

Presentación introductoria de Gaby Oré Aguilar (CESR)

Distinguidos Comisionados y Comisionada,

En primer lugar, a nombre de las organizaciones peticionarias: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Center for Economic and Social Rights (CESR), el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, la Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO), el Instituto de Estudios Socio-económicos (INESC), el International Budget Partnership (IBP) y Oxfam – queremos agradecer a la Comisión por responder positivamente al pedido de esta audiencia sobre el impacto de la política fiscal en los derechos humanos en la región.

El **objetivo** de esta audiencia es aportar evidencia sobre cómo, las políticas fiscales regresivas y discriminatorias que se implementa en varios países de la región –inhiben la capacidad de los estados de generar recursos para garantizar los derechos humanos. La evidencia que aportamos mostrará también cómo las políticas fiscales podrían violar las obligaciones y los principios bajo los tratados de derechos humanos internacionales y regionales, incluida la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador.

En esta sesión también exploraremos como los derechos humanos pueden guiar la elaboración de políticas fiscales coherentes con los principios de derechos humanos.

¿Porque es importante abordar la política fiscal en el marco de los derechos humanos?

Primero porque la política fiscal tiene un impacto muy importante en los derechos humanos y es una de las herramientas más importantes con que cuentan los estados movilizar y redistribuir los recursos.

Muchas de las audiencias temáticas en el presente periodo de sesiones—por ejemplo, los derechos de los pueblos indígenas y las industrias extractivas, la violencia de género, condiciones carcelarias, y acceso a la justicia—son violaciones a los derechos humanos que tienen que ver, en mayor o menos medida, con los recursos públicos, es decir con la política fiscal.

Los estados han utilizado tradicionalmente la falta de recursos como un escudo para evadir el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos. Confrontar esa justificación obliga a hacer la pregunta de por qué no hay recursos? O porqué los Estados no movilizan recursos para garantizar los derechos?

Como afirma el Relator de Naciones Unidas sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos Philip Alston, “la política fiscal y los presupuestos nacionales reflejan las prioridades reales de los gobiernos, mucho más que cualquier otro documento o compromiso que los estados hagan, y por ello la política fiscal está en el corazón de los procesos de toma de decisiones de los gobiernos”. Por ello esta Relatoría de Naciones Unidas al igual que otros mandatos especiales como el de Deuda Externa y algunos Comités que supervisan los tratados de derechos humanos ya se han ocupado de la política fiscal.

Tal como se sostiene en el informe que hemos puesto a disposición de la Comisión existe abundante información y evidencia que muestra que a pesar del crecimiento económico de la última década en América Latina, los países en la región no han priorizado el uso de los recursos para garantizar los derechos, combatir la pobreza, desigualdad y las violaciones estructurales de derecho humanos. Y

es en el contexto de crisis económica o de austeridad cuando la vigilancia de los derechos humanos sobre la política fiscal se vuelve más relevante y necesaria.

La política fiscal es una política pública y como tal está sujeta a la rendición de cuentas ante los órganos de derechos humanos. Tal como se analiza en el informe que hemos elaborado, estas normas y principios pueden fortalecer las funciones esenciales de la política fiscal y la tributación: la movilización de los recursos, la redistribución de la riqueza y la rendición de cuentas entre el estado y la ciudadanía. Las normas y principios de derechos humanos tienen el potencial de cambiar la forma en que estas políticas se diseñan, se implementan y se evalúan.

En la siguiente intervención se mostrará que ***"las políticas fiscales en la gran mayoría de países de la región son injustas y no solo no han contribuido a enfrentar la desigualdad y la pobreza sino que en muchos casos las han profundizado"***

En la segunda se explicará la forma en que "Las políticas fiscales injustas violan las obligaciones concretas contenidas en las normas y principios de derechos humanos."

En esta misma línea la presentación posterior abordará la observancia de los principios de derechos humanos en el diseño e implementación de la política fiscal para garantizar que estas sean justas y equitativas.

Finalmente haré más adelante un breve cierre de las presentaciones.

Presentación de Sergio Chaparro (DeJusticia)

La política fiscal y el incumplimiento de las obligaciones de los estados

Señores comisionados, mi nombre es Sergio Chaparro Hernández del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y esta parte de nuestra exposición estará enfocada en explicar por qué algunas de las políticas tributarias y fiscales vigentes en las Américas violan las obligaciones de los Estados en materia de DD.HH.

Cabe señalar que el derecho internacional ha ido especificado las obligaciones de los Estados en materia de política fiscal. Algunos de las fuentes relevantes son: la declaración adoptada en el 2007 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales titulada *"Una evaluación de la obligación de tomar medidas hasta el máximo de los recursos disponible bajo un protocolo adicional a la Convención"*, la *"Carta Abierta del Comité DESC a los Estados parte sobre la protección de los derechos sociales en contexto de crisis económica y financiera"* o el *"Informe sobre tributación y derechos humanos de la Relatora Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos"*.

Honorable Comisión, señalaremos ejemplos que muestran cómo, conforme a estos estándares, algunas políticas fiscales en la región implican un incumplimiento de cuatro obligaciones de los Estados: la no discriminación, la prohibición de regresividad, la obligación de destinar hasta el máximo de los recursos disponibles y el deber de proteger contenidos mínimos esenciales de estos derechos.

Cuando la política fiscal impone cargas diferenciales no justificadas que comprometen los derechos de un sector de la población, los Estados están incumpliendo su obligación de no discriminación. Estudios dirigidos por Nora Lustig, por ejemplo, han mostrado que las tasas de pobreza en algunos

países de la región son mayores después de que se aplican impuestos y transferencias públicas. Esto quiere decir que la política fiscal crea pobreza, lo cual resulta inadmisibles teniendo en cuenta que si bien es posible pensar en violaciones de derechos humanos en ausencia de pobreza, es difícil pensar que una mayor pobreza no implique violaciones de derechos humanos.

¿En qué sentido es que afirmamos que la política fiscal crea pobreza y vulnera derechos? Porque el efecto positivo del gasto social se anula por la carga que significa para los más pobres el peso de impuestos al consumo dentro de la estructura tributaria, los cuales recaen sobre ellos de forma desproporcionada.

También viola la obligación de no discriminación una política fiscal que no tiende a corregir, sino que incluso agrava, las discriminaciones sustantivas existentes. En Paraguay, el Salvador y Colombia, las transferencias públicas en materia de pensiones aumentan la desigualdad de ingresos entre la población en edad de retiro. En Colombia, por la alta informalidad laboral y la baja cobertura de programas de pensiones no contributivas, el 80% de los subsidios del sistema pensional se asignan al 20% más rico, mientras que solo el 0,3% es percibido por el 20% más pobre.

Una segunda obligación es el deber de realización progresiva, que tiene como correlato la prohibición de regresividad. La CIDH ha señalado que para evaluar si una medida regresiva es compatible o no con la Convención, *“se deberá determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso”*.

En América Latina, sin embargo, muchas decisiones de política fiscal, como es el caso de los recortes de presupuesto a programas sociales, han significado un retroceso en el goce de los derechos que no resultan necesarios ni proporcionados. Algunos Tribunales Constitucionales, como es el caso de lo ocurrido en la Argentina con el desarrollo jurisprudencial del principio de razonabilidad, han desarrollado herramientas judiciales con las cuales han declarado contrarios a las obligaciones del Estado en derechos humanos recortes presupuestales a las universidades públicas, a los sistemas de salud o reformas legislativas regresivas en materia pensional.

Ante la caída en los precios del petróleo y la desaceleración del crecimiento económico se hace necesaria una vigilancia desde los organismos de derechos humanos para evitar que los Estados adopten medidas regresivas en nombre de la austeridad fiscal que no sean acordes con los estándares de derechos humanos. En Brasil, por ejemplo, ya se han realizado recortes en programas sociales y para 2016 se anuncian recortes del orden de los 2,4 billones de reales, que pueden perjudicar desproporcionadamente los derechos de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

En relación con el deber de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles existen políticas contradictorias en la región que reducen todavía más los recursos disponibles para financiar los derechos. La mitad de la recaudación potencial del impuesto a la renta de personas naturales se pierde por cuenta de la evasión en la región. En Colombia, entre 2005 y 2010, por cada 100 pesos que las empresas mineras pagaron por impuesto a la renta, dejaron de pagar 200 por efecto de las exenciones existentes. De acuerdo con la CEPAL, en Guatemala y México, las pérdidas de ingresos para el Estado por efecto de las exenciones sobre distintos impuestos equivalen al 57% y al 53% del total del recaudo. La corrupción o la falta de ejecución de presupuestos, también reducen la disponibilidad de recursos para financiar los derechos. En Perú, por ejemplo, de acuerdo

a informes de la Contraloría General de la República, la corrupción genera pérdidas anuales **2% del Producto Interno Bruto (PIB)**¹.

Con estas restricciones para la movilización de recursos, en vez combatir la evasión y los flujos financieros ilícitos, o de aprovechar el potencial de impuestos subutilizados como los impuestos al patrimonio, las políticas fiscales corren el riesgo de seguir imponiendo cargas excesivas sobre quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, al punto de comprometer contenidos mínimos esenciales de los derechos. Eso ocurrió con el intento de imponerle IVA a los productos de la canasta familiar en Colombia, sin que se tratara de una medida necesaria o proporcionada, ni estableciera mecanismos compensatorios para los afectados, por lo cual la Corte declaró la reforma inconstitucional por afectar el derecho al mínimo vital.

Una combinación de varias de las fallas señaladas de la política fiscal está a la base de la muerte evitable por desnutrición de por los menos 425 niños y niñas indígenas en el departamento de la Guajira en Colombia en los últimos 8 años. Pese a que los indígenas representan el 3,4% de la población, el 48,5% de las muertes de menores de 5 años por enfermedad diarreica aguda ha sido de niños y niñas indígenas. La Defensoría del Pueblo estudió lo sucedido con un grupo de 2.263 menores y encontró que 2.065 no contaban con ninguna clase de atención por parte del Estado.

Respetada Comisión, estos ejemplos muestran cómo muchas de las políticas fiscales vigentes en la región, además de no ser las más adecuadas para permitir avances en la garantía de los derechos, violan directamente varias de las obligaciones contenidas en los instrumentos de derechos humanos del sistema interamericano.

Presentación de Humberto Guerrero (FUNDAR)

Los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación en la política fiscal

La naturaleza de los derechos implica la existencia de mecanismos para hacerlos exigibles y la participación informada de las personas en las decisiones que pueden afectar sus derechos. Lo anterior se traduce en una trilogía de principios que incluyen la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. El Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información. De manera similar, el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege el derecho y la libertad de buscar y recibir información. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) reconoce que el acceso a la información es un derecho universal y expresamente estableció el derecho de “buscar y recibir información” del gobierno.

El acceso a la información es particularmente relevante en el ámbito de la movilización de los recursos financieros públicos. Con el fin de medir la dimensión de acceso a la información en asuntos fiscales, y como una forma de impulsar a los gobiernos a que adopten mejores mecanismos de rendición de cuentas, organizaciones como el International Budget Partnership, FUNDAR o INESC han creado metodologías para medir el progreso de los Estados en estas dimensiones

Al respecto, Los gobiernos latinoamericanos han realizado avances significativos en materia de acceso a la información y transparencia en el ámbito presupuestario poniendo a disposición información presupuestaria integral (por ejemplo, a través de la publicación de documentos

¹ <http://rpp.pe/politica/actualidad/jara-corrupcion-genera-perdidas-de-casi-s-10-mil-millones-noticia-728261>

relevantes previos a la adopción del presupuesto, presupuestos adoptados, informes en el transcurso del año y evaluaciones semestrales); generando plataformas electrónicas para hacer más accesible al información presupuestaria, incluso en tiempo real por parte de gobiernos nacionales y sub-nacionales; y usando herramientas accesibles para la ciudadanía como el Presupuesto Ciudadano.

Durante la última década en México, “ha habido avances diversos, especialmente a nivel federal, tanto en materia de rendición de cuentas como en transparencia presupuestaria”. Algunos de los más importantes son la Ley General de Desarrollo Social y con ella la creación de Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; y recientemente se ha aprobado una reforma constitucional que amplió las facultades de la Auditoría Superior de la Federación , así como otra reforma que le otorgó autonomía constitucional al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y ordenó la creación de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.”

Sin embargo, la transparencia por sí misma no es suficiente para mejorar la calidad del gasto público. Es necesario mejorar la participación efectiva de la ciudadanía, y una mejora de otras condiciones o factores que determinan una distribución adecuada de los recursos públicos. Por lo que es necesario seguir trabajando para alcanzar una mejor rendición de cuentas.

Un ejemplo de esta necesidad es la falta de transparencia en cuanto a los créditos fiscales cancelados y condonados.

La ausencia de transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos que se asigna a unos sectores respecto a otros, los privilegios impositivos que se otorgan a algunos sectores en detrimento de otros, los sesgos en la aplicación y fiscalización del derecho tributario, generan un marco de discrecionalidad propicia para la agudización de brechas de desigualdad, mismas que generan el descontento de la población, dando lugar a protestas sociales a los que los gobiernos suelen responder criminalizando la protesta y generando más situaciones violatorias de los derechos humanos

En relación específica con los DESC, Los Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determinan que “para avanzar en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, es indispensable unir todos los esfuerzos a nivel nacional con el fin de convocar la participación de todos los sectores de la sociedad. La participación popular es necesaria en cada etapa del proceso, incluyendo la formulación, aplicación y revisión de políticas nacionales.

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

Respecto al carácter participativo del presupuesto, un tribunal de la Ciudad de Buenos Aires estableció que “no debe perderse de vista que es la ley de presupuesto la que fija el destino de los fondos de la Ciudad -norma troncal de la actividad financiera, entendida esta última como el conjunto de acciones financieras realizadas por el Estado con el fin de hacer efectivas las

instituciones constitucionales [cita omitida]; y el presupuesto participativo es básicamente un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno.

Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Sala I), causa García Elorrio, Javier María C/GGBA y Otros sobre Amparo (Art. 14 CCABA), Expediente No. 35.421/0 (por implementación de la cláusula constitucional que garantiza el carácter participativo del presupuesto)

Como se ha señalado en la sección anterior, se ha logrado avances importantes en la atención de los estados a la transparencia y acceso a la información fiscal en la región, sin embargo la calidad de la participación y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas afectan la vigencia de estos principios. En general, los países de América Latina tienen aún una tarea pendiente sobre esta trilogía de principios cuya vigencia tiene alta relevancia para la política fiscal. La Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Index en inglés) califica a América Latina con 47 puntos en una escala de 0 a 100, es decir, como una región en la que se presenta apenas alguna información respecto al proceso presupuestario y los documentos que deberían publicarse. La aplicación de los principios de DDHH; es decir, un escrutinio de las políticas de transparencia, participación y rendición de cuentas en relación con la información fiscal y tributaria es fundamental para mejorar la calidad de las políticas públicas en pro de la garantía de derechos.

Intervención de cierre - Gaby Oré Aguilar (CESR)

Estimados Comisionados y Comisionada,

Las intervenciones que me han precedido han demostrado que ***las políticas fiscales en la gran mayoría de países de la región son injustas y no solo no han contribuido a enfrentar la desigualdad y la pobreza sino que en muchos casos las han profundizado*** Además se ha demostrado que "Las políticas fiscales injustas violan las obligaciones concretas contenidas en las normas y principios de derechos humanos." Y al mismo tiempo la observancia de los principios de derechos humanos en el diseño e implementación de la política fiscal tienen un rol fundamental para garantizar que estas cumplan de manera efectiva con las funciones que competen a una política fiscal equitativa y responsable.

Por todas las consideraciones que hemos expuesto, creemos que **es importante y urgente abordar la política fiscal como un tema de derechos humanos en el marco del sistema interamericano.**

En los últimos años ha habido avances importantes en el seno de la Comisión Interamericana de derechos Humanos que han fortalecido la posibilidad de un escrutinio de la política fiscal. Por ejemplo la creación de la Unidad DESC, el proceso en marcha de creación de una Relatoría DESC, la elaboración de un informe temático sobre pobreza en la región, abren al mismo tiempo oportunidades y retos para las organizaciones de derechos humanos que trabajamos por colocar estos derechos en el centro de las políticas públicas y en concreto de la política fiscal.

Desde ya, ponemos a disposición de la Comisión toda la información adicional que sea necesaria sobre los temas abordados en esta sesión, así como los aprendizajes, lecciones y reflexiones que

nuestras organizaciones han producido en los varios años de trabajo sobre la política fiscal y los derechos humanos en las Américas.

Creemos que el estancamiento económico y la reducción del gasto social que se han comenzado a manifestar en la región pueden profundizar la pobreza crónica, agudizar las desigualdades, y afectar por décadas los proyectos de vida de la población más joven y la protección social de los más vulnerables. Para prevenir la adopción de las políticas de austeridad y la adopción de políticas fiscales aun más regresivas en América Latina esencial que la Comisión guíe las políticas de los estados en materia fiscal a la luz de los principios de derechos humanos.

En consecuencia, las organizaciones peticionarias de esta audiencia pedimos a la ilustre Comisión, que:

- elabore un informe temático sobre la política fiscal y los derechos humanos en las Américas, para contextualizar y operacionalizar los principios de derechos humanos sobre política fiscal en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos;
- formule directrices y recomendaciones orientadas a que los estados de la región adopten políticas fiscales justas, progresivas y dirigidas a garantizar los derechos humanos en la región.
- En concordancia con los indicadores establecidos en las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador,” inste a los estados a cumplir de manera eficaz con los informes periódicos a los que están obligados en el marco del monitoreo de la implementación del Protocolo de San Salvador, proveyendo información cabal y adecuada sobre sus políticas fiscales.
- Finalmente, que incluya en sus informes temáticos, por ejemplo en el próximo informe sobre pobreza, un análisis de la forma en que política fiscal afecta el cumplimiento del derecho o los derechos implicados.

Muchas gracias y estamos disponibles para responder a sus preguntas.