

Políticas Fiscales y Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y Perú

Informe Temático

Resumen Ejecutivo

Informe elaborado con ocasión de la Audiencia Temática “Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina” en el marco del 168º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

República Dominicana, Mayo de 2018.



With the support of:



Resumen Ejecutivo

En octubre de 2015, las organizaciones signatarias junto a otras de la región promovieron la primera audiencia temática sobre el impacto de la política fiscal –entendida como recaudación y gasto del dinero público - en la protección y el goce de los derechos humanos, en particular sobre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Desde el 2015, América Latina ha vuelto a experimentar un aumento de la pobreza, y los progresos en la reducción de la desigualdad se han frenado. 187 millones de personas en la región son pobres, es decir, el 30,7% de la población, y la desigualdad económica a nivel regional sigue siendo la más alta en el mundo. Es claro que la mayoría de países latinoamericanos no han aprovechado el enorme potencial transformador de la política fiscal para combatir la pobreza, la desigualdad y las violaciones estructurales de derecho humanos. Todo ello pese al creciente reconocimiento por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como de los organismos del sistema universal de derechos humanos y de instancias judiciales domésticas, de que las normas de derechos humanos son plenamente aplicables al control de las políticas económicas, incluidas las políticas fiscales.

A diferencia de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en América Latina la política fiscal no ha tenido mayor efecto en reducir la desigualdad económica, e incluso en algunos países dicha política empeora la situación de los más pobres, los cuales terminan siendo pagadores netos, en vez de beneficiarios del sistema en su conjunto. Los países de la región se caracterizan por políticas fiscales poco transparentes, poco participativas y de carácter predominantemente regresivo, es decir, con una carga impositiva baja y una estructura tributaria desequilibrada y sesgada hacia los impuestos indirectos. Este informe, a través del análisis de evidencia sobre el impacto de las políticas fiscales en Argentina, Brasil, Colombia y Perú, demuestra que dichas políticas determinan el nivel de goce de los DESC, en particular de las poblaciones más excluidas socialmente y económicamente. Demuestra también que los Estados no han hecho lo suficiente para movilizar los recursos financieros “hasta el máximo de los recursos disponibles,” o manejarlos de manera eficiente para “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos” de la población, según lo disponen las normas regionales de derechos humanos.¹ La combinación de reformas tributarias que graven la renta y la riqueza a través de impuestos progresivos, la derogación de privilegios tributarios inútiles, la implementación de estrategias efectivas de combate a la evasión y la elusión, así como un mejor diseño y control del gasto público, podrían generar recursos suficientes para erradicar la pobreza, contribuir al cumplimiento de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y superar los déficits históricos en los DESC.

Los organismos del Sistema Interamericano, y en particular la CIDH, tienen un papel clave en asegurar que las normas y principios de derechos humanos sean plenamente aplicables al monitoreo y control de las políticas fiscales. Con ese fin, este informe muestra la forma en que las políticas fiscales comprometen los principios y obligaciones de derechos humanos en la región. En Brasil, la reforma del techo de gastos realizada en 2016 que congeló el gasto público real por un período de 20 años ha significado una violación al deber de realización progresiva de los DESC, ha generado impactos discriminatorios contra las mujeres y

¹ Ver Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 26; y el Protocolo de San Salvador, Artículo 1.

ha afectado derechos fundamentales de poblaciones en situación de desventaja socio-económica. Dicha reforma contradice los estándares del Comité DESC de las Naciones Unidas según los cuales las medidas de consolidación fiscal deben ser temporales, necesarias y proporcionadas, no ser discriminatorias, y proteger a los grupos desfavorecidos y marginados.² En Colombia, la falta de voluntad política por implementar reformas tributarias que permitan expandir el gasto social y garantizar los recursos necesarios para implementar el Acuerdo de Paz, compromete el deber del Estado de movilizar el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC. En Perú, la política fiscal es un factor determinante de las discriminaciones contra las mujeres más pobres y las poblaciones indígenas en la garantía de los derechos a la salud y la educación. En Argentina, la negativa estatal a hacer uso de impuestos a la propiedad inmueble para regular un mercado crecientemente especulativo ha obstaculizado la garantía del derecho a la vivienda. Adicionalmente, el gobierno ha implementado medidas regresivas en materia de seguridad social que comprometen niveles mínimos esenciales de los derechos para la población con discapacidad y la niñez. Todo ello en un contexto de graves fallas en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas sobre los recursos que se dejan de percibir producto de exenciones tributarias que impiden dar un debate democrático sobre las alternativas existentes.

Tal como sucede de manera creciente entre los mecanismos de derechos humanos del sistema universal de protección de los derechos humanos, la CIDH tiene también un rol importante en brindar pautas y orientaciones sobre cómo los Estados de la región podrían llevar a cabo el deber de hacer transversales los principios de derechos humanos en todo el ciclo de las políticas fiscales, desde el diseño y elaboración de las políticas tributarias, los presupuestos y la asignación y supervisión de gastos hasta la evaluación de las consecuencias en materia de derechos humanos. Ello implica explorar alternativas viables y urgentes que otros organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han recomendado para superar los principales déficits, tales como la necesidad de recaudar mayores recursos a través de la revisión de los incentivos tributarios o del aprovechamiento del potencial de instrumentos subutilizados como el impuesto a la renta personal, los impuestos de base territorial, los impuestos verdes o los impuestos saludables. Los argumentos y la evidencia expuestos en el presente documento proponen de manera urgente alinear la política fiscal con los principios de derechos humanos para asegurar la disponibilidad de los recursos públicos de manera suficiente, equitativa, sostenible y con rendición de cuentas, para garantizar la realización de los derechos.

La rendición de cuentas de los Estados respecto al uso de los recursos en general, y en particular sobre sus políticas fiscales, contribuyen también a la prevención de las violaciones sistemáticas de los derechos civiles y políticos y, especialmente, a la corrección de las violaciones estructurales de los DESC, que subyacen a éstas. Aunque en la región ha habido aprendizajes en la adopción de políticas contra cíclicas, los gobiernos continúan respondiendo con medidas de austeridad ante contextos de desaceleración o crisis, sin considerar las normas y principios de derechos humanos en la adopción de estas políticas. Todo ello ha generado impactos desproporcionados sobre los hogares de menores ingresos y un debilitamiento de políticas redistributivas que permitirían beneficiar en mayor medida a la población en situación de pobreza.

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 'Carta abierta a los Estados Parte sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la crisis económica y financiera, 48 período de sesiones,' 16 de mayo de 2012.

Los efectos asimétricos de los ciclos económicos recesivos sobre las poblaciones en situación de desventaja no logran ser contrarrestados por periodos de expansión, los cuales se agravan con las políticas de austeridad y alimentan la exclusión y perpetúan la desigualdad socioeconómica. Los principios de derechos humanos también contribuyen a cimentar un pacto fiscal basado en la movilización de los recursos para financiar los derechos hasta ‘el máximo de los recursos disponibles’; la redistribución de la riqueza para reducir la desigualdad de ingresos y otras desigualdades; y la rendición de cuentas entre el Estado y la ciudadanía. La política fiscal puede contribuir también a la corrección de las deficiencias del mercado y la protección de los bienes comunes, incluido el medio ambiente. Por todo lo anteriormente mencionado es oportuno y urgente que el sistema regional interamericano de derechos humanos consolide su ámbito de protección ante las violaciones de derechos humanos que resultan de los impactos de las políticas fiscales regresivas e injustas. En consecuencia, las organizaciones peticionarias solicitan a la ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos que:

1. Sobre la base de las consideraciones y recomendaciones adoptados por la CIDH en el “Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas,” elabore un informe temático, liderado por la Relatoría en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Relatoría DESC), sobre la política fiscal y los derechos humanos en las Américas, dirigido a contextualizar y operacionalizar los principios de derechos humanos que emanan de la legislación regional. También solicitamos incluir un análisis de la dimensión fiscal que está a la base de distintas violaciones de derechos humanos que aborda la CIDH en los distintos informes y en la jurisprudencia;
2. Incorpore en los estándares que viene desarrollando en el área de empresas y derechos humanos la obligación de los Estados de proteger contra los abusos fiscales, y los deberes de las corporaciones de contribuir su parte justa al financiamiento de los derechos humanos; en concordancia con el Comentario General 24 recientemente adoptado por el Comité DESC de las Naciones Unidas;
3. Invite a las instituciones nacionales de derechos humanos a implicarse en el monitoreo y vigilancia de la política fiscal, incluido el rol de las empresas en la insuficiente movilización de recursos públicos y su impacto sobre los derechos humanos;
4. En concordancia con los indicadores establecidos en las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador,” inste a los Estados a cumplir de manera eficaz con los informes periódicos a los que están obligados en el marco del monitoreo de la implementación del Protocolo de San Salvador, proveyendo información cabal y adecuada sobre sus políticas fiscales;
5. Solicitamos también que la Comisión a través de la Relatoría DESC tenga en cuenta la evidencia y los pedidos realizados en cada uno de los casos de países presentados en esta audiencia—tanto en su evaluación general de la situación de los derechos humanos en estos países como en el seguimiento que pueda hacer de estas situaciones, si así lo considera pertinente.