

Agosto de 2022

LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA

Análisis de casos de Latinoamérica



INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

ÍNDICE

I. Presentación del documento	
Pandemia, políticas fiscales y el enfoque de derechos humanos	3
II. Marcos de análisis convergentes	
Medidas fiscales recomendadas por la CEPAL y la CIDH.....	5
III. El caso de Argentina y el “Aporte Solidario y Extraordinario”	6
→ La suficiencia de la medida.....	6
→ La progresividad de la medida	7
→ Igualdad de género y la medida	8
→ Transparencia y participación en torno a la medida.....	8
→ Fiscalización del cumplimiento de la medida.....	9
Conclusiones clave.....	9
IV. Transferencias monetarias de emergencia a los hogares	
Los casos de Chile, Argentina y Colombia	10
→ Las medidas, los niveles esenciales de derechos y el combate a la pobreza	10
→ El principio de igualdad y las medidas	12
→ Transparencia y evaluaciones de las medidas	13
→ Mecanismos de reclamo en torno a la medida	14
Conclusiones clave.....	14
V. La distribución de los recursos en el territorio brasileño	
Programa Federativo para enfrentar el COVID-19.....	15
→ Suficiencia y justicia social de la medida	16
→ La igualdad sustantiva y la equidad territorial de la medida.....	16
→ La transparencia y evaluación de la medida	18
Conclusiones clave.....	19
VI. Mover recursos vs. recortar gastos. Los casos de México y Ecuador	19
→ Las medidas a la luz del deber de utilizar el máximo de los recursos disponibles	21
→ Reglas fiscales y no regresividad de las medidas.....	21
→ Información y evaluación de las medidas.....	21
Conclusiones clave.....	22
VII. Conclusiones.....	22



I. Presentación del documento

Pandemia, políticas fiscales y el enfoque de derechos humanos

Mucho se ha escrito sobre los efectos devastadores que la pandemia por COVID-19 tuvo (y aún tiene) sobre las poblaciones en situación de vulnerabilidad de todo el mundo, y los déficits de la economía global para hacerle frente. Organismos internacionales como CEPAL, UNICEF y ONU Mujeres documentaron estos impactos desproporcionados sobre niños y niñas, mujeres y personas trabajadoras informales, entre otros/as.⁰¹

En América Latina, la crisis sanitaria agudizó los problemas de desigualdad y pobreza estructurales que ya caracterizaban a la región antes de la pandemia y dejó en evidencia las debilidades económicas e institucionales de esos países para garantizar derechos, en particular en contextos de crisis. Tal y como informó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), prácticamente todos los países de la región, antes de la pandemia, contaban ya con alrededor del 50% de su población entre las categorías de pobreza, pobreza extrema, o de estratos bajos no pobres. Es decir, se trata de una región muy vulnerable a incrementar los niveles de pobreza frente a estrategias epidemiológicas como la que demandó el COVID-19.⁰² Algunos grupos, como las mujeres⁰³, las personas migrantes⁰⁴ y los pueblos indígenas⁰⁵ se vieron especialmente afectados por la sobrecarga en las tareas de cuidados, la interrupción de ingresos provenientes del sector laboral informal y el acceso inequitativo a las vacunas y al servicio de salud.

Como han documentado diferentes organismos, incluidas organizaciones de la sociedad civil, la región sufrió de manera desproporcionada los impactos de la pandemia tanto en lo que hace a la salud de sus habitantes, como en términos de empleo y pobreza.⁰⁶ La explicación de la magnitud de estos impactos es multicausal, e incluye cuestiones como las desigualdades socioeconómicas previas que caracterizan a

la región -con las consecuentes brechas en los determinantes sociales de la salud-, los déficits de los sistemas de salud y seguridad social, y los magros resultados históricos de la política fiscal a la hora de revertir desigualdades.⁰⁷

En efecto, en este contexto la relevancia de la política fiscal (la manera en que los Estados recaudan y usan recursos públicos) se hizo más evidente que nunca, tanto como herramienta para asegurar medidas de apoyo a los sectores más afectados, como para reactivar las economías nacionales ante la caída del sector privado. Como consecuencia de ello, organismos internacionales y regionales, como la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo y UNICEF llamaron a los Estados a realizar esfuerzos para garantizar los derechos de todas las personas.⁰⁸

Por su parte, distintos órganos de derechos humanos llamaron la atención sobre el deber normativo de los Estados de adoptar medidas fiscales para movilizar recursos, no sólo con el fin de atender las necesidades de la población en la crisis sanitaria, sino también con el objetivo de redistribuir la riqueza y avanzar hacia una recuperación justa. En línea con la Declaración del Comité de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de la ONU⁰⁹, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomendó a los países de la región adoptar medidas a fin de "disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles [...] para hacer efectivo el derecho a la salud y otros DESC con el objeto de prevenir y mitigar los efectos de la pandemia [...] incluso tomando medidas de política fiscal que permitan una redistribución equitativa, incluyendo el diseño de planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud".¹⁰

01 | CEPAL, La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible con igualdad (2021) https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/S2000740_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y PALOMO, N.; FAULBAUM, L. V.; MACHADO, A. C.; ROLON, C.; SOARES, F. V.; RUBIO, M.; ALEJANDRE, F.; ESCAROZ, G. 2022. Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: Innovaciones en los sistemas de registro y pago. Research Report N° 63 Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO).

02 | F. Filgueira y otros, "América Latina ante la crisis del COVID-19: vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social", serie Políticas Sociales, N° 238 (LC/TS.2020/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

03 | Según CEPAL, la reducción del empleo a nivel regional entre 2019 y 2020 fue mayor para las mujeres (10,1%) que para los hombres (8,0%) y la salida de las mujeres económicamente activas del mercado laboral (7,5%) fue superior a la de los hombres (5,6%). Además, se produjo un aumento en la carga de trabajo, debido a que las mujeres en la región dedican a diario el triple del tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, tareas que aumentaron exponencialmente con las medidas de confinamiento. Ver CEPAL, Desastres y desigualdad en una crisis prolongada (2021).

04 | CIDH, Comunicado de prensa llamando a los Estados a intensificar los esfuerzos para incluir a las personas migrantes en las políticas de recuperación de la pandemia del COVID-19. Disponible en <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/345.asp>

05 | CEPAL y otros, "El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina y Abya Yala: entre la invisibilización y la resistencia colectiva", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/171), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46543/S2000817_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y; UNICEF <https://www.unicef.org/es/coronavirus/plan-seis-puntos-proteger-nuestros-ninos>

06 | Ver Amnistía Internacional y CESR, informe "Desigual y Letal", disponible en <https://www.cesr.org/desigual-y-letal-5-key-actions-to-recover-from-the-pandemic-in-latin-america-the-caribbean/>

07 | Idem.

08 | OIT en el marco de los encuentros anuales del Banco Mundial y el FMI https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_779293/lang-es/index.htm. Secretario General de las Naciones Unidas <https://www.un.org/es/coronavirus/articles/tackling-inequality-new-social-contract-new-era>

09 | Ver <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/12/covid-19-un-experts-call-international-solidarity-alleviate-financial>

10 | Resolución 1/2020 de la CIDH



Aunque la pandemia ha reforzado la importancia de utilizar la política fiscal para la garantía de derechos, las medidas de mitigación a corto o mediano plazo son insuficientes y **hace falta que los Estados se tomen en serio su deber de movilizar recursos para financiar derechos y redistribuir la riqueza incluso por fuera de los contextos de crisis.** Tal y como señalan los [Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal](#), el sistema internacional de dere-

chos humanos otorga el marco adecuado para guiar a los Estados en ese camino. En efecto, a más de dos años de iniciada la pandemia, los países de la región continúan realizando esfuerzos y enfrentando los desafíos de avanzar hacia una recuperación justa, en un escenario económico global complejo por la inflación que nuevamente golpea a los sectores más vulnerables.

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (en adelante, indistintamente PDHPF o Principios) consolidan los estándares normativos que emanan de los sistemas regionales e internacional de derechos humanos y que son especialmente aplicables a las políticas fiscales de los Estados. En el corazón de los Principios se encuentra el deber de los Estados de movilizar recursos y aumentar su gasto social de manera progresiva, y utilizar la política fiscal para avanzar en la redistribución de la riqueza y financiar la transición hacia economías verdes y sostenibles.

En este marco, **el objetivo de este documento es analizar desde una perspectiva de derechos humanos una serie de medidas fiscales tomadas como parte de esos esfuerzos por los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México.** La selección de esas medidas surge de los análisis hechos, a nivel nacional, por diferentes organizaciones que integran la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal y otras organizaciones aliadas.¹¹ Si bien se reconoce la importancia de evaluar las medidas fiscales dentro del contexto financiero general de cada país -y también internacional-, este informe se propone realizar un ejercicio específico y focalizado de análisis de medidas concretas a la luz de estándares de derechos humanos contenidos en los PDHPF.

A diferencia de otras formas de seguimiento de políticas fiscales existentes –como la [elaborada por el FMI](#), la [OCDE](#) o la [Universidad de Oxford](#)–, este informe propone ideas para pensar las políticas que respeten los estándares de derechos humanos. Para ello, nos basaremos en las recomendaciones elaboradas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la CEPAL y en los citados Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.

A partir de ese ejercicio, las conclusiones principales de este documento incluyen las siguientes:

- ▶ Se han realizado esfuerzos valiosos por responder a los impactos económicos de la pandemia por COVID-19 en todos los casos analizados. Aun así, la mayor parte de las medidas fueron temporales, y no se utilizaron como una oportunidad para abordar problemas fiscales estructurales e históricos de la región.

▶ Las medidas fiscales, incluso cuando tienen por objetivo garantizar derechos de las personas destinatarias, suelen ser administradas y analizadas por los Ministerios de Economía u organismos similares, sin intervención evidente de las áreas del Estado con competencia en derechos, ni coordinación entre dichas áreas.

▶ Si bien muchas de las medidas de respuesta al COVID fueron evaluadas adecuadamente y se produjo información valiosa en torno a ellas, siguen existiendo barreras para la participación genuina en las decisiones fiscales y para la producción de información de manera sistemática y alineada con los estándares de derechos humanos.

▶ Aunque se advierten avances en la incorporación de una perspectiva de género en las decisiones fiscales, aún resta avanzar en la consideración explícita de otros grupos históricamente discriminados, como las comunidades indígenas y poblaciones afrodescendientes, y en la incorporación de una lógica de interseccionalidad.

▶ Si bien se registran esfuerzos positivos por aumentar el espacio fiscal de manera progresiva, sigue existiendo un discurso extendido en torno a la importancia de la “austeridad fiscal” –en buena medida promovido por el Fondo Monetario Internacional–, que invisibiliza la importancia y posibilidad de movilizar recursos para la garantía de derechos humanos y prioriza la realización de ciertos “dogmas” económicos.

11 | Ver <https://derechospoliticaefiscal.org/es/el-proyecto#comite-impulsor>. Han analizado medidas nacionales ACIJ, CELS, DEJUSTICIA, INESC, GI-ESCR, y Fundar. También hizo un análisis para el caso de Ecuador el CDES, quien integra la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, que es parte de dicha Iniciativa. El documento fue coordinado y editado por CESR, que ejerce el rol de Secretaría técnica del mismo proyecto.



II. Marcos de análisis convergentes

Medidas fiscales recomendadas por la CEPAL y la CIDH

Al inicio de la pandemia, la Comisión Interamericana recomendó a los Estados por medio de la Resolución 1/2020 la adopción de una serie de medidas orientadas a proteger los derechos humanos consagrados en distintos instrumentos interamericanos.¹² Muchas de esas medidas se vinculan de una manera directa o indirecta con las políticas fiscales de los gobiernos. Sin ir muy lejos, el acceso universal a las vacunas contra el COVID-19 demanda esfuerzos económicos para financiar su investigación, producción y distribución, así como también activa las obligaciones de asistencia financiera que el marco internacional de derechos humanos les impone.

La necesidad de contar con sistemas de salud preparados para hacer frente a un virus nuevo y muy contagioso requiere invertir recursos para asegurar una atención adecuada a toda la población en condiciones de igualdad. Los impactos especialmente negativos de la pandemia sobre determinados grupos estructuralmente discriminados, como poblaciones indígenas y afro descendientes, mujeres y personas trabajadoras informales, exige a los Estados financiar políticas específicas de mitigación y cooperar internacionalmente a ese fin. Como señaló la CIDH, los Estados deben:

Disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles, incluyendo acciones de búsqueda permanente de dichos recursos a nivel nacional y multilateral, para hacer efectivo el derecho a la salud y otros DESC con el objeto de prevenir y mitigar los efectos de la pandemia sobre los derechos humanos, incluso tomando medidas de política fiscal que permitan una redistribución equitativa, incluyendo el diseño de planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud. (Res. 1/2020, par. 13)

Esta demanda de políticas deliberadas, afirmativas y enfocadas para hacer frente a las consecuencias de la pandemia (incluyendo medidas fiscales) dejó en evidencia la

importancia de contar con Estados bien financiados en un contexto de baja actividad económica y recaudación tributaria, en línea con el deber estatal de movilizar recursos para asegurar derechos de manera progresiva, no regresiva y no discriminatoria.¹³

La obligación estatal de invertir recursos no obedece sólo a una exigencia normativa, sino que también se alinea con las recomendaciones para el desarrollo económico y social que realizan organismos especializados. La CEPAL, en particular, aconseja a los Estados de la región mantener políticas de alta inversión pública y políticas fiscales expansivas y selectivas a fin de dinamizar la economía en contextos de incertidumbre. Esto se traduce en promover inversiones en sectores creadores de trabajo intensivo y compatibles con la lucha contra el cambio climático y la protección del ambiente.¹⁴

Pero, ¿cómo financiar esas políticas fiscales expansivas para asegurar derechos? Según lo reclaman las normas de derechos humanos, los PDHPF, y de acuerdo a las recomendaciones de la CIDH y la CEPAL, esto es posible mediante el **fortalecimiento de una recaudación tributaria progresiva, equitativa y eficiente, y la utilización de instrumentos financieros ambientalmente sostenibles**. En particular, los países de la región aún tienen la capacidad de aumentar su espacio fiscal con medidas como incrementar los impuestos sobre la renta¹⁵, extender los alcances de los impuestos a la propiedad y el patrimonio¹⁶, actualizar las alícuotas de las regalías por explotación de recursos no renovables a fin de hacerlas más progresivas, e imponer impuestos a la economía digital y a bienes y servicios dañinos para la salud y el ambiente.¹⁷ También deben combatir el incumplimiento tributario, que al día de hoy representa una pérdida de 325.000 millones de dólares anuales (6,1% del PIB regional)¹⁸ y que se vincula, en especial, con el incumplimiento del impuesto sobre la renta, los abusos en los precios de transferencia y la opacidad financiera a nivel internacional¹⁹; y evaluar seriamente y eventualmente re-

12] La tarea de la CIDH en torno a la protección de derechos en el contexto de la pandemia continuó de manera exhaustiva, por ejemplo, con las Resoluciones 4/2020 y 1/2021 y más en general, con la actividad desarrollada por la SACROI COVID19, ver https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=es/cidh/sacroj_covid19/default.asp.

13] Deber reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como el artículo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

14] En particular, recomendó la inversión en energías renovables no convencionales, por ser intensivas en empleo y tener una menor huella ambiental; servicios urbanos, como el transporte público de tecnologías limpias; servicios públicos básicos, como el agua y saneamiento, por su relevancia para la salud pública y el efecto multiplicador en el PIB y el empleo; la economía circular, la bioeconomía y la economía digital.

15] La tributación sobre la renta personal es una de las principales brechas fiscales entre la región y los países de la OCDE. En 2019, en los países de América Latina y el Caribe se recaudó el 2,2% del PIB en ingresos por concepto del impuesto sobre la renta personal, en comparación con el 8% del PIB que se recaudó en la OCDE (OECD et al. (2022)).

16] Los impuestos a la propiedad están subdesarrollados en la región y tienen un desempeño significativamente inferior al que podrían tener.

17] En la región hay pocos casos de impuestos a las emisiones de CO2 u otros contaminantes nocivos. De igual manera, en la mayoría de los países se grava el consumo de productos potencialmente nocivos para la salud, como el alcohol y el tabaco, pero hay margen para mejorar su uso aplicando las mejores prácticas. Al mismo tiempo, los impuestos a los alimentos no saludables y las bebidas azucaradas aún no se han aplicado ampliamente en la región, a pesar de su potencial para mejorar los resultados en materia de salud.

18] CEPAL, Panorama Fiscal para América Latina (2020), p. 58. Las estimaciones son para el año 2018.

19] Los estudios disponibles sugieren que el incumplimiento del impuesto sobre la renta es especialmente grave: en muchos países se recauda menos de la mitad de los ingresos que sus sistemas deberían generar en teoría.



ducir los gastos tributarios²⁰, que representan ingresos no percibidos del 3,7% del PIB.

A partir de estas premisas, y usando de manera combinada los marcos de referencia mencionados, las secciones que siguen analizan medidas fiscales concretas tomadas por diferentes países de la región como respuesta al COVID-19. Eva-

lúan hasta qué punto esas medidas se alinean con algunos de los estándares de derechos humanos más relevantes y las recomendaciones de la CEPAL. Por razones de claridad, las medidas analizadas se agrupan en cuatro bloques temáticos que abordan diferentes aspectos necesarios para una política fiscal justa.

III. El caso de Argentina y el “Aporte Solidario y Extraordinario”

Durante el primer año de pandemia, el gobierno argentino adoptó una serie de medidas especiales que requirieron aumentar el gasto público para cubrir distintos programas de estímulo fiscal²¹. Sin embargo, los ingresos totales del Estado crecían en una proporción mucho menor, debido a la baja actividad económica derivada de las restricciones aplicadas para contener la pandemia.²²

Para financiar ese déficit y con el objetivo de “garantizar la salud de la población, sostener el ingreso de los hogares” y “proteger la producción y el empleo”, en diciembre de 2020 el Congreso argentino aprobó por Ley 27.605 el denominado “Aporte Solidario y Extraordinario”. Este “aporte” consistió en un impuesto de pago único con afectación específica para el producido de su recaudo.²³ A pesar de que esta asignación es relevante, la ley no contiene disposiciones que “protejan” ese gasto (por ejemplo, una imposibilidad de reasignarlos a otras finalidades, en línea con el principio 9.3 de los PDHPP).

Este impuesto se aplicó a personas físicas que fueran titulares de bienes por un valor mayor a un piso fijado legalmente (diferenciado según se tratara de bienes en el país o en el extranjero, pero en ambos casos se trató de un piso “alto”). El monto y alícuotas aplicables para el cálculo del impuesto fueron mayores cuanto mayor fuera el monto total de los bienes, con una escala de siete segmentos.

Pese a no estar explícitamente fundado en normas de derechos humanos²⁴, el Aporte Solidario y Extraordinario puede entenderse alineado con dichas normas. Como línea de

base, dado que las asignaciones específicas del producido por este impuesto están directamente relacionadas con derechos como la salud y la educación, la medida se alinea con el **Principio 1 de los PDHPP, que determina que la realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental** de la política fiscal. La medida es adecuada para financiar derechos, y para redistribuir los ingresos y la riqueza para lograr la igualdad sustantiva (Principio 1.2).

Además, contribuye con el **deber estatal de movilizar el máximo de los recursos disponibles para financiar derechos** (Principio 10 de los PDHPP). En línea con las recomendaciones de la CIDH y la CEPAL dirigidas a que los Estados adopten medidas concretas para aumentar sus presupuestos públicos y asuman políticas fiscales expansivas, este Principio establece que los Estados deben incrementar la disponibilidad de sus recursos en formas progresivas, sostenibles y promoviendo la igualdad sustantiva.

Seguidamente se analizan algunos aspectos de esta medida en función de otros deberes de derechos humanos asumidos por los Estados.

→ La suficiencia de la medida

Puesto que los Estados tienen la obligación de garantizar los derechos humanos de todas las personas en condiciones de igualdad, su política fiscal debe necesariamente estar orientada a asegurar recursos suficientes para cumplir con ese fin (Principios 2.4 y 3.2 de los PDHPP). Evaluar la “suficiencia” de la política fiscal en general exige un estudio

20| Concesiones, exenciones u otra clase de tratos diferenciales deliberados que reducen la cantidad de impuestos que pagan o pueden pagar en el futuro los individuos y las empresas al gobierno.

21| Como el “Ingreso Familiar de Emergencia” o IFE (un bono extraordinario destinado a asistir a los hogares de menos ingresos) o el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” o ATP (consistente en beneficios como diferimientos impositivos, transferencias para el pago de salarios y créditos subsidiados a cierto grupo de empleadores).

22| Entre marzo y junio de 2020, el gasto primario aumentó 83,3% en términos interanuales, mostrando una aceleración fuerte con relación al primer bimestre. Mientras tanto, los ingresos totales sólo crecieron el 19,3%.

23| Incluyendo 20% a la compra y/o elaboración de equipamiento médico, elementos de protección, medicamentos, vacunas y todo otro insumo crítico para la prevención y asistencia sanitaria; 20% a subsidios a las micro, pequeñas y medianas empresas; 20% al programa integral de becas Progresar; 15% al Fondo de Integración Socio Urbana; 25% a programas y proyectos de exploración, desarrollo y producción de gas natural que apruebe la Secretaría de Energía de la Nación.

24| Sin bien el proyecto de ley del Aporte Solidario y Extraordinario fue presentado en agosto de 2020 en el Congreso, el oficialismo había expresado la voluntad de implementar un “Impuesto a la riqueza” o “a las grandes fortunas” en el debate público ocho meses antes y en junio circuló de manera informal un proyecto de ley que mencionaba los artículos 30 y 32.1. de la Convención Americana de Derechos humanos y el artículo 29 inc. 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, “entre otras disposiciones contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional del artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional”. Estos argumentos no figuran entre los fundamentos del proyecto formalmente presentado en agosto, aunque sí se mencionan allí recomendaciones de CEPAL, FAO, FMI, Banco Mundial, Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional y OXFAM.



compreensivo que analice todas las vías de financiamiento que utiliza un Estado.

Como indica la directriz 2 del Principio 10 de los PDHPF, los Estados deberían **“estimar los recursos necesarios para la garantía de los derechos humanos”**. Si bien no está claro en qué medida el Congreso argentino hizo una estimación de ese tipo al dictar la medida en análisis, la asignación específica del recaudo del aporte a un catálogo concreto de gastos vinculados con el acceso a derechos es un primer paso en este sentido. Dado que al momento de la sanción de la medida algunos de estos gastos se entendían como coyunturales –como la compra de equipos de protección personal o de vacunas en el marco de la pandemia–, la medida parece alineada con los estándares de derechos y suficiente para solventar esos gastos. Aun así, otros objetivos que propuso la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario se relacionan con problemáticas estructurales que continúan presentes en Argentina²⁵, por lo que podría argumentarse que el “aporte extraordinario” resulta insuficiente para financiar políticas públicas que garanticen una recuperación inclusiva y transformadora y aborden esos problemas²⁶. Esto es así dado que el Aporte Solidario y Extraordinario se trató de una medida de aplicación única.²⁷

→ La progresividad de la medida

El Principio 3 de los PDHPF, que exige a los Estados asegurar una política fiscal socialmente justa, incluye la obligación de implementar una tributación justa con impuestos diseñados según los principios de progresividad y capacidad contributiva (Principio 3.1). La progresividad en materia tributaria aspira a redistribuir los ingresos y la riqueza a través de la tributación e implica que a mayor capacidad contributiva, mayor es el deber de contribuir.

Aumentar los tributos que por sus características esenciales o por su forma de implementación resultan “progresivos” es una de las maneras de avanzar en el cumplimiento de este deber estatal. Tal y como sucede con la adopción de otras medidas –como el combate a la evasión fiscal, o la reducción de gastos superfluos–, los impuestos progresivos permiten ampliar el espacio fiscal con el objetivo de financiar todos los derechos que el Estado está obligado a asegurar.

A diferencia de otras alternativas de financiamiento, como la toma de deuda pública o el aumento de impuestos regresivos (como el IVA), los impuestos progresivos generan recursos y a la vez tienen efectos redistributivos en la población. **De esta manera, contribuyen no sólo al financiamiento de derechos, sino también a reducir las brechas de desigualdad que caracterizan a la región.**

El Aporte Solidario y Extraordinario tuvo notas importantes de progresividad. Entre las personas obligadas a realizar el aporte se encontraron todas aquellas que tuvieran una riqueza declarada superior a los 200 millones de pesos argentinos.²⁸ Sobre esa base, se establecieron alícuotas diferenciadas en función del monto de la riqueza declarada y el lugar de radicación de los bienes, con alícuotas que fueron del 2% al 3,5%, siendo la máxima para los patrimonios de más de 3 mil millones de pesos. Para el supuesto de bienes situados en el exterior, las alícuotas comenzaban en 3% y llegaban hasta un 5,25%, aumentando progresivamente según el monto de la riqueza total declarada (incluyendo bienes radicados en el país y en el exterior).

Un informe realizado por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) presentó una proyección detallada sobre los sujetos que quedarían alcanzados por el aporte. En ese reporte, **se estimaba recaudar aproximadamente el 1% del PIB y se señalaba que los aportantes serían alrededor del 0,02% de la población argentina**. Se trataba de sólo un 0,8% del total de personas obligadas a presentar declaraciones juradas para el impuesto a los bienes personales (el impuesto al patrimonio en Argentina, y que en principio se aplica ya a contribuyentes con mayor capacidad económica). Este pequeño grupo de personas **concentraba un 49,2% del total de los bienes declarados por personas argentinas en el país y en el exterior**. A su vez, el informe revelaba que **alrededor de la mitad de la recaudación obtenida a partir del cobro del Aporte Extraordinario provendría del 2,7% de los sujetos alcanzados por el nuevo impuesto** (un equivalente al 0,03% del total de personas físicas que presentaron declaraciones juradas para el impuesto a los bienes personales para el año 2019). Esto significa que la enorme parte del aporte extraordinario provendría de un porcentaje ínfimo de la población argen-

25| En materia de educación, por ejemplo, se estima una agudización de los graves **problemas de deserción escolar** en el nivel secundario. En general, la situación social en Argentina es alarmante. Según las **últimas mediciones oficiales**, un 37,3% de la población se encuentra bajo la línea de la pobreza. En 2021, la inflación anual sobrepasó el 50%, a lo que este año corresponde agregar los aumentos en los precios de los alimentos y del combustible **en todo el mundo**.

26| En ese sentido, tal y como lo requiere el Principio 3 de los PDHPF, aún hacen falta cambios más profundos para alcanzar un sistema fiscal socialmente justo. El régimen tributario argentino continúa teniendo una alta incidencia de impuestos indirectos, con altos niveles de informalidad laboral, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_836196.pdf, p. 71) y de evasión fiscal, así como exenciones fiscales poco transparentes y justificadas (ver ACIJ, Las Exenciones a la Luz del Principio de Igualdad <https://acij.org.ar/las-exenciones-a-la-luz-del-principio-de-igualdad/>). 27| Luego de dicha medida se realizaron algunas reformas puntuales como la implementada para el impuesto a los bienes personales a finales de 2021, que generarían en 2022 recursos adicionales (aunque, se estima, menos que los recaudados por el Aporte Solidario). La reforma elevó el mínimo no imponible pero también aumentó la alícuota para los patrimonios que superasen los 100 millones y sobre los bienes situados en el exterior (https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticias/2021/noticias_1705.html).

28| Según fundamentó, se buscó lograr una base óptima para que el impuesto fuera eficiente en la ecuación de personas alcanzadas y monto a recaudar. En los fundamentos del proyecto de ley se menciona que si se hubiera pensado en establecer el valor contributivo a partir de los 130 millones de pesos, se podría haber alcanzado, estimativamente, a unos 20.000 contribuyentes más, prácticamente triplicando en número la base actual alcanzada, pero con un efecto recaudatorio limitado.



tina, con una amplia capacidad contributiva (subprincipio 3.1 de los PDHPF). Posteriormente, un informe de ejecución de la medida elaborado por el Ministerio de Economía en diciembre de 2021 reportó que las 10.000 personas que habían sido alcanzadas por el impuesto pertenecían al decil más alto de ingresos del país.

En suma, esta medida se encuentra alineada con el deber del estado de realizar reformas tributarias progresivas, especialmente con impuestos como los que recaen sobre el patrimonio y la riqueza (Principio 1, directriz 2); y la recomendación de que los Estados aseguren que las principales fuentes de ingresos de la población en el tope de la distribución estén gravadas a tasas similares o mayores a las de otras fuentes, así como evitar en general los tipos impositivos bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad (Principio 3, directriz 2).

Sin embargo, dado su carácter transitorio, la medida no logra contribuir a la progresividad del sistema tributario en su totalidad, ni corregir la alta dependencia que el sistema argentino tiene de impuestos regresivos y con bajo impacto redistributivo, como el IVA (Directriz 2, Principio 3).

→ Igualdad de género y la medida

De acuerdo con el Principio 6 de los PDHPF, los Estados deben **utilizar la política fiscal para eliminar las discriminaciones por razones de género y promover la igualdad sustantiva de género y una distribución más justa del poder económico**. De acuerdo con dicho principio, los Estados deberían corregir disparidades entre varones y mujeres cuando adopten nuevos impuestos, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza a través de los impuestos a la riqueza y a las propiedades, entre otros, y para disponer de mayores recursos para las políticas de igualdad de género.

A partir de los datos sobre la ejecución de la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario, el Observatorio de Tributación y Género del Ministerio de Economía analizó que **3 de cada 4 aportantes fueron hombres**, lo que da cuenta de la masculinización de la riqueza en el país y de la importancia de evaluar políticas fiscales con enfoque de género (Principio 6).

La medida, entonces, se alinea con el objetivo de promover

la igualdad sustantiva de género al gravar específicamente riqueza altamente masculinizada. Además, la **asignación específica de estos recursos a gastos que son potencialmente relevantes para la igualdad de género**, como la compra de equipos para la protección del personal de salud dada la alta tasa de feminización de las profesiones de salud en Argentina²⁹, contribuye al mismo objetivo de igualdad real. Esto demuestra la importancia de transversalizar la perspectiva de género a lo largo de todas las fases de la política fiscal.

→ Transparencia y participación en torno a la medida

El Principio 7 de los PDHPF establece que la política fiscal debe ser transparente, participativa, y sujeta a rendición de cuentas. Tanto para realizar las evaluaciones periódicas a las que los Estados están obligados –Principio 10– como para que las autoridades públicas rindan cuentas y la ciudadanía pueda participar de las políticas fiscales que adoptan, es muy importante contar con información fiscal de calidad y de fácil acceso, que permita entender los motivos, diagnósticos, finalidades y la evidencia en la que se basan las decisiones fiscales.

El proceso de sanción de la ley de Aporte Extraordinario y Solidario fue informado por diversas proyecciones, análisis y por un debate público significativo. El Aporte se aprobó a partir de información considerable, como estimaciones elaboradas por la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Asimismo, el Ministerio de Economía publicó un reporte con información sobre la ejecución de la medida (a cuántas personas había alcanzado, qué porcentaje de incumplimiento se había registrado y cuál era el estado de ejecución de los fondos recaudados³⁰). Estos reportes incluyen información relevante sobre el porcentaje ejecutado hasta el momento (77% del total), como por ejemplo, que el Aporte sirvió para financiar el 40% de la campaña de vacunación del COVID-19 y reforzar hospitales y laboratorios³¹; también, a financiar gran parte de programas laborales para trabajadores independientes en sectores críticos³²; programas de estímulo educativo para los jóvenes más vulnerables³³ y programas destinados a atender el déficit habitacional de los barrios populares del país.³⁴

29| Ver al respecto los datos disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/salud/observatorio/genero>

30| Ver informe disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/aporte_solidario_final.pdf.

31| \$45.590 millones se destinaron a vacunas y fortalecimiento del Sistema de Salud, que permitieron financiar el 40% de lo invertido en la campaña de vacunación del COVID-19. El aporte contribuyó a alcanzar una distribución total de 90,8 millones de dosis, que 37,6 millones de personas inicien su esquema de vacunación, 31,8 millones lo completen, 2,2 millones reciban una dosis adicional y 1,8 millones reciban una dosis de refuerzo. Por otra parte, parte de lo recaudado se destinó a reforzar el presupuesto de los Laboratorios e Institutos de Salud Dr. Carlos G. Malbrán, el Hospital Nacional Profesor Alejandro Posadas y el Hospital Dr. René Favaloro en \$154, \$123 y \$92 millones respectivamente. Se ejecutó un 92% de lo recaudado.

32| \$48.150 millones a financiar un 54% de los recursos destinados durante el año a los programas REPRO 2 y de Asistencia de Emergencia al Trabajo Independiente en Sectores Críticos, contribuyendo a cubrir a un total de más de 750 mil trabajadoras y trabajadores de los sectores Salud, Alojamiento y Servicios de comidas y Comercio. Se ejecutó un 97% de lo recaudado.

33| \$18.150 al programa de becas educativas Progresar para jóvenes de los sectores más vulnerables. El aporte fue aplicado al incentivo económico y estímulo personal de los meses de octubre, noviembre y diciembre. El porcentaje de ejecución de lo recaudado es 37%. Los saldos remanentes se incorporarán al próximo presupuesto para ser aplicados durante el primer trimestre de 2022.

34| \$19.137 millones al Fondo de Integración Socio Urbana (FISU) para financiar programas destinados a saldar el déficit habitacional y las condiciones



En algunos casos, como en el supuesto del programa de viviendas, se incluyó información sobre la cantidad de proyectos de infraestructura, conexiones intra-domiciliarias y cantidad de mujeres a las que se beneficiaría. Esto demuestra la importancia de que los Estados utilicen la presupuestación por programas y sistemas de presupuestos por resultados con base en indicadores de goce efectivo de derechos suficientemente detallados para responder a las necesidades de poblaciones específicas (Principio 7, directriz 2).

Sin embargo, las instancias de participación ciudadana fueron escasas o nulas. No hubo ningún mecanismo diferenciado de participación en la toma de decisiones en torno a esta medida.

→ Fiscalización del cumplimiento de la medida

El Principio 15 de los PDFHP establece que los Estados deben prevenir y reparar adecuadamente las vulneraciones a los derechos humanos, incluso aquellas relacionadas con violaciones a deberes fiscales. Esto incluye tomar todas las medidas que sean necesarias para sancionar el incumplimiento de obligaciones tributarias, o para compeler a cumplir con ellas.

Según surge de la información publicada por el Gobierno argentino, aproximadamente un **20% de las personas alcanzadas por la Ley de Aporte Solidario y Extraordinario incumplió su deber de completar las declaraciones juradas y/o abonar el saldo aplicable**. Como consecuencia de ello, se informó el inicio de fiscalizaciones sobre contribuyentes, así como la realización de una serie de ejecuciones fiscales y medidas cautelares para asegurar la cancelación de las obligaciones pendientes.

Más allá de los esfuerzos realizados por los funcionarios de la administración tributaria para ejecutar las obligaciones tributarias de todos aquellos alcanzados por el Aporte, cabe aclarar que también existieron una serie de 200 judicializaciones invocando la confiscatoriedad (y por tanto, la inconstitucionalidad) de la medida. En muchos casos, protecciones constitucionales muy fuertes al derecho de la propiedad, o principios del derecho tributario clásico que tensionan con los principios de derechos humanos que se interpretan de manera no sistemática pueden llevar a decisiones judiciales que obstaculizan la implementación de este tipo de medidas.³⁵

CONCLUSIONES CLAVE

- + El Aporte Extraordinario fue un ejemplo positivo de las herramientas que tienen los Estados para movilizar recursos de manera progresiva, en tanto alcanzó al decil más alto de ingresos de la población. A su vez, tuvo como fin responder a problemáticas específicas para satisfacer derechos, como la realización de una campaña de vacunación. La medida generó recursos suficientes para garantizar un aspecto importante del derecho a la salud de las personas en el contexto de la pandemia. También estuvo alineada con el objetivo de promover la igualdad sustantiva de género, al gravar riqueza altamente masculinizada.
- Sin embargo, aún hace falta movilizar recursos para responder a problemáticas más estructurales, vinculadas con la garantía de derechos como la vivienda. De un análisis integral de la situación social y financiera en Argentina a la luz del deber de movilizar el máximo de los recursos disponibles, surge la necesidad de que ese país adopte medidas para revertir los factores que explican la regresividad de su sistema tributario.
- + El Aporte Extraordinario estuvo basado en estimaciones de recaudación efectuadas por el Congreso y el Poder Ejecutivo, lo que facilitó un debate amplio e informado sobre la necesidad y conveniencia de la medida. En este sentido, el modo en que se discutió Aporte fue un avance sustantivo en materia de producción de información fiscal de calidad y accesible.
- Por otra parte, el Aporte Extraordinario puso en evidencia la necesidad de producir y transparentar la información fiscal, sobre todo lo que se refiere a cómo y cuánto recauda el Estado. Si bien a nivel federal existe información presupuestaria de calidad, esa misma disponibilidad y desagregación no se encuentra cuando se evalúan las fuentes de financiamiento del Estado³⁶. Otra deuda pendiente es garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones fiscales como la analizada.

precarias de los barrios populares del país. Se informa que se aprobaron 276 proyectos de infraestructura y conexiones intra-domiciliarias que benefician a más de 295.000 personas de 334 barrios populares, que la Línea Mi Pieza alcanza a más de 90.000 mujeres y que se beneficiará a más de 105.000. Se ejecutó el 52% de lo recaudado. No hay aclaraciones sobre los saldos remanentes.

35| Ver, al respecto, el documento sobre "Principios constitucionales del derecho de la hacienda pública y jurisprudencia comparada" de la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, disponible en <https://derechosypoliticafiscal.org/es/recursos/documentos-complementarios-y-fuentes/81-documento-complementario-n-5-principios-constitucionales-del-derecho-de-la-hacienda-publica-y-jurisprudencia-comparada>

36| Un ejemplo concreto de esto es *la escasa información* que existe sobre la concentración de la riqueza patrimonial, datos que resultan claves para pensar políticas fiscales redistributivas de la riqueza. Los ejemplos, sin embargo, se extienden también a la necesidad de contar con más información sobre evasión y elusión fiscal, así como también sobre los gastos tributarios.



IV. Transferencias monetarias de emergencia a los hogares

Los casos de Chile, Argentina y Colombia

Durante la pandemia las restricciones para circular tuvieron un impacto particularmente negativo sobre los y las trabajadores y trabajadoras informales, cuyas fuentes de ingresos se vieron interrumpidas por aislamientos obligatorios y la consecuente baja de la actividad económica. En Argentina, ese grupo representaba en 2020 casi el 30% de la población económicamente activa³⁷; en Chile el número actual se ubica alrededor del 27% de la población³⁸; y en Colombia es actualmente del 44,9%³⁹. A su vez, la pobreza en Argentina representó en 2021 un 37,3% de la población⁴⁰; en Chile alcanzó el 10,8% de la población en el año 2020⁴¹; y en Colombia alcanzó el 42,5% en el 2020⁴².

Para hacer frente a esta grave situación social, los gobiernos de Chile (mediante una ley)⁴³, Argentina, y Colombia (mediante decretos)⁴⁴ implementaron una serie de **transferencias monetarias no condicionadas a fin de subsidiar principalmente a estos sectores**. En el caso chileno y argentino, el programa se denominó "Ingreso Familiar de Emergencia" (IFE). En el caso colombiano, "Ingreso Solidario". En todos los supuestos se trató de transferencias económicas no contributivas, dirigidas en principio a personas desempleadas o bien con ingresos registrados pero dentro de las categorías más bajas y sin relación de dependencia.

→ Las medidas, los niveles esenciales de derechos y el combate a la pobreza

Según el Principio 9 de los PDHPF, los Estados tienen la obligación de utilizar el máximo potencial de su política fiscal para garantizar niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, "independientemente de los ciclos económicos, e incluso en situaciones de crisis, conflicto, emergencia o desastre natural" (Principio 9.1 de los PDHPF). Esto implica, en parte, **que la política fiscal debe contribuir de forma significativa a reducir o eliminar la pobreza**, para lo cual es necesario que esté dirigida a aumentar el ingreso consumible y el bienestar de la población con menores ingresos (Directriz 9.1). En línea con

ello, la CEPAL señaló que "las medidas de emergencia deben cubrir por lo menos las necesidades básicas de todas las personas en los hogares receptores" y que su suficiencia debe analizarse teniendo particularmente en cuenta los indicadores de pobreza en cada territorio.⁴⁵

En base a este principio, los Estados también deben hacer efectivo el derecho a la seguridad social de manera universal, asegurando pisos mínimos de protección social frente a los riesgos e imprevistos sociales (Principio 9.4), como la pandemia. Los sistemas de seguridad social deben considerar las **necesidades particulares de personas como las que trabajan en la economía informal o las mujeres**, y asegurar que los pisos mínimos protejan los ingresos frente a distintas contingencias, cubran al menos la atención médica esencial y la seguridad básica de ingresos (Directriz 9.2). Esto significa que la focalización en los programas sociales debe acelerar la corrección de la estructura social desigual combatiendo diferentes formas de discriminación como el sexismo y el racismo (Directriz 3.3).

Bajo estas premisas, cabe analizar si las medidas en estudio fueron suficientes para garantizar al menos niveles esenciales de los derechos de las personas destinatarias o para evitar que más personas cayeran en la pobreza como consecuencia de la crisis económica.

Para hacer dicho análisis, debe notarse que pese a las similitudes señaladas, en los tres países los programas tuvieron diferencias relevantes. En primer lugar, en Chile y en Colombia las transferencias se mantuvieron hasta el día de hoy, mientras que en Argentina sólo se realizaron tres pagos durante la fase de cuarentena estricta (anunciándose cada pago sin una anticipación clara, quitando previsibilidad a las familias sobre sus ingresos).

Por otro lado, el IFE chileno representó la inversión más significativa.⁴⁶ En Argentina, el total de las transferencias recibidas sumó un valor total de alrededor de 234 dólares por

37| Información disponible según Plan Nacional para la Regularización del Trabajo (Acumulado 2005-2020). Secretaría del Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Otro informe del Ministerio de Economía de la Nación refiere a un 26% de trabajadores "con ingresos inestables" y económicamente activos. Ver <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>

38| Según el *Instituto Nacional de Estadísticas* para el año 2022.

39| Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el trimestre febrero-abril 2022: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

40| Según datos del INDEC <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46>

41| Ver Agencia EFE, sobre *cifras divulgadas* por el Ministerio de Desarrollo Social.

42| <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

43| Ley 21.230 y Ley 21.289

44| En el caso del Ingreso Familiar de Argentina fueron los Decretos 310/2020, 511/2020, 626/2020. En el caso del Ingreso Solidario de Colombia fue el Decreto legislativo 518 del 2020.

45| CEPAL, *Panorama Social para América Latina y El Caribe* (2021).

46| Se inició en mayo del 2020 y se entregaron en 6 ocasiones montos de dinero a lo largo del año. Luego de estos 6 se dio el Bono Covid Navidad (extensión del IFE), que se entregó a todos los hogares que recibieron el sexto aporte del IFE que no requería nueva postulación por las familias y funcionaba de manera automática. El llamado IFE ampliado, correspondiente a los meses de abril y mayo del 2021, fue establecido por el decreto N 120. El 7 de junio del 2021 se modificó el IFE a IFE universal, mediante la ley N21.289 en donde permitía al 100% de los hogares registrados en el Registro Social de Hogares.



persona.⁴⁷ En Colombia, los hogares beneficiarios recibieron transferencias mensuales de cerca de 40 dólares por hogar desde el mes de marzo del 2020 hasta el mes de febrero de este año. A partir del mes de marzo de 2022, el monto aumentó a cerca de 50 dólares mensuales, para compensar el aumento de la inflación; y, a partir del mes de junio, los montos comenzaron a depender del tamaño de los hogares y de su nivel de ingresos.⁴⁸ Es decir, a la fecha los hogares beneficiados desde la creación del programa han recibido cerca de 1120 dólares en total. De acuerdo con algunas estimaciones, en Chile un hogar que recibió los sucesivos pagos de IFE percibió, al día de hoy, un total de alrededor de 2000 dólares. En general, Chile es el país con el mayor monto promedio mensual de las transferencias monetarias.⁴⁹

Si se analizan comparativamente los programas de IFE en Chile y Argentina y de Ingreso Solidario en Colombia, puede presumirse que el primero fue más efectivo en prevenir el aumento de la pobreza, tanto por la extensión temporal y económica de los subsidios, como por la cantidad de población alcanzada. Como señala la CEPAL, al analizar los programas similares implementados por los países de América Latina y el Caribe "en el período de marzo a diciembre de 2021, el **monto mensual promedio de las transferencias en Chile es el único que sobrepasa el valor de la línea de la pobreza**".⁵⁰ En contraste con ello, los montos de IFE en Argentina equivalían a un porcentaje menor al total del Salario Mínimo, Vital y Móvil de ese país (75% en abril de 2020).⁵¹ Sin embargo, por motivo del proceso inflacionario en Argentina y en virtud de que el IFE se estableció a partir de un monto fijo de \$10.000 (78 dólares), el porcentaje del 75% de abril de 2020 disminuyó a un 53% del Salario Mínimo en julio de ese mismo año.⁵² Además, Argentina siguió la tendencia de la mayoría de los países de la región y discontinuó las transferencias monetarias de IFE en 2021, pese a que los efectos negativos de la pandemia sobre los sectores más vulnerables se mantuvieron.

En el caso colombiano, si bien las transferencias se sostu-

vieron y en febrero de este año fueron aumentadas para compensar el aumento en la inflación de los últimos meses (6,55% en el corrido del 2022 y 7,63% para los hogares pobres⁵³), su monto y cobertura resultaron insuficientes para atender las pérdidas de ingreso de los hogares más vulnerables. Por ejemplo, el monto de la transferencia mensual para los hogares beneficiados (160.000 pesos colombianos) equivale a casi la mitad del monto definido por el Gobierno colombiano para medir la línea de pobreza en el 2020 (331 688 pesos colombianos). Teniendo en cuenta que, en promedio, un hogar colombiano tiene 3,1 personas, el monto de Ingreso Solidario por persona equivaldría al 15,6% de la línea de pobreza definida por el Gobierno.

En Argentina, no obstante la insuficiencia de la medida para cubrir las necesidades básicas de toda la población, el IFE permitió **mitigar el aumento de la pobreza y la pobreza extrema**. Según estimaciones del Ministerio de Economía, este programa de transferencias evitó que entre 2,7 y 4,5 millones de personas cayeran en la pobreza y la indigencia, alcanzando el 89% del decil más pobre de la población. Según este informe, sin la medida la pobreza hubiera aumentado entre 5 y 6 puntos porcentuales mientras que la indigencia lo hubiera hecho entre 4 y 7 puntos porcentuales.⁵⁴ En Colombia, según una evaluación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, se estima que pese a que el Ingreso Solidario contribuyó a mitigar la pérdida de ingresos de los hogares pobres, este fue insuficiente para compensar en su totalidad esta pérdida.⁵⁵ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), gracias a las transferencias monetarias implementadas por el Gobierno colombiano durante la pandemia, la incidencia de la pobreza en el 2021 fue 3,6 puntos porcentuales más baja de lo que habría sido sin estas transferencias.⁵⁶ Sin embargo, vale la pena aclarar que este cálculo incluye otras transferencias monetarias, además de Ingreso Solidario, como, por ejemplo, los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y la devolución del IVA.

47] Considerado a valor "dólar blue" o del mercado informal para el año en el que se implementó la medida en 2020 (128 pesos= 1 dólar). El gobierno realizó tres pagos del IFE durante 2020: uno entre abril y mayo, el segundo entre junio y julio y el último entre agosto y septiembre. Entre septiembre y octubre hubo una 4ta ronda del IFE pero que tuvo muchos menos beneficiarios

48] Por ejemplo, los hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza extrema y cuentan como 4 o más integrantes, empezarán a recibir pagos bimestrales por cerca de 130 dólares, mientras que los hogares de mayores ingresos (dentro del grupo de beneficiarios) seguirán recibiendo una transferencia de cerca de 100 dólares cada dos meses. En promedio cada hogar empezará a recibir cerca de 105 dólares cada dos meses. Ver: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Ingreso-Solidario-se-fortalece-cambian-montos-cobertura-y-periodicidad-de-los-pagos.aspx> y Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2022, disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197882%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased. Ver Informe del gobierno chileno disponible en [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf), página 132.

49] Ver Informe del gobierno chileno disponible en [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf), página 132.

50] CEPAL, Panorama Social para América Latina y El Caribe (2021), p. 147.

51] Ver <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>.

52] Ver https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_politicas_publicas_ppg_2020_.pdf

53] https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/bol_ipc_may22.pdf

54] <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-pagara-una-nueva-ronda-de-ingreso-familiar-de-emergencia-ife-para-paliar-los>

55] Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia / Jorge Gallego, Bridget Hoffmann, Pablo Ibararán, María Paula Medina, Camilo Pecha, Olga Romero, Marco Stampini, David Vargas, Diego A. Vera-Cossio, Nota técnica del BID ; 2162. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Impactos-del-programa-Ingreso-Solidario-frente-a-la-crisis-del-COVID-19-en-Colombia.pdf>

56] Programas sociales son fundamentales para reducir la pobreza: Gobierno nacional, Departamento Nacional de Planeación, 27 de abril del 2022. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Programas-sociales-son-fundamentales-para-reducir-pobreza-Gobierno-nacional.aspx>



Para el caso de Chile, algunas simulaciones encontraron que, de no haberse implementado el IFE y otras medidas con objetivos similares, la pobreza habría aumentado unos 5 puntos porcentuales.⁵⁷

En conclusión, desde una perspectiva de derechos, estas medidas resultaron en un avance solo parcial en el deber estatal de eliminar la pobreza.

→ El principio de igualdad y las medidas

Los PDHPF también establecen que por el principio de **igualdad, se requiere que las medidas fiscales contribuyan a eliminar, con un enfoque de interseccionalidad, las desigualdades estructurales que existen en la sociedad (Principio 5.1)**. Para eso hace falta, entre otras cosas:

a. producir información suficientemente desagregada sobre el grado de satisfacción de derechos y los efectos discriminatorios directos o indirectos de la política fiscal en diferentes personas y grupos;

b. evaluar las consecuencias de la política fiscal vigente y de sus propuestas de reforma en dichas personas y grupos; y

c. planificar medidas fiscales especiales o medidas fiscales afirmativas para combatir las desigualdades identificadas (Principio 5 PDHPF). Además, para promover la igualdad pueden ser necesarias medidas especiales, como la **asignación prioritaria y adicional de recursos para eliminar la discriminación**.

Si se evalúa la cobertura de las medidas en análisis, se advierte que el porcentaje de la población alcanzada fue mucho mayor en Chile que en Argentina y Colombia: mientras que en Argentina se cubrió alrededor del 20% de la población (menos que el porcentaje de desocupación y de personas en situación de pobreza), en Chile la implementación del IFE se fue ampliando gradualmente hasta la creación del "IFE universal"⁵⁸ que alcanzó al 100% de los hogares incluidos en el Registro Social de Hogares (RSH) y a la población migrante que tuviese una solicitud de visa en trámite e hijos

inscritos en el Servicio de Registro Civil.⁵⁹ En Colombia, el Ingreso Solidario empezó con una cobertura de 3 millones de hogares que, con el tiempo, se amplió hasta llegar a 3,5 millones de hogares y espera alcanzar los 4 millones (que corresponden al 28% de los hogares del país⁶⁰).

En los tres países, los ingresos de emergencia fueron una buena herramienta para alcanzar a grupos poblacionales más desaventajados, o bien no cubiertos por otras medidas de seguridad social. Como fue señalado, en el caso de Chile la cobertura se amplió hasta cubrir más de la mitad de los hogares chilenos, sobre todo en los primeros dos quintiles de la pirámide de ingresos (un 71,8% en el primer quintil y un 69,6% en el segundo quintil).⁶¹ Al mismo tiempo, y dada la sobrerrepresentación de las mujeres y las infancias en los estratos más pobres, los hogares receptores tuvieron en promedio una mayor proporción de niños, niñas o adolescentes y sus jefaturas de hogar presentaron una gran proporción de mujeres (67,3% al inicio y 57,8% hacia el final, debido a la expansión de la cobertura a hogares más altos del tramo de ingresos, donde la proporción de las jefas de hogar disminuye).

Menor alcance pareciera haber tenido el IFE con respecto a la población indígena en Chile, en tanto según información oficial sólo se alcanzó en el sexto aporte a un 58,2% del total de personas registradas en el registro oficial de personas indígenas (un aumento del 87,8% respecto del primer aporte). Sin embargo, cabe señalar que los datos aportados por el Ministerio de Desarrollo Social son escasos en este aspecto y dejan en evidencia un problema de invisibilización de los pueblos indígenas. En ese sentido, carece de un análisis integral sobre qué porcentaje de población indígena se estima habita en Chile pero no está registrada, así como también qué otras características socioeconómicas tiene la población alcanzada y la no alcanzada.⁶²

En definitiva, en Chile existe información estadística sobre los impactos del IFE en algunos sectores de la población que históricamente se encuentran en una situación de desventaja estructural, a través de una medida que aunque eventualmente fue universal, estuvo enfocada prioritariamente en atender trabajadores con baja calificación.

57] Ver [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf), páginas 137 y 138.

58] El 7 de junio del 2021 se modificó el IFE a IFE universal, mediante la ley N21.289 en donde permitía al 100% de los hogares registrados en el Registro Social de Hogares. El número de hogares beneficiarios aumentó un 562% entre el primer aporte de mayo de 2020 y el último aporte de noviembre de 2021, mientras que el número de personas beneficiadas aumentó 363% entre el primer de mayo 2020 y último aporte de noviembre de 2021. Las transferencias consistieron en 6 aportes IFE 2020 entre mayo y octubre, Bono Covid Navidad en diciembre 2020, 3 aportes de IFE y Bono Covid entre enero y marzo 2021, 2 aportes de IFE Ampliado en abril y mayo 2021, y 6 aportes de IFE Universal entre junio y noviembre de 2021. Ver Informe Ingreso Familiar de Emergencia, Ministerio de Desarrollo y de Familia de Chile, Noviembre 2021.

59] En las primeras entregas del IFE se utilizó un sistema nuevo para determinar el nivel de ingresos y estado de vulnerabilidad de las familias de una manera más actual llamado Indicador Socioeconómico de Emergencia (ISE). El que siempre se había usado para determinar esta vulnerabilidad o condición de las familias que eran beneficiarias de ciertos programas sociales del estado era el sistema Registro Social de Hogares (RSF). Una familia que era considerada vulnerable para el RSF no lo era necesariamente en el ISE, y por tanto no era considerada apta para recibir la ayuda del IFE. Este problema se resolvió posteriormente en la modificaciones a la ley IFE, en donde se dejó de usar el sistema ISE. Ver Pablo Gutiérrez Cubillos, <https://www.ciperchile.cl/2020/07/03/los-graves-problemas-metodologicos-y-practicos-en-el-ingreso-familiar-de-emergencia/>

60] El Ingreso Solidario no es la única transferencia monetaria destinada a los hogares pobres y vulnerables en Colombia. Si se incluyen la totalidad de las transferencias monetarias, estas cubren 7 millones de hogares. Es decir, cerca del 50% de los hogares del país y 60% de los hogares pobres y vulnerables.

61] *Ibidem*, p. 56 y 57.

62] Ver [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF\(1\).pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210630_INFORME_IFE_JUNIO_2021_VF(1).pdf)



En Argentina el IFE no fue una medida universal y excluyó a todas aquellas personas que vivieran con beneficiarios de jubilaciones o pensiones, o cualquier otra forma de transferencia social con contadas excepciones.⁶³ Asimismo, fueron **expresamente excluidas las personas que tuvieran una nacionalidad extranjera y que carecieran de residencia legal en el país, o bien tuvieran residencia menor a dos años.** Esto implicó que más del 80% de las personas migrantes no accedieran al IFE, de las cuales aproximadamente la mitad no lo obtuvo por no cumplir con el requisito de mínimo de dos años de residencia.⁶⁴ Esto fue particularmente grave, puesto que las personas migrantes que tienen poco tiempo de residencia son los grupos más vulnerables al carecer de redes de apoyo o asistencia de otro tipo. Una encuesta realizada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil reveló que **un 62,5% de las personas migrantes excluidas del IFE eran mujeres y el 3,6% LGBTIQ.**⁶⁵

La exclusión discriminatoria hacia personas migrantes contrastó con medidas especiales adoptadas por el gobierno argentino para alcanzar a las mujeres nacionales o con residencia legal mínima en Argentina. Basándose en el diagnóstico de que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los deciles más bajos de ingresos y que la principal ocupación de las mujeres en Argentina es el servicio doméstico, **la medida incluyó de manera expresa a los/las trabajadores/as formales de casas particulares.** También, la reglamentación estableció que cuando el mismo grupo familiar solicitara el IFE, se priorizaría su otorgamiento a la mujer. Para ello, se tuvo en cuenta que el 89% de los hogares monoparentales están a cargo de una mujer y que este número asciende a 98% cuando se trata de hogares pertenecientes al decil más bajo de ingresos (donde, además, el porcentaje de hogares monoparentales se triplica con relación al total de hogares para todos los niveles de ingresos).

En el caso de Colombia, la selección de los beneficiarios se hizo a partir del censo de hogares pobres y vulnerables con el que contaba el Gobierno al momento de la emergencia (Sisbén). Los requisitos para recibir Ingreso Solidario fueron estar en las categorías de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad (hasta cierto punto) y no recibir ninguna otra transferencia monetaria del Gobierno nacional.⁶⁶ Este mecanismo de focalización tuvo entonces al menos dos inconvenientes. Por un lado, al ser un programa focalizado con recursos limitados que dependía de información sobre los hogares obtenida antes de la pandemia y no permitía que los hogares pudieran inscribirse (como en el caso chileno),

el Ingreso Solidario pudo haber excluido a: i) hogares que no fueron incluidos en el censo realizado pero que cumplían con los requisitos para ser incluidos en el programa (por ejemplo, hogares que no estaban en sus casas al momento de la encuesta o que no se encontraban en el país); ii) hogares que antes de la pandemia no eran considerados como pobres pero que, a raíz de la crisis económica desencadenada por la pandemia, cayeron en la pobreza; iii) hogares que cumplían con todas las condiciones para serlo, ante la falta de recursos asignados al programa, no fueron incluidos en el programa. Por otro lado, el Ingreso Solidario **no tomó en cuenta criterios diferenciales de género, étnico o de discapacidad para seleccionar sus beneficiarios.** En efecto, el principal criterio de priorización fue el nivel de ingreso y únicamente en el caso en el que dos o más hogares tuvieran el mismo puntaje se tomaban en cuenta los siguientes criterios:

- I. número de integrantes menores de 18 años en el hogar,
- II. número de integrantes del hogar registrados como víctimas del conflicto armado,
- III. hogares con jefatura de hogar femenina, sin cónyuge o compañero permanente y con menores de 18 años y iv) número de adultos mayores en el hogar.^{67 68}

En suma, en buena parte **las medidas analizadas respetaron el deber estatal de propender a la progresividad del gasto público dado el beneficio mayor recibido por los sectores de menores ingresos, en el caso chileno con “políticas universales sensibles a las diferencias” (Principio 3, directriz 3).** Si bien las medidas tuvieron en cierto grado en cuenta la situación diferencial de grupos como las mujeres, otros grupos beneficiarios de una protección jurídica reforzada no fueron específicamente abarcados por estas medidas, ni se utilizó acabadamente una perspectiva de interseccionalidad.

→ Transparencia y evaluaciones de las medidas

Como indican los PDHPF, los Estados deberían superar la invisibilidad estadística de poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales, incluida la que se manifiesta en la política fiscal; e incorporar indicadores que permitan identificar el impacto de la política fiscal sobre poblaciones específicas, como los pueblos indígenas, las mujeres, las

63| Asignación Universal por Hijo, Asignación por Embarazo y Progresar.

64| <https://www.cels.org.ar/web/2020/04/la-poblacion-migrante-debe-acceder-al-ingreso-familiar-de-emergencia/>

65| Ibidem.

66| Adicionalmente, se excluyeron aquellos hogares que, a pesar de cumplir con estos requisitos, reportaran contribuciones a la seguridad social superiores a cuatro salarios mínimos o contaran con más de 5 000 000 de pesos en sus cuentas bancarias .

67| Manual Operativo Programa Ingreso Solidario, Departamento para la Prosperidad Social. Disponible en: <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/Ingreso-Solidario/Manual-Operativo-Ingreso-Solidario.pdf>

68| Por estas razones, Dejusticia interpuso una acción de tutela en el 2020 para corregir los errores de exclusión del programa. Aunque la demanda no fue aceptada, a raíz de esto el DNP hizo algunos ajustes al programa, como por ejemplo . Ver: <https://www.dejusticia.org/el-programa-ingreso-solidario-estaria-excluyendo-a-mujeres-en-condiciones-criticas-de-pobreza/>



personas con discapacidad y las comunidades afrodescendientes, además de realizar evaluaciones sobre los impactos distributivos y sobre poblaciones específicas (directriz 5, Principio 5).

Si bien estos Programas mostraron información valiosa sobre la población alcanzada según tramos de ingresos, o según el sexo, hay grupos poblacionales que siguen siendo especialmente invisibilizados en las estadísticas oficiales y que continúan ignorados a la hora de diagnosticar y diseñar políticas sociales, lo que conlleva situaciones de discriminación indirecta o implícita. En particular, los pueblos indígenas y afrodescendientes, las personas con discapacidad y las personas LGBTQ+. Las personas migrantes, por su parte, continúan sujetos a discriminaciones expresas en materia fiscal.

Por otra parte, existe variabilidad entre países en lo que hace a las características de la información producida y publicada. De acuerdo con los estándares de derechos humanos vigentes, la información fiscal debe construirse de forma clara y comprensible y estar disponible para consulta de toda persona (subprincipio 7.2), usar criterios de clasificación y desagregaciones que permitan un análisis con perspectiva de derechos y en clave de desigualdad (7.3), y usar formatos reutilizables. Estos criterios no fueron totalmente observados en la información producida por los distintos países.

Por otro lado, las medidas tomadas con Decretos de emergencia de los Poderes Ejecutivos proveen, normalmente, menos oportunidades para la participación, al tratarse de decisiones en las que no existe una deliberación pública como regla general.

→ Mecanismos de reclamo en torno a la medida

El Principio 15 de los PDHPF establece que es obligación de los Estados disponer canales accesibles y participativos para impugnar decisiones fiscales contrarias a las obligaciones de derechos humanos, exigir responsabilidades y reparar las repercusiones negativas de la política fiscal en los derechos humanos.

Al analizar la implementación del IFE en Chile y Argentina y de Ingreso Solidario en Colombia se encuentra que no existieron vías de reclamo accesibles que permitieran a los beneficiarios/as reclamar ante el rechazo o inexactitudes en el pago de las transferencias. En Argentina esto fue particularmente relevante para las personas migrantes que quedaron excluidas del IFE por aplicación de una reglamentación discriminatoria y regresiva en materia de derechos humanos.

En Chile, si bien el IFE fue más extendido en el tiempo y en las personas alcanzadas, también existieron inexactitudes en la calificación económica de los hogares, que llevaba a diferencias en los montos percibidos. En este caso, la administración no tuvo capacidad para absorber todos los reclamos y se vio sobrecargada para atenderlos de manera adecuada.

En Colombia, si bien se establecieron canales de comunicación para que los hogares pudieran contestar su exclusión del programa, estos tuvieron un alcance limitado por la dificultad de acceder a ellos pero también por la falta de capacidad del Estado para responder a los reclamos de los ciudadanos en un tiempo adecuado.⁶⁹

CONCLUSIONES CLAVE

- +/- En términos generales, resultan valiosos los esfuerzos realizados en los países analizados para destinar recursos a la protección social y contener los efectos de la pobreza y la indigencia. Se trata de ejemplos sobre cómo cumplir con la obligación que tienen los Estados de asignar recursos de manera prioritaria a gasto social a fin de garantizar niveles esenciales de los derechos. Aun así, los montos de la transferencias, en especial en los casos de Argentina y Colombia, si bien contribuyeron a contener el aumento de la pobreza, no fueron suficientes para asegurar un acceso a niveles esenciales de todos los derechos.
- + En el caso de Chile, resulta particularmente valioso el esfuerzo fiscal por avanzar hacia la universalidad que caracterizó a su programa de transferencias, por el cual tuvo una alta efectividad para contener el aumento de la pobreza.
- +/- Se realizaron esfuerzos destacables por considerar las necesidades particulares de algunos grupos, en especial mujeres. Sin embargo, se siguen evidenciando exclusiones discriminatorias (como las realizadas contra personas migrantes en Argentina), la invisibilización de otros grupos sujetos a discriminación estructural, y la ausencia de una lógica de interseccionalidad.

69| Durante la pandemia el Gobierno nacional extendió los plazos establecidos en la ley para responder las solicitudes de 15 a 30 días hábiles.



- En todos los supuestos, hace falta reforzar los sistemas de diagnóstico, estadística y monitoreo de impacto de las políticas de protección social. En el caso chileno resultan valiosos los esfuerzos estadísticos que se realizaron para diagnosticar el alcance de IFE a mujeres, aunque eso no se tradujo necesariamente en políticas afirmativas para asegurar la igualdad sustantiva de esas mujeres. Tampoco se realizaron evaluaciones de impacto para diagnosticar problemas sustantivos o de implementación de la medida. En Argentina, por el contrario, si bien se realizaron esfuerzos para identificar a los grupos de mujeres más vulnerables y adoptar medidas fiscales especiales, no se realizaron estudios posteriores para evaluar la suficiencia de la medida. En Colombia, si bien el programa contó con evaluaciones de impacto, desde su diseño se excluyó una parte significativa de la población más vulnerable y no se tomaron en cuenta criterios diferenciales en la selección de los beneficiarios.

V. La distribución de los recursos en el territorio brasileño

Programa Federativo para enfrentar el COVID-19

Brasil fue el tercer país con mayor número de muertes por Covid-19 en el mundo: 670 mil personas fallecieron hasta junio de 2022. Esto se debió principalmente a la decisión deliberada del gobierno federal de negar la crisis sanitaria y priorizar la economía, lo que se tradujo en el retraso en la compra de vacunas y el desincentivo al distanciamiento social. Un estudio realizado en 2021⁷⁰ calculó que 120.000 muertes ocurridas en el primer año de la pandemia (de marzo de 2020 a marzo de 2021) podrían haberse evitado si Brasil hubiera adoptado medidas preventivas como el distanciamiento social y restricciones a las reuniones. Los pueblos indígenas y quilombolas se vieron particularmente afectados por la pandemia: mientras que la enfermedad mató cuatro veces más quilombolas que a la porción urbana y blanca de la población⁷¹, los indígenas sufrieron adicionalmente, y la Asociación de Pueblos Indígenas de Brasil (APIB) registró 1312 muertes.⁷²

El gobierno federal encontró resistencia a su comportamiento negacionista en el Congreso Nacional. Un segundo frente de confrontación con el ejecutivo federal fueron los estados y municipios, que fueron condenados por el gobierno de Bolsonaro por implementar políticas de distanciamiento. Ante el enfrentamiento político del Presidente de Brasil con los jefes ejecutivos de los Estados y Municipios, **el Congreso brasileño lanzó una serie de ayudas fiscales a entidades subnacionales con el objetivo específico de contribuir al gasto en salud y compensar la caída de los ingresos.** La principal política con el objetivo de ayudar a las entidades subnacionales, el **Programa Federativo para enfrentar el COVID**, que se analiza en este apartado, fue aprobada por el parlamento en mayo de 2020.

Las medidas de apoyo del Gobierno Federal incluyeron:

- a. la suspensión del pago de deudas contraídas por la Unión, Estados y Municipios;

- b. la reestructuración de operaciones de crédito interno y externo con el sistema financiero y entidades multilaterales de crédito; y

- c. la entrega de ayuda financiera a los Estados de la Unión.

La **suspensión de deudas representó casi la mitad del apoyo recibido, cuyo total alcanzó un esfuerzo fiscal de 119.8 mil millones de reales brasileños. Ese total representó un 20% más de las sumas que suelen recibir los Estados por parte del gobierno federal ordinariamente.** A su vez, aproximadamente un **8% de ese total de ayuda financiera fue destinado a financiar acciones de salud y asistencia social**, mientras que el resto fue transferido a fin de compensar la disminución de ingresos fiscales de los Estados y Municipios, con destino libre.

Estas transferencias tuvieron una serie de **condicionamientos** por parte del Gobierno central, como la imposibilidad de los Estados y municipios de reajustar o aumentar los salarios de funcionarios y empleados públicos y de contratar nuevos funcionarios, por dos años, exceptuando aquellos que estuvieran directamente relacionados con "medidas de lucha contra la calamidad pública", lo que incluyó específicamente a profesionales de la salud, la asistencia social y la seguridad pública.

Si bien esta sección se enfoca específicamente en dicho programa, es importante señalar que no fue el único mecanismo de apoyo a los Estados y Municipios. Otros programas incluyeron el apoyo financiero de 16 mil millones de reales brasileños para recuperar los ingresos de transferencias estatales y municipales; el apoyo al sector cultural en el valor de R\$ 3 mil millones; y otros R\$ 37,2 mil millones para el costo de acciones de salud y asistencia social exclusivamente para combatir la pandemia y sus efectos, especialmente a través de transferencias de fondo a fondo. Se-

70 | Ver <https://www.oxfam.org.br/especiais/mortes-evitaveis-por-covid-19-no-brasil/>

71 | Ver <https://www.epsjv.fiocruz.br/podcast/covid-19-mata-quatro-vezes-mais-quilombolas-do-que-parcela-urbana-e-branca>

72 | Ver <https://covid19.socioambiental.org/>



gún cálculos del Instituto Fiscal Independiente del Senado Federal, el total transferido a estados y municipios superó las pérdidas de ingresos en 24 estados, en un total de R\$ 12 mil millones.⁷³

→ Suficiencia y justicia social de la medida

El Principio 3 de los PDHPF establece, entre otras cosas, los deberes de priorizar el gasto social y de gestionar la deuda pública de forma tal que la misma no obstaculice el mejoramiento de las condiciones necesarias para garantizar el disfrute de los derechos humanos. **El Programa Federativo estuvo alineado con dichos objetivos.**

La situación de la deuda de los estados y municipios brasileños es preocupante: en total, se adeudan R\$ 1,1 billones, de los cuales R\$ 625,9 mil millones son deudas directas con la Unión y R\$ 270,6 mil millones son deudas garantizadas por la Unión.

La mayoría de los estados y municipios se encuentran por debajo del límite de endeudamiento establecido por la Ley de Responsabilidad Fiscal, por lo que no enfrentan las sanciones de la ley, como la imposibilidad de contratar operaciones de crédito y recibir transferencias voluntarias. Sin embargo, **como muchos estados y municipios están muy cerca de dicho límite, el programa fue muy importante para garantizar que los estados pudieran dirigir recursos para enfrentar la pandemia. Esto evidencia la importancia de que las reglas fiscales estén orientadas a la garantía de los derechos** (Subprincipio 8.4), y de que ellas no restrinjan indebidamente la capacidad de las instituciones públicas de responder a entornos cambiantes ni sean excesivamente restrictivas (directriz 3 del mismo principio).

Más allá del importante impacto en aliviar el peso de la deuda de los estados, **el Programa estuvo limitado al año 2020, aunque 2021 fue el año con mayor incidencia de Covid-19 en territorio brasileño.** Mientras el número de muertos por COVID-19 aumentó de 194 mil a 424 mil (un 117,5%) entre 2020 y 2021, los recursos destinados al combate de la pandemia y sus consecuencias cayeron en un 78,8% para el mismo período, pasando de R\$ 597,3 mil millones en 2020 a R\$ 126,5 mil millones en 2021.⁷⁴ Los recursos del Programa Federativo, por lo tanto, no llegaron cuando los Estados más los necesitaban y no fueron suficientes para asistir a las entidades subnacionales, ya que debería haberse extendido al menos hasta 2021.

La crisis en el estado de Amazonas fue un ejemplo de insufi-

ciencia de recursos: en enero de 2021, por falta de oxígeno en los hospitales, Amazonas registró entre enero y abril de 2021 14.684 muertes por Covid-19.⁷⁵ En respuesta a la crisis, el gobierno federal publicó datos sobre cuánto recibió Amazonas de los recursos totales de la Unión en 2020. Sin embargo, cuando miramos los montos recibidos solo para combatir la pandemia, Manaus, capital de dicho estado, fue la segunda capital que recibió menos transferencias federales en 2020.⁷⁶

En este sentido, la medida en análisis no se alinea completamente con el principio general según el cual la realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de las medidas fiscales (Principio 1, PDHPF).

→ La igualdad sustantiva y equidad territorial de la medida

El Principio 3 contempla la **obligación de los Estados de asegurar la equidad entre sus entidades territoriales**, con una distribución solidaria de recursos que oriente un desarrollo equivalente y armónico entre ellas. A ese fin, el reparto de los recursos a nivel subnacional debería estar dirigido a reducir la brecha de derechos entre territorios y compensar las capacidades diferentes y la desigualdad existente entre las distintas entidades, sobre la base de indicadores objetivos (Directriz 2 del referido principio).

Además, **el Principio 5 establece lineamientos de igualdad sustantiva** aplicables a la política del gasto, que también deben ser considerados al analizar las transferencias de un gobierno central a las entidades subnacionales y que deberían integrar el concepto de "desarrollo equivalente y armónico". Como parte de los deberes de lograr la igualdad sustantiva, los Estados deben adoptar "acciones afirmativas" cuando sea necesario.

En el caso del Programa Federativo, los criterios adoptados para la distribución de los recursos fueron dos: la incidencia del covid y la cantidad de población que habita en cada Estado y municipio. Sin embargo, eso **no reflejó el modo en que se implementaron las transferencias en los hechos.** Una encuesta realizada por la Agencia del Senado concluyó que sólo en seis supuestos el monto transferido tuvo correspondencia con el ranking de contagios por COVID-19.⁷⁷ En varios de los Estados, las transferencias fueron menores a la posición sugerida por el número de casos de covid-19, como el distrito federal.⁷⁸ Debe recordarse que los recursos deben **ejecutarse de acuerdo con el presupuesto y finalidad aprobados**, y que los organismos de control deben veri-

73 | <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>

74 | <https://www.inesc.org.br/acontadodesmonte>

75 | <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/50926>

76 | <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2021/01/16/manaus-foi-a-segunda-capital-que-recebeu-menos-repasses-federais-em-2020.ghtml>

77 | São Paulo y Minas Gerais, por ejemplo, son los que más dinero han recibido de la Unión desde el año 2020. Es precisamente entre São Paulo y Minas Gerais donde se encuentra la mayor cantidad de infectados.

78 | El Distrito Federal ocupaba el lugar 13 en el ranking de casos, no obstante lo cual se encontraba en el puesto 24 en la lista de los que más recursos recibían.



ficar que esto suceda en los hechos (directriz 3, Principio 15).

Por otra parte, si bien la incidencia de COVID-19 en las distintas entidades subnacionales puede resultar un criterio razonable para determinar los montos de las transferencias destinadas a atender la emergencia en la pandemia, ello **no necesariamente es suficiente para distribuir recursos en el territorio con un enfoque de derechos**. En ese sentido, otro tipo de criterio podría haber servido para transferir dinero a los Estados que presentaran mayores porcentajes de grupos en situación de vulnerabilidad o de discriminación histórica, como las comunidades afrodescendientes o los pueblos indígenas.

En la tabla a continuación, se cruzaron los datos sobre las transferencias con indicadores sobre el sistema de salud de cada Estado y el porcentaje la población autodeclarada negra, la más afectada por la pandemia.⁷⁹ De esta información,

se desprende que **los Estados más ricos y con mayor población blanca se ven favorecidos en la distribución de recursos**. Mientras São Paulo, el estado que recibió más recursos (R\$ 31,4 mil millones), tiene una de las mejores situaciones de salud de Brasil y una población mayoritariamente blanca, el Estado de Roraima, que tiene el tercer peor sistema de salud y una población negra de casi el 70%, recibió sólo R\$ 740 millones. En ese sentido, a los datos de población e incidencia de la Covid-19 se podría haber agregado otra información para asegurar que los Estados con estructuras de salud más precarias o que tienen una mayor población negra, hubieran recibido más recursos, en especial considerando que una de las asignaciones para este apoyo prevista por el propio Congreso era el apoyo a los sistemas de salud.

JURISDICCIÓN	TOTAL DE RECURSOS RECIBIDOS (en millones de reales)	INDICADORES DE SALUD-POSICIÓN DEL ESTADO	POBLACIÓN AUTODECLARADA NEGRA-PORCENTAJE
Acre	R\$ 949	11	72,1
Alagoas	R\$ 1.382	25	66,8
Amazonas	R\$ 2.188	19	73
Amapá	R\$ 962	17	73,9
Bahia	R\$ 4.763	16	76,3
Ceará	R\$ 3.312	9	66,5
Distrito Federal	R\$ 1.381	1	55,9
Espírito Santo	R\$ 2.204	3	56,9
Goiás	R\$ 4.699	13	56,5
Maranhão	R\$ 1.896	24	76,2
Minas Gerais	R\$ 12.912	4	53,5
Mato Grosso	R\$ 1.655	14	48,5
Mato Grosso do Sul	R\$ 3.024	11	60
Pará	R\$ 2.749	18	76,7
Paraíba	R\$ 1.323	20	58,4
Pernambuco	R\$ 3.776	22	61,8

79 | <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/10/29/relatorio-da-cpi-aponta-que-populacao-negra-foi-mais-atingida-durante-a-pandemia>



JURISDICCIÓN	TOTAL DE RECURSOS RECIBIDOS (en millones de reales)	INDICADORES DE SALUD-POSICIÓN DEL ESTADO	POBLACIÓN AUTODECLARADA NEGRA-PORCENTAJE
Piauí	R\$ 1.362	27	73,4
Paraná	R\$ 4.264	6	28,3
Rio de Janeiro	R\$ 16.275	23	51,7
Rio Grande do Norte	R\$ 2.258	7	57,7
Rondônia	R\$ 1.111	15	62,5
Roraima	R\$ 740	25	67,1
Rio Grande do Sul	R\$ 8.832	8	16,2
Santa Catarina	R\$ 2.977	2	15,3
Sergipe	R\$ 1.058	21	70,3
São Paulo	R\$ 31.424	5	34,6
Tocantins	R\$ 778	10	72,2

Fuentes: Senado Federal, 2020⁸⁰; Índice da Gestão Estadual (MarcoPLAN), 2018⁸¹; Mapa da Distribuição Espacial da População, Segundo a Cor ou Raça - Pretos e Pardos - Brasil, 2013⁸²

→ La transparencia y evaluaciones de la medida

Como fue señalado para casos anteriores, el Principio 7 establece que la política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Esto implica que las medidas fiscales de este tipo deben adoptarse a través de procedimientos transparentes e informados, donde se garantice la participación de los grupos tradicionalmente excluidos de la participación política, como son en el caso brasileño las mujeres y la población negra e indígena, entre otros.

En el supuesto de las transferencias a los estados aprobadas por el Congreso federal, el mecanismo contó con la **participación de los distintos poderes estatales pero sin garantizar la voz de otros sectores, como las poblaciones afrodescendientes o las mujeres**, quienes sufrieron desproporcionadamente los efectos de la pandemia.

A su vez, para asegurar el ejercicio efectivo del derecho a la participación y la implementación de políticas fiscales con enfoque de derechos, es necesario que se realicen diagnósticos con información debidamente desagregada y

evaluaciones de impacto de las medidas. En este caso, los diagnósticos sólo se basaron en la caída de ingresos de los Estados y municipios pero omitieron considerar aspectos como cuántos trabajadores informales, mujeres o personas afrodescendientes en situación de vulnerabilidad se verían beneficiados por las transferencias a los estados.

Del mismo modo, el análisis de "suficiencia" que realizaron las autoridades brasileñas sobre las transferencias realizadas se limitó a evaluar si los montos distribuidos habían alcanzado a compensar las pérdidas de recaudación de ingresos. Este abordaje omitió por completo analizar si las sumas fueron suficientes para compensar la situación de crisis económica y social de los sectores más perjudicados y para garantizar sus derechos durante la emergencia sanitaria.

La evaluación realizada por la Agencia del Senado también careció de una lógica de derechos humanos. Si bien el informe se enfocó en señalar que las transferencias no respetaron necesariamente el ranking de territorios con mayor incidencia de casos de COVID-19, omitió considerar otros aspectos como qué poblaciones se encontraban más

80 | <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-legislativos/covid-19>

81 | <https://www.desafiosdosestados.com/downloads>. El Índice Estatal de Gestión en Salud analiza los siguientes indicadores: Esperanza de vida; Mortalidad infantil; Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas no transmisibles.

82 | <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/11/para-tem-maior-percentual-dos-que-se-declaram-pretos-ou-pardos-diz-estudo.html>



afectadas por pérdida de empleo, sin acceso a servicios de salud, o por una asunción desproporcionada de tareas de cuidado no remuneradas, entre otros factores.

Por otra parte, con los datos que existen actualmente no es posible para la mayoría de las entidades subnacionales saber a dónde fueron realmente destinados los recursos de esta política. Si bien a través de los Portales de Transparencia existentes en la mayoría de los estados y municipios brasileños es posible encontrar los gastos específicos para la lucha contra el Covid-19, en la mayoría de los casos no están desagregados por fuente de ingreso, lo que sería necesario comprender el papel de las transferencias desde la Unión.

La transparencia de la información sobre estos recursos es muy diferente en cada Portal de Transparencia. Para mostrar algunos ejemplos, el Portal de Transparencia del gobierno del Estado de Paraná⁸³ desglosa los recursos provenientes de “Ayuda Financiera a los Estados - Salud y Asistencia Social”, y explica la fuente de ingresos que generaron esos recursos y dónde fueron utilizados. Por lo tanto, hay planillas con información de gastos, pero no hay un análisis específico sobre el Programa Federal de Combate al Coronavirus. En el estado de Alagoas, solo existen los gastos comprometidos para enfrentar la pandemia, sin precisar la fuente de ingresos.⁸⁴ Finalmente, en el municipio de Amparo sólo existen montos de deudas suspendidas por el Programa.⁸⁵

CONCLUSIONES CLAVE

- + El Programa Federativo en Brasil fue un ejemplo positivo de asistencia financiera a las entidades subnacionales para enfrentar las consecuencias de una crisis sanitaria y proteger el derecho a la salud de las personas. También resultó positivo que la ayuda presupuestaria incluyera la suspensión del pago de deudas de las entidades subnacionales, a fin de asegurar que estuvieran en condiciones de destinar sus recursos a garantizar derechos durante la pandemia y flexibilizar los potenciales impactos de reglas fiscales estrictas. Este tipo de medidas se encuentran en línea con la obligación de los Estados de mantener políticas fiscales socialmente justas y movilizar recursos para garantizar derechos, y asegurar que la gestión de la deuda pública no obstaculice la garantía de derechos humanos.
- El reparto de transferencias a los Estados brasileños no obedeció en todos los casos a criterios de igualdad con enfoque de derechos humanos. Más allá de que en la práctica no se siguió estrictamente un criterio de reparto según afectación por COVID-19, tampoco se tuvieron en cuenta otros aspectos relevantes para implementar una política fiscal equitativa, como los indicadores de salud de cada estado y la situación de pueblos históricamente discriminados, como los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes.
- +/- Aunque se produjo información valiosa en torno a la medida, los datos disponibles son parciales, y varían significativamente entre estados. Además, siguen existiendo una enorme deuda pendiente en asegurar la participación ciudadana, en especial de personas históricamente discriminadas.

VI. Movilizar recursos vs. recortar gastos. Los casos de México y Ecuador

El foco de análisis de este apartado serán una **serie de medidas de austeridad fiscal llevadas a cabo en Ecuador y México, que ilustran cómo es habitual que los Estados, persiguiendo objetivos ajenos a la garantía de los derechos humanos, prioricen los recortes de gastos no basados en evidencia** por sobre la maximización de las oportunidades concretas de aumentar su espacio fiscal en línea con su deber de movilizar el máximo de los recursos disponibles reseñado anteriormente. Estas decisiones suelen estar basadas sobre “dogmas” frecuentes acerca de la política fiscal, que incluyen opiniones que cuestionan sis-

temáticamente el gasto público por considerarlo “naturalmente” malo, que priorizan la eliminación del déficit fiscal por sobre cualquier otra meta, o que ven a la austeridad como la única salida posible a las situaciones de crisis.⁸⁶

Esto no significa que Ecuador y México hayan omitido toda medida fiscal positiva en el contexto de la pandemia. Por ejemplo, en **México** se adoptaron una serie de políticas presupuestarias y tributarias destinadas a cuidar el ingreso de las familias, proteger la producción y el empleo y garantizar el abastecimiento de insumos médicos. Entre las medidas

83| <https://www.coronavirus.pr.gov.br/Transparencia-Execucao-Orcamentaria-2020>

84| <http://transparencia.al.gov.br/despesa/covid19/>

85| https://ecrie.com.br/sistema/conteudos/arquivo/a_47_0_1_16092020154224.pdf

86| Ver CESR, Las ideas como campo de batalla: Desmontando la austeridad y otros mitos contra la justicia fiscal”, diciembre de 2019, disponible en <https://www.cesr.org/sites/default/files/Desmontando%20Mitos-Online.pdf>.



impulsadas destacan la creación de programas sociales con apoyos en transferencias directas; el programa de apoyos económicos a productores agrícolas en zonas rurales; los apoyos financieros a las microempresas y trabajadores independientes; y suspensión de plazos de los créditos para la vivienda y apoyos extraordinarios para la vivienda.⁸⁷ México también puso en práctica acciones para combatir los incumplimientos tributarios, al aplicar una serie de medidas contra la evasión y la elusión fiscal impulsadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) que permitieron aumentar en 1.6 puntos porcentuales la recaudación.

El análisis de las medidas de austeridad que siguen es ilustrativo de cómo **un foco en el aumento de recursos del Estado, por contraposición a un foco en el control de gastos, podría robustecer los resultados de los programas implementados.** Vale notar, además, que tanto en el caso de México como en el de Ecuador la recaudación impositiva como porcentaje del PIB se encuentra **significativamente por debajo del promedio de la región, evidenciando las oportunidades para la ampliación del espacio fiscal** en línea con lo planteado al inicio de este documento.⁸⁸

En Ecuador, el COVID-19 tuvo **uno de los impactos más devastadores para la salud y la vida de la población, en buena medida por los impactos de las medidas de austeridad recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en años previos** (que incluyeron una caída de más del 60% en el sector salud en dos años).⁸⁹ Además, la coyuntura del COVID provocó un serio desequilibrio fiscal que llevó al país al riesgo de caer en la moratoria del pago de su deuda externa. Dada la alta dependencia de Ecuador de los ingresos provenientes de la explotación del petróleo⁹⁰, este impacto demuestra la relevancia de que la **gestión de las finanzas públicas tome en cuenta criterios de sostenibilidad ambiental e intergeneracional** (Principio 1, directriz 3), y de utilizar la política fiscal para promover un modelo económico que reconozca la importancia del cuidado de los bienes y derechos ambientales, y **reduzca la dependencia de los ingresos de los sectores extractivos** (Principio 4, directriz 1).

El endeudamiento de la República de Ecuador ha llevado al país a **priorizar el pago de su servicio de la deuda por sobre los derechos humanos de la población**, y a reforzar su dependencia de los condicionamientos del FMI.⁹¹ Las condiciones en las que el Gobierno ecuatoriano logró refinar sus obligaciones, especialmente con tenedores de bonos de deuda, incluyeron la reforma global de sus reglas fiscales, con la finalidad de ajustar el gasto público y garantizar el pago de dichas acreencias.

En particular, esto “motivó” la sanción de la **“Ley orgánica para el ordenamiento de las finanzas públicas”⁹²**, que dispuso entre otras **techos obligatorios al crecimiento del gasto público**, sin tomar en consideración las demandas de la población en materia de derechos humanos básicos como la salud, la educación y la seguridad social.⁹³ El caso ilustra un incumplimiento con el Principio 3.3 de los PDHPF y su directriz 6, que instan a los Estados a incorporar un enfoque de derechos humanos en su deuda pública, y les requieren aplicar soberanía, buena fe, transparencia, imparcialidad, inmunidad soberana, legitimidad, sostenibilidad y respeto a las decisiones aprobadas por la mayoría de la población al renegociar sus deudas.

En México, el Gobierno dispuso por **Decreto una serie de medidas de austeridad fiscal para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, con el objetivo de fomentar el ahorro, “sin tener que aumentar impuestos, crear nuevos y sin endeudar al país”. Con el objetivo de beneficiar a un 70% de las familias mexicanas, el gobierno resolvió “aplicar de manera rigurosa la Ley Federal de Austeridad Republicana”, recortar salarios y prestaciones de altos funcionarios en un 25%, eliminar una decena de subsecretarías estatales y blindar el presupuesto de 38 programas prioritarios gubernamentales que habían sido creados antes de la pandemia. Es importante señalar que estas medidas de austeridad no lograron mitigar la crisis sanitaria y económica por COVID, que poco hicieron para proteger la salud y los ingresos de las personas.

87] Por ejemplo, se realizaron préstamos a las microempresas y trabajadores (no agropecuarios) por un monto de 25 mil pesos —alrededor de 1,250 USD— a pagar en tres años, y cuya finalidad era mantener en pie el empleo, pero medida quedó corta para cubrir las necesidades de financiamiento de los micronegocios y de las personas trabajadoras independientes, ya que, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía terminaron cerrando más de 1 **millón de microempresas**. Igualmente, se creó un apoyo solidario para personas trabajadoras del hogar con un monto de 2 mil pesos —alrededor de 100 USD— durante un periodo de tres meses. Nuevamente, esta medida no fue del todo favorecedora, pues únicamente aplicaba a aquellas personas trabajadoras afiliadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, que no hayan sido despedidas por la emergencia sanitaria. En igual sentido, se entregaron mediante transferencias directas pensiones para las personas adultas mayores de 65 años y con discapacidad por un monto de 5 mil 240 pesos —alrededor de 260 USD— que equivale a la pensión de dos bimestres y que tenía el propósito de salvaguardar su salud y economía. Sin embargo, poco resolvió el problema de fondo, ya que dejó fuera al grupo de personas de entre 60 a 64 años, población vulnerable y que debía permanecer en casa, o a aquellas desempleadas debido a la pandemia.

88] Ver <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/58a2dc35-en-es.pdf?expires=1656602557&id=id&accname=guest&checksum=DBBEC7A3EBBF36108BE18F-91B723155E>, página 34.

89] Ver Bretton Woods Project, “The IMF’s role in the devastating impacts of Covid-19 – the case of Ecuador”, disponible en <https://www.brettonwoodsproject.org/2020/07/the-imfs-role-in-the-devastating-impacts-of-covid-19-the-case-of-ecuador/>

90] Ver FARO. (2020). Dependencia petrolera y futuro del Ecuador (importador neto). Quito: FARO, disponible en <https://grupofaro.org/analisis/dependencia-petrolera-futuro-ecuador-importador-neto/>

91] The guardian, “Austerity is killing Ecuador. The IMF must help end this disaster”, disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/aug/29/ecuador-austerity-imf-disaster>

92] Registro oficial No. 253, del 24 de julio de 2020

93] Esta medida ha sido impugnada en su constitucionalidad por múltiples actores de la sociedad civil.



→ Las medidas a la luz del deber de utilizar el máximo de los recursos disponibles

Como se anticipó más arriba, el Principio 10 de los PDHPF establece que los Estados tienen el deber de movilizar el máximo de sus recursos a fin de garantizar derechos, lo que incluye el deber de aumentar su disponibilidad de forma progresiva. Esto exige ampliar el espacio fiscal mediante recursos que no están siendo movilizados como los que se pierden producto de la evasión y la elusión fiscal, la corrupción y el uso clientelar de los recursos, la subutilización de impuestos directos progresivos, los gastos tributarios mal diseñados y los flujos financieros ilícitos, o solicitando asistencia y cooperación internacional.

Tanto México como Ecuador son países que presentan recaudaciones tributarias con relación al PIB por debajo del promedio para América Latina (17,9% México, 19,1% Ecuador y 21,9% promedio regional), que representan poco más que la mitad del promedio para países de la OCDE (33,5%).⁹⁴ Además, como ya fue señalado, estimaciones de la CEPAL indican que los países de América Latina pierden enormes cantidades de recursos cada año por los incumplimientos tributarios, confirmando que existe espacio fiscal para aumentar recursos por vía de la tributación y el combate a la evasión y elusión fiscal.

El caso mexicano es un buen ejemplo sobre este tipo de alternativas para aumentar su espacio fiscal sin tener que recortar el gasto social. Producto de las medidas de combate contra la evasión y la elusión, al cierre de 2020 el SAT recaudó 3.3 billones de pesos, un aumento de 137 mil millones y un crecimiento real de 0.8% respecto de la recaudación de 2019. Esto significó que, pese a la pandemia, en 2020 México logró aumentar la recaudación tributaria de un 16.3% en 2019 a 17.9% del PIB en el 2020.

Por el contrario y como veremos seguidamente, en Ecuador el gobierno debería al menos haber hecho un esfuerzo argumentativo para explicar por qué no se movilizaron recursos por vía de impuestos antes de establecer techos al gasto público, que incluye el gasto social. Esto **va en contra del estándar contenido en el Principio 11 de los PDHPF, de acuerdo con el cual la adopción de medidas de austeridad requiere el previo agotamiento de todas las alternativas disponibles para ampliar el espacio**, y que ellas sean tomadas en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles.

→ Reglas fiscales y no regresividad de las medidas

El Principio 11 de los PDHPF establece que los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos respecto de los niveles de protección alcanzados con relación

a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni siquiera en contextos de crisis económica. Esto es usualmente conocido como el principio de no regresividad, que establece que aun en contextos de crisis, debe darse prioridad al gasto social y los recortes en esas áreas sólo pueden producirse cuando se agotan todas las alternativas disponibles para ampliar el espacio fiscal –y siempre deben ser temporales, proporcionales, no discriminatorias y adoptadas de manera participativa. Como se mencionó anteriormente, no se ha logrado identificar que los gobiernos hayan hecho un agotamiento real de alternativas disponibles a los congelamientos y recortes de gastos que dispuso.

El caso Ecuatoriano es también un buen ilustrativo sobre el funcionamiento habitual de muchas reglas fiscales, entendidas como restricciones normativas a la política fiscal que especifican algún tipo de límite en las variables fiscales (por ejemplo, techos fijos de gastos). Sin embargo, como plantean los PDHPF, los Estados deberían alinear sus reglas fiscales con las obligaciones de derechos humanos, y por ende abstenerse de adoptar reglas fiscales que restrinjan indebidamente la capacidad de las instituciones públicas de responder a entornos cambiantes, de lograr la realización progresiva de los derechos, y de mantener la protección de los avances sociales alcanzados. Además, no deberían adoptar reglas que impidan, al margen de cualquier otra consideración, incrementar el presupuesto público total o para sectores sociales más allá de la inflación, entre otras medidas excesivamente restrictivas. La decisión de Ecuador no respeta este estándar.

→ Información y evaluación de las medidas

El Principio 10.2 de los PDHPF exige a los Estados "Evaluar periódicamente los efectos de las medidas adoptadas para establecer si se han utilizado hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la manera más expedita y eficaz posible".

Sin embargo, al disponer las medidas de austeridad, tanto el gobierno ecuatoriano como el mexicano omitieron analizar de manera pública las distintas alternativas posibles para movilizar recursos. En el caso de México, sin dar fundamentos en estadísticas ni datos cuantitativos, se partió de la premisa de que no existía espacio fiscal para aumentar o crear nuevos impuestos y de que las medidas de austeridad eran la mejor opción para hacer frente a los gastos de la pandemia. Estos argumentos no coinciden con el hecho de que en México, como el mismo gobierno puso en evidencia al aumentar su capacidad recaudatoria por medio del combate a la elusión y evasión, existen claras oportunidades de ampliar el espacio fiscal.

94| Datos para 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/58a2dc35-en-es.pdf?expires=1652817556&id=id&accname=guest&checksum=25C-9692F4F46824371A9A15A5F95B01E>



En el caso de Ecuador, **la medida se basó centralmente en recomendaciones incluidas en el acuerdo existente entre el país y el FMI.** Así, se justificó en la restricción de ingresos provocada por el bajo precio del petróleo, la caída de los ingresos por exportaciones debido al COVID, la disminución de la actividad económica, **y la necesidad de evitar una moratoria de pagos en el servicio de deuda externa ecuatoriano,** sin hacerse consideraciones sobre los derechos de la población.

Por otro lado, a diferencia de otros supuestos, como por ejemplo en el caso argentino de Aporte Solidario y Extraordinario, en ningún caso existió una instancia previa de deliberación pública con información y estimaciones disponibles para el debate de la ciudadanía. En el caso de Ecuador, por ejemplo, si bien se contemplan formalmente en espacios de participación, en el caso ella solo se centró en actores de la academia, que no derivaron en cambios sustanciales en el texto de la ley.

CONCLUSIONES CLAVE

- + El ejemplo de México presenta un caso valioso sobre alternativas para cumplir con la obligación de movilizar recursos de manera progresiva por medio del combate a la elusión y evasión fiscal, sobre todo en lo que se refiere al combate de incumplimientos del impuesto sobre la renta.
- Tanto los gobiernos de México como de Ecuador adoptaron medidas de austeridad sin realizar una evaluación previa a fin de ponderar las alternativas para aumentar su espacio fiscal, no obstante las claras oportunidades para hacerlo.
- El caso de Ecuador es ilustrativo del rol que tiene el FMI en la promoción de estas medidas, mediante procedimientos no democráticos, que no consideran los impactos de esas decisiones en los derechos humanos .
- El caso de Ecuador también ilustra el funcionamiento de las denominadas “reglas fiscales”, que frecuentemente restringen significativamente la capacidad de los Estados de dar respuesta a circunstancias variables sin consideración de sus obligaciones de derechos humanos.⁹⁵
- La falta de información sobre diagnósticos de base e impactos de las medidas de austeridad tampoco permite analizar si éstas tuvieron un impacto desproporcionado sobre algunos grupos, como mujeres, personas con discapacidad, niños y niñas, trabajadores informales, entre otros/as. No se ha registrado participación significativa de dichos grupos en la adopción de estas medidas.

VII. Conclusiones

Como fue señalado en la presentación de este documento, la pandemia profundizó las múltiples desigualdades sociales y económicas que caracterizan a la región. Sin embargo, la pandemia también puso en evidencia la estrecha relación que existe entre la garantía de derechos humanos y las políticas fiscales. Prueba de ello es que tanto en el sistema interamericano de derechos humanos, como en organismos de desarrollo como la CEPAL, esa relación fue reconocida y considerada al momento de elaborar recomendaciones a los gobiernos para enfrentar los desafíos de la pandemia y avanzar hacia una recuperación transformadora.

Por otra parte, la pandemia demostró que la elaboración de políticas fiscales con enfoque de derechos no sólo es una obligación de los Estados, sino que también es una herramienta fundamental para el desarrollo y un camino posible. La necesidad de adoptar medidas de aislamiento estricto, la caída del sector privado y los déficits fiscales en contextos

de crisis social y económica empujaron a los Estados de la región a buscar alternativas distintas a las vías tradicionales de financiamiento, como el endeudamiento externo o el recorte del gasto público y social. En ese sentido, existen aprendizajes positivos en las experiencias de Argentina y México destinadas a ampliar el espacio fiscal mediante la implementación de impuestos altamente progresivos o el combate a la evasión y elusión fiscal, respectivamente. Más allá de que aún exista mucho por avanzar y mejorar en este sentido, se trata de medidas claramente alineadas con el deber de los Estados de movilizar el máximo de sus recursos de manera progresiva.

La necesidad de hacer frente a una situación de alta vulnerabilidad social provocada, en parte, por la alta incidencia del sector informal en varios países de la región y las consecuencias que las medidas de aislamiento tuvieron sobre esos grupos de trabajadores/as, también produjo iniciativas

95| The guardian, “Austerity is killing Ecuador. The IMF must help end this disaster”, disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/aug/29/ecuador-austerity-imf-disaster>



interesantes de los países para asegurar coberturas sociales mínimas. Pese a sus diferencias, las experiencias comparadas de Chile, Argentina y Colombia muestran ejemplos concretos de las implicancias prácticas que tiene la obligación de asignar recursos para garantizar niveles esenciales de derechos, o para combatir la pobreza y la pobreza extrema. En algunos casos, estos programas respondieron al deber de asegurar políticas fiscales con enfoques de igualdad sustantiva e incluyeron medidas fiscales de acción afirmativa para beneficiar a grupos de mujeres. No obstante, además de los problemas de suficiencia que presentaron en general los programas de asistencia fiscal, este tipo de acciones afirmativas no fueron la regla en los países, y muchos otros grupos no fueron considerados destinatarios de una protección social especial, como los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes.

Finalmente, las medidas analizadas dejaron en evidencia las importantes deudas que aún existen en materia de produc-

ción de información fiscal de calidad con enfoque de derechos, así como en participación ciudadana y de instituciones especializadas en derechos humanos. Si bien en aspectos vinculados al gasto se han hecho avances significativos en la región los últimos años para monitorear las asignaciones presupuestarias con enfoque de derechos, aún falta avanzar en producir información sobre impuestos, recaudación, distribución de la riqueza e incumplimientos fiscales, también desde una perspectiva de derechos. Un ejemplo claro de la relevancia de producir este tipo de información, que se desprende de los casos analizados, es el dato de la masculinización de la riqueza en Argentina, revelado a raíz de la implementación del Aporte Solidario y Extraordinario.

Del mismo modo, aún hace falta avanzar en un mayor involucramiento de las instituciones nacionales especializadas en materia de derechos humanos en la adopción y monitoreo de políticas fiscales, así como en generar canales de participación efectiva de la sociedad civil.

Este informe fue elaborado por la Iniciativa por los
Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, con la
coordinación de su Secretaría Técnica, ejercida por CESR



INICIATIVA POR LOS PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

www.derechosypoliticafiscal.org



Dejusticia

