es injustificada y puede ser contraproducente.⁶² Entre estas últimas están escuelas post-keynesianas para las que la política fiscal tiene un rol clave como instrumento de estabilización, particularmente cuando el margen de maniobra en materia de política monetaria es restringido.⁶³

El financiamiento del déficit, manejado adecuadamente, es un importante instrumento de política. Como todo instrumento, puede prestarse para abusos y generar consecuencias adversas. Entre estas consecuencias puede estar una trayectoria de endeudamiento insostenible que imponga cargas desproporcionadas a futuras generaciones o una mayor inflación cuando la economía esté operando al límite de su capacidad. Sin embargo, la experiencia muestra que, si los gobiernos incurren en gasto deficitario para lograr niveles más altos de empleo decente y bien remunerado, crecimiento económico equitativo y, por lo tanto, mayores ingresos fiscales a largo plazo, y lo hacen bajo condiciones macroeconómicas y de financiamiento favorables,⁶⁴ entonces no hay razón por la cual incurrir en déficits debería considerarse como un problema en sí mismo.

costos para la población que genera la reducción del déficit, no se restablece la confianza en la economía ni mejoran las condiciones de financiamiento.⁵⁶ De hecho, evidencia reciente plantea dudas sobre la eficacia de priorizar los intereses de acreedores en vez de los de los consumidores y la base empresarial local para lograrlo.⁵⁷ La ineficacia de esta receta la han padecido en los últimos años tanto Argentina como Brasil,⁵⁸ cuyas poblaciones se quedaron esperando las promesas de restablecimiento de la inversión y pronta recuperación económica que realizaron sus respectivos gobiernos, respaldados por el Fondo Monetario Internacional.⁵⁹

¿Qué tipo de gasto es el que se propone recortar cuando se plantea la necesidad de reducir el déficit? Usualmente, el gasto social o el gasto de inversión, en la medida en que los potenciales afectados carecen del poder y los canales de influencia para que sus intereses sean priorizados por los tomadores de decisiones. Es así como los defensores de este mito con frecuencia excluyen de entre las posibles medidas para recortar el déficit, la eliminación de privilegios tributarios a grandes corporaciones, la revisión de perdones y amnistías fiscales, la racionalización del gasto militar, el pago de millonarias y crecientes indemnizaciones que los Estados deben pagar a corporaciones por demandas ante tribunales de arbitramento.

De hecho, suele ocurrir que las fuerzas políticas que más insisten en la necesidad de reducir el déficit mientras sus adversarios están en el poder, son las que más contribuyen a aumentarlo cuando recuperan el mando con medidas como los recortes de impuestos a los más ricos, como ha ocurrido en Estados Unidos.⁶⁵ En tal sentido, lo que realmente parece preocuparles no es el déficit sino la disputa distributiva por preservar sus intereses, sacrificando el gasto social antes que ceder sus privilegios.

AFRONTAR EL TEMA DE LA DEUDA SIN SACRIFICAR EL GASTO SOCIAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE ⁶⁶

Según el reporte de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 2019, la deuda se ha convertido en un combustible importante de la economía global pero no ha sido canalizada en inversión productiva, sino en buena medida en la especulación financiera. En este contexto, para los países en desarrollo la deuda, que asciende a 67 billones de dólares (la más alta de la historia), ha dejado de ser vista como un instrumento de financiamiento para apalancar su desarrollo futuro para convertirse en un activo financiero de alto riesgo sujeto a los vaivenes de los mercados financieros internacionales y a la proliferación de intereses de acreedores que persiguen la rentabilidad en el corto plazo.

Esta situación compromete el logro de los ODS. Basada en una muestra de 30 países, la UNCTAD estima que el mundo en desarrollo tendría que lograr un crecimiento promedio del 12% (una probabilidad remota dado el contexto económico internacional), o entrar en una espiral que incremente sus niveles de deuda como proporción del PIB en 185% para movilizar los recursos que le permitan cumplir con los primeros cuatro ODS. Estos escenarios son impensables, por lo cual resulta urgente impulsar una acción multilateral concertada, basada en el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas,⁶⁷ que ponga el financiamiento de la deuda sobre bases más sostenibles. De acuerdo con UNCTAD esta agenda podría incorporar las siguientes medidas, entre otros:

- Incorporar las necesidades de financiamiento para el cumplimiento de los ODS y las obligaciones de derechos humanos en un marco inter temporal para evaluar la sostenibilidad de la deuda. Para ello, los Estados podrían utilizar como referencia el marco de principios aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 63/319 de 2015 para la reestructuración de la deuda.⁶⁸
- Un programa global de préstamos relacionados con los ODS para países en desarrollo diseñado para permitir que los países participantes pidan préstamos en condiciones favorables, financiado con los compromisos incumplidos de asistencia para el desarrollo del 0,7% del PNB por parte de los países de mayores ingresos.
- Un programa focalizado de alivio de la deuda relacionado con los ODS para superar las restricciones de liquidez inmediatas y ayudar a colocar la deuda en los países en desarrollo en una senda sostenible de largo plazo sin condiciones políticas estrictas o criterios de elegibilidad limitados.
- Un marco basado en reglas para facilitar una reestructuración ordenada y equitativa de la deuda soberana que ya no puede ser atendida de acuerdo con los contratos originales, y que se rija por un conjunto de principios acordados basados en el derecho internacional.

Mito 6

“En tiempos de dificultad, la austeridad fiscal es el único camino”

Ante el deterioro de las cuentas fiscales, los gobiernos suelen enfrentar enormes presiones y aceptar la imposición de programas de austeridad o consolidación fiscal. Para ello las instituciones multilaterales y los propios Estados usualmente apelan, en abstracto, a la necesidad de restablecer los equilibrios fiscales y la estabilidad macroeconómica, asumiendo que la austeridad es la receta adecuada para lograrlo. La austeridad se ha convertido en el nuevo paradigma de políticas: en el 2018 se estima que más de dos terceras partes de los países implementaron alguna forma de ajuste fiscal.⁶⁹

No hay lugar a dudas de que las finanzas públicas deben ser manejadas con prudencia y buen juicio. Y que la estabilidad macroeconómica es un ingrediente clave para la buena marcha de la economía. Pero los paquetes de austeridad fiscal que suelen incluir drásticas medidas como recortes severos del gasto público, desmonte de instituciones y políticas de protección social, reformas para flexibilizar el mercado laboral y los sistemas de seguridad social, entre otras, lejos de ser la receta adecuada para afrontar tiempos difíciles pueden significar una violación de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos.⁷⁰ Y no tienen por qué ser, de ningún modo, la única alternativa.

La austeridad tiene un sustento teórico y empírico débil,⁷⁵ y se basa en la cuestionable idea de que puede haber contracciones fiscales expansivas.⁷⁶ En otros términos, se trata de una idea contra-intuitiva según la cual, para reanimar una economía, en vez de darle una dosis de estímulos, lo que hay que hacer es retirárselos. Si la economía no reacciona, el argumento es que es necesario profundizar la dosis de austeridad, lo cual puede sumirla aún más en la crisis.

La austeridad suele basarse en un diagnóstico simplista de las crisis según el cual los problemas fiscales se derivan de un excesivo gasto público. Sin negar que, en algunos contextos, un gasto excesivo puede ser parte del problema, en realidad, las causas suelen incluir una combinación de factores como la erosión de los flujos de ingresos, desregulación y fallas en la rendición de cuentas del sector financiero (o costosos rescates a actores de este sector), aumento de las desigualdades, salarios deprimidos, contracción de la demanda entre los hogares de ingresos medios y bajos, y fallas en la inserción a la economía global.⁷⁷ En vez de enfocarse en diseñar políticas que aborden estos factores, o en restablecer la capacidad del Estado de responder a las crisis, las políticas de austeridad se enfocan en reducir el gasto. Y no cualquier gasto -por ejemplo, priorizando la reducción del gasto militar

o eliminado privilegios fiscales- sino aquel que termina teniendo un considerable impacto negativo en los derechos de poblaciones en situación de desventaja -sin previamente realizar una evaluación que permita minimizar los efectos más perniciosos sobre ellas-. En otras palabras, el peso de la austeridad suele descargarse, no sobre quienes están en condición de hacer mayores sacrificios, sino en los más pobres.

Las medidas de austeridad han empezado a ser reconsideradas incluso por las instituciones que han sido sus más férreas promotoras. Por ejemplo, expertos del Departamento de Estudios del Fondo Monetario Internacional han señalado que una consolidación del orden del 1% del PIB añade 0,6 puntos porcentuales a la tasa de desempleo a largo plazo e incrementa en 1,5% el indicador Gini de desigualdad del ingreso en un plazo de cinco años.⁷⁸ En tal sentido han señalado que “los costos a corto plazo de la consolidación fiscal no han recibido la suficiente atención”, ni se ha apreciado la conveniencia de que en países con mayor margen de maniobra fiscal los coeficientes de endeudamiento se reduzcan orgánicamente a través del crecimiento.⁷⁹



Esta imagen sobre la campaña contra el techo de gastos en Brasil es reproducida por cortesía de INESC.

¿Sabías que...?

Existen importantes normas de derechos humanos aplicables a la implementación de programas de consolidación fiscal. Primero, es fundamental destacar que “todos los Estados partes deben evitar en todo momento tomar decisiones que puedan conducir a la negación o violación de los derechos humanos”.⁷¹ Aunque en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se prevé un deber de realización progresiva, los deberes y obligaciones generales de los Estados con respecto a los derechos humanos permanecen en tiempos de limitaciones de recursos. De hecho, “incluso cuando los recursos disponibles son demostrablemente inadecuados, la obligación del Estado parte sigue siendo garantizar el disfrute más amplio posible [de los DESC] en las circunstancias imperantes”.⁷² Por lo tanto, los Estados Partes tienen la obligación de evaluar el impacto sobre los derechos humanos de las medidas de consolidación fiscal y tomar todas las medidas posibles para garantizar que cualquier impacto negativo se reduzca al mínimo posible.⁷³

En segundo lugar, allí “donde las medidas de austeridad resultan en medidas regresivas que afectan la realización o implementación de los derechos humanos, la carga de la prueba se traslada al Estado quien debe justificar adecuadamente la adopción de dichas medidas. En tal sentido los Estados deben demostrar: (1) la existencia de un interés legítimo y convincente; (2) la necesidad, razonabilidad, temporalidad y proporcionalidad de las medidas de austeridad; (3) el agotamiento de medidas alternativas y menos restrictivas; (4) la naturaleza no discriminatoria de las medidas propuestas; (5) la protección efectiva del contenido mínimo básico de los derechos; y (6) la participación genuina de grupos e individuos afectados en los procesos de toma de decisiones”.⁷⁴ La adopción de medidas regresivas discriminatorias por naturaleza o incompatibles con las obligaciones básicas se ha considerado una violación de los derechos humanos, incluso en tiempos de limitaciones de recursos.

EL DEBER DE REALIZAR EVALUACIONES DE IMPACTO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD FISCAL

Los Estados y otros actores, incluidas las instituciones financieras internacionales, deben demostrar que las medidas de reforma económica que proponen deben servir para cumplir, no para socavar, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.⁸⁰ Así lo han establecido los Principios Rectores a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, reconocidos por resolución del Consejo de Derechos Humanos. Estos principios señalan que los Estados “deberían llevar a cabo evaluaciones de los efectos en los derechos humanos de las políticas de reforma económica examinadas y adoptadas en respuesta a crisis económicas y financieras graves que puedan tener efectos negativos en los derechos humanos”.⁸¹ Estas evaluaciones deberían llevarse a cabo de forma “*ex ante*, para determinar los efectos previsibles de los cambios de políticas propuestos, y *ex post*, es decir, con carácter retrospectivo para evaluar y combatir los efectos reales del cambio de políticas y su aplicación”.⁸²

Los órganos de tratado de Naciones Unidas han recomendado en varias oportunidades a los Estados realizar una “evaluación exhaustiva, con participación de los actores sociales, de los efectos de su política fiscal en los derechos humanos, que entre otros incluya un análisis de las consecuencias distributivas y la carga impositiva de diferentes sectores, así como de los grupos marginados y desfavorecidos”.⁸³

La metodología *Assessing Austerity*⁸⁴ diseñada por el *Center for Economic and Social Rights* pretende llenar el vacío sobre cómo realizar estas evaluaciones para el caso de las políticas de austeridad fiscal. Para ello ofrece un conjunto de técnicas de evaluación para responder a las siguientes preguntas:

1. *¿Las medidas de consolidación fiscal tienen un objetivo legítimo de proteger los derechos humanos?*
2. *¿Los pasos tomados son los medios más adecuados y efectivos hacia ese fin legítimo?*
3. *¿Las medidas adoptadas son las menos restrictivas para los derechos humanos, o hay otras alternativas fiscales disponibles?*
4. *Considerando el contexto, y considerando los costos y beneficios en derechos humanos, ¿está el gobierno cumpliendo con la normatividad de derechos humanos al adoptar medidas de consolidación fiscal?*

Mito 7

“La austeridad es un sacrificio a corto plazo para obtener ganancias a largo plazo”

Ante los impactos negativos que la austeridad puede tener sobre los derechos y el bienestar de la población, sus defensores pretenden justificar los sacrificios que algunas poblaciones deben soportar con la idea de que en el largo plazo estas medidas traerán beneficios colectivos. El problema es que en muchos casos estos supuestos beneficios nunca llegan, pese a que los sacrificios que se han exigido suelen ser desproporcionados e injustamente distribuidos -con criterios que nada tienen que ver con la discusión democrática o el grado de responsabilidad de los actores frente a la crisis.

Esta idea del sacrificio en el corto plazo para lograr ganancias en el largo plazo recuerda la distinción realizada por Amartya Sen sobre dos formas distintas de abordar el desarrollo.⁸⁵ Según la primera, el desarrollo es “un proceso feroz, con mucha sangre sudor y lágrimas, un mundo en el que la dureza exige prudencia”. Conforme a esta concepción, los derechos humanos y el lujo de la democracia, pueden defenderse más tarde, “cuando el proceso de desarrollo haya dado suficientes frutos”. Esta dura actitud contrasta con otro punto de vista según el cual el desarrollo es esencialmente un proceso agradable, que debe ser entendido como la expansión de las libertades humanas. La expansión de dichas libertades no debe verse como una amenaza, y en tal sentido sacrificar los derechos sociales no puede entenderse como un requisito para lograr la prosperidad económica, sino como una forma de entorpecerla.

Los defensores de la austeridad pretenden convencer al resto de la sociedad de que, en épocas de penuria, la inversión en primera infancia, en servicios del cuidado, en sistemas de protección social o en infraestructura es un lujo que no es posible darse, o que hay que sacrificar incluso si la sociedad ya había avanzado en ello. Es más, no seguir sus duros consejos en lo único que redundará es en prologar la agonía de la crisis. Si se quiere reactivar la economía hay que aceptar con estoicismo estos ‘sacrificios necesarios’. La evidencia empírica ha venido en auxilio del sentido común para rechazar este mito: la política fiscal óptima en periodos de crisis, salvo en situaciones excepcionales de extrema vulnerabilidad fiscal, es una política fiscal expansiva.⁸⁶ Y debe ser cuidadosamente diseñada para que, dadas las restricciones fiscales, el gasto público tenga el mayor efecto multiplicador y produzca el estímulo adecuado para reactivar la economía. Las respuestas del Estado deben considerar, como parte de este esfuerzo, el efecto de las inversiones en la garantía de derechos, y ver el estímulo fiscal para

¿Sabías que...?

Existe un consenso relativamente amplio de que el gasto público estimula la actividad económica, y que tal efecto es mayor en períodos de recesión.⁸⁷ Las discrepancias están en la magnitud de dicho efecto y en la forma y las circunstancias en las que el Estado debería hacerlo.⁸⁸

Pese a estas divergencias, viene ganando fuerza la idea de que un estímulo coordinado a través de la inversión pública en áreas estratégicas (financiada con impuestos progresivos y otras fuentes), puede ser una respuesta que permita simultáneamente reactivar la economía, facilitar el tránsito hacia un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, reducir las desigualdades y responder a la crisis climática. Esto se ve reflejado en propuestas como las de un nuevo pacto global verde que incluiría inversiones para facilitar el tránsito hacia energías limpias (Global Green New Deal), que se estima generaría un efecto multiplicador sobre la producción entre 1.3 y 1.8 veces mayor que la inversión realizada.⁸⁹

Otra área estratégica para la inversión pública por su efecto multiplicador y su impacto en la reducción de desigualdades de distinta índole es la inversión en primera infancia y servicios públicos de cuidado sensibles al género. Un estudio realizado por la Confederación Sindical Internacional (CSI-ITUC) en 2016 en siete países de ingresos altos arrojó que una inversión pública del 2% del PIB tendría el efecto de crear 21 millones de empleos.⁹⁰ En los países de América Latina, con excepción de Argentina, la inversión pública en servicios de cuidado no superaba el 0,4% del PIB.⁹¹ Dadas las bajas tasas de participación laboral de las mujeres, la feminización de la pobreza y la transmisión de las disparidades de ingresos entre generaciones, invertir en la economía del cuidado es una intervención de política promisoría para el logro de varios objetivos.

responder a las crisis como una oportunidad para avanzar en el cierre de las brechas de género, territoriales, étnico-raciales y de otra índole.

La reducción del gasto social no debería verse como una condición para la reactivación económica, sino como una situación que a toda costa debería evitarse para no entorpecerla o retardarla. El gasto social amerita la máxima protección en períodos de crisis, no solo porque el Estado está obligado a ello sino por razones estratégicas. La baja inversión en derechos sociales perpetúa los ciclos de pobreza y su transmisión a través de generaciones, los efectos duraderos del ciclo de vida de la pobreza infantil, etc. –lo que muchas veces puede ir asociado a escenarios de grave conflictividad social e inestabilidad institucional.⁹² El gasto en derechos no debe ser visto como un costo, sino más bien como una inversión tanto para sentar las bases de la prosperidad futura como para prevenir nuevas crisis.



Esta imagen de un manifestante en Bogotá es cortesía de Christian Sanchez @ishamp/Instagram.

UNA NUEVA GENERACIÓN DE REGLAS FISCALES PARA PROTEGER EL GASTO SOCIAL

Para profundizar las políticas anti-cíclicas y potenciar sus efectos, la CEPAL ha señalado la urgencia de perfeccionar la institucionalidad macro-fiscal y los mecanismos que aseguren una capacidad de reacción adecuada frente a situaciones adversas. Se trataría de pensar en unas reglas fiscales de segunda generación, que permitan proteger el gasto social en momentos de crisis y minimizar la volatilidad en la prestación de servicios públicos de calidad. La preocupación de la CEPAL se ve motivada porque el ajuste fiscal en la región ocurre todavía a través de la inversión pública, cuyos efectos multiplicadores son significativos.⁹³ Adicionalmente, una de las lecciones aprendidas en respuesta a las crisis económicas es que los sistemas de protección social pueden funcionar como una forma estabilizar la economía y prevenir impactos mayores si se implementan de forma temprana, lo cual exige la disponibilidad de recursos para hacerlo.⁹⁴

Desde una perspectiva de derechos humanos, el cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales y la prohibición de retrocesos injustificados plantean la necesidad de incorporar cláusulas de salvaguardia u otros mecanismos para proteger gastos sociales estratégicos en períodos de crisis. Este propósito debe ser incorporado en el diseño de las reglas fiscales de segunda generación. En tal sentido, una opción promisorio podría ser establecer cláusulas de escape en períodos de crisis cuando el gasto social se vea comprometido. Esto exigiría reconsiderar medidas como el establecimiento de límites de crecimiento (techos) a los gastos en períodos de desaceleración, que en vez de restablecer la confianza en la economía puedan sumirla en la crisis. En su lugar, reglas orientadas a regular el gasto futuro (“fiscal forward guidance”⁹⁵), una vez la economía esté embarcada en una senda de recuperación sostenible, podrían ser una opción más promisorio.

Mito 8

“El sistema tributario debe ser competitivo, y eso se logra bajando impuestos a las corporaciones y a los más ricos”

Uno de los mitos más repetidos en la región es que los impuestos a las corporaciones y a los dueños del capital son muy altos, lo cual desestimula la inversión porque disminuye sensiblemente sus beneficios y pone al país en desventaja para recibir inversión privada.

Este mito es cuestionable por razones conceptuales y empíricas. A nivel conceptual, la noción de competitividad que subyace a este mito -y que la entiende como reducción de costos productos del desmonte de impuestos- es bien estrecha y contraproducente para los intereses de los países y de las propias empresas de la región. La evidencia existente sugiere que, para muchos países en desarrollo, los incentivos fiscales y otras formas de reducción de impuestos no compensan el clima adverso a la inversión, dado por la falta de infraestructura, inestabilidad macroeconómica, así como la ausencia de mercados con suficiente desarrollo y niveles mínimos de gobernanza.⁹⁶ Por el contrario, el menor recaudo que resultaría de insistir en esta visión estrecha de competitividad, podría afectar a las empresas al no permitir que los Estados tengan recursos suficientes para superar estos problemas -privándolos de recursos valiosos para invertir en infraestructura, en un sistema educativo de calidad o en servicios que mejoren el clima de inversión. Esto es particularmente cierto para el caso de América Latina, donde los impuestos a las corporaciones aportan una parte considerable de la recaudación total.⁹⁷

Cabe señalar, además, que no toda inversión es inversión de calidad – y eso por ello que la OCDE ha comenzado a desarrollar indicadores para medir la calidad de la inversión extranjera directa que reciben los países, con el objetivo de promover aquella que realmente promueva el desarrollo sostenible de los países, en el marco de la financiación de los ODS. Al respecto, expertos en la materia han advertido que, por ejemplo, el tipo de inversión que resulta verdaderamente positiva para el desarrollo de los países es en general las inversiones en nuevas instalaciones (*greenfield investment*). La competitividad basada en la reducción de costos tributarios suele atraer en mayor medida a inversores que generan pocos vínculos con la economía local –por ejemplo, el tipo de inversión que no hace más que colocar la sucursal financiera de la compañía en un país libre de impuestos. Ese tipo de capital no involucra las instalaciones donde las empresas operan que es lo que genera valor agregado para el país receptor (en términos de actividad económica, puestos de trabajo, transferencia de tecnología, etc.).⁹⁸

Por otra parte, las medidas para atraer inversión a través de incentivos tributarios han beneficiado particularmente al sector extractivo,⁹⁹ las cuales no deberían ser autorizadas sin procesos genuinos de consulta o consentimiento previo, libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas. El interés de atraer estas inversiones debería ser sopesado estratégicamente teniendo en cuenta las visiones sobre la política fiscal y el desarrollo nacional de pueblos indígenas, y comunidades afrodescendientes y campesinas, quienes han tenido que asumir los impactos ambientales en sus territorios y soportar otras consecuencias devastadoras sobre sus derechos producto de los proyectos extractivos.¹⁰⁰

Adicionalmente, en el caso de las industrias extractivas — u otras en las que la ventaja del país radica en las materias primas de las que dispone — el atractivo para el inversionista no se basa en el nivel de impuestos, sino en la localización de dichos recursos. En otras palabras, cambios razonables en el impuesto a la renta corporativa no disuadirán a una compañía petrolera de explotar un yacimiento petrolífero que sólo está en dicho país.

¿Sabías que...?

La carrera a la baja en los impuestos de renta corporativa y el uso de ‘paraísos fiscales’ y otras lagunas del sistema tributario internacional que las corporaciones aprovechan para reducir sus contribuciones al fisco, generan enormes costos para los países en desarrollo y han sido reconocidos como problemas urgentes a enfrentar por parte de las instituciones multilaterales y organismos de derechos humanos.

El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, ha estimado las prácticas de traslado de beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación mediante precios de transferencia privan a los Estados de cuantiosos recursos. Estas pérdidas son mayores para los países que no hacen parte de la OCDE, quienes se estima que dejan de recaudar en promedio un 1,3% del PIB por este fenómeno (alrededor de USD 200 mil millones cada año).¹⁰¹ La ex directora del FMI Christine Lagarde señaló en marzo de 2019 que “la percepción pública de que las grandes compañías multinacionales pagan pocos impuestos demanda acciones urgentes” y que la “arquitectura internacional en materia tributaria requiere ser repensada”.¹⁰²

En un documento público de base para su consulta pública sobre cómo afrontar los desafíos de la tributación en la era digital la OCDE señaló la necesidad de una acción global concertada para detener la perjudicial carrera a la baja en impuestos corporativos, pues de lo contrario se crearían riesgos de trasladar la carga tributaria para financiar bienes públicos hacia las rentas del trabajo y del consumo, socavando así la soberanía fiscal de las naciones y sus organismos representativos para decidir el nivel de redistribución deseado a través de su política fiscal.¹⁰³

Frente a estos problemas, el marco de derechos humanos impone obligaciones específicas a los Estados.¹⁰⁴ Así lo ha aclarado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de Naciones Unidas que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus 169 Estados partes. al señalar que:

“Los Estados deben combatir las prácticas de fijación de precios de transferencia e intensificar la cooperación internacional en cuestiones de tributación, así como estudiar la posibilidad de hacer tributar a las multinacionales como empresas individuales y que los países desarrollados impongan una tasa mínima de impuesto de sociedades durante un periodo de transición. La reducción del impuesto de sociedades con el único fin de atraer inversores fomenta una competencia a la baja que, en última instancia, merma la capacidad de todos los Estados de movilizar recursos a escala nacional para hacer efectivos los derechos del Pacto. Como tal, esa práctica es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados partes en virtud del Pacto.”¹⁰⁵

En relación con la evidencia empírica, no es cierto que los impuestos a las corporaciones en América Latina sean particularmente altos.¹⁰⁶ Las tasas efectivas de tributación al trabajo son más altas que las del capital en casi todos los países: en Brasil, Colombia, Guatemala y Venezuela el trabajo tributa a tasas casi del doble a las del capital.¹⁰⁷ De hecho en las últimas décadas lo que ha ocurrido es un traslado continuo de la carga tributaria de impuestos a las corporaciones hacia los consumidores y los trabajadores. Mientras que la tarifa promedio del impuesto a la renta corporativa en la región cayó del 43,9% en 1985 al 26,8% en 2015, la tarifa general promedio del IVA subió del 10,6% al 15,2%.¹⁰⁸ Desde 2006, el peso de los impuestos corporativos ha caído de un 17,6% a un 15,5% del recaudo total en 2017. Eso no quiere decir que no sea necesario pensar cómo distribuir mejor esa carga entre las empresas existentes, pero eso no justifica seguir desmontando estos impuestos.

Es claro entonces que este mito ha sido efectivo, y seguirá siendo utilizado, para profundizar la carrera a la baja en la tributación corporativa y la proliferación de toda clase de privilegios tributarios para grandes empresas. Si se quiere defender el interés de los Estados y de la ciudadanía, es necesario desmontar este mito.

EL DEBATE SOBRE LOS BENEFICIOS (O GASTOS) TRIBUTARIOS

Los *gastos tributarios* son los “ingresos que los gobiernos dejan de recaudar debido a exenciones específicas y excepciones al código tributario, que tienen por objeto beneficiar a ciertos grupos de contribuyentes o a determinados sectores, o promover actividades y comportamientos específicos”.¹⁰⁹ La CEPAL estima que estos beneficios tributarios (que favorecen sobre todo al sector corporativo en países como Chile, Costa Rica y Uruguay) resultan en una pérdida de recaudación del 3,7% del PIB para el promedio de América Latina. En algunos países, como en República Dominicana y Uruguay, los gastos tributarios superan el 6% del PIB. Y en Colombia se estima que ascienden al 7,55% del PIB.¹¹⁰ Aunque algunos de estos beneficios pueden estar bien orientados, como es el caso de la exención de bienes de primera necesidad o de productos de higiene femenina del impuesto al valor agregado o su devolución a la población de menores ingresos, la gran mayoría no están debidamente justificados ni son sometidos a evaluaciones sistemáticas e independientes sobre su eficacia.¹¹¹

El proyecto Lateral es una iniciativa de colaboración entre varias organizaciones de América Latina que busca promover reformas de política mediante la investigación comparativa y la incidencia conjunta

en torno al impacto de los gastos tributarios en la desigualdad en los países de la región. A fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en este campo el proyecto ha planteado la necesidad de: 1) incluir una lista pormenorizada de todos los gastos tributarios en informes periódicos, 2) promover una mejor integración entre los informes sobre gastos tributarios y el proceso presupuestario; y 3) racionalizar su proceso de aprobación y revisión, incluida la evaluación del impacto, para hacerlo más transparente y sujeto a un escrutinio independiente.¹¹²

En relación con este último punto, según Dejusticia, tomando una serie de criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional colombiana, todo beneficio debería poder sobrevivir a un examen bajo los siguientes criterios¹¹³:

1. Evaluar si el beneficio tributario constituye un medio eficaz para lograr fines legítimos (examen de racionalidad);
2. Verificar que el beneficio sea estrictamente necesario para la consecución de esos fines o si, por el contrario, existen alternativas más convenientes a un menor costo para el fisco (examen de necesidad);
3. Evaluar si los beneficios de la medida son mayores a los costos que supone con base en evaluaciones independientes (examen de proporcionalidad en sentido estricto)

Mito 9

“No es a través del sistema tributario que se puede lograr mayor igualdad”

Otro de los mitos que suele escucharse es que, si se trata de lograr una mayor igualdad, los impuestos no son la herramienta adecuada, pues su función principal es recaudar ingresos sin generar distorsiones en la economía. En consecuencia, se alega que la disminución de la desigualdad debe buscarse a través del gasto público y no del sistema tributario.

Sin embargo, como lo señaló el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un libro elocuente sobre el tema, es claro que **recaudar no basta**. Los impuestos, además de proveer los recursos para sostener las funciones de los Estados modernos, son un poderoso instrumento para avanzar hacia sociedades más igualitarias e impulsar el desarrollo. Y América Latina se encuentra todavía lejos de aprovechar plenamente el potencial de los impuestos para cualquiera de estos objetivos.¹¹⁴

Si bien es cierto que la contribución del gasto público a la reducción de la desigualdad es mayor que la del sistema tributario en prácticamente todos los países,¹¹⁷ en general, las sociedades que logran una redistribución considerable a través del gasto también lo hacen mediante los impuestos.¹¹⁸ La suficiencia y la progresividad de los sistemas tributarios son determinantes claves de los nivel de desigualdad (y ambos importan, en la medida en que tener el uno sin el otro implica reducir el potencial redistributivo de la tributación).¹¹⁹ La progresividad del gasto, además, se

¿Sabías que...?

En su diagnóstico sobre los sistemas tributarios en América Latina, el BID señala que, aunque ha habido progresos importantes, la idea de que en la región se recauda muy poco, los impuestos son poco progresivos, la evasión tributaria es rampante y las administraciones tributarias son muy débiles sigue vigente. A ello se suman otros tres problemas: la alta volatilidad de los ingresos fiscales, el bajo peso de la tributación sub-nacional y la escasa utilización de impuestos orientados a corregir externalidades, especialmente ambientales y climáticas.¹¹⁵ Además de resaltar estos problemas, desde una perspectiva de derechos humanos se ha puesto el foco sobre otras fuentes de desigualdad y la existencia de impactos acumulativos e interseccionales de los sesgos tributarios sobre otras poblaciones: las mujeres, los pueblos indígenas y afrodescendientes y, la población con discapacidad. También sobre la excesiva dependencia del sector extractivo y el limitado alcance de los principios procedimentales de transparencia, participación y rendición de cuentas aplicados a temas fiscales.¹¹⁶

puede ver restringida con un sistema tributario regresivo y la subutilización de impuestos directos progresivos, además, reduce el potencial recaudatorio para financiar un gasto social progresivo. Los estudios que han intentado explorar una conexión causal han encontrado que la reducción en las tarifas efectivas de impuestos a los más ricos explica una parte considerable de la mayor concentración de ingresos en esa franja de la población.¹²⁰

En América Latina, la mayor parte de la recaudación fiscal proviene de impuestos indirectos (como por ejemplo los impuestos al consumo, entre ellos el impuesto al valor agregado o IVA) y una menor parte de los impuestos directos. En cambio, en la OCDE la relación se invierte: los impuestos directos tienen una mayor participación que los indirectos.¹²¹ Esto explica en parte porque la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios es limitada. También contribuye a explicar sesgos contra grupos poblacionales específicos del sistema tributario en su conjunto. En todos los países de América Latina las mujeres están sobrerrepresentadas en los deciles de ingreso mas bajos, a lo que se suma la persistencia de una brecha de ingresos y la subvaloración del trabajo no remunerado que realizan como parte de la economía del cuidado.¹²² El cierre de las brechas de género depende tanto de un gasto público adecuado para cerrar estas brechas y proveer servicios públicos sensibles al género, como de tener un sistema tributario equitativo en la distribución de las cargas. Aumentar la dependencia de impuestos indirectos regresivos que recaen desproporcionadamente sobre estos deciles, o no reparar en la forma en que otros impuestos afectan de forma diferencial a hombres y mujeres, refuerza el sesgo de género de los sistemas tributarios.¹²³

Pese a ello, un mito derivado de aquel que niega el rol de los sistemas tributarios en la reducción de la desigualdad, es el de que la mejor manera de aumentar el recaudo, por razones de facilidad administrativa y viabilidad política, es aumentar el IVA. Si bien los impuestos indirectos en algunos países de la región pueden tener un efecto equalizador,¹²⁴ y los aspectos regresivos de tributos como el IVA podrían empezar a ser corregidos con un sistema que permita devoluciones a la población de menores ingresos,¹²⁵ **el gran potencial redistributivo radica en los impuestos directos, incluidos el impuesto a la propiedad y a la renta.** En relación con este último, mientras que en la OCDE en 2014 el 71,8% del recaudo proviene de personas naturales, en América Latina la situación prácticamente se invierte: solo el 36% proviene de personas, frente a un 64% de empresas. Los Estados de la región deben superar su tradicional *alergia* al impuesto de renta personal y aprovechar al máximo su potencial recaudatorio y redistributivo.¹²⁶ Los casos recientes de Chile y Uruguay muestran que cuando existe la voluntad política para hacerlo y las reformas están bien encaminadas los resultados son notables.¹²⁷

Varios organismos multilaterales han enfatizado que los países de la región que no estén dispuestos a aumentar los niveles de recaudación y la capacidad redistributiva de sus sistemas tributarios, no podrán movilizar recursos suficientes para cumplir los compromisos que han adquirido, lo que incluye sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible.¹²⁸ Una nueva ola de reformas fiscales por la igualdad, los derechos y la transformación productiva no da espera.

LA NECESIDAD DE UNA NUEVA OLA DE REFORMAS FISCALES

Es casi un consenso entre los organismos que influyen en la formulación de la política económica a nivel regional que una nueva ola de reformas fiscales es una necesidad imperiosa:

“Lo sabemos desde hace tiempo [...]”, dice el BID “no hay una reforma más importante para el crecimiento sostenible e incluyente de América Latina y el Caribe que la que tiene que producirse en los sistemas fiscales y tributarios de la región”¹²⁹

“El nuevo contexto macroeconómico global [...] parece propicio para encarar una serie de reformas tributarias, en un marco de coherencia y sostenibilidad fiscal, tendientes a asegurar la obtención de mayores recursos para el financiamiento de gastos sociales, a consolidar la estabilidad macroeconómica, y a mejorar sustancialmente los efectos de los sistemas tributarios sobre la distribución del ingreso”¹³⁰ ha señalado la CEPAL.

Esta nueva generación de reformas tributarias debería orientarse prioritariamente a:

- Adecuar el nivel de ingresos tributario a fin de asegurar la estabilización macro y permitir el financiamiento de la Agenda 2030 y de los programas necesarios para superar los déficits en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
- Mejorar la progresividad de los sistemas fiscales, dando un salto en la tributación de la riqueza y la renta personal, ampliando las bases tributarias, eliminando exenciones injustificadas y protegiendo los ingresos de los más pobres.
- Atender prioritariamente los principios de equidad horizontal y vertical de la tributación y superar los sesgos territoriales y de género de la política fiscal.
- Asegurar el financiamiento de los gobiernos sub-nacionales y, por ende, el principio de corresponsabilidad a través de la imposición patrimonial.
- Reducir la dependencia y volatilidad de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales y crear los incentivos adecuados para avanzar hacia una senda de desarrollo sostenible.
- Fortalecer las administraciones tributarias particularmente en lo que tiene que ver con las capacidades necesarias para enfrentar fenómenos de evasión y elusión de impuestos y fortalecer la cooperación tributaria a nivel internacional
- Adaptar los sistemas fiscales con una visión de futuro, aprovechando plenamente el potencial de los impuestos para crear incentivos que permitan hacer un uso más sostenible de los recursos y proteger derechos como la salud, la vivienda o el medio ambiente

Mito 10

“Con combatir la corrupción basta y no serían necesarias reformas tributarias estructurales”

La lucha contra la corrupción se encuentra estrechamente vinculada con las obligaciones estatales para garantizar derechos. Combatir los entramados de corrupción es, sin dudas, un aspecto fundamental para garantizar un uso lícito y eficiente de los recursos públicos y en definitiva, para satisfacer derechos. Sin embargo, suele pensarse que enfrentar la corrupción haría innecesario realizar nuevas reformas tributarias. A diferencia de los anteriores, este mito opera de otra manera y consiste en identificar como principal y única causal de la falta de recursos públicos suficientes en la fuga derivada de la corrupción, soslayando otros motivos igualmente relevantes, al punto de crear un inmovilismo en otras áreas claves.

Ello queda en evidencia cuando se observa que los recursos públicos que se pierden, de acuerdo a estimaciones aproximadas, por vía de la corrupción en el ámbito de la administración pública, no llegan a equiparar la enorme brecha de recaudación tributaria existente entre los países de la OCDE y de la región. Así, siendo que una estimación aproximada del malgasto en las adquisiciones públicas en los países de América Latina y el Caribe equivale a un promedio del 1,4% del PIB¹³¹ resulta claro que aun cuando dichos desvíos por corrupción en la actividad pública se corrigieran, los países de ALC seguirían teniendo una diferencia de más de 10 puntos porcentuales de recaudación tributaria en relación al promedio de los países de la OCDE – 22.8% versus 34.3% del PIB.

El discurso de la lucha contra la corrupción de los funcionarios públicos es válido y necesario para defender las democracias actuales. Pero cuidado: también puede operar como arma de doble filo y quitar del foco otras discusiones relevantes como la pérdida de ingresos fiscales que se produce por la evasión y elusión tributaria a través de paraísos fiscales, o los flujos financieros ilícitos provenientes del comercio y no de la actividad pública –aspectos que, no obstante poder involucrar fenómenos de corrupción de las administraciones públicas, comprometen principalmente al sector privado–. La corrupción debe ser entendida en todas sus manifestaciones, incluyendo la forma en que los espacios de toma de decisiones son capturados para implementar políticas tributarias y fiscales que benefician a grupos de interés.¹³² Contrarrestar la captura de la política fiscal tiene que ser un elemento esencial de las agendas anti-corrupción.

Para tener una dimensión de las consecuencias que pueden producir estas formas de corrupción, en el caso concreto de los flujos financieros ilícitos derivados del comercio, la UNCTAD señaló que algunos países en desarrollo pierden hasta el 67% del valor de las materias primas que exportan debido a la facturación fraudulenta del comercio internacional.

En América Latina, según la CEPAL, para 2016 las pérdidas tributarias producto de los flujos financieros ilícitos originados en la manipulación de precios del comercio internacional de bienes alcanzaron los 85.000 millones de dólares, o sea, un valor equivalente al 1,5% del PIB regional.

En relación con la evasión y la elusión fiscal, estudios recientes han estimado que **la transferencia de ganancias hacia paraísos fiscales supera los 600 mil millones de dólares**,¹³³ observándose que las tasas de evasión se elevan cuando se analizan los sectores más ricos de los países estudiados. Así, por ejemplo, **la evasión fiscal total del impuesto a la renta empresarial de multinacionales operando en todo el mundo se estima en 500 mil millones cada año**,¹³⁴ lo que equivale a 20 veces el presupuesto que Naciones Unidas requiere en su programa de ayuda humanitaria.

Para América Latina se estima que la evasión alcanza un 6,3% del PIB regional –de los cuales 4% del PIB son por el impuesto a la renta. En Perú, por ejemplo, las pérdidas por evasión tributaria y contrabando se estiman en 7,5% del PIB, lo que excede con amplio margen el presupuesto que suele destinar para la educación pública. En Ecuador, se estima que la evasión del impuesto a la renta alcanzó niveles del 65,3% y 58,1% para personas jurídicas y personas físicas respectivamente en 2005. En Colombia la evasión al impuesto de renta a personas jurídicas ascendió a niveles del 39% en el periodo 2007-2012, lo que equivale a 2,3% del PIB anualmente.¹³⁵

En definitiva, una política fiscal sostenible requiere acciones positivas del Estado que incluyan la lucha contra la corrupción entendida en un sentido amplio. A su vez, la implementación de programas económicos integrales con políticas fiscales sostenibles deben incluir planes estratégicos de inversión pública para la promoción industrial y la disminución de las brechas de desigualdad, sistemas tributarios progresivos y respetuosos de principios de equidad horizontal y vertical, y acuerdos regionales e internacionales para la lucha contra la evasión, la elusión y beneficios fiscales que no otorgan verdaderos beneficios económicos al país y erosionan la base imponible.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Desde la sociedad civil han irrumpido en el debate fiscal actores emergentes (movimientos sociales -incluidas las mujeres, los pueblos indígenas y afrodescendientes-, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, centros de pensamiento y académicos) que plantean la necesidad de aumentar la recaudación fiscal con progresividad y equidad, y lograr una distribución más justa, transparente y participativa de los recursos públicos, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible que sustituya el actual modelo extractivista. En tal sentido sus aspiraciones renuevan y complementan la agenda de reformas que las instituciones especializadas plantean para la región (ver sección anterior). Estas organizaciones tienen estrategias y enfoques diversos para lograr dichos objetivos: algunos han centrado sus esfuerzos en el abordaje del impacto de la política fiscal en la desigualdad económica; otros en la desigualdad social y en la situación de grupos específicos: mujeres, pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, sindicatos; mientras que otros han puesto énfasis en la desigualdad política, es decir, en el acceso a la información, el poder de decisión y las reglas de juego en materia fiscal. Adicionalmente, y principalmente en el ámbito nacional, algunos tribunales e instituciones de derechos humanos han abierto las puertas a un escrutinio de la política fiscal con base en principios constitucionales y obligaciones de derechos humanos, contrarrestando reformas que iban en contravía de dichos principios.

Existe una creciente cooperación entre los actores de la sociedad civil en relación con temas fiscales. Se trata de una cooperación que trasciende las fronteras disciplinarias y entre movimientos. La Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, por ejemplo, reúne a más de 21 organizaciones a nivel regional quienes trabajan mancomunadamente a fin de potenciar su impacto en la búsqueda de un nuevo modelo fiscal a nivel regional. A su vez, esta Red colabora con seis organizaciones de derechos humanos de la región reunidas en la Iniciativa por los Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal, quienes desde el 2015 trabajan por repensar las políticas fiscales desde una perspectiva de derechos.

La maduración de estos esfuerzos tiene la vocación de convertirse en una fuerza transformadora para el logro de reformas tributarias estructurales en la región.



Esta imagen de manifestantes en Chile es cortesía de Carlos Figueroa.

Conclusión

Del debate a la acción: las reformas tributarias estructurales no dan espera

América Latina se caracteriza por ser una de las regiones que muestra mayores niveles de desigualdad estructural, situación que se ha mantenido y reproducido incluso en periodos de crecimiento económico. Si bien prácticamente todos los países latinoamericanos han asumido la obligación de movilizar el máximo de sus recursos disponibles a fin de garantizar los derechos de sus habitantes en pie de igualdad (artículo 2.2, PIDESC; artículo 26 de la Convención Americana), lo cierto es que dicho compromiso no se ve reflejado en resultados concretos. En gran medida, este panorama se debe al bajo efecto redistributivo de las políticas fiscales implementadas en la región.

Desde hace varios años, un espectro diverso de actores que va desde las entidades multilaterales— como por ejemplo, la CEPAL, el BID, e incluso el FMI o el Banco Mundial— hasta las organizaciones y movimientos de la sociedad civil han puesto énfasis en la importancia de avanzar hacia políticas fiscales más progresivas, en especial políticas tributarias redistributivas. ¿Por qué, entonces, los países de la región no han podido sacar adelante esta agenda? Si existe un consenso técnico sobre la necesidad de implementar reformas tributarias estructurales, ¿qué obstáculos impiden su implementación?

Este texto ha revisado algunos mitos que suelen utilizarse como argumentos en contra de las reformas tributarias estructurales, con el fin de ayudar a desmontarlos en los distintos contextos nacionales. A cada uno de los mitos se han contrapuesto argumentos teóricos y evidencia empírica para refutarlos, la cual pueden sintetizarse en 10 planteamientos (ver página siguiente).

Para complementar la tarea de neutralizar estos mitos es necesario forjar alianzas entre los movimientos sociales, los expertos en la temática fiscal y los formadores de opinión pública, a fin de combatir los procesos de captura del Estado por parte de grupos de interés y de dar mayor apertura, transparencia y participación a un debate que tiene profundas consecuencias sobre el futuro de la región.

No hay excusas válidas para no implementar las reformas estructurales que la región requiere. Es tiempo de avanzar.

Una síntesis para disipar los mitos: los 10 planteamientos en favor de la justicia fiscal.

| MITO | PLANTEAMIENTOS PARA DISIPAR LOS MITOS. |
|--|---|
| La política fiscal es un asunto netamente técnico que poco tiene que ver con los derechos | La política fiscal tiene que estar fundamentada en las obligaciones en derechos humanos y basarse en la más amplia democracia fiscal |
| No hay dinero para tanto derecho | Los Estados latinoamericanos deben y pueden movilizar más recursos para la garantía de derechos, particularmente a través de una tributación más progresiva |
| El crecimiento económico basta y es lo prioritario | Es necesario replantear el patrón de crecimiento para hacerlo más sostenible y combinarlo con políticas redistributivas |
| El Estado es excesivamente grande e implica un gasto insostenible | Un Estado fuerte y bien financiado, y un gasto público social vigoroso, son condiciones indispensables para la garantía de derechos. La fortaleza institucional del Estado, a su vez, ha probado ser eficaz para asegurar la sostenibilidad fiscal. |
| El déficit es el gran problema y la sostenibilidad fiscal exige eliminarlo | El financiamiento del déficit, cuando se hace de forma responsable, es un instrumento legítimo de política para garantizar los derechos y lograr otros objetivos prioritarios. |
| En tiempos de dificultad, la austeridad fiscal es el único camino | Existen alternativas a la austeridad más compatibles con los derechos. |
| La austeridad es un sacrificio a corto plazo para obtener ganancias a largo plazo | La inversión en derechos es un instrumento eficaz para responder a las crisis. La austeridad ha sido económicamente contraproducente y sus impactos en derechos han sido devastadores. |
| El sistema tributario debe ser competitivo, y eso se logra bajando impuestos a las corporaciones y a los mas ricos | Es necesario frenar la carrera a la baja en impuestos corporativos, que no contribuye a la competitividad, y sí desplaza la carga tributaria sobre el resto de la población. |
| No es a través del sistema tributario que se puede lograr mayor igualdad | Tanto la tributación como el gasto son herramientas clave para reducir la desigualdad y garantizar los derechos. |
| Con combatir la corrupción basta y no serian necesarias reformas tributarias estructurales | La lucha contra la corrupción es fundamental pero tiene que ser complementada con reformas fiscales redistributivas |

Referencias

- 1 Las reformas tributarias estructurales son aquellas que además de aumentar la recaudación tienen un impacto considerable en la igualdad. En tal sentido se distinguen de meras modificaciones que solo implican cambios específicos en tasas, coberturas, bases gravables o beneficios, o de reformas que aumentan el recaudo pero no tienen mayores impactos distributivos. Ver, al respecto, A. Arenas de Mesa, *Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, LC/G.2688-P, Santiago, 2016) p. 95.
- 2 Ver. Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 'Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos', cuarenta periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 19 de diciembre de 2018. UN. Doc. A/HRC/40/57. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/40/57.
- 3 La base de datos Resourcing Rights, en su versión beta, elaborada por CESR y Dejusticia, tiene una sistematización provisional de los desarrollos normativos en este tema: <https://resourcingrights.org/>.
- 4 Ver. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones Finales: Ecuador, E/C.12/ECU/CO/4 (14 de noviembre de 2019), párr. 5-8, 21-24; Observaciones Finales: Sudáfrica, E/C.12/ZAF/CO/1 (29 de noviembre de 2018), párr. 16-20; Observaciones Finales: España, E/C.12/ESP/CO/6 (25 de abril de 2018). párr. 11-12. Ver también: Declaración sobre Deuda pública, medidas de austeridad y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/2016/1 (junio 24 de 2016).
- 5 Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4) (21 de julio de 2016). UN.Doc. CRC/C/GC/19.
- 6 Ver. Informe del Experto Independiente en Deuda y Derechos Humanos, Responsabilidad por la complicidad de las instituciones financieras internacionales en violaciones de derechos humanos en el contexto de reformas económicas regresivas. UN. Doc A/74/178 (16 de julio de 2019); 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.
- 7 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 'Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas', OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, p. 168-171. Ver también CIDH, 'Políticas públicas con enfoque de derechos humanos' 15 de septiembre de 2018. OEA/Ser.L/V/II. Doc.191/18, par. 117-136.
- 8 Declaración de Lima sobre Justicia Fiscal y Derechos Humanos, Lima, Perú, 2015. Disponible en http://www.cesr.org/sites/default/files/ES_Lima_Declaration_on_Tax_Justice_and_Human_Rights-Finalsignup.pdf La Declaración surge de la reunión internacional estrategia, "Avanzando la Justicia Fiscal a través de los Derechos Humanos," celebrada en Lima, Perú, en el 2015, convocado por el Center for Economic and Social Rights (CESR), Tax Justice Network, la Alianza Global para la Justicia Fiscal, Oxfam, la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd).
- 9 Declaración de Bogotá sobre Justicia fiscal por los derechos de las mujeres, Bogotá, Colombia, 2017. Disponible en https://www.globaltaxjustice.org/sites/default/files/ES_Declaracio%CC%81n-de-Bogota%CC%81.pdf.
- 10 Ver un video informativo sobre el trabajo colaborativo entre CESR y Akubadaura en <http://www.cesr.org/fiscal-policy-and-rights-indigenous-and-afro-descendant-peoples>. Ver también, Latindadd, Red de Justicia Fiscal LAC y REMTE, 'Justicia fiscal y justicia de género', Derechos de las mujeres e igualdad desde la política tributaria. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1-4GqjYNgx9C8ZC8w39Rf9y6OknndWt7q/view> y Latindadd, Red de Justicia Fiscal, COICA, CAOI y Consejo Maya, 'Indigenizar la política fiscal', Fiscalidad, territorio y derechos de los pueblos indígenas, disponible en https://drive.google.com/file/d/1AvVaxApMHFUX_QM3-PxUtK8ILD7vWYWg/view.
- 11 Center for Economic and Social Rights 'Principios para una política fiscal al servicio de los derechos humanos: Una Iniciativa para América Latina y el Caribe', 20 de diciembre de 2018. Disponible en <http://www.cesr.org/es/principios-para-una-pol%C3%ADtica-fiscal-al-servicio-de-los-derechos-humanos-una-iniciativa-para-américa>.
- 12 I. Ortiz and M. Cummins 'Austerity: The New Normal A Renewed Washington Consensus 2010-24', Working paper, Initiative for Policy Dialogue, International Confederation of Trade Unions, Public Services International, European Network on Debt and Development, The Bretton Woods Project, 2019, p. 52. Disponible en: <http://policydialogue.org/files/publications/papers/Austerity-the-New-Normal-Ortiz-Cummins-6-Oct-2019.pdf>.
- 13 Ver, por ejemplo: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 'Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas', OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, p. 168-171. Ver también Hoy, C & Sumner, A. "Gasoline, Guns, and Giveaways: Is There New Capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty?". Center for Global Development. Washington D.C.

- 14 Grupo Banco Mundial, 'La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza, panorama general del informe', Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.
- 15 F. Medina y M. Galván (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', Comisión Económica Para América Latina y El Caribe, Serie Estudios Estadísticos, 87, 2014a; F. Medina y M. Galván '¿Qué es el crecimiento pro pobre?' Comisión Económica Para América Latina y El Caribe, Serie Estudios Estadísticos, 892014b.
- 16 Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 'Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2018', Santiago, 2019, p. 69.
- 17 IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. In Press.
- 18 C. Lakner, D. Gerszon, N. Mario, E. Beer, 'How Much Does Reducing Inequality Matter for Global Poverty', World Bank Group, Poverty and Equity Global Practice, Policy Research Working Paper, 8869, 2019, p. 2. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/328651559243659214/pdf/How-Much-Does-Reducing-Inequality-Matter-for-Global-Poverty.pdf>.
- 19 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2015, (LC/G.2691-P), Santiago, 2016 p. 21-22. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf.
- 20 Ibid.p. 21-22.
- 21 Ibid. P. 21-22.
- 22 Fabiana Del Popolo (ed.), Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad, Libros de la CEPAL, N° 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43187/6/S1600364_es.pdf; Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 'Pobreza y Desigualdad: Informe Latinoamericano 2017. No dejar a ningún territorio atrás', Santiago, 2018. Disponible en: http://rimisp.org/Informe_Rimisp_2017_Fin_Completo.pdf.
- 23 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 'Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas', OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 7 de septiembre de 2017, p. 168-171.
- 24 Relator Especial sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos, Informe sobre Cambio climático y Pobreza, 12 de julio de 2019, UN. Doc. A/HRC/41/39, p. 12 y 13.
- 25 N. Lustig, 'El Impacto del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina. Una Aplicación del Marco Metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)', Commitment to Equity (CEQ) Working Paper Series 62, Tulane University, Department of Economics, 2018, p. 43.
- 26 J. Ostry, A. Berg y C. Tsangarides 'Redistribution, inequality and growth', IMF Staff Discussion Note, SDN/14/02, February 2014, p. 15-17.
- 27 D. Rodrik 'Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses', Journal of Economic Growth, vol. 4, No.4, 1999, 385-412; A. Berg, J. Ostry y J. Zettelmeyer, 'What makes growth sustained?', Journal of Development Economics, vol. 98, N° 2, 2012, 149-166.
- 28 A. Chong and M. Gradstein, 'Inequality and institutions', The Review of Economics and Statistics, vol. 89, N° 3, 2007, 454-465; W. Easterly, J. Ritzen y M. Woolcok, 'Social cohesion, institutions, and growth', Economics and Politics, vol. 18, N° 2, 2006, 103-120.
- 29 Ver. R. Wilkinson & K. Pickett, The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Well Being, 2018.
- 30 OECD (2015), In it Together: Why less inequality benefits all, OECD Publishing, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- 31 H. Winkler, H., 'The effect of income inequality on political polarization: Evidence from European regions, 2002–2014', Economics & Politics, 31, 2019,3.
- 32 E. Dabla-Norris ; K. Kochhar ; N. Suphaphiphat ; F. Ricka ; E. Tsounta, "Causes and Consequences of income inequality. A global perspective", IMF Staff Discussion Note, SDN/15/13, June 2015, Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>; World Bank. 2016. Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0958-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO; OECD (2015), In it Together: Why less inequality benefits all, OECD Publishing, Paris. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.

- 33 N. Lustig, 'Commitment to Equity: Diagnostic Questionnaire', CEQ Working Paper 2, CEQ Institute, Tulane University and Inter-American Dialogue, January 2013, Disponible en: <http://repec.tulane.edu/RePEc/ceq/ceq02.pdf>
- 34 Sobre la importancia del Estado y de los impuestos para asegurar los derechos y libertades más básicas ver: L. Murphy and T. Nagel, *The Myth of Ownership: Taxes and Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2002) y S. Holmes y C. Sunstein, *The cost of rights: why liberty depends on taxes* (New York, W.W. Norton & Company, 1999).
- 35 J. Ostry, A. Berg y C. Tsangarides 'Redistribution, inequality and growth', IMF Staff Discussion Note, SDN/14/02, February 2014, p. 15-17.
- 36 I. Ortiz, en 'La Era de la Inseguridad. Repensar el Contrato social', *Revista Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, diciembre 2018, p. 32. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2018/12/pdf/fd1218s.pdf>
- 37 Para un recuento de los principales datos al respecto ver: E. Ortiz-Ospina and M. Roser (2019) – 'Taxation', *OurWorldInData.org*. Disponible en '<https://ourworldindata.org/taxation>'
- 38 A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (Eds.), *Mejor gasto para mejores vidas*, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre 2018, p. 1-5.
- 39 OECD Data, General government spending. Disponible en <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart>.
- 40 Banco Interamericano de Desarrollo, 'Gasto público en América Latina registra ineficiencias de 4,4% del PIB: estudio BID', *Comunicados de prensa*, 24 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.iadb.org/es/noticias/gasto-publico-en-america-latina-registra-ineficiencias-de-44-del-pib-estudio-bid>
- 41 Christine Lagarde, ex Directora Ejecutiva del Fondo Monetario Internacional. Discurso dado en la Richard Dimpleby Lecture, Londres, 3 de febrero de 2014.
- 42 The World Bank, 'Domestic Resource Mobilization', 4 October 2018. Disponible en <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/domestic-resource-mobilization>.
- 43 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3)*, Santiago, 2018, p. 271.
- 44 A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (Eds.), *Mejor gasto para mejores vidas*, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre 2018, p.2.
- 45 L. Carvalho, Laura. 'Diversionismo', *Folha de Sao Paulo*, 26 de Septiembre de 2019. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/laura-carvalho/2019/09/diversionismo.shtml>.
- 46 OECD Database. Datos extraídos el 24 de Sep de 2019 21:18 UTC (GMT). Disponible en <https://stats.oecd.org/>.
- 47 OECD, <https://www1.compareyourcountry.org/social-expenditure?cr=oecd&lg=en&page=0&visited=1>.
- 48 OECD Database. Tax on personal income. Disponible en: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm#indicator-chart>.
- 49 M. Hanni, R. Martner y A. Podestá, 'El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina', *Revista CEPAL* 116, agosto 2015, 7-26, p. 24. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/20195/original/El_potencial_redistributivo_de_la_fiscalidad_en_America_Latina.pdf?1468313075.
- 50 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019, p. 7 y 37.
- 51 Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *Portal de Inversión Social en América Latina y el Caribe. Gasto en vivienda y Servicios Comunitarios*. Disponible en: <https://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/indicador/gasto-vivienda-servicios-comunitarios>.
- 52 A. Podestá, M. Hanni y R. Martner, 'Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe', *CEPAL Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 183, 2017, p. 5.
- 53 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La ineficiencia de la desigualdad. (LC/SES.37/3)*, Santiago, 2018, p. 97.
- 54 L. Randall Wray, 'The Federal Budget is not like a Household Budget: Here's Why', *Roosevelt Institute, Blog, Economy and Growth*, 10 February 2010. Disponible en: <https://rooseveltinstitute.org/federal-budget-not-like-household-budget-heres-why/>.
- 55 Center for Economic and Social Rights, "Fiscal Fallacies: 8 myths about the 'Age of Austerity' and Human Rights Responses", *Rights in Crisis Series Briefing Paper*, July 2012. Disponible en: <http://www.cesr.org/sites/default/files/CESR-FiscalFallacies.pdf>.
- 56 The New York Times Editorial Board, 'An overdose of pain', 12 de abril de 2012. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2012/04/13/opinion/an-overdose-of-pain-for-spain.html?hp>.

- 57 M. Gulati, U. Panizza, M. Weidemaier & G. Willingham, 'When Governments Promise to Prioritize Public Debt: Do Markets Care?', Graduate Institute of International and Development Studies, International Economics Department, Working Paper Series, Working Paper No. HEIDWP07-2019, 2019. Disponible en: http://repec.giass.edu.ch/pdfs/Working_papers/HEIDWP07-2019.pdf.
- 58 Aunque existen múltiples diagnósticos sobre por qué la receta falló en Argentina, prácticamente hay un consenso sobre la ineficacia de las medidas adoptadas. Ver A. Fontevicchia 'Argentina: IMF-Style Austerity Can't be Macri's Only Solution', Buenos Aires Times, 2 de Junio de 2018. Disponible en: <http://www.batimes.com.ar/news/opinion-and-analysis/editorial-austerity-cant-be-macris-only-solution.phtml>. Sobre Brasil, ver L. Carvalho, 'How did the Brazilian economy help to elect Bolsonaro?' London School of Economics Blog, October 2019. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2019/10/02/how-did-the-brazilian-economy-help-to-elect-bolsonaro/>.
- 59 Bretton Woods Project, 'Why did the IMF fail to take pre-emptive measures in Argentina?' Bretton Woods Observer. Autumn, 2019. Disponible en: <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/10/why-did-the-imf-fail-to-take-pre-emptive-measures-in-argentina/>; G. David & P. Rossi, 'Why Brazil's permanent austerity policy is harming its economic future', Open Democracy, 15 April 2019, Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/why-brazils-permanent-austerity-policy-harming-its-economic-future/>.
- 60 D. Shaviro, *Do deficits matter?* (The University of Chicago Press, Chicago, 1997).
- 61 C.M. Reinhart and K. S. Rogoff, 'Growth in a Time of Debt', *American Economic Review*, 100 (2) 2010, pp. 573–578.
- 62 E. Farhi, Emmanuel and I. Werning, 'Fiscal multipliers: Liquidity traps and currency unions', in J. Taylor and H. Uhlig (eds.), *Handbook of Macroeconomics*, Amsterdam: Elsevier, 2017, pp. 2417–2492.
- 63 P. Michailat and E. Saez, 'Optimal public expenditure with inefficient un-employment' *The Review of Economic Studies*, 86 (3), 2018, pp.1301–1331.
- 64 U. Panizza, 'Public Debt and Long-Term Economic Growth: The Research and Policy Agenda' paper delivered at the '43rd Economics Conference of the Austrian National Bank', Vienna, 2015, p. 88-97.
- 65 P. Krugman, 'Who's afraid of the Budget Deficit?', 3 January 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/01/03/opinion/house-democrats-budget-deficit.html>.
- 66 Este cuadro ha sido elaborado en base a UNCTAD, 'Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal', 2019, pp. 71-101.
- 67 CESR & Third World Network, 'Universal rights, differentiated responsibilities: safeguarding human rights beyond borders to achieve the Sustainable Development Goals', 2015. Disponible en: http://cesr.org/sites/default/files/CESR_TWN_ETOs_briefing.pdf.
- 68 Para un análisis de la utilidad de dichos Principios. ver M. Guzmán and J. E. Stiglitz (2016). 'A soft law mechanism for sovereign debt restructuring based on the UN principles', Friedrich Ebert Stiftung, October 2016. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12873.pdf>.
- 69 Ortiz, Cummins & Karunanethy, 'Fiscal Space for Social Protection and the SDGs: Options to Expand Social Investment in 187 Countries' UNICEF, UN WOMEN, ILO, 2017. Disponible en <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=51537>.
- 70 Center for Economic and Social Rights, 'Evaluar la Austeridad: Monitoreo de los impactos en derechos humanos de la consolidación fiscal', 2019.
- 71 Ver Letter from Ariranga G. Pillay, Chairperson, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights to All State Parties to the ICESCR, 16 May 2012, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.
- 72 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 3, 'The nature of States parties' obligations' (Fifth session, 1990), U.N. Doc. E/1991/23, p. 11.
- 73 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Statement on 'Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights' 24 June 2016. UN. Doc. E/C.12/2016/1, p. 4.
- 74 OHCHR, 'Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights' 7 May 2013. UN Doc E/2013/82, p. 15.
- 75 Para una síntesis de la literatura crítica sobre la idea de austeridad ver Konzelmann, Gray, & Donald, 'Assessing austerity,' *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society and Contributions to Political Economy*, 38(4), 2016. Ver también los recursos disponibles del proyecto 'Austerity and its Alternatives'. Disponible en <https://socialsciences.mcmaster.ca/austerity-and-its-alternatives>.
- 76 R. Boyer, 'The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy,' *Cambridge Journal of Economics*, 36.1, 2012, pp. 283-312.
- 77 Konzelmann, Gray, & Donald, 'Assessing austerity,' *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society and Contributions to Political Economy*, 38(4), 2016.

- 78 L. M. Ball (et al.), 'The distributional effects of fiscal consolidation', International Monetary Fund, IMF Working Paper No. 13-151, 2013.
- 79 J. D. Ostry, P. Loungani y D. Furceri, 'El neoliberalismo, un espejismo?'. Finanzas & Desarrollo, Junio 2016. Ver también: Ò. Jordà, A. M. Taylor, 'The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy' NBER Working Paper No. 19414, UC Davis, California Academic paper, 2015.
- 80 Consejo de Derechos Humanos, Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales (UN AHRC/40/57). Principios Rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, Principio 3.
- 81 Ibid., Principio 17.
- 82 Ibid., Principio 18.
- 83 Ver. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España (25 de abril de 2018). UN. Doc. E/C.12/ESP/CO/6, p. 16.
- 84 Center for Economic and Social Rights, 'Evaluar la Austeridad: Monitoreo de los impactos en derechos humanos de la consolidación fiscal', 2019.
- 85 A. Sen, Desarrollo y Libertad. (Editorial Planeta, Barcelona, 1999), p. 54.
- 86 J. Bianchi , P. Ottonello & I.Presno, 'Fiscal Stimulus Under Sovereign Risk', International Finance Discussion Papers 1257, Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.), 2019.
- 87 J. Cohen-Setton, E. Gornostay & C. Ladreit 'Aggregate Effects of Budget Stimulus: Evidence from the Large Fiscal Expansions Database',2019. Disponible en: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp19-12.pdf>.
- 88 Para una discusión sobre la literatura reciente para el caso de países en desarrollo ver S. Garry & J. C. Rivas, 'An analysis of the contribution of public expenditure to economic growth and fiscal multipliers in Mexico, Central America and the Dominican Republic, 1990-2015', ECLAC – Studies and Perspectives Series, Mexico, No. 173, 2017.
- 89 UNCTAD, Trade and Development Report 2019: Financing a Global Green New Deal, 2019, p. 6.
- 90 International Trade Union Confederation (ITUC), 'Investing in the Care Economy. A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries',2016. Disponible en: https://www.itucsi.org/IMG/pdf/care_economy_en.pdf.
- 91 N. Rico y C. Robles 'El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina', 2017, p. 158.
- 92 Las masivas movilizaciones en Ecuador y en Chile, ocurridas entre octubre y noviembre de este año, exigiendo medidas concretas de redistribución de la riqueza y luego reclamando profundos cambios institucionales son ejemplo de ello. En Argentina también se produjo una fuerte tensión social a partir del aumento de la pobreza y de las medidas de austeridad adoptadas durante los últimos 4 años (y profundizadas en el bienio 2017-2018), lo que provocó un rechazo contundente de la población al gobierno de Macri en las elecciones de agosto y octubre de 2019. Ver M. Stott and B. Mander, 'Argentina; how IMF's biggest ever bailout crumbled under Macri', Financial Times, 1 Sept.. Disponible en <https://www.ft.com/content/5cfe7c34-ca48-11e9-a1f4-3669401ba76f>. También, ver A. Taub, 'Chile Woke Up: Dictatorship's Legacy of Inequality triggers Mass Protests', The New York Times, 3 Nov. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/11/03/world/americas/chile-protests.html>
- 93 CEPAL, 'Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad', pp. 25 y 26. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf.
- 94 International Labour Organization (ILO). World Social Protection Report 2014-15, Geneva.
- 95 J. Bianchi , P. Ottonello & I.Presno, 'Fiscal Stimulus Under Sovereign Risk', International Finance Discussion Papers 1257, Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.), 2019.; E. Farhi, Emmanuel and I. Werning, 'Fiscal multipliers: Liquidity traps and currency unions', in J. Taylor and H. Uhlig (eds.), Handbook of Macroeconomics, Amsterdam: Elsevier, 2017, pp. 2417–2492.
- 96 J. Sebastian, 'Incentives and Investments, Evidence and policy implications', World Bank, Working paper No. 58816,2009. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/945061468326374478/Incentives-and-investments-evidence-and-policy-implications>.
- 97 El impuesto de renta corporativo en América Latina aportaba un 15,4% del recaudo total en 2016, ligeramente por encima del promedio de África (15,3%) y muy por encima del 9% para el promedio OCDE. Ver. OECD, Corporate Tax Statistics Database, <https://www.oecd.org/tax/beps/corporate-tax-statistics-database.htm>.
- 98 Y. Akuyz 'Foreign Direct Investment, Myths and Realities', 2015. Disponible en <http://www.ipsnews.net/2015/12/foreign-direct-investment-myths-and-realities-2/>.

- 99 A. Readhead, 'Tax Incentives in Mining: Minimising Risks to Revenue'. Intergovernmental Forum on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development and OECD, 2019. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/beps/tax-incentives-in-mining-minimising-risks-to-revenue-oecd-igf.pdf>.
- 100 Center for Economic and Social Rights, 'Acercando las Agendas de Justicia Fiscal y Medioambiental en la Región Andina: Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afrodescendientes Afectadas por el Extractivismo', 2019. Disponible en: <http://www.cesr.org/node/49778>.
- 101 IMF, 2019. Corporate Taxation in the Global Economy. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Dept.; International Monetary Fund. Legal Dept. Washington D.C. p, 10. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/03/08/Corporate-Taxation-in-the-Global-Economy-46650>
- 102 C. Lagarde, Opening Remarks on Corporate Taxation in the Global Economy at the Peterson Institute for International Economics, 25 March 2019, Washington D.C. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/03/25/sp032519-md-piie-opening-remarks-on-international-corporate-taxation>.
- 103 OECD, 'Addressing the tax challenges of the digitalization of the economy', 2019. p. 24 (traducción propia).
- 104 Para un análisis de la aplicación del marco de derechos humanos a la cooperación internacional en asuntos tributarios ver: 'Iniciativa por los Principios y Directrices de Política Fiscal y Derechos Humanos', 2019 y 'Comentarios a la consulta pública convocada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre posibles soluciones a los desafíos tributarios de la economía digital'. Disponible en: http://www.cesr.org/sites/default/files/OECD%20Submission_March%202019-ES.pdf.
- 105 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general No. 24 sobre 'las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales', 2017 (E/C.12/GC/24). Par. 37.
- 106 OCDE, Revenue Statistics in Latin America, Corporate Tax Revenue as % of total taxation. Disponible en: <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=RSLACT>.
- 107 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. de Lora, Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013), Pp. 15-17.
- 108 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030", p. 57.
- 109 P. Renzio. "Contabilizados, pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América Latina. International Budget Partnership, 2019, p. 18-19 Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditure-transparency-in-latin-america-spanish-ibp-2019.pdf>.
- 110 CEPAL, 'Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018', 2018, p. 59, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf.
- 111 *Ibid.*, pág. 59.
- 112 P. Renzio. "Contabilizados, pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América Latina. International Budget Partnership, 2019, p. 18-19 Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditure-transparency-in-latin-america-spanish-ibp-2019.pdf>.
- 113 Ver Dejusticia, 'El gasto tributario en Colombia' (en prensa).
- 114 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. de Lora, Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013). Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/recaudar-no-basta-los-impuestos-como-instrumento-de-desarrollo>.
- 115 *Ibid.*, pp. 3-31.
- 116 Center for Economic and Social Rights, 'Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos: Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina', 2017. Disponible en: <http://www.cesr.org/es/región-andina-hacia-una-nueva-agenda-de-reformas-fiscales-para-la-igualdad-y-los-derechos>.
- 117 N. Lustig, 'Fiscal Policy, Inequality and Poverty? Evidence from Low and Middle Income Countries'. Presentation delivered at the 'New Approaches to Economic Challenges (NAEC)' Seminar, OECD, Paris, 2018. Disponible en: http://www.oecd.org/naec/Lustig_CEQ@OECD_June%2019%202018.pdf, p. 47.
- 118 K. Caminada, K. Goudswaard, C. Wang and J. Wang, 'Income inequality and fiscal redistribution in 31 countries after the crisis', *Comparative Economic Studies*, 61(1), pp.119-148; O. Causa, A. Vindics & O. Akgun, 'An empirical investigation on the drivers of income redistribution across OECD countries', OECD Economics Department Working Papers No. 1488, 2018.
- 119 Para una síntesis de la literatura al respecto ver tanto a nivel internacional como en América Latina ver: M. F. Valdés, *Reducing Inequality in Latin America. The Role of Tax Policy*, Part III (Routledge, 20 September 2016) p. 20-56.

- 120 J. Roine, J. Vlachos, and D. Waldenström, 'The Long-Run Determinants of Inequality: What Can We Learn from Top Income Data?', Working Paper Series 721. Research Institute of Industrial Economics, 2007; W. Jaejoon, E. Bova, T. Kinda, and Y. S. Zhang, 'Distributional Consequences of Fiscal Consolidation and the Role of Fiscal Policy: What Do the Data Say? IMF Working Paper WP/13/195, September 2013.
- 121 OECD. Stat. Global Revenue Statistics Database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>
- 122 CEPAL, 'Panorama Social de América Latina y el Caribe 2018', 2019, p. 98-99.
- 123 C. Rodríguez Enríquez (et al.), 'Gender Bias of Regressive Taxation in Latin America: Overview and Exploration of the Argentinean Case' in Atria J., C. Groll & M.F. Valdez (eds.) Rethinking Taxation in Latin America Reform and Challenges in Times of Uncertainty, Palgrave Macmillan, November 2017; R. Coello Cremades y S. Fernández Cervantes, 'Política fiscal y equidad de género en Bolivia'. Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo, 9. ONU Mujeres y GPF. La Paz. Septiembre 2014; A. Arenas, 'Política tributaria y sesgos de género: aproximaciones al caso colombiano'. Fescol. Análisis (5), 2018.
- 124 N. Lustig, 'Fiscal Policy, Inequality and Poverty? Evidence from Low and Middle Income Countries'. Presentation delivered at the 'New Approaches to Economic Challenges (NAEC)' Seminar, OECD, Paris, 2018. Disponible en: http://www.oecd.org/naec/Lustig_CEQ@OECD_June%2019%202018.pdf, p. 47.
- 125 N. Lustig, 'How Latin America is Using Technology to Reform the Tax-Paying Process', 2018. Disponible en: <https://www.nathanlustig.com/how-latin-america-is-using-technology-to-reform-the-tax-paying-process/>.
- 126 J.P. Jiménez, A. Podestá. 'Una alergia latinoamericana: la tributación sobre la renta personal', 2016. Disponible en: https://alquimiaseconomicas.com/2016/12/20/una-alergia-latinoamericana-la-tributacion-sobre-la-renta-personal/#_ftn3.
- 127 A. Arenas de Mesa, 'Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina' (LC/G.2688-P). Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago de Chile, 2016, pp. 103-108, 157 y ss.
- 128 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Financing the 2030 Agenda for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: the challenges of resource mobilization, (LC/FDS.1/4), Santiago, 2017); OECD, 'In It Together: Why Less Inequality Benefits All', OECD Publishing, Paris, 2015. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- 129 A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. de Lora, Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013), Prólogo de Luis Alberto Moreno. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/recaudar-no-basta-los-impuestos-como-instrumento-de-desarrollo>.
- 130 J. C. Sabaíni & D. Morán. 'Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas', CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 133, Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación, 2013.
- 131 Ver A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin (Eds.), Mejor gasto para mejores vidas, Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre 2018. Disponible en https://cloud.mail.iadb.org/mejor_gasto_mejores_vidas?UTMM=Direct&UTMS=Website.
- 132 Oxfam & Clacso, 'Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)' 2018. Disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/democracias_capturadas_full_es.pdf.
- 133 G. Zucman, The Hidden Wealth of Nations (University of Chicago Press, 2015). Disponible en: <http://gabriel-zucman.eu/hidden-wealth/>.
- 134 M. Bou Mansour 'New ranking reveals corporate tax havens behind breakdown of global corporate tax system; toll of UK's tax war exposed', Tax Justice Network, 28 May 2019. Disponible en: <https://www.taxjustice.net/2019/05/28/new-ranking-reveals-corporate-tax-havens-behind-breakdown-of-global-corporate-tax-system-toll-of-uks-tax-war-exposed/>.
- 135 Center for Economic and Social Rights, 'Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos en la Región Andina'.

ACERCA DE CESR

El Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés) fue creado en 1993, con la misión de trabajar por el reconocimiento y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales como herramientas fundamentales para promocionar la justicia social y la dignidad humana. CESR denuncia las vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales a través de una combinación interdisciplinar de análisis legal y socioeconómico. CESR aboga por cambios en la política económica y social en los niveles internacional, nacional y local, con el objetivo de asegurar que éstos cumplan con las normas básicas de derechos humanos.

JUNTA DIRECTIVA

Lilian Gonçalves-Ho Kang You, *Former State Councillor for the Council of State, Netherlands*

Roshmi Goswami, *Feminist, Human Rights Activist and Researcher*

John T Green (Treasurer and Secretary), *Professor of Professional Practice/Nonprofit Management, The New School*

Miloon Kothari, *Independent Expert on Human Rights and Social Policy*

Karin Lissakers (Vice-Chair), *Former President, Revenue Watch Institute*

Joe Oloka-Onyango, *Professor of Law, Human Rights & Peace Centre (HUR�PEC), School of Law, Makerere University*

Rosa Pavanelli, *General Secretary, Public Services International*

Imad Sabi (Chair), *Senior Program Officer, Education Support Program, Open Society Foundations (OSF)*

86 Chambers Street, Suite 704,

New York, NY, 10007, USA

Tel: +1 718 237 9145

info@cesr.org

www.cesr.org

Twitter: @social_rights

Facebook: @CenterEconomicSocialRights

Instagram: @economic_social_rights

©2019 Center for Economic and Social Rights.

Este trabajo tiene licencia bajo Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada CC BY-NC-ND

La imagen de la portada es reproducida por cortesía de Colarebo y la imagen de la contra portada es reproducida por cortesía de SINTEP.

CENTER FOR ECONOMIC
AND SOCIAL RIGHTS

86 Chambers Street, Suite 704,
New York, NY, 10007, USA

Tel: +1 718 237 9145

info@cesr.org

www.cesr.org

Twitter: @social_rights

Facebook: @CenterEconomicSocialRights

Instagram: @economic_social_rights



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS