

CONCEPTOS CLAVE IMPUESTOS, PRESUPUESTOS Y DERECHOS HUMANOS

Conceptos clave es nuestra serie que ofrece explicaciones simples de conceptos cruciales para quienes quieren construir economías justas y sostenibles usando el poder de los derechos humanos.



AQUÍ, RESPONDEMOS:

¿Qué es la política fiscal y por qué debemos transformarla?

¿Qué ganamos al mirar la política fiscal a través de un enfoque de derechos humanos?

¿Qué dicen las obligaciones de derechos humanos sobre las acciones necesarias para garantizar la justicia fiscal?

¿Cómo podemos hacer que los gobiernos y otros actores poderosos rindan cuentas por sus acciones en esta área?

- La política fiscal establece cómo los gobiernos recaudan y gastan el dinero público. Las decisiones al respecto marcan la diferencia entre una vida digna y una de privaciones para miles de millones de personas. Esto convierte la política fiscal en una herramienta clave para combatir la desigualdad y la pobreza.
- Durante los últimos 40 años, la mayoría de los gobiernos han descuidado este potencial redistributivo. En cambio, han recortado los gastos y han minimizado los impuestos sobre quienes tienen más capacidad para pagarlos. El resultado ha sido un aumento de las desigualdades, la pobreza y el sufrimiento de las personas y las comunidades.
- Esto puede cambiar. Los derechos humanos establecen estándares concretos sobre cómo transformar la política fiscal para compartir la riqueza y garantizar la dignidad para todas y todos.

1. ¿Qué es la política fiscal, y por qué necesitamos transformarla?



La política fiscal es la herramienta que utilizan los gobiernos para recaudar y gastar dinero público, influir en la economía y lograr determinados objetivos sociales y económicos. El documento clave de la política fiscal del gobierno es su presupuesto. Este determina cuánto dinero pretende obtener mediante impuestos y préstamos (ingresos), de quiénes, y cómo se gastará ese dinero (asignaciones); su balance general (superávit en los casos en que los ingresos son superiores a los gastos o déficit cuando es al revés). Las decisiones presupuestarias reflejan las prioridades políticas de un gobierno. Ellas tienen un impacto directo sobre lo que está disponible, para quién y dónde,

Las decisiones presupuestarias reflejan las **prioridades políticas** de un gobierno. Ellas tienen un impacto directo sobre lo que está disponible, para quién y dónde, lo que afecta a diferentes comunidades de distintas maneras.

lo que afecta a diferentes comunidades de distintas maneras.

Todas las personas tenemos interés en garantizar que los gobiernos recauden suficiente dinero para satisfacer las necesidades de todos y todas y para invertir en políticas que puedan abordar la pobreza, la desigualdad y otros problemas sociales. A nivel individual, esta recaudación garantiza que haya servicios públicos adecuados (como atención médica, educación y saneamiento) que satisfagan las necesidades básicas de todas las personas, y programas para protegerse contra las contingencias de la vida como el desempleo, los desastres naturales, las enfermedades y más. A nivel colectivo, el uso de recursos públicos puede ayudar a abordar siglos de exclusión hacia ciertos grupos (como mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, comunidades LGBTIQ+ y otros) a quienes se les han negado sistemáticamente sus derechos. De hecho, todo grupo que luche por la justicia social se enfrentará, en algún momento, a la cuestión de cómo financiar las soluciones a un problema.

Durante los últimos 40 años, la mayoría de los gobiernos han adoptado reformas para "liberar" o "liberalizar" los mercados, estableciendo un mayor crecimiento económico como el objetivo primordial de la política fiscal. La filosofía detrás de este enfoque es que la intervención del gobierno en la economía sofocará la inversión privada e incluso incentivará a las personas a que no trabajen. Por lo tanto, los impuestos sobre las ganancias y los altos ingresos se reducen drásticamente, con el objetivo declarado de aumentar la cantidad total de recursos disponibles en la economía. Como resultado, la "disciplina fiscal" (o la reducción del déficit presupuestario a través de la reducción del gasto) se ha convertido en una de las principales prioridades.

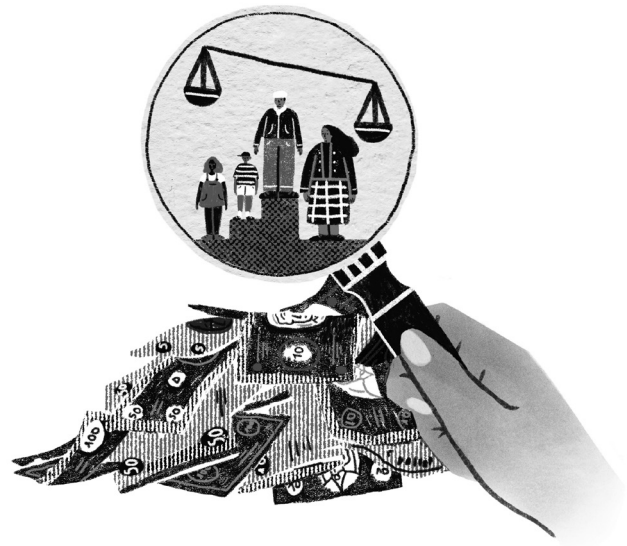
Los esfuerzos para reducir los déficits presupuestarios generalmente han implicado aplicar la austeridad fiscal (a veces denominada "consolidación"). La austeridad a menudo se caracteriza por recortes de gastos, lo que da

como resultado una disminución de la inversión en servicios públicos y una reducción de las protecciones y los subsidios. Las reformas tributarias son otra característica clave de la austeridad. A menudo, estas recaudan menos de los ricos y las corporaciones, con la idea de que los inversores son los motores principales de la economía. Con los presupuestos apretados, los gobiernos han recurrido cada vez más a los impuestos indirectos sobre el consumo (que recaen con más fuerza sobre los que tienen menos) y han recurrido a endeudarse en condiciones desventajosas, pagando deudas que consumen cada vez más el presupuesto. Una característica común de estas medidas es que han sido impulsadas por la presión política de élites poderosas, inversores extranjeros e instituciones financieras internacionales.

La pandemia de COVID-19 ha intensificado drásticamente los efectos de la austeridad sobre las desigualdades de todo tipo. Los sistemas de salud pública reducidos al mínimo desde Italia hasta la India estaban mal equipados para responder. Las personas que viven en la pobreza, las minorías raciales y étnicas, los refugiados y los inmigrantes han sufrido los niveles más altos de infección y tasas de mortalidad. Los medios de subsistencia de las mujeres también se han visto gravemente afectados, con un aumento de los niveles de violencia de género, la intensificación de las responsabilidades de cuidados, el aumento exponencial del desempleo y poca o ninguna protección social para muchas. Mientras tanto, el sistema fiscal mundial está plagado de lagunas que permiten que las personas y empresas más ricas del mundo eviten pagar su parte justa. Las ganancias no gravadas, que ascienden a billones de dólares, se trasladan a paraísos fiscales mientras la gente lucha por sobrevivir.

Las decisiones de política fiscal que toman los gobiernos ante la pandemia y para la recuperación afectarán directamente tales desigualdades. Para responder a la crisis de salud pública mundial y las consecuencias

económicas, ha existido un acuerdo abrumador de que se necesita una **movilización masiva de recursos**, a menudo denominada "**estímulo fiscal**", para proteger la vida y los medios de subsistencia de las personas y mitigar las crisis en curso. La mayoría de los países de ingresos más altos han introducido paquetes de ayuda económica por miles de millones para garantizar los ingresos de las personas y apoyar a las empresas en peligro de colapsar. Pero también existe una necesidad urgente de transformar la forma en que los países obtienen recursos para sostener la inversión necesaria para asegurar una recuperación justa, y cambiar cómo los países más ricos limitan la capacidad de los más pobres para hacerlo.



2. ¿Qué ganamos al mirar la política fiscal a través de un enfoque de derechos humanos?

Tradicionalmente, **el impacto económico de la política fiscal ha recibido mucha más atención que su impacto social**. Ciertos indicadores de estabilidad macroeconómica interpretados de manera restringida, como la tasa de inflación y el crecimiento del PIB, han sido el criterio principal para determinar si la política fiscal es "eficaz" o no. Pero no cabe duda de que las decisiones de política fiscal que toman los gobiernos —influenciados por otros actores

No cabe duda de que las decisiones de política fiscal que toman los gobiernos **marcan la diferencia entre una vida digna y una de privaciones para literalmente millones de personas.**

poderosos— **marcan la diferencia entre una vida digna y una de privaciones para literalmente miles de millones de personas.**

Eso queda explícito cuando se toman los derechos humanos como criterio central para analizar la política fiscal. **Mirarla de este modo pone a las personas en primer lugar** cuando se conceptualizan los propósitos de la **política fiscal**. Conceptualizados desde los derechos humanos, a estos propósitos se les llama las cuatro "R" de la política fiscal: recaudación, redistribución, revalorización y representación. Mirar la política fiscal a través de este enfoque nos permite ver cuán fundamental es para la

realización de los derechos humanos de las personas.

a) Recaudación: Sobre todo, la política fiscal recauda y asigna los ingresos necesarios para financiar la infraestructura básica, los servicios públicos y los programas sociales. Los incrementos y reducciones de estos ingresos afectan directamente lo que está disponible, para quién y dónde. Basarse en las normas de derechos humanos puede ayudar a determinar qué se debe priorizar. Estas exigen inversiones que cubran a todas las personas, independientemente de sus ingresos, sus necesidades básicas (que incluyen agua potable, educación de calidad, atención médica adecuada, transporte público y vivienda digna). También suponen inversiones públicas que respondan a las necesidades específicas de grupos particulares, como refugios para sobrevivientes de abuso doméstico o servicios que mejoren el acceso al empleo para personas con discapacidades.

b) Redistribución: La política fiscal permite la redistribución de los beneficios en toda la sociedad. Los impuestos progresivos sobre la renta y la riqueza significan que las personas ricas y las grandes corporaciones pagan proporcionalmente más que las personas pobres y las pequeñas empresas. Esto ayuda a frenar las desigualdades entre individuos y entre grupos, especialmente cuando los fondos recaudados se gastan en servicios públicos accesibles y de alta calidad y otros bienes públicos. Los impuestos regresivos sobre el consumo no tienen en cuenta la capacidad de pago. Basarse en los estándares y principios de derechos humanos puede ayudarnos a determinar cómo se pueden recaudar y distribuir los recursos de una manera equitativa, justa y con perspectiva de género. Las normas de igualdad y no discriminación imponen a los gobiernos la obligación de cerrar la brecha entre los diferentes grupos: ricos y pobres, mujeres y hombres, diferentes grupos raciales y étnicos.

Nos brindan una herramienta para exigir que la política tributaria se enfoque explícitamente en la búsqueda de la equidad; incluso abordando la concentración de la riqueza en la cúspide social.

c) Revalorización: La política fiscal puede revalorar (incentivar o desincentivar) diferentes comportamientos. Esta es una forma de limitar los “males” públicos como el consumo de tabaco y las emisiones de carbono, o de fomentar los “bienes” públicos como la inversión en sectores específicos o el empleo de grupos particulares. Por supuesto, esto también puede funcionar en la dirección opuesta. Por ejemplo, las exenciones tributarias pueden actuar efectivamente como subsidios que permiten que sea más barato seguir contaminando o salirse con la suya con prácticas laborales de explotación. Basarse en las normas de derechos humanos puede ayudarnos a determinar qué se considera un mal público o un bien público. En particular, las normas en desarrollo sobre la conducta de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales establecen normas de conducta que debemos exigir al sector privado, incluso mediante incentivos fiscales.

d) Representación: La política fiscal está vinculada a la gobernabilidad y la representación política. Depender más de los ingresos fiscales (a diferencia de los préstamos, la ayuda exterior, etc.) puede fortalecer la democracia porque los contribuyentes tienen un interés directo en hacer que los gobiernos rindan cuentas sobre cómo se gasta su dinero. Al mismo tiempo, la concentración de la riqueza también concentra el poder político, lo que puede socavar los procesos democráticos. Basarse en las normas y principios de derechos humanos puede ayudarnos a exigir que la formulación de políticas fiscales sea más participativa, transparente y con rendición de cuentas.

3. ¿Qué dicen las obligaciones de derechos humanos sobre las acciones necesarias para garantizar la justicia fiscal?

Utilizar los derechos humanos para definir los objetivos de la política fiscal significa esencialmente que:

- La prioridad de las políticas fiscales y presupuestarias de un gobierno debe ser garantizar que las personas puedan disfrutar de sus derechos en la práctica.
- El proceso de formulación de políticas fiscales y presupuestarias debe ser democrático y permitir la participación significativa de las personas afectadas por él.

Estos objetivos reflejan normas sustantivas y de procedimiento establecidas en tratados de derechos humanos jurídicamente vinculantes que la mayoría de los países del mundo han suscrito. Éstos imponen una serie de obligaciones a los Estados, que incluyen la adopción de medidas concretas para garantizar los derechos de las personas utilizando *el máximo de sus recursos disponibles*. Esto tiene claras implicaciones sobre cómo los gobiernos gastan y recaudan dinero.

Esencialmente, los gobiernos deben recaudar

fondos de manera que generen **ingresos suficientes** para financiar la infraestructura, los bienes y los servicios necesarios para garantizar los derechos de las personas, desde viviendas sociales hasta agua potable, atención médica y escuelas de calidad. Pero la *forma* en que se recaudan los impuestos -y de quién- también debe ser equitativa, basada en el principio de capacidad de pago. En este sentido, **la tributación (como otras políticas) debe contribuir a remediar las desigualdades entre grupos.**

Algunas acciones que estarían en línea con esta obligación incluyen:

- **Crear un sistema tributario más progresivo**, incluso mediante la disminución de la dependencia de los impuestos regresivos, “indirectos”, sobre el consumo (como los impuestos sobre las ventas y el IVA), en favor de una tributación “directa” más progresiva sobre la renta y la riqueza (sobre las personas ricas y las grandes corporaciones).
- **Introducir o aumentar los impuestos sobre la propiedad, el patrimonio y otros activos.** Las fortunas de los más ricos se mantienen principalmente en activos (por ejemplo, acciones y bienes raíces) en lugar de ganarse a través de los salarios. Pero la riqueza tiende a gravarse a tasas muy bajas en comparación con los ingresos. Según Oxfam, los multimillonarios del mundo aumentaron su patrimonio neto colectivo en casi un 70% (5,5 billones de dólares) en los primeros 18 meses de la pandemia. Mientras tanto, un impuesto del 5% sobre el 5% más rico de los hogares estadounidenses podría recaudar 2 billones de dólares.
- **Gravar las ganancias “excedentes” a una tasa alta.** Este instrumento fiscal establece una tasa impositiva muy alta (por ejemplo, 75%) sobre cualquier beneficio que supere un cierto umbral. Se ha utilizado principalmente en tiempos de guerra. Pero también se ha propuesto como una respuesta apropiada a la

especulación con la pandemia de COVID-19. Las grandes empresas de tecnología y quienes venden al público en línea experimentaron enormes aumentos en las ganancias debido a la pandemia, mientras que muchas pequeñas empresas colapsaron. Amazon aumentó sus ganancias en casi un 200%, por ejemplo.

Por cierto, que los ingresos recaudados mejoren los derechos de las personas depende de cómo se gasten. Por tanto, **las políticas fiscales y las decisiones presupuestarias deben analizarse juntas**. Las obligaciones de derechos humanos también nos brindan una herramienta para cuestionar las decisiones sobre la asignación de recursos **¿Se asegura que los servicios públicos sean accesibles, asequibles y de buena calidad? ¿Garantizan un apoyo económico adecuado? ¿O los fondos públicos se dirigen a empresas con impactos sociales y ambientales negativos?**

Por supuesto, los gobiernos tienen un margen de discreción para decidir cómo recaudan y gastan el dinero. Pero estas decisiones deben estar alineadas con normas específicas de derechos humanos. En particular, las medidas “deliberadamente regresivas” son una violación de las obligaciones de derechos humanos de un Estado, a menos que tales medidas puedan cumplir con criterios muy estrictos. **El retroceso significa una regresión en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales**. Por ejemplo, si los recortes de gastos significan que más personas viven en la pobreza o que menos niños y niñas terminan la escuela. Para estar justificadas, las políticas que reducen el disfrute de un derecho por parte de las personas deben demostrar que son temporales, necesarias y proporcionadas (lo cual incluye considerar si otras opciones serían más perjudiciales), no discriminatorias, y deben garantizar que las personas aún puedan disfrutar de “niveles mínimos esenciales” de sus derechos; y solo se adoptarán después de considerar todas las demás opciones, incluidas las alternativas financieras.

Las obligaciones gubernamentales no se

detienen en sus propias fronteras. Los Estados tienen deberes (conocidos como **obligaciones extraterritoriales**) para garantizar que sus acciones no dañen a personas en otros países. Esto ciertamente tiene implicaciones para la política fiscal de los gobiernos, especialmente para aquellos gobiernos con mucha influencia y poder internacional.

Esto incluye los “efectos colaterales” de la política fiscal de un gobierno sobre otros países. Por ejemplo, reducir las tasas de impuestos a las empresas u ofrecer incentivos fiscales injustificados fomenta una carrera hacia abajo que socava la capacidad de otros gobiernos para movilizar recursos. Promover o facilitar jurisdicciones de baja o nula tributación o paraísos fiscales le quita recursos a países que necesitan desesperadamente más dinero para gastar en salud, educación o igualdad de género.

También incluye cuando los gobiernos actúan como miembros de organizaciones internacionales (como el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio) que pueden obligar efectivamente a los gobiernos a tomar decisiones de política fiscal que dañan los derechos de las personas. Los gobiernos deben adoptar posiciones que impulsen a la organización a actuar de manera coherente con sus obligaciones de respetar, proteger y hacer realidad los derechos de las personas.

Para lograr un orden internacional en el que se puedan realizar los derechos, existen varias medidas que los gobiernos deben tomar:

- **Prevenir el abuso fiscal:** Tomar medidas enérgicas contra las prácticas fiscales abusivas, que incluyen cerrar los paraísos fiscales, poner fin a la propiedad corporativa anónima y tomar medidas para garantizar que las corporaciones multinacionales no puedan ocultar sus ganancias o transferirlas a jurisdicciones de baja o nula tributación.

- **Detener la competencia fiscal nociva:** Una forma de hacerlo es mediante un impuesto mínimo global a las sociedades. Sin embargo, la propuesta principal que está aprobó el G20 tiene una serie de fallas importantes, incluido un umbral que es demasiado bajo.
- **Asegurar que las decisiones sobre el sistema tributario global se tomen en un foro democrático y verdaderamente inclusivo,** en lugar de hacerlo a puerta cerrada en espacios donde solo están representados los países más ricos, como el G7 o la OCDE.

Las obligaciones gubernamentales no se detienen en sus propias fronteras. Los Estados tienen deberes (conocidos como **obligaciones extraterritoriales**) para garantizar que sus acciones no dañen a personas en otros países.

4. ¿Cómo podemos hacer que los gobiernos y otros actores poderosos rindan cuentas por sus acciones en esta área?

Gran parte de la inestabilidad económica de los últimos años, así como la carencia generalizada que continúa junto con la riqueza extrema, se remonta al incumplimiento de los gobiernos de sus obligaciones de derechos humanos al tomar decisiones sobre política fiscal. Por un lado, esto ha abierto un espacio para el debate sobre cómo hacer las cosas de manera diferente. Pero, dicho esto, la complejidad y el tecnicismo del sistema tributario global opera de una manera que privilegia los poderosos intereses creados. Los enfoques tradicionales de la defensa de los derechos humanos han luchado por desafiar estos intereses de manera significativa. Hacer que los gobiernos y otros cumplan estas obligaciones exige que seamos más audaces y creativos en nuestras estrategias y tácticas, incluyendo:

a) **Decodificar la injusticia del sistema fiscal global**

Las herramientas tradicionales para la investigación en derechos humanos han sido mejores para enfocar y documentar los síntomas de un gasto público deficiente: pacientes a los

que se les niega la atención médica, niños y niñas que no pueden ir a la escuela, familias que no reciben apoyo económico. Sin embargo, son menos útiles para ver el panorama general, para conectar los puntos entre estas luchas cotidianas, las decisiones de política fiscal de los gobiernos y el complejo sistema fiscal global. Para indagar por estas causas fundamentales de manera más rigurosa, CESR desarrolló OPERA, una herramienta para examinar problemas públicos a través de cuatro dimensiones: Resultados, Esfuerzos de Política, Recursos y Evaluación. Hemos utilizado [OPERA](#) para reunir datos que entregan nueva luz sobre cómo las decisiones presupuestarias discriminatorias y las políticas fiscales injustas afectan los derechos de las personas, desde [Brasil](#), [Perú](#) y [Colombia](#), hasta [Irlanda](#), [Sudáfrica](#) y [Egipto](#). La evidencia de esta investigación ha apoyado la introducción de reformas fiscales progresivas en [Guatemala](#) y la derogación de las medidas de austeridad en [España](#).

b) Establecer una agenda para la reforma basada en derechos

Las obligaciones descritas anteriormente nos brindan el “andamiaje” de cómo las decisiones de política fiscal podrían tomarse de manera diferente. Pero a menudo todavía se describen de manera bastante amplia y abstracta. ¿Qué significa ingresos “suficientes” o apoyo “adecuado” a los ingresos en un contexto particular, por ejemplo? Para responder a preguntas como esta, necesitamos desentrañar cómo las normas de derechos humanos se aplican a las políticas fiscales y presupuestarias de manera más clara y traducirlas en pautas más concretas para el diseño, implementación y evaluación de las políticas fiscales. Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal ([Principles for Human Rights in Fiscal Policy](#)), iniciativa de amplia base en América Latina codirigida por CESR, son un ejemplo de cómo hacer esto. Los compromisos de derechos humanos se utilizan cada vez más en procesos participativos como este para impulsar reformas fiscales en diferentes contextos, desde impuestos sobre el patrimonio en América



Latina hasta esquemas de renta básica en Sudáfrica.

c) Incidencia colectiva por la justicia fiscal

Construir poder colectivo, a través de varios movimientos que trabajan por la justicia social, es fundamental para contrarrestar la influencia profundamente arraigada de los beneficiarios del status quo: las élites acaudaladas y las empresas poderosas que evitan pagar billones de dólares en impuestos y presionan a los gobiernos para que sigan sesgando el sistema en su favor ¡Esto es obviamente más fácil decirlo que hacerlo! Sigue habiendo brechas entre los esfuerzos por influir en los debates técnicos sobre reformas políticas específicas y los esfuerzos por movilizar el apoyo popular para demandas amplias, por ejemplo, que el 1% pague su parte justa. En CESR, nos esforzamos por romper estos silos participando en redes internacionales como [Global Alliance for Tax Justice](#) (Alianza Global para la Justicia Fiscal), apoyando a la ICRICT ([Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation](#). Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional) y trabajando en estrecha colaboración con [activistas feministas](#) de la justicia fiscal.

¿Quieres saber más?

A continuación, algunos recursos adicionales sobre este tema:

- [Principios de derechos humanos en la política fiscal \(Principles for Human Rights in Fiscal Policy\)](#): Herramienta normativa innovadora desarrollada por grupos de la sociedad civil en América Latina que extrae los principios clave de derechos humanos aplicables a las políticas fiscales y presupuestarias y los traduce en pautas más concretas para el diseño, implementación y evaluación de las políticas fiscales.
- [Desmantelando mitos \(Dismantling the Dogmas\)](#): Informe que desacredita 10 conceptos erróneos comúnmente sostenidos sobre por qué son necesarias las políticas de consolidación fiscal. En el proceso, presenta argumentos sólidos a favor de reformas fiscales estructurales progresivas que sean redistributivas y que, a largo plazo, reducen la desigualdad, garantizan derechos y promueven el desarrollo sostenible.
- [Evaluando la austeridad \(Assessing Austerity\)](#): Ofrece un marco metodológico adaptable y una guía práctica sobre el contenido y el proceso de realizar Evaluaciones de Impacto en Derechos Humanos (EIDH) efectivas de las medidas de consolidación fiscal.
- [Declaración de Lima sobre Justicia Fiscal y Derechos Humanos \(Lima Declaration on Tax Justice and Human Rights\)](#): Respaldada por 157 organizaciones en todo el mundo en 2018, pide reformas profundas a las políticas y prácticas tributarias para alinearlas con los estándares y principios de derechos humanos.

Ha preparado el escenario para esfuerzos de colaboración concertados en las comunidades de justicia fiscal, derechos de la mujer, justicia ambiental y derechos humanos.

- [Derechos en la recuperación \(Recovering Rights\)](#): Estos informes colaborativos traducen los principios de derechos humanos en recomendaciones de políticas concretas para transformar el sistema económico a raíz del COVID. Incluyen cuestiones como la obligación de los gobiernos de invertir “el máximo de recursos disponibles” en derechos humanos, medidas fiscales progresivas, financiación de la deuda, igualdad de género y más.
- [Ampliando el espacio fiscal \(Freeing Fiscal Space\)](#): Artículo de Ignacio Saiz sobre cómo los países más ricos y las instituciones financieras internacionales deben levantar las barreras que sus políticas tributarias y de deuda imponen en el espacio fiscal de los países de ingresos bajos y medianos, como un imperativo de salud pública mundial y un compromiso vinculante de derechos humanos.
- [Reportes Spotlight](#): Lanzados anualmente, son la evaluación más comprehensiva del progreso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Creados por CESR y aliados, incluyen variados análisis y recomendaciones de reformas a políticas fiscales basadas en derechos humanos.

