

PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal

ACIJ por la igualdad y la justicia
Dejusticia
fundar Centro de Análisis e Investigación
CELS Centro de Estudios Legales y Sociales
inesc
CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS
SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS
Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

COMITÉ IMPULSOR

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Argentina

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia - Colombia

FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación - México

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) - Brasil

Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC) – Regional

Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa)

COMITÉ DE EXPERTOS Y EXPERTAS

Dayana Blanco

Juan Pablo Bohoslavsky

Horacio Corti

María Goenaga

Verónica Grondona

Ricardo Martner

Jonathan Menkos

Bibiana Leticia Ramírez

Pedro Rossi

Magdalena Sepúlveda

Rodrigo Uprimny

María Fernanda Valdés

COORDINADORES DE REDACCIÓN

Sergio Chaparro (CESR)

María Emilia Mamberti (CESR)

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal se han beneficiado de los aportes significativos de las siguientes personas:

Dalile Antúnez (ex ACIJ)

Mayra Báez (CESR)

Nathalie Beghin (INESC)

Iván Benumea (Fundar)

Maria Elena Camiro (Fundar)

Michelle Cañas (CELS)

Paulina Castaño (Fundar)

Grazielle David (RJFALC)

Kate Donald (CESR)

Adrián Falco (RJFALC)

Victoria Faroppa (REDESCA/OEA-CIDH)

Soledad García (REDESCA/OEA-CIDH)

Ana Carolina González (Fundación Ford)

Livi Gerbase (INESC)

Diana Guarnizo (Dejusticia)

Mariana Gurrola (Fundar)

Julieta Izcurdia (ACIJ)

Juan Pablo Jiménez (Asociación Iberoamericana de Financiación Local)

Nicholas Lusiani (ex CESR)

Luna Miguens (CELS)

Olivia Minatta (CESR)

Alicia Ojeda (Fundar)

Gaby Oré-Aguilar (ex CESR)

Haydeé Perez (Fundar)

Iara Pietricovsky (INESC)

Alba Ramírez (Fundar)

Eduardo Reese (ex CELS)

Greg Regaignon (Wellspring Philanthropic Fund)

Alejandro Rodríguez (Dejusticia)

Carmen Ryan (ex ACIJ)

Ignacio Saiz (CESR)

Leandro Vera (CELS)

Malena Vivanco (ACIJ)

Pablo Vitale (ACIJ)

La Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal agradece las contribuciones de las personas y organizaciones que participan en los diálogos nacionales, regionales y temáticos para discutir el documento principal. Un agradecimiento especial a las siguientes organizaciones que contribuyeron con la organización de estos diálogos.

Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, Cecon-Unicamp (Brasil)

Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES (Ecuador)

FES Brasil

Foro Social Panamazónico (Regional)

Fórum Solidaridad (Perú)

Global Initiative for Economic, Social & Cultural Rights (Internacional)

Global Alliance for Tax Justice (Internacional)

ILEX, Acción Jurídica (Colombia)

Latindadd (Regional)

Observatorio de Políticas Económicas, OPES (Chile)

Relatoría de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (OEA-CIDH) (Regional)

Diseño Editorial: Pilar Fernández Renaldi - Sebastián Bergero

Citación sugerida: Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, "Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal", mayo 2021

Este documento presenta una síntesis de los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Se resumen los valores centrales y los conceptos básicos contenidos en cada Principio. El texto ha sido elaborado por CESR, en su carácter de Secretaría de la Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Puede conocerse más sobre este proyecto en www.derechosypoliticafiscal.org/es.

ÍNDICE

Introdución **5**

15 Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal **7**

Principio 1: Finalidad de la política fiscal y Derechos 8

Principio 2: Obligaciones de derechos humanos aplicables a la política fiscal 9

Principio 3: Política fiscal socialmente justa 10

Principio 4: Política fiscal ambientalmente sostenible 11

Principio 5: Igualdad y no discriminación en la política fiscal 12

Principio 6: Igualdad de género y política fiscal 13

Principio 7: Transparencia y participación en la política fiscal 14

Principio 8: Adopción de medidas fiscales y derechos 15

Principio 9: Garantía de niveles esenciales de derechos mediante la política fiscal 16

Principio 10: Uso del máximo de los recursos disponibles para la garantía de derechos 17

Principio 11: Progresividad en la garantía de derechos 18

Principio 12: Uso regulatorio de la política fiscal 19

Principio 13: Instituciones internacionales y política fiscal 20

Principio 14: Rol de los actores no estatales 21

Principio 15: Reparaciones 22



INTRODUCCIÓN



Cuando las personas reclamamos poder ser vacunadas en contra del COVID-19, mejorar la infraestructura de servicios públicos en nuestras comunidades, atender la crisis ambiental, tener pensiones adecuadas, combatir la violencia machista u otras necesidades para vivir dignamente, usualmente nos encontramos con el mismo argumento. Tanto gobiernos como especialistas afirman que los Estados no tienen recursos para atender estas problemáticas o no pueden invertirlos en estas prioridades sin sacrificar valores como "el orden" de las cuentas públicas.

> **La política fiscal no es un asunto netamente técnico. Los asuntos fiscales tienen todo que ver con nuestros derechos. Si no hay recursos, no hay derechos. Todas y todos podemos y debemos estar involucrados en cómo se diseña, implementa y evalúa la política fiscal.**

Pero ya sea por falta de voluntad política, por la incapacidad de asegurar consensos, o porque las decisiones se toman a espaldas de la ciudadanía, lo cierto es que muchas veces las decisiones sobre el manejo de los recursos públicos no han apuntado a garantizar nuestros derechos.

Contrario a un prejuicio muy arraigado en la región, la política fiscal no es un asunto netamente técnico. ¿A qué se refiere la política fiscal? A las políticas que se ocupan sobre los ingresos y gastos de nuestros Estados, es decir, a cómo se obtienen y administran los recursos públicos. Esto incluye todo lo relacionado a los impuestos, la deuda, el manejo de las empresas públicas y los presupuestos. Estas políticas definen a quienes se le cobran dichos impuestos, cómo y cuándo se cobran, cuándo debe endeudarse el Estado y con quién, qué hace con las ganancias que obtienen sus propias empresas y cómo se invierten o se gastan los recursos públicos conseguidos por estas vías.

Los asuntos fiscales tienen todo que ver con nuestros derechos. Si no hay recursos, no hay derechos. Todas y todos podemos y debemos estar involucrados en cómo se diseña, implementa y evalúa la política fiscal.

En América Latina la recaudación de los recursos públicos suele ser insuficiente, su distribución desigual y su uso ineficiente para garantizar los derechos. ¿Cómo cortar estos problemas de raíz? Necesitamos:

1. Estados que cumplan con sus obligaciones en derechos humanos.
2. Organismos que les hagan seguimiento.
3. Contribuyentes más dispuestos a pagar, al comprobar que el Estado cumple con sus promesas.
4. Una ciudadanía activa que demande continuamente mejores políticas fiscales.

Siete organizaciones de América Latina nos cansamos de esperar a que los gobiernos y especialistas económicos le den la palabra a la sociedad civil y ser incluidas en los espacios técnicos para cambiar la manera en que se deciden las políticas fiscales. Decidimos llamar a otros actores para tomarnos la palabra, alzar nuestra voz y mostrar, con base en evidencia sólida, que los Estados pueden y deben movilizar más recursos para la garantía de nuestros derechos. ¿Cómo lograrlo? Construyendo políticas fiscales más justas que se fundamenten en las obligaciones de derechos humanos a las que se han comprometido los Estados mediante los tratados y acuerdos internacionales firmados por nuestros países, y que otros actores como las empresas y los organismos internacionales también deben respetar.

Así nacen los 15 Principios de Derechos Humanos en

la Política Fiscal, que tienen como objetivo dar herramientas a los Estados y otros actores para conocer sus obligaciones, a los organismos de control para realizar su labor de monitoreo y a la ciudadanía para demandar mejores políticas. Aspiramos a que los Estados cumplan con sus promesas, las empresas y las personas aporten de forma más justa de acuerdo con su capacidad de pago, e instar a la ciudadanía a cumplir y exigir políticas fiscales acordes con sus necesidades y aspiraciones.

15 PRINCIPIOS de Derechos Humanos en la Política Fiscal



1. La realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de la política fiscal.

2. Las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos exigen un rol activo y un fortalecimiento del Estado, y limitan la discrecionalidad estatal en materia de política fiscal.

3. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa.

4. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible.

5. Los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario.

6. Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género mediante su política fiscal con una perspectiva de interseccionalidad.

7. La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal.

8. Los Estados deben adoptar todas las medidas financieras y fiscales necesarias para dar efectividad a los derechos humanos, dentro de un marco fiscal sostenible.

9. Los Estados deben garantizar de manera prioritaria los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su política fiscal.

10. Los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

11. 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.

12. Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades mediante instrumentos específicos de política fiscal, y a adoptar medidas fiscales prioritarias para garantizar los derechos humanos.

13. Los Estados y las instituciones internacionales de las que hacen parte deben brindar asistencia y cooperación internacional en temas fiscales, y crear un entorno de gobernanza global adecuado, para lograr la plena realización de los derechos humanos.

14. Los actores no estatales, incluidas las empresas y los intermediarios, tienen responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con su comportamiento fiscal.

15. Los Estados deben prevenir y reparar adecuadamente las vulneraciones a los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, relacionadas con la política fiscal.



PRINCIPIO 01 La realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de la política fiscal.



Durante las últimas décadas, la política fiscal ha tenido objetivos muy particulares, como reducir el déficit en las cuentas públicas, asegurar condiciones favorables a la inversión privada y el crecimiento económico. Ha subordinado los derechos de las personas a una visión restringida de los equilibrios fiscales, en vez de entender estos equilibrios, y las herramientas de política en general, como instrumentos al servicio de los derechos. Se trata de una visión estrecha que no tiene en cuenta que las personas son la economía, y que la economía y el mercado no ocurren fuera de la sociedad, sino que son parte del tejido social. Asimismo, esta visión de la política fiscal ha llevado a que la ciudadanía esté desconectada de los debates en los que se toman decisiones que impactan su bolsillo y su bienestar.

Entre los problemas que esta visión estrecha no ha podido resolver está la pérdida de confianza de la ciudadanía en sus instituciones producto de la desconexión de la política fiscal con sus problemas cotidianos. Para revitalizar los pactos fiscales es necesario crear un círculo virtuoso basado en la reciprocidad entre Estados que brindan servicios públicos de calidad para todas las personas y una ciudadanía más dispuesta a pagar impuestos que a su vez le permitan a los Estados garantizar más eficazmente sus derechos.

Además, ciertas visiones económicas han construido discursos que aunque suenan coherentes, simplifican todas las fuerzas que interactúan a la hora de tomar decisiones sobre la economía y la política fiscal. Parten de técnicas y supuestos que dejan puntos claves más generales y ha sembrado las semillas de catástrofes económicas y sociales, como la actual crisis ambiental y climática. ¿Qué pasa con la ecología en la manera en la que llevamos nuestras economías? ¿Por qué pensamos nuestros mercados sin reconocer que los recursos de nuestro planeta son finitos?

Necesitamos una visión integral de la política fiscal que reconozca la complejidad democrática de nuestros países, que incluya todas las voces y que ponga al planeta y a las personas primero. El bienestar de la población garantiza el bienestar económico. ¿Cómo lograrlo? Con una nueva visión de las instituciones y los procesos de decisiones en temas fiscales, basada en la participación ciudadana, orientada al logro de objetivos públicos y de las condiciones macro que permitan la realización de los derechos de todas y todos.

La política fiscal debe ser representativa, democrática, y tener funciones más generales que busquen el bienestar de la ciudadanía como:

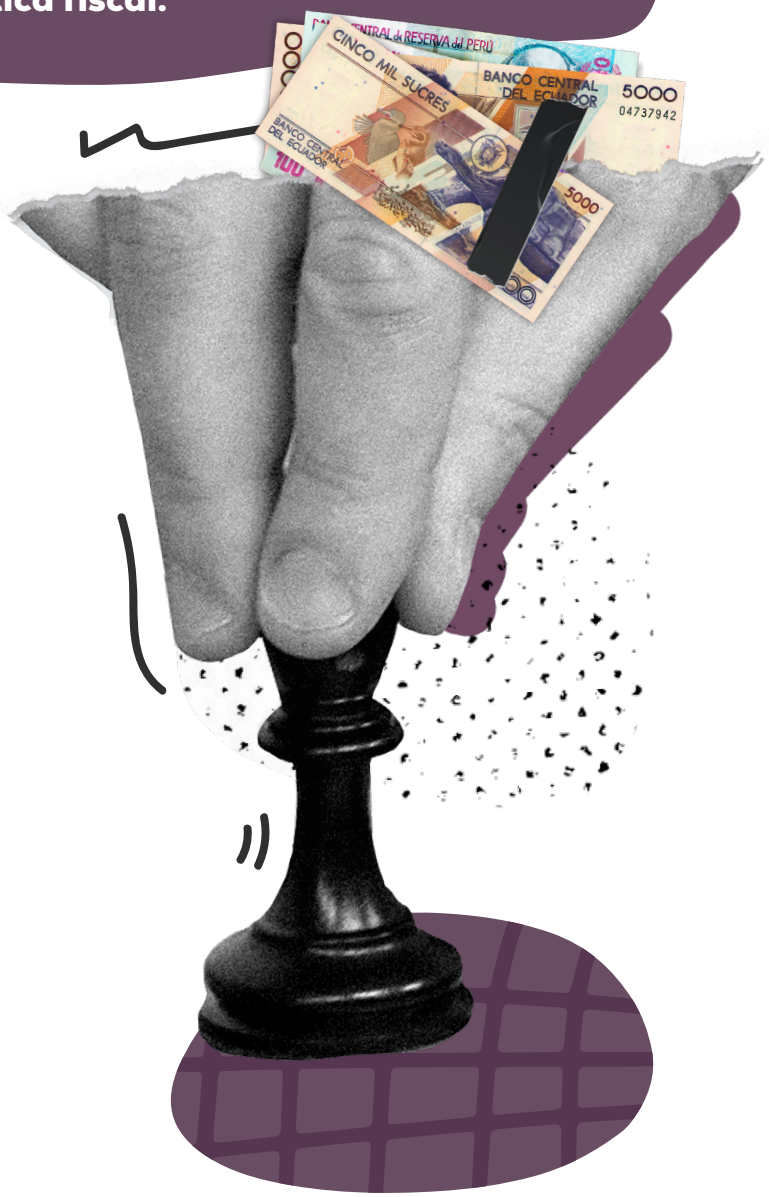
- **Recaudar** ingresos suficientes.
- **Redistribuir** de manera justa estos ingresos.
- **Regular** conductas que puedan poner en riesgo los derechos e incentivar otras que permitan proteger el medio ambiente, la salud pública u otros bienes comunes.
- **Reparar** el legado de exclusión y daño ecológico contribuyendo a la eliminación de toda forma de discriminación y a una acción fiscal acorde con los límites planetarios.
- **Estabilizar** y crear condiciones económicas propicias para la expansión de nuestros derechos y nuestro bienestar.

Además de buscar soluciones particulares a problemas particulares en materia de salud, educación, género, crisis ambiental, y otros temas de derechos humanos, debemos buscar también soluciones estructurales. La política fiscal es clave para ello, en la medida en que define el monto de los recursos disponibles para atender las demandas sociales. En ese sentido tiene el potencial de unificar luchas sectoriales que parecen fragmentadas. ¿Cuáles son los procesos institucionales que nos permitirían tomar decisiones de política económica más acorde con nuestros derechos? ¿Cuál es la estructura al interior de los Estados que no permite que las preocupaciones de la ciudadanía en materia de impuestos y gasto público en salud, educación, o ambiente sean escuchadas? Necesitamos repensar nuestras instituciones, las estructuras de poder y la toma de decisiones.

PRINCIPIO
02

Las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos exigen un rol activo y un fortalecimiento del Estado, y limitan la discrecionalidad estatal en materia de política fiscal.

La política fiscal tiene impactos directos en los derechos. Actualmente, los Estados tienen políticas fiscales que empeoran la situación de los más pobres o financian partidas que ponen en riesgo nuestros derechos. Esto no debería suceder. Asimismo, los Estados deben garantizar que existan las condiciones para que terceros no violen los derechos mediante su comportamiento fiscal, y deben proveer bienes y servicios de calidad, asequibles, accesibles geográficamente y culturalmente apropiados. En esta medida, las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, deben fundamentar siempre la política fiscal de los Estados.



RESPETAR

Actualmente, como ya vimos, los Estados financian actividades que ponen en riesgo nuestros derechos. Además, existen políticas tributarias que aumentan la pobreza, como el cobro de impuestos al consumo (IVA) sin que existan mecanismos compensatorios adecuados o exclusiones a ciertos productos que son parte del consumo vital de la población de menores ingresos. Estas políticas hacen daño ya que afectan negativamente a las personas de escasos recursos. El deber de respetar implica, por ejemplo, que la política fiscal no debe empeorar la situación de las personas de más bajos ingresos y no debe destinar recursos a partidas que impacten negativamente o pongan en riesgos los derechos.

PROTEGER

El Estado debe evitar que terceros violen los derechos de la ciudadanía por su comportamiento fiscal. Por ejemplo, debe evitar que haya una fuga de recursos por las acciones de terceros mediante el combate de la elusión fiscal.

GARANTIZAR

El Estado debe proveer bienes y servicios públicos asequibles y de calidad que garanticen los derechos. En tal sentido, debe propender por asegurar la prestación pública de servicios claves.

PRINCIPIO

03 Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa.



El Principio 3 explica que los principios de derechos humanos complementan y refuerzan otros marcos normativos que se aplican a las políticas tributarias, de gasto y de deuda pública para asegurar que éstas sean socialmente justas. Algunos conceptos claves para comprender la justicia social desde el punto de vista de la política fiscal son:

PROGRESIVIDAD

Se refiere a la capacidad de la política fiscal en su conjunto, de los impuestos, o de los gastos de corregir la desigualdad. Eso implica, por ejemplo, que quienes tienen mayores ingresos o mayores riquezas pagan más impuestos en proporción a su capacidad, y contribuyen más vía impuestos directos. Los impuestos directos son aquellos que gravan directamente a personas (sean naturales o jurídicas) y como tal pueden establecer una diferencia en las cargas de acuerdo a quien los pague, como el impuesto a la renta personal o a la riqueza. Respecto del gasto público, sin desconocer que los derechos son universales, la progresividad implica asignar recursos de forma prioritaria a quienes están en las situaciones más desfavorables.

Lo contrario a la progresividad es la regresividad.

EQUIDAD

Las personas o empresas que están en situaciones similares pagan o reciben lo mismo, y existen tratamientos diferenciales plenamente justificados para quienes están en situaciones diferentes. Esto quiere decir que no hay discriminación entre actores que están en la misma situación, y que cualquier diferencia de trato en temas fiscales está justificada en objetivos admisibles como eliminar toda forma de discriminación.

¿Qué sucede hoy?

Los sistemas fiscales contribuyen poco a la reducción de la desigualdad, y en ocasiones son abiertamente regresivos. Además, existen toda clase de privilegios fiscales sin justificación. Los sistemas tributarios en particular desaprovechan el potencial de recaudo de impuestos a la riqueza o a las rentas altas, que son fundamentales para combatir la desigualdad. Los presupuestos no contribuyen a la igualdad sustantiva y la deuda refuerza la dependencia externa y carece de control democrático.

Debemos avanzar hacia sistemas fiscales altamente progresivos que logren reducir la desigualdad, y que garanticen que nuestras sociedades sean más igualitarias después de la acción del Estado. La recaudación de impuestos debe ser equitativa, y aprovechar al máximo el potencial recaudatorio de impuestos a la riqueza y otros impuestos con capacidad redistributiva. Asimismo, la deuda debe ser usada estratégicamente para la garantía de derechos y otras necesidades nacionales.

PRINCIPIO

04 Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible.



Ante la crisis ambiental y climática, los Estados deben:

A. Desmontar los sesgos fiscales que son contrarios a las metas y necesidades ambientales y climáticas. Por ejemplo, es necesario eliminar los subsidios a combustibles fósiles (estableciendo mecanismos para proteger a las personas de menores ingresos) al igual que eliminar de forma inmediata las exenciones tributarias a actividades contaminantes.

B. Usar la política fiscal como un incentivo para lograr la transición energética a economías limpias, la protección de la biodiversidad, prevenir la contaminación y fomentar la reforestación.

C. Crear las condiciones institucionales para hacer coherente la política fiscal con la política ambiental y climática. El diseño de las instituciones debe permitir un diálogo participativo entre los organismos responsables de las políticas ambientales y financieras que incluya a la ciudadanía, y en particular a las personas más afectadas por la contaminación ambiental y el cambio climático.

D. Avanzar hacia nuevos pactos verdes nacionales y globales que permitan la inversión en infraestructura verde y las condiciones para la creación de una economía ecológica.

PRINCIPIO

05

Los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario.

La política fiscal debe revertir la desigualdad y la discriminación estructural mediante acciones afirmativas e incorporar las perspectivas de las poblaciones discriminadas. Esto significa que:

A. Hay decisiones fiscales que recaen de forma desproporcionada sobre distintas poblaciones. Por ejemplo, apostar a generar la mayor parte de ingresos de un país por medio de industrias extractivas, tiene unos impactos negativos desproporcionados sobre indígenas, campesinos y comunidades afrodescendientes que habitan en donde se encuentran esos recursos.

B. El reconocimiento de las discriminaciones y desventajas estructurales, debe llevar a que los Estados realicen acciones afirmativas en su favor. Por ejemplo, los Estados deben priorizar los Derechos de la niñez y las personas con discapacidad. El reconocimiento de su situación de desventaja implica acciones afirmativas en términos fiscales como la priorización de presupuesto para la niñez a través de la universalización de la educación preescolar, y el financiamiento de la estructura pública que tiene en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad.

C. La política fiscal debe construirse en el diálogo permanente entre los ministerios de hacienda y ministerios sectoriales, como los de mujeres o cultura, que abordan la situación de las poblaciones discriminadas. La invisibilidad de estas en las estadísticas oficiales se debe superar mejorando la disponibilidad y calidad de datos desagregados, incluyendo en materia fiscal.

D. Las perspectivas de grupos específicos deben ser fundamentales para el diseño y la implementación de la política fiscal y los Estados deben crear los procesos institucionales para la inclusión de tales perspectivas. La política fiscal se debe diseñar, aplicar y evaluar con enfoque étnico-racial, de género y de discapacidad, reflejando las disposiciones de los tratados internacionales ratificados por los estados para combatir estas dimensiones de la discriminación y sus intersecciones.

E. La política fiscal debe promover la igualdad sustantiva. Es la igualdad en el ejercicio pleno de los derechos en sus dimensiones materiales y en la capacidad de hacerlos efectivos en la vida cotidiana. Un enfoque de igualdad sustantiva va más allá de la igualdad formal ante la ley y apunta a corregir las discriminaciones en la distribución de recursos, oportunidades y capacidades entre las personas.



PRINCIPIO

06

Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género mediante su política fiscal con una perspectiva de interseccionalidad.

La política fiscal debe tener un enfoque de género. Esto significa que los Estados deben:

A. Reconocer las desventajas estructurales que han enfrentado las mujeres y buscar acciones afirmativas como el fortalecimiento de los presupuestos dedicados a las políticas de igualdad de género. Así, se puede asegurar un acceso más amplio a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad o a combatir la violencia de género, y otras medidas necesarias para eliminar toda forma de discriminación en su contra y promover la igualdad sustantiva.



B. Identificar, evaluar y corregir toda medida fiscal discriminatoria en contra de las mujeres. Esto implica eliminar los sesgos que hacen que la carga tributaria caiga desproporcionadamente sobre ellas. Un ejemplo es el establecimiento de exenciones a los productos de gestión menstrual. Combatir la discriminación fiscal también conlleva institucionalizar los presupuestos con enfoque de género, basados en el análisis de datos desglosados que permitan evaluar su impacto diferencial.

C. Garantizar que el movimiento social feminista y las mujeres en su diversidad, incluyendo las mujeres indígenas, afrodescendientes y campesinas, participen de las decisiones fiscales. Los Estados y las instituciones financieras internacionales deben evaluar el impacto de sus políticas o de las condiciones de sus préstamos sobre los derechos de las mujeres, y adoptar medidas para que estos promuevan la igualdad de género. Esto incluye evitar que los programas de ajuste fiscal lleven al recorte de los presupuestos que favorecen a las mujeres.

D. Invertir activamente en sistemas públicos de cuidado para redistribuir y reducir las cargas y lograr la igualdad sustantiva de las mujeres. Las desigualdades en la distribución de las cargas en el trabajo de cuidado no remunerado se han agravado todavía más durante la pandemia por COVID-19. Las mujeres son quienes han asumido en mayor medida el costo económico de la emergencia ya que son quienes realizan la mayoría de las labores de cuidado dentro y fuera del hogar. Estas desigualdades deben ser enfrentadas de forma decidida mediante la política fiscal.

PRINCIPIO 07

La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal.

La información sobre las cuentas fiscales del Estado es información pública, salvo algunas excepciones que deben estar estrictamente justificadas y reguladas. Esta publicidad es necesaria para la toma de decisiones, la exigencia de nuestros derechos y el control ciudadano. En este sentido el Estado debe:

A. Eliminar las excepciones injustificadas al acceso a la información fiscal de los Estados por parte de la ciudadanía. En la actualidad hay un exceso en el uso del secreto fiscal y en el uso de excepciones injustificadas al derecho de acceso a la información fiscal.

B. Garantizar el acceso a la información fiscal, de calidad, la cual debe construirse de forma clara y comprensible, estar desagregada por criterios que permitan identificar su impacto sobre distintas poblaciones, y estar disponible para consulta de toda persona.

C. Producir y divulgar información fiscal con un enfoque de derechos humanos, lo que permitiría la construcción de indicadores que permitan saber si hay una destinación adecuada para el cumplimiento de los derechos y la reducción de las desigualdades.

D. Incorporar el enfoque de derechos humanos a la rendición de cuentas en materia de política fiscal. Esto permite que las decisiones fiscales se adopten, implementen y monitoreen desde una perspectiva de derechos humanos. Implica realizar evaluaciones periódicas del impacto en los derechos humanos de la políticas fiscales, que sean participativas, transparentes y sometidas a verificación independiente.

E. Garantizar que la política fiscal sea participativa en su elaboración. Por ejemplo, los Estados deberían procurar mecanismos participativos para la construcción de los marcos fiscales y los presupuestos.



PRINCIPIO

08

Los Estados deben adoptar todas las medidas financieras y fiscales necesarias para dar efectividad a los derechos humanos, dentro de un marco fiscal sostenible.

Con frecuencia, las decisiones fiscales se han tomado con una lógica invertida en la que priman intereses particulares sobre los del grueso de la ciudadanía. Por ejemplo, las reglas fiscales muy restrictivas, en vez de partir de las necesidades en derechos por atender y de las demandas sociales, toman como referencia una meta fijada a la que deben sujetarse todas estas demandas. Esto no puede seguir sucediendo; se deben adoptar medidas financieras y fiscales de manera más flexible dentro de un marco coherente y sometido a mayor discusión democrática para responder a las necesidades sociales y garantizar los derechos humanos

Los instrumentos para la planeación fiscal de los Estados deben informarse por el nivel de recursos necesarios para la garantía de los derechos. Establecer reglas que congelan el gasto público por períodos largos de tiempo, por ejemplo, impide que los Estados ajusten y adapten sus políticas a las necesidades en derechos, y como tal resulta contrario al deber de adoptar todas las medidas necesarias para garantizarlos. El proceso de planeación fiscal debe permitir que los Estados adopten de forma más flexible todas las medidas a su alcance para lograr la plena realización de los derechos. Asimismo, la política fiscal debe ser coordinada con otras políticas, como es el caso de la política monetaria o de la política macroeconómica en general, para cumplir con las obligaciones del Estado en materia de derechos.

En síntesis, no es el alcance de los derechos el que debe ajustarse a la realidad fiscal vigente sino que los instrumentos de política fiscal deben ser ajustados a las exigencias de los derechos.



PRINCIPIO 09

Los Estados deben garantizar de manera prioritaria los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su política fiscal.

El marco de derechos humanos reconoce que, en muchos países, la plena efectividad de los derechos económicos y sociales solo se puede lograr de forma progresiva a través del tiempo, maximizando los recursos disponibles. Sin embargo, también establece ciertos umbrales de esfuerzo y resultado que deben ser priorizados de manera inmediata para garantizar un nivel de vida digna a toda la población:



A. Evitar el aumento de la pobreza y contribuir a su eliminación a través de la política fiscal. Para ello los Estados deben asegurarse que el ingreso disponible y los derechos de las personas que disponen de menos recursos mejoren de forma considerable gracias a la acción fiscal del Estado. Esto quiere decir que no deberían establecerse cargas tributarias que le impidan a las personas acceder a un consumo básico, como ocurre cuando se grava con IVA los productos básicos sin ningún mecanismo de compensación adecuado para la población en situación de pobreza o vulnerabilidad.

B. Financiar sistemas de protección social universales que aseguren al menos un piso mínimo de seguridad social y económica a toda la población de forma inmediata. De esta manera, la ciudadanía estaría protegida frente a riesgos asociados a la pobreza, al cambio climático o a crisis de salud pública como las pandemias.

C. Asegurar un núcleo de gasto social protegido como objetivo de la política fiscal. Si hay emergencias como crisis económicas, de salud (como la pandemia por COVID-19), o de otra naturaleza, no debería haber excusas para reducir un gasto social protegido. Este gasto social protegido se debe garantizar inmediatamente independientemente de las circunstancias económicas.

PRINCIPIO 10

Los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.



Los Estados están obligados a avanzar lo más rápido posible para lograr el pleno cumplimiento de los derechos más allá de los contenidos esenciales relacionados a un nivel adecuado de vida y siempre deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para su garantía. Para ello deben:

- ***Fortalecer sus administraciones tributarias para recaudar recursos de forma más eficaz.***
- ***Eliminar las exenciones o beneficios tributarios injustificados.***
- ***Hacer transparentes dichos beneficios y tomar en serio la lucha contra la corrupción.***

Además, los Estados cuentan con un espacio fiscal que deben aprovechar al máximo, esto es, cuentan con un margen de maniobra para movilizar más recursos para garantizar los derechos que usualmente no están utilizando. Los Estados deben utilizar todo el espacio fiscal del que disponen para lograr el cumplimiento de nuestros derechos. Esto significa realizar acciones como:

- ***Aprovechar los impuestos con mayor potencial redistributivo.***
- ***Revisar las exenciones tributarias innecesarias para asegurar que no se pierdan recursos, mejorar la calidad del gasto.***
- ***Garantizar la coherencia entre la política fiscal y la política monetaria para asegurar y movilizar recursos al máximo de la capacidad de los Estados. Movilizar recursos es recaudar, pero también pensar en todas las alternativas posibles para satisfacer las necesidades en derechos.***

¿Con qué medidas fiscales cuentan los Estados para movilizar más recursos para la garantía de derechos?

- El recaudo de ingresos vía impuestos. Los Estados deben usar al máximo el potencial de los instrumentos recaudatorios de los que dispone, cumpliendo con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- El combate a los flujos financieros ilícitos, incluyendo las prácticas de evasión y elusión de impuestos a través de “paraísos fiscales”.
- La asistencia y la ayuda financiera bilateral (entre Estados) y multilateral (con instituciones como el Banco Mundial o los bancos regionales de desarrollo), ya sea por medio de préstamos o donaciones.
- La coordinación de la política fiscal con la política monetaria y la regulación financiera de modo que se canalicen apropiadamente los recursos para la garantía de derechos.
- La adopción de marcos de planeación macrofiscal más flexibles, que permitan adoptar políticas contracíclicas, esto es políticas de estímulo a través del gasto público en períodos de crisis.
- El uso del endeudamiento y el financiamiento del déficit mediante instrumentos de política internos, y de forma subsidiaria con otros Estados, bancos comerciales e instituciones financieras internacionales, o con la venta de bonos, de manera compatible con las condiciones macroeconómicas del país.
- La reestructuración de la deuda externa para liberar recursos que pueden invertir en la garantía de derechos.
- La garantía de que el gasto público sea eficiente y efectivo. Esto se logra al evitar gastos innecesarios y disminuir la corrupción.

PRINCIPIO 11

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.

Los Estados deben garantizar que su política fiscal no impacte negativamente la protección de los derechos que ya han sido alcanzados. Esto supone que una vez se alcanzan ciertas conquistas en términos de la garantía de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, no debería haber retrocesos. Solo en la medida en que se estén aprovechando plenamente los recursos disponibles y se hayan agotado todas las alternativas, es admisible que los Estados puedan retroceder temporalmente en las conquistas alcanzadas.

Durante las crisis económicas, los Estados suelen recurrir al recorte de la inversión en primera infancia, en servicios del cuidado, en sistemas de protección social o en infraestructura. Pese a que los efectos negativos de las llamadas políticas de austeridad sobre la economía están más que probados, optan por estas medidas de ajuste fiscal como primera alternativa para enfrentar las crisis, cuando la austeridad debería ser la última opción y adoptarse de manera temporal en caso de que se hayan agotado las demás opciones. En ninguna circunstancia el peso de la crisis debe descargarse en quienes están en las situaciones de mayor desventaja. Desde el punto de vista de los derechos humanos, estas medidas extremas no son aceptables al menos que las autoridades puedan demostrar que han agotado todas las alternativas fiscales menos graves, utilizando el máximo de sus recursos disponibles, y consultando plenamente con los diferentes sectores de la sociedad, incluyendo los más afectados-.



¿Cómo no recurrir a las medidas de austeridad y generar un espacio fiscal compatible con la realización de los derechos?

Antes de recortar la inversión social con medidas de austeridad, los Estados pueden y deben aprovechar y ampliar su espacio fiscal. Esto se puede lograr con las siguientes medidas, algunas de las cuales ya han sido tomadas por países en períodos de crisis: cobrarle más impuestos a quienes más tienen; combatir las prácticas tributarias abusivas y fortalecer su capacidad de recaudar impuestos; renegociar o rechazar las deudas ilegítimas; reasignar los gastos militares; reorientar las exenciones a grandes corporaciones, incluidas aquellas que explotan combustibles fósiles, para financiar programas de protección social; fortalecer los impuestos a las industrias extractivas o impone impuestos a las ganancias extraordinarias de sectores en auge; establecer impuestos a la riqueza; gestionar recursos de cooperación internacional, entre otras.

PRINCIPIO

12

Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades mediante instrumentos específicos de política fiscal para garantizar los derechos humanos.

La política fiscal no solo sirve para recaudar recursos, también tiene un fuerte impacto regulatorio:

- Puede incentivar o desalentar las conductas de las empresas y la ciudadanía para la protección de derechos tales como al ambiente sano, la alimentación saludable o el acceso a la vivienda.

- Los Estados pueden y deben usar al máximo los impuestos, subsidios y otros instrumentos para crear condiciones que permitan el cumplimiento de nuestros derechos. Pueden, por ejemplo, frenar la especulación mobiliaria al recaudar más impuestos a las rentas del suelo; establecer impuestos a las bebidas azucaradas o al tabaco para proteger la salud pública; redirigir los subsidios a combustibles fósiles hacia fuentes de energía limpia o hacia otras actividades que permitan acelerar la transición energética y proteger los bosques, las fuentes hídricas y la biodiversidad.

- Asimismo, la política fiscal puede ser usada para corregir externalidades, es decir, los costos sociales, ambientales y de otra índole que no se reflejan en el precio de un producto. Por ejemplo, los Estados pueden establecer impuestos a productos que contaminan para desestimular su consumo, y así corregir y hacer valer los costos ambientales asociados a esos productos. Un impuesto al carbono por ejemplo es crucial para que los Estados puedan cumplir con sus compromisos climáticos.



PRINCIPIO 13

Los Estados y las instituciones internacionales de las que hacen parte deben brindar asistencia y cooperación internacional en temas fiscales, y crear un entorno de gobernanza global adecuado, para lograr la plena realización de los derechos humanos.



En la arena fiscal internacional, los Estados pueden ser impactados negativamente por otros Estados que toman decisiones fiscales que solo atienden a sus intereses nacionales. Por ejemplo, cuando un Estado tiene impuestos muy bajos para las multinacionales, genera una competencia a la baja de impuestos con otros Estados que buscan atraer la inversión de estas multinacionales, y terminan por recaudar menos recursos para solventar las necesidades y cumplir con los derechos de su ciudadanía. Asimismo, los Estados que tienen más poder en instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional pueden afectar a otros Estados mediante su poder de voto en dichas instituciones, al tomar decisiones que restringen los mecanismos disponibles para su financiación o imponer medidas de austeridad que puedan afectarlos como parte de las condiciones a las que dichas instituciones sujetan sus préstamos.

Los Estados no sólo están obligados a proteger los derechos de sus ciudadanos en su territorio. También deben tomar decisiones fiscales nacionales o en escenarios internacionales que no afecten el cumplimiento de los derechos de ciudadanos de otros Estados. En este sentido, los Estados deben abstenerse de cualquier conducta que menoscabe la capacidad de otro Estado de cumplir con sus propias obligaciones, como facilitar la evasión fiscal o promover una competencia fiscal agresiva y su consecuente "carrera a la baja" en la imposición a empresas multinacionales.

Más aún, los Estados pueden y deben ayudar a crear un entorno global favorable para el cumplimiento de los derechos humanos. Esto puede ser logrado por ejemplo, al negociar convenios internacionales en temas fiscales que permitan ampliar el espacio fiscal de los Estados de menores ingresos en formas que les permitan usarlo para garantizar los derechos humanos. Medidas como el fortalecimiento de la cooperación regional, combatir los paraísos fiscales de manera conjunta, acordar un impuesto mínimo a las empresas multinacionales, prevenir la evasión fiscal mediante la transparencia bancaria", o actuar responsablemente como parte de instituciones financieras internacionales ayudarían a crear este entorno favorable en materia fiscal para la garantía de derechos.

En materia de deuda, la comunidad internacional debe acordar mecanismos adecuados de alivio, reestructuración o cancelación de la deuda externa, que libere recursos en los países deudores para enfrentar la pandemia, la crisis climática y la necesidad de inversión masiva en servicios públicos para garantizar los derechos humanos. Las instituciones financieras internacionales también deben ofrecer otras formas de financiamiento, como los derechos especiales de giro del FMI, para que los países con menos espacio fiscal puedan responder a las crisis sin endeudarse y en condiciones favorables.

PRINCIPIO 14

Los actores no estatales, incluidas las empresas y los intermediarios, tienen responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con su comportamiento fiscal.

Los actores privados como las empresas, los intermediarios y quienes participan de la planeación tributaria, también tienen responsabilidades con el cumplimiento de los derechos humanos desde su comportamiento fiscal. Al incurrir en practicas tributarias abusivas como la evasión y la elusión de impuestos, las empresas multinacionales y las personas más ricas del planeta contribuyen a la desnutrición masiva del erario publico, socavando la capacidad del estado de invertir en salud, educación y otros derechos, y aumentando todavía más los niveles obscenos de desigualdad en nuestras sociedades.

En este sentido, los actores privados deben tomar medidas adecuadas para evitar la evasión y la elusión fiscal; evaluar el impacto de sus prácticas fiscales sobre los derechos humanos; adoptar prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas; regular y sancionar las malas conductas en las prácticas de sus contadores y abogadas y abogados; y procurar estándares de derecho público o privado en materia financiera, contable y fiscal en armonía con los estándares de derechos humanos.



PRINCIPIO

15

Los Estados deben prevenir y reparar adecuadamente las vulneraciones a los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, relacionadas con la política fiscal.

Los Estados deben prevenir, sancionar y reparar los daños y violaciones a los derechos humanos provocados por la política fiscal. Esto implica establecer canales accesibles a través de los cuales las personas puedan denunciar, impugnar, exigir la implementación o solicitar rendición de cuentas a las autoridades sobre el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en relación con la política fiscal. Para ello deben contar con varios actores claves como el poder judicial, las instituciones nacionales de derechos humanos, los organismos de control y auditoría.

Para tal fin, los Estados deben: establecer procesos y mecanismos para reparar los derechos vulnerados; fortalecer la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos, el poder judicial y otros organismos para analizar los temas fiscales y establecer sanciones y reparaciones efectivas frente a la corrupción, el desvío o malversación de fondos o las prácticas fiscales abusivas por parte de terceros. Los Estados también deberían propender por la adopción de mecanismos más participativos para buscar remedios a las vulneraciones a los derechos producto de las políticas fiscales; e incorporar un enfoque de derechos humanos en el control fiscal.

Actualmente, el control fiscal se hace desde visiones más administrativas y contables, cuando podría extenderse a evaluar varios de los aspectos como la eficacia, la equidad, la adecuación, o la transparencia de los recursos públicos para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Asimismo, el control fiscal debería ser transparente y permitir la participación de la ciudadanía.

Los mecanismos internacionales de monitoreo de los derechos humanos, por una parte, y de la política fiscal, por otra, también tienen un papel importante que desempeñar en la vigilancia, reparación y prevención de violaciones a los derechos humanos causadas por políticas y practicas fiscales injustas. Los Principios de derechos humanos en la política fiscal pueden servir de herramienta clave para que estas instituciones, dentro de sus respectivos mandatos, promuevan una mayor rendición de cuentas en materia fiscal, y con ello, un giro transformador hacia una economía centrada en los derechos humanos.



Mayo 2021

derechosypoliticafiscal.org

Organizaciones que componen el Comité Impulsor de la Iniciativa
por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal