

Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos

Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina

Informe de una serie de diálogos organizados con la colaboración de:

DeJusticia · Latindadd · Oxfam

Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe

Red de Justicia Tributaria de Colombia

Grupo Nacional de Presupuesto Público

Con el apoyo de la Fundación Ford



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS

Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos

Mapeo de debates, iniciativas
y actores de la Región Andina



Mayo de 2017 © Center for Economic and Social Rights



**FORD
FOUNDATION**

Con el apoyo de la Fundación Ford

Contenido

Glosario	iv
Resumen Ejecutivo	1
1. Introducción y contexto	6
2. Cartografía de la política fiscal: Antecedentes y debates sobre la reforma fiscal en la región	9
<i>2.1 Política fiscal y modelos de desarrollo: tendencias recientes en la Región Andina</i>	9
<i>2.2 La economía política de la política fiscal: factores influyentes, procesos y actores</i>	13
<i>2.3 Transparencia, participación y rendición de cuentas</i>	16
3. Estableciendo las conexiones: Política fiscal, desigualdad y derechos	18
<i>3.1 Política fiscal y desigualdad económica</i>	18
<i>3.2. Política fiscal y desigualdad social</i>	24
<i>3.3 Política fiscal y desigualdad política</i>	29
<i>3.4 Política fiscal y derechos humanos</i>	32
4. Una hoja de ruta para una política fiscal con justicia e igualdad	36
Referencias	39
Anexo 1. Mapa de actores de la sociedad civil	44
Anexo 2. Oportunidades e iniciativas	52

Glosario

El campo de la fiscalidad ha desarrollado una vasta terminología. Hay términos que son usados de forma idéntica en distintos contextos, otros presentan variaciones. En el presente reporte, se usan los siguientes términos en el sentido que aquí se explica.

Política fiscal es el conjunto de políticas sobre ingreso y gasto que determinan el monto de los recursos disponibles y los fines en los que se invierten para el desarrollo de las actividades estatales. Esta política es uno de los instrumentos esenciales del Estado para redistribuir la riqueza, corregir fallas en el mercado, garantizar los derechos humanos y avanzar progresivamente en la erradicación de la pobreza y la disminución de las desigualdades.

Por **políticas fiscales progresivas** se entienden aquellas que contribuyen a corregir las desigualdades existentes, en caso contrario se le denominan **políticas regresivas** (cuando las agravan) o **políticas neutras** (cuando no las modifican).

Políticas fiscales contracíclicas se entienden aquellas que permiten generar ahorros en los períodos de mayor crecimiento económico para impulsar la economía en los períodos de contracción.

La **política tributaria** es el principal instrumento de gestión del que disponen los gobiernos para recaudar los impuestos o contribuciones con los que busca financiar el gasto público, al tiempo que respetan ciertos principios como la sostenibilidad, la progresividad, la equidad y la eficiencia. Se habla de **equidad vertical** cuando la tributación es progresiva (se cobra más de acuerdo a la capacidad de pago), y de **equidad horizontal** cuando se da un tratamiento igual a contribuyentes similares, o no se valoran situaciones que ameritarían un trato distinto.

Ingresos fiscales/públicos son los que logra recaudar u obtener el Estado para el sostenimiento de las finanzas públicas. La principal fuente de ingresos fiscales suele ser los **ingresos tributarios** (es decir, impuestos) pero también hay otras fuentes tales como los ingresos asociados a las rentas de los recursos naturales, las contribuciones a la seguridad social que ingresan al presupuesto público o los ingresos de capital que recibe el Estado.

Gasto público consiste esencialmente en la ejecución del **presupuesto público** como plan para el cumplimiento de las funciones del gobierno. La disponibilidad del gasto está directamente relacionada con los ingresos fiscales.

Presión/carga tributaria es una fórmula generalmente aceptada para comparar el monto de los recursos públicos disponibles. Consiste en la relación entre los ingresos tributarios y el Producto Interno Bruto (PIB) de un país. Como comparación, los países de la OCDE en 2014 alcanzaron, en promedio, una presión tributaria del 34,4% del PIB, mientras que el promedio de la Región Andina era de 16,5%.

La **estructura tributaria** comprende dos aspectos. Por un lado, se refiere a cuáles son los principales componentes de los ingresos tributarios (número y tipo de impuestos, y el monto o porcentaje de recursos que recauda cada uno). Por otro lado, hace referencia a la estructura de los impuestos en particular: cuál es el acto que se grava (*hecho gravable*), cuáles son los sujetos que deben pagar el impuesto (*base tributaria*), cuáles las **tarifas** que se les cobra (también llamadas **alícuotas**), cuáles son los casos en que no aplica el pago del impuesto (**exenciones**) y cuáles los descuentos (**deducciones**) que pueden hacerse sobre la base de cálculo de dicho impuesto (*base gravable*).

Los **impuestos directos** son aquellos que recaen directamente sobre la renta o riqueza de una persona, bien sea natural o jurídica. En cuanto recaen sobre contribuyentes específicos resulta más fácil excluir de su aplicación a algunos de ellos, así como establecer tarifas diferenciales de acuerdo al nivel de rentas o patrimonios de las personas. Los principales tributos directos son el impuesto a la renta personal y corporativa, el impuesto a la actividad económica, el impuesto al patrimonio y, dentro de este, los impuestos a la propiedad inmueble.

Los **impuestos indirectos** son aquellos que recaen sobre actos específicos y que, por ende, gravan indirectamente a personas. Estos impuestos son pagados por los contribuyentes independientemente de su capacidad de pago. Entre los más comunes están los impuestos generales al consumo (tales como el Impuesto al Valor Agregado –IVA– en Colombia, Bolivia o Venezuela o el Impuesto General a las Ventas –IGV– en Perú), impuestos al consumo de bienes específicos (como los impuestos a bienes de lujo, a bebidas azucaradas o a combustibles) y los impuestos a las transacciones financieras.

Impuestos progresivos son aquellos definen su tarifa en proporción a la renta o la riqueza de una persona. En caso contrario se dice que son **impuestos regresivos**, lo cual ocurre cuando la tarifa pagada no guarda relación con la capacidad económica de una persona, esto es, por ejemplo, cuando lo que paga una persona en situación de pobreza es mayor en proporción a su ingreso que lo que debe pagar una persona de mayores ingresos. Los impuestos indirectos suelen ser regresivos y los directos tienen un mayor potencial de ser progresivos.

Tarifa nominal es el porcentaje frente a una renta o frente al valor de un acto (como la compra de un bien) que debe pagarse al Estado como parte de un impuesto de acuerdo a lo que establecen las normas de manera general.

Tarifa efectiva es el porcentaje que un contribuyente específico paga realmente al Estado después de aplicar todas las exenciones, deducciones y otros mecanismos que pueden beneficiarlo.

Beneficios tributarios son todas aquellas exenciones, deducciones y tratamientos especiales que implican una reducción en las obligaciones tributarias para ciertos contribuyentes. En otros términos, todos aquellos beneficios que pueden aplicarse para que la tarifa efectiva de un impuesto sea menor que la tarifa nominal.

Sesgos explícitos son aquellos tratamientos diferenciales injustificados entre personas naturales o jurídicas establecidos de manera expresa en las normas fiscales, bien sea por criterios socioeconómicos, de género, territoriales, étnicos, entre otros.

Sesgos implícitos son aquellos tratamientos diferenciales injustificados entre personas naturales o jurídicas que, debido a los arreglos sociales y económicos existentes, terminan por afectarlos desproporcionadamente bien sea por criterios socioeconómicos, de género, territoriales, entre otros.

Evasión se refiere a las maniobras que utilizan algunos contribuyentes para evitar el pago de impuestos o reducir el monto que deben pagar violando la ley.

Elusión se refiere a las maniobras o estrategias que utilizan algunos contribuyentes para evitar el pago de impuestos aprovechando indebidamente los vacíos legales.

Precios de transferencia son los precios a los cuales una empresa le transfiere bienes o servicios a otras empresas vinculadas, residentes en otras jurisdicciones. Varias empresas multinacionales abusan de ellos para trasladar bienes y servicios a aquellas jurisdicciones con menores niveles de tributación –incluidos los paraísos fiscales—con el fin de reducir sus costos tributarios.

Los contratos de estabilidad tributaria son figuras con el objetivo de promover la inversión que se materializan a través de la suscripción de contratos firmados con los Estados, a través de los cuales se estabilizan disposiciones tributarias aplicables a los inversionistas o las empresas receptoras, según corresponda, por el periodo de vigencia de éstos. Dichos convenios sólo pueden ser modificados con el consentimiento de ambas partes. Se han usado de forma recurrente en países como Colombia y Perú, pero su eficacia ha sido cuestionada de forma recurrente.

Arbitraje de la inversión hace referencia al conjunto de mecanismos para resolver controversias entre los Estados y las corporaciones, cuando estas últimas consideran que los Estados han adoptado medidas arbitrarias que pueden perjudicar sus expectativas de ganancia. Entre los más frecuentes están los Tribunales de Arbitramento que han sido incluidos en varios tratados bilaterales o multilaterales de comercio e inversión firmados en las últimas décadas.

Resumen Ejecutivo

La política fiscal tiene un rol central en la superación de las desigualdades socio-económicas y el cumplimiento de los derechos humanos. Su potencial rol redistributivo convierte a esta política en una herramienta única para lograr un modelo de desarrollo que tenga como ejes centrales la igualdad, los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental. Bajo esta premisa, el presente informe tiene como objetivo ser un recurso para la construcción de una agenda transformadora del discurso sobre la política fiscal en la Región Andina, contribuyendo a un conocimiento más profundo de los debates regionales sobre la política fiscal, de las estrategias e iniciativas que llevan a cabo distintos actores de la sociedad civil, y analizando los objetivos estratégicos que surgen de las distintas plataformas de colaboración, así como las perspectivas de una acción más estrecha y en alianza entre organizaciones del campo de la justicia fiscal, el desarrollo y los derechos humanos.

Este informe se nutre de un proceso enriquecedor y participativo. Para su elaboración se realizaron dos diálogos nacionales (en Perú y Colombia) y uno regional, organizados conjuntamente con contrapartes regionales y nacionales.¹ A través de paneles, plenarios y talleres de discusión, estos espacios sirvieron para la reflexión estratégica y el fortalecimiento de los vínculos entre las organizaciones participantes. Los ejes temáticos de los diálogos han tenido como enfoques relevantes la vinculación entre la política fiscal y su relación con la desigualdad (social, económica y política) y los derechos humanos en la Región Andina. Participaron expertos y expertas tanto en política fiscal como en desarrollo y derechos humanos, representantes de redes regionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales de base y líderes de movimientos de mujeres, pueblos indígenas y afros, y representantes sindicales de los trabajadores de las administraciones tributarias. Este ejercicio se complementó con una revisión de estudios e investigaciones que relacionan la política fiscal con la desigualdad y los derechos humanos en el ámbito nacional y regional.

La participación efectiva de la sociedad civil en las políticas y medidas que le afectan requiere conocer: el estado de los debates y los enfoques en juego, las iniciativas, acciones y estrategias propuestas por las distintas partes, las alianzas, redes y actores comprometidos en esta tarea y los recursos y capacidades con los que se cuenta. El presente informe se propone contribuir en esta tarea abordando estos aspectos en el ámbito de la Región Andina, generando análisis y recursos prácticos para la construcción de una agenda dirigida a transformar el discurso sobre la política fiscal en la región y a consolidar alianzas y plataformas de colaboración entre organizaciones de los campos de la justicia fiscal, el desarrollo y los derechos humanos. Este proyecto es un componente de una iniciativa más amplia que el *Center for Economic and Social Rights* (CESR) viene implementando en América Latina desde el 2015 y que busca fortalecer la rendición de cuentas en la toma de decisiones sobre política fiscal, promoviendo debates interdisciplinarios, produciendo evidencia sólida a nivel nacional sobre los impactos de la injusticia tributaria y presupuestal en el disfrute de los derechos humanos; y trabajando para lograr una arquitectura normativa sólida de derechos humanos en materia fiscal en la región, en colaboración con redes globales, regionales y ONGs nacionales.

El informe se divide en cuatro secciones e incluye un glosario de términos para facilitar su lectura. **La sección 1** es introductoria y da cuenta del escenario y contexto en el que se desarrollan los debates sobre la política fiscal en la Región Andina, plantea las premisas que informan el análisis del presente informe y presenta una visión general de las conclusiones del mismo. Por ejemplo, el fortalecimiento de la colaboración entre plataformas y movimientos sociales que trabajan en el monitoreo de los recursos desde distintos enfoques, aparece como una prioridad para avanzar en una serie de objetivos estratégicos que eviten el riesgo de reformas fiscales regresivas en respuesta al actual contexto de desaceleración económica y austeridad emergente en los países de la región.

El enfoque de derechos humanos aparece como uno de los elementos innovadores de la movilización social para enfrentar la desigualdad a través de políticas fiscales más justas. Este, además de poner en evidencia el impacto de la política fiscal sobre los derechos de las personas y de las comunidades, aporta un marco de principios normativos y operativos que tienen el potencial de contribuir a construir pactos fiscales más justos en la región. El elemento de rendición de cuentas, la espina dorsal de los derechos humanos aplicado al ámbito fiscal, abre la puerta para activar un conjunto de mecanismos de monitoreo y exigibilidad sobre el proceso, el contenido, la aplicación y los impactos de dicha política. El marco normativo antidiscriminatorio y de igualdad que es parte integral de las normas de derechos humanos permite incorporar las preocupaciones de distintos colectivos respecto al uso de los recursos fiscales, generando un discurso unificador e integral sobre el tipo de reformas en materia presupuestal y tributaria que se requiere para avanzar en la erradicación de la desigualdad y la protección de los derechos humanos.

La sección 2 hace una **cartografía de los debates, enfoques y actores** en el campo fiscal. El fin del boom de las materias primas ha puesto en evidencia la persistencia de una serie de problemas comunes a los sistemas tributarios de los países de esta región. Entre ellos destacan: la insuficiencia en la movilización de recursos, fuerte dependencia del sector extractivo, desigualdad en la distribución de la carga impositiva, ineficiencia por debilidad de la administración de impuestos y ausencia de una cultura tributaria basada en la transparencia, la participación y la rendición de cuentas.

La sociedad civil y otros actores relevantes en la región -como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) promueven reformas dirigidas a conseguir políticas fiscales progresivas que permitirían corregir parte de estos problemas, pero a las cuales las élites influyentes han logrado oponerse con éxito, por ejemplo: el incremento de la tributación directa (en particular el impuesto a la renta personal); la corrección del desbalance entre impuestos directos e indirectos; la eliminación de tratamientos preferenciales y otros privilegios tributarios injustificados, así como la evaluación periódica de su impacto; el fortalecimiento de las administraciones tributarias, en capacidad y condiciones laborales; la reforma a las finanzas territoriales y en particular el fortalecimiento de los sistemas catastrales y de administración predial; la corrección de los sesgos implícitos en la tributación contra mujeres o en contra de las rentas del trabajo; la incorporación del enfoque de género y étnico-racial en la política fiscal; y el combate a la evasión y la elusión a través de paraísos fiscales entre otras prácticas que sirven de vehículo para la corrupción a gran escala y afectan los ingresos fiscales de los países.

Los resultados de las consultas muestran que aunque la fórmula para políticas fiscales

progresivas es clara, y empieza por contrarrestar la ‘captura del Estado por las élites’, hay una serie de brechas y vacíos tanto en el conocimiento como en la práctica de quienes toman las decisiones en materia fiscal respecto a la necesidad y la importancia de incluir objetivos de igualdad y derechos en el diseño de las reformas fiscales. Es importante por ello, abordar la economía política de las reformas fiscales, identificando el papel de los distintos actores en este campo, fortaleciendo las estrategias y agendas de aquellos que pugnan por reformas progresivas, promoviendo su inclusión en los debates y apoyando la consolidación de alianzas entre éstos para una acción futura más efectiva.

Los resultados del diálogo ponen en relieve la existencia de actores provenientes de distintos campos que participan en el debate fiscal regional o nacional. Hay un creciente enfoque interdisciplinario en el trabajo de los actores de la sociedad civil en el análisis de la política fiscal, el cual está contribuyendo a la construcción de una base de conocimiento y una comunidad de práctica que es instrumental para articular consensos y un discurso más efectivo que están ayudando a vencer los obstáculos institucionales y políticos existentes.

La sección 3 muestra la forma en que los actores de la sociedad civil abordan los vínculos entre la política fiscal, la desigualdad y los derechos en los debates, análisis y la incidencia política. En relación con la desigualdad socioeconómica, los diálogos han permitido visualizar oportunidades e iniciativas que se oponen a las reformas regresivas, bien sea generando evidencia y argumentos o realizando campañas de movilización e incidencia con actores políticos. Estas iniciativas, sin duda han logrado incrementar la conciencia y vigilancia pública frente a la falta de transparencia en el proceso de adopción, implementación o evaluación de la política fiscal. Sin embargo, muchas de las estrategias siguen siendo reactivas y fragmentadas y no logran influir aún de manera decisiva en los espacios claves de toma de decisiones ni consolidar canales de participación y diálogo político.

Además del nivel socioeconómico, existen otros patrones de desigualdad en la Región Andina: a) las desigualdades de género; b) las desigualdades étnicas y raciales; c) las desigualdades relacionadas con el ciclo de vida (especialmente la juventud y la vejez), d) las desigualdades territoriales (entre las zonas rurales y urbanas y entre las distintas regiones de cada país) y e) las desigualdades políticas (disparidades en acceso a la información y toma de decisiones), entre otras.² Estos criterios con frecuencia se encadenan, se entrecruzan y se potencian entre sí, afectando en forma particular a determinados grupos. En el proceso de diálogos y consulta se puso especial énfasis en la identificación de iniciativas para avanzar en el vínculo entre la política fiscal y la reducción de la desigualdad económica, las desigualdades sociales (por razón de género y étnico raciales), la desigualdad política (transparencia, participación y rendición de cuentas) y la garantía de los derechos humanos. Una de las conclusiones más evidentes de este ejercicio es que amplios sectores del movimiento social (sindicatos, comunidades campesinas, organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes y movimientos urbanos de jóvenes) no tienen voz en los espacios de toma de decisiones de política fiscal. Representantes de estos movimientos presentes en los distintos diálogos así lo expresaron.

Pese a los avances alcanzados, los hallazgos muestran que la política fiscal de los países de la Región Andina sigue siendo tanto causa como consecuencia de la persistencia de estructuras sociales extremadamente desiguales, no solo en materia económica y social, sino también en la distribución del poder político. Se trata de una cultura del privilegio y no de la igualdad, que impide avanzar hacia reformas tributarias más progresivas.³ A los fenómenos de captura del estado a través del lobby o puertas giratorias,⁴ y a los flujos de dineros producto de la corrupción y provenientes de actividades delictivas que pueden esconderse en paraísos fiscales, se suma que la democracia fiscal en la región es precaria en comparación con lo que sucede en otros países de América del Sur, lo cual se ve reflejado en el desarrollo incipiente de presupuestos participativos o veedurías ciudadanas en debates económicos.

En cuanto al enfoque de derechos humanos, en los diálogos se analizaron los principios sustantivos y procedimentales que este aporta y las oportunidades que ofrece en el fortalecimiento de la rendición de cuentas en la toma de decisiones fiscales. Varias iniciativas recientes han mostrado las potencialidades de una colaboración entre la comunidad de derechos humanos, la de desarrollo y la de justicia fiscal, incluidas las gestadas en la reunión estratégica *Avanzando en la Justicia Tributaria a través de los Derechos Humanos* (Abril de 2015) organizada por CESR, Tax Justice Network, Oxfam, LatinDADD, Global Alliance for Tax Justice y la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, la cual resultó en *la Declaración de Lima sobre Justicia Tributaria y Derechos Humanos*, una carta de colaboración que expresa la convicción compartida de que las normas y estrategias de derechos humanos pueden transformar positivamente la política fiscal.⁵ Este documento de consensos es un importante punto de partida para la acción concertada entre movimientos y contribuye a sentar las bases para la rendición de cuentas en materia fiscal en la región.

Finalmente, con base en los hallazgos del diálogo regional y los diálogos nacionales llevados a cabo en Lima y Bogotá, **la sección 4** describe un acumulado importante de iniciativas que pugnan por una reforma estructural de la política fiscal y advierte de los riesgos de que las reformas fiscales prioricen el ajuste fiscal y la austeridad en el gasto público. Las organizaciones participantes en los debates expresaron su preocupación por la presencia de esta tendencia en países de la Región Andina. Por ejemplo, varias de ellas señalaron que las medidas fiscales planteadas en Colombia y Perú van a contracorriente de las propuestas de actores económicos regionales relevantes como la CEPAL, que recomienda que en el actual contexto de desaceleración económica los países deben adoptar políticas contracíclicas con medidas fiscales centradas en la redistribución de los ingresos, protegiendo el gasto social y profundizando el combate a la evasión y elusión fiscal;⁶ y sobre todo apuntando a un nuevo modelo de desarrollo sostenible centrado en la igualdad y la sostenibilidad medioambiental.⁷

Existe además una visión compartida entre las organizaciones de la sociedad civil y expertos/as consultados, respecto a la enormidad de la tarea de lograr políticas fiscales justas y progresivas en la Región Andina y la necesidad de una estrategia multidimensional implementada a través de acuerdos y alianzas entre grupos trabajando a distintos niveles de influencia política y movilización social y con diversos enfoques, pero con objetivos

comunes. Para hacer realidad esa visión es importante conocer: *el estado de los debates* y los enfoques en juego, *las iniciativas, acciones y estrategias* propuestas por las distintas partes, *las alianzas, redes y actores comprometidos* en esta tarea y los recursos y capacidades con los que se cuenta. El presente informe y el proceso que lo genera contribuyen a avanzar en este conocimiento.

De este ejercicio de mapeo emerge **una hoja de ruta** para guiar los esfuerzos dirigidos a lograr reformas fiscales progresivas centradas en la igualdad y los derechos humanos. Esta se articula alrededor de cuatro **objetivos estratégicos**:

a) Transformar el discurso tradicional sobre la política fiscal: Integrando objetivos de igualdad (económica y social) y de derechos humanos en el debate fiscal, utilizando mecanismos para la rendición de cuentas a nivel de políticas y leyes; desmontando los discursos ortodoxos generando conocimiento para la transformación del pensamiento predominante sobre el rol de la política fiscal en la redistribución de los recursos naturales y financieros en la región.

b) Conectar las estrategias locales, regionales y globales: Generando agendas con la participación de actores nacionales, regionales y globales que actúen en diversos espacios de rendición de cuentas desde lo local a lo global; incidiendo en los debates sobre gobernanza tributaria e incluyendo de manera efectiva a los movimientos de mujeres, movimientos indígenas, afrodescendientes y otros sectores o colectivos con escasa representación en estos espacios;

c) Construir alianzas entre movimientos por el desarrollo sostenible, la justicia fiscal y los derechos humanos; principalmente en el marco de la financiación para el desarrollo (y de la Agenda 2030) generando plataformas de acción conjunta que trabajen por los derechos humanos, la igualdad y la justicia fiscal, con el objetivo de avanzar en un modelo de desarrollo sostenible, incluyente y centrado en los derechos.

d) Fortalecer las capacidades de la sociedad civil de la Región Andina consolidando una comunidad de práctica (interdisciplinaria e inter-movimientos), generando herramientas, recursos y marcos de análisis que incluyan los intereses de los diversos movimientos que trabajan por políticas fiscales más justas.

Para el logro de tales objetivos, el informe en su último capítulo sistematiza una serie de **estrategias y oportunidades específicas** propuestas durante los diálogos destacando iniciativas en curso implementadas por las organizaciones participantes. Teniendo en cuenta las diferencias en el estado del debate fiscal en los distintos países de la Región Andina, se distinguen las oportunidades y acciones propuestas para la Región Andina y para Colombia y Perú.

1. Introducción y contexto

¿Qué tienen en común la muerte de niños indígenas por desnutrición en el departamento de La Guajira en Colombia,⁸ el incumplimiento a las demandas de reforma a la educación del movimiento estudiantil en Chile⁹ o el déficit en las políticas de equidad de género que las organizaciones del Perú reclaman?¹⁰ Se trata de injusticias cuyo origen o desatención ha sido justificado por los Estados en la insuficiencia o mala gestión de los recursos públicos.

La política fiscal –entendida como la política sobre la recaudación y asignación de los recursos públicos– está atravesando un momento crítico que presenta tanto retos como oportunidades para los Estados y la sociedad civil de la Región Andina. Durante el auge económico de la última década, aunque con notables diferencias nacionales, los países andinos intentaron transitar hacia políticas fiscales contracíclicas,¹¹ con sostenibilidad financiera y orientadas a financiar un gasto social más progresivo, con énfasis en programas sociales destinados a la reducción de la pobreza.¹² Los progresos en este campo y en otros indicadores sociales son indudables, particularmente en los países que movilizaron mayores recursos hacia un gasto social progresivo. Sin embargo, la desigualdad ha sido persistentemente alta generando consecuencias sociales, económicas y políticas adversas.¹³

En el nuevo escenario económico, la continuidad de la dependencia de recursos de la actividad extractiva amenaza con revertir los avances sociales logrados en el ciclo de auge económico. Cuatro de los seis países que cubre este informe (con excepción de Ecuador y Bolivia) incrementaron simultáneamente su déficit fiscal y su deuda pública como proporción del PIB entre 2014 y 2015, mostrando una creciente vulnerabilidad fiscal.¹⁴ En el 2016, debido a su alta dependencia del sector extractivo, los países de la Región Andina enfrentaron serias disminuciones en sus ingresos fiscales y en el gasto público, sumado a un aumento del endeudamiento.¹⁵ En mayor o menor medida todos los países de la Región Andina han emprendido algún nivel de reforma de su política fiscal para aumentar la carga tributaria o bien para ajustar el gasto público –con recortes, implementación de reglas fiscales u otras medidas de austeridad.

Tal como propone la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sostener los progresos alcanzados depende de lograr nuevos pactos fiscales que recauden más, redistribuyan mejor y sean gestionados de forma responsable, transparente e inclusiva;¹⁶ pero además, tal como reclaman la sociedad civil y los movimientos sociales de la región, dichos pactos deben ser también coherentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 y las obligaciones de derechos humanos de los Estados, reconocidas explícitamente como marco normativo de los ODS.

En este contexto, existen diversas agendas y propuestas que instituciones multilaterales y financieras, el sector privado y actores de la sociedad civil plantean en relación con la política fiscal. Respecto a los dos primeros sectores, si bien la visión sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, su relación con el ciclo económico y la competitividad tributaria

siguen siendo dominantes en sus propuestas, asuntos como la transparencia, la lucha contra la elusión y la evasión fiscal, el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad de ingresos y las políticas de desarrollo aparecen cada vez con más fuerza en sus agendas.

Mientras que las instituciones multilaterales y financieras y el sector privado proponen reformas fiscales en función de las reglas de estabilidad fiscal y en el marco del modelo económico y de desarrollo existentes, las propuestas de la sociedad civil tienen como denominador común la necesidad de una reforma estructural de la política fiscal que coadyuve al cambio de modelo, de uno de dependencia de los recursos naturales a uno diversificado y sostenible con un rol activo del Estado en las orientaciones del crecimiento económico y la reversión de las desigualdades.

Desde la sociedad civil han irrumpido en el debate fiscal actores emergentes (movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, centros de pensamiento y académicos) que plantean la necesidad de aumentar la recaudación fiscal con progresividad y equidad, y lograr una distribución más justa, transparente y participativa de los recursos públicos, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible que sustituya el actual modelo extractivista. Estas organizaciones tienen estrategias y enfoques diversos para lograr dichos objetivos: algunos han centrado sus esfuerzos en el abordaje del impacto de la política fiscal en la desigualdad económica; otros en la desigualdad social y en la situación de grupos específicos: mujeres, comunidades étnicas, sindicatos; mientras que otros han puesto énfasis en la desigualdad política, es decir, en el acceso a la información, el poder de decisión y las reglas de juego en materia fiscal. Adicionalmente, y principalmente en el ámbito nacional, algunos tribunales e instituciones de derechos humanos han abierto las puertas a un escrutinio de la política fiscal con base en principios constitucionales y obligaciones de derechos humanos, contrarrestando reformas que iban en contravía de dichos principios.

Entre las personas y organizaciones consultadas o que participaron de los diálogos en este proceso ninguna cuestiona la necesidad de reformas a la política fiscal; lo que está en disputa son los enfoques, el alcance y el contenido de dichas reformas. Sin embargo, el escenario en el que se llevan a cabo los debates sobre la reforma fiscal en la región, es uno de desaceleración económica en el que abundan las proyecciones desalentadoras que alimentan un giro hacia el ajuste fiscal y la austeridad en el gasto público. Existe el riesgo, por lo tanto, de que las reformas fiscales en la región afiancen los enfoques conservadores sobre la austeridad fiscal traducido en una ola de recortes presupuestales en el ámbito social. Esto como resultado de, por un lado, el dogma conservador sobre la austeridad fiscal que persiste en ciertos sectores del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras instituciones –que aunque recientemente han matizado su discurso sobre el impacto de dichas medidas no han logrado aún coherencia en las directrices que impulsan en la región—y por otro, de la captura de la política fiscal por parte de las élites que hasta ahora se han opuesto con éxito a cambios más profundos, necesarios para financiar un desarrollo sostenible e incluyente.

Pese a tales riesgos, existe un contexto propicio para postular y pugnar por los objetivos promovidos por los actores sociales orientados a una *reforma estructural y progresiva* de la política fiscal. Primero, porque los actores sociales ya no tienen que debatir sobre la necesidad o no de hacer una reforma fiscal: el fin del boom de las materias primas ha abierto este debate y los países han empezado a realizar reformas paulatinas y parciales a lo largo de los últimos años; en segundo lugar, la CEPAL, la Organización de Estados Americanos (OEA) y otros organismos multilaterales, incluidos los mandatos especiales de Naciones Unidas que trabajan sobre la deuda externa, la pobreza y derechos humanos, vienen advirtiendo a los países sobre la necesidad de abordar un modelo de desarrollo menos dependiente de las industrias extractivas y hay una conciencia creciente entre los tomadores de decisiones sobre esta necesidad; y en tercer lugar, países de la Región Andina como Perú y Colombia han jugado un rol preponderante en la región en el proceso de aprobación de la Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y se encuentran actualmente en un proceso de preparación para la implementación de la Agenda en el ámbito nacional, que incluye la necesidad de movilizar recursos para la igualdad económica y social.¹⁷

Entre las organizaciones de la sociedad civil y los distintos sectores comprometidos con el logro de políticas fiscales más justas, hay una conciencia cada vez más clara sobre que esta tarea requiere la construcción de alianzas, plataformas de trabajo inter-sectorial e interdisciplinario articulado alrededor de un conjunto de objetivos comunes a los distintos actores y una estrategia multidimensional que les permita participar en los procesos y contenidos de las reformas fiscales afectando los distintos niveles de influencia y toma de decisiones.

2. Cartografía de la política fiscal: Antecedentes y debates sobre la reforma fiscal en la región

Como resultado de los diálogos sostenidos con actores regionales y nacionales, esta cartografía de las tendencias de las reformas fiscales implementadas y los retos y oportunidades a futuro se organiza alrededor de tres temas: la relación de la política fiscal con los modelos de desarrollo; las dinámicas de poder e influencia de las élites en los procesos de toma de decisiones; y la disponibilidad y calidad de los mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas.

2.1 Política fiscal y modelos de desarrollo: tendencias recientes en la Región Andina

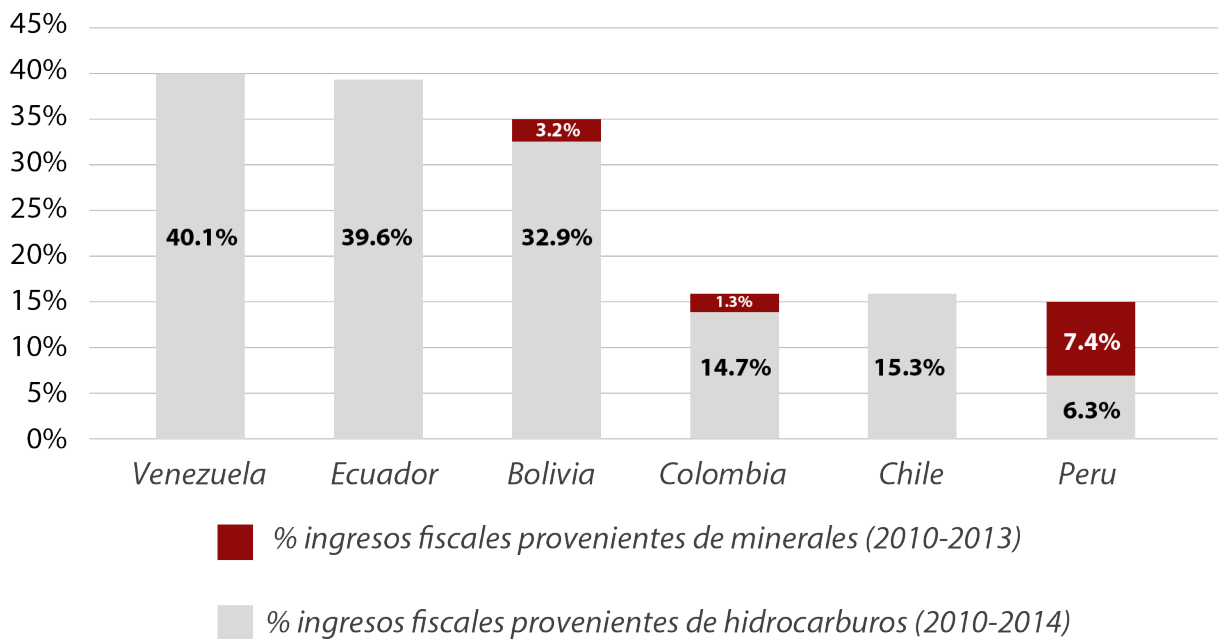
El rol de la política fiscal y sus impactos se han definido históricamente por los modelos de desarrollo en los que esta se inscribe y el sistema de ideas que fundamenta dichos modelos. Así, en la fase del modelo de sustitución de importaciones en América Latina (1940-1975), con gobiernos inspirados en visiones keynesianas, los objetivos de cambio estructural y pleno empleo servían como marco de justificación de la política fiscal, con lo cual se aceptaban gravámenes al comercio, políticas de fomento y medidas de corte más intervencionista. En los años ochenta con las reformas estructurales y la influencia del Consenso de Washington, los impuestos al comercio internacional pasaron a ser sustituidos por otras fuentes de recaudación y, particularmente, por una carga creciente de impuestos indirectos y una mayor dependencia de los ingresos provenientes del sector extractivo. Asimismo, la función de fomento industrial de la política fiscal fue cediendo paso a una mayor preocupación por parámetros cada vez más estrictos de estabilidad macroeconómica y menor presión tributaria a la inversión. Posteriormente, los gobiernos de comienzos del siglo XXI en la región hicieron esfuerzos para enfrentar la pobreza y la desigualdad, y de forma más reciente, se ha incrementado la conciencia global y regional en torno a la desigualdad como problema de justicia económica y social. Actualmente, el fin del auge de las materias primas ha puesto en evidencia los costos de tener estructuras productivas rezagadas y poco diversificadas. En este contexto se ha vuelto los ojos a la política fiscal y a sus funciones tanto de estabilización de la economía, de sostenimiento del gasto social, de combate a la desigualdad como de fomento a la transformación productiva.

En los últimos 25 años, la Región Andina, al igual que el resto de América Latina, se ha caracterizado por i) un crecimiento económico moderado; ii) una marcada volatilidad económica; iii) una disminución de la pobreza y la indigencia, aunque con un estancamiento en los últimos cinco años, y iv) una alta desigualdad de la distribución del ingreso.¹⁸ La política fiscal ha sido a la vez un determinante y un reflejo de estas trayectorias. Durante el ciclo de auge económico, las políticas de combate a la pobreza y de ampliación de la cobertura de servicios sociales básicos generaron una sana presión para aumentar los ingresos públicos y tener un gasto social más progresivo. Sin embargo, estos aumentos han sido insuficientes para satisfacer las necesidades de la población. A lo largo del período comprendido entre 1990 y 2015, los niveles de gasto público superaron a los ingresos totales -la excepción solo se registró en 2006 y 2007. Así, el balance global ha estado marcado por déficits que, en promedio, la institucionalidad fiscal ha logrado administrar. La deuda pública se ha

mantenido a niveles inferiores a los del promedio de América Latina (con excepción de lo ocurrido en Colombia), aunque con el cambio en la situación económica y crecientes necesidades sociales, aumenta la presión para realizar reformas orientadas a fortalecer los ingresos, o bien a mantener una mayor disciplina fiscal, para evitar ampliar los niveles de endeudamiento.

Los ingresos tributarios son el principal componente de los ingresos totales en la región. En algunos países, de hecho, estos aportan casi el total de los ingresos públicos y, en promedio, representan el 81% de los ingresos totales.¹⁹ A pesar de que la mayoría de los países andinos elevaron su carga tributaria en las últimas décadas, los niveles impositivos en la región andina siguen siendo bajos frente a los países de ingresos altos en otras partes del mundo, pero también en comparación con otros países de América Latina: mientras que en 2014 el promedio de la OCDE los ingresos fiscales llegaban al 34,4% del PIB y en países como Argentina, Brasil y Uruguay superaban el 19%, el promedio de la Región Andina era de 16,5%.²⁰ Sin embargo, el principal reto en términos de sostenibilidad de la política fiscal en la región andina es que los ingresos públicos han sido altamente dependientes de la renta minera (en Chile y Perú) y de hidrocarburos (en Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela) (ver gráfico 1). Así, a pesar de que los ingresos públicos como porcentaje del PIB aumentaron en la mayoría de los países entre 2005 y 2014, en los últimos años se han visto afectados con la caída en los precios de las materias primas. De esta forma, los ingresos públicos generados por la minería y los hidrocarburos cayeron del 7,31% del PIB en 2015 al 4,88% en 2015 en la Región Andina, y se estima que continuaron en caída drástica en 2016, pese a que los precios de estas materias primas han vuelto a aumentar.²¹

Gráfico 1: Ingresos fiscales provenientes del sector extractivo como porcentaje de los ingresos totales en países de la región andina (2010-2014)



Fuente: Arenas de Mesa, A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina (LC/G.2688-P)*. Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo: Santiago de Chile, p. 80.

Al reto de la insuficiencia en la obtención de recursos públicos y fuerte dependencia del sector extractivo, se suma un segundo reto, el de la inequidad en la recaudación. Contrariamente a lo que sucede en los países de la OCDE, los sistemas tributarios de la región se caracterizan por una alta participación de los impuestos indirectos (impuestos al consumo, como el IVA) y una subutilización de los directos (particularmente del impuesto a la renta e impuestos al patrimonio, como la propiedad inmueble), con el argumento de que los primeros son más simples de recaudar. Adicionalmente, los contribuyentes con mayor capacidad de pago, particularmente personas naturales con grandes fortunas y corporaciones, han logrado no asumir su parte en la financiación pública, conservando sus privilegios fiscales y desplazando la carga en el resto de la población.

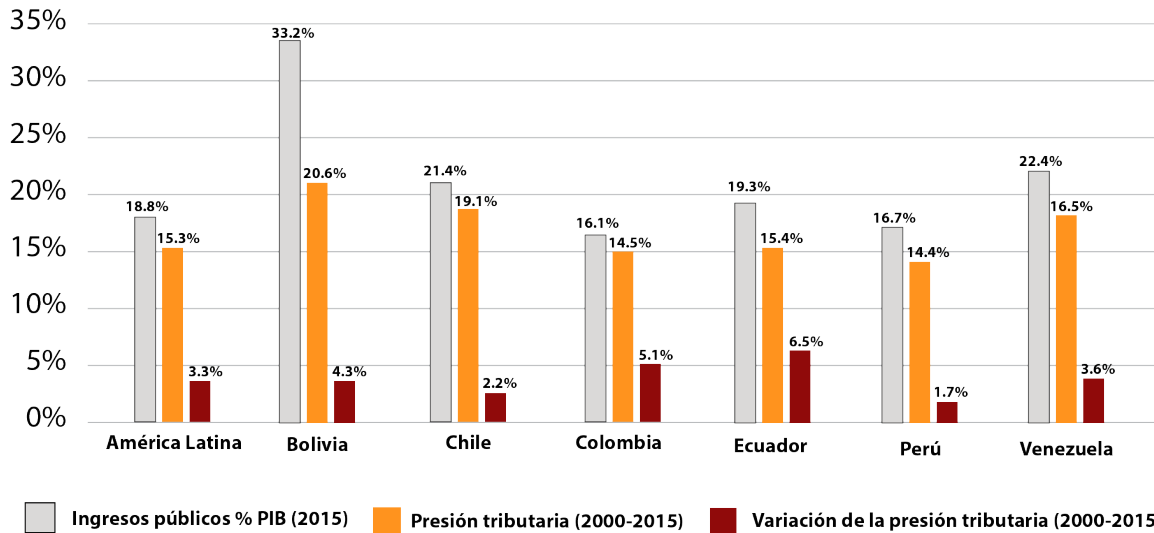
¿Cuáles han sido las principales tendencias en las reformas fiscales en la Región Andina en este contexto?

En el ámbito de América Latina, es posible identificar tres tendencias. Primero, un incremento de los ingresos tributarios, que crecieron en promedio un 4,8% al año entre 1990-2015; en segundo lugar, una variación en su composición con avances tímidos en equidad y progresividad; y en tercer lugar, la adopción de medidas para fortalecer la autoridad tributaria y reducir la evasión. Esta senda de aumento de la recaudación, con mayor equidad y exigibilidad de las normas, sin embargo, ha enfrentado contradicciones, tales como la introducción de tratamientos preferenciales y privilegios fiscales, y la excesiva complejidad del sistema, entre otros factores que han erosionado la base tributaria, debilitado la equidad y la progresividad y aumentado el riesgo de la evasión y la elusión.

Pese a las tendencias generales, los países de la Región Andina han experimentado procesos políticos, económicos y sociales particulares, lo cual se refleja, a su vez, en sus principales trayectorias fiscales (ver gráfico 2). Los objetivos políticos y la orientación ideológica de los gobiernos han tenido un impacto importante en la definición de las políticas tributarias.²² Mientras que en Ecuador,²³ Venezuela y Bolivia, por ejemplo, las coaliciones políticas de gobierno apostaron por un rol activo del Estado y alcanzaron niveles más altos de ingresos e inversión públicas como proporción del PIB (en comparación con el promedio de América Latina), bien sea por un aumento de la carga tributaria (con excepción de Venezuela) o por una alta participación del Estado en la renta minero-energética para invertir en programas sociales e infraestructura; otros como Perú, Chile y Colombia le dieron mayor espacio a la participación del sector privado y priorizaron reformas para el mantenimiento de los equilibrios fiscales. No obstante, dentro de este último grupo, Colombia tuvo un crecimiento considerable en su presión tributaria y Chile ha tenido un aumento importante a partir de la reforma de 2014.²⁴

Sin embargo, las reformas tributarias que emprendieron ambos grupos de países no tuvieron un efecto importante en corregir la desigualdad de ingresos. De hecho, estudios recientes han mostrado que en comparación con la década de los noventa, las reformas tributarias en lo corrido del siglo no fueron más activas en recaudar más o promover la equidad en la región cuando se aíslan los efectos del ciclo económico y otros factores.²⁵

Gráfico 2: Indicadores sobre las trayectorias fiscales de los países andinos en comparación con el promedio de América Latina (200-2015)



Fuente: Arenas de Mesa, Alberto (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina (LC/G.2688-P)*. Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo: Santiago de Chile, p. 89.

Siguiendo a Arenas de Mesa, es posible distinguir tres tipos de cambios a los sistemas tributarios: modificaciones, *reformas tributarias* y *reformas tributarias estructurales*.²⁶ Las primeras implican solo cambios específicos en tasas, coberturas, bases gravables o beneficios tributarios que no tienen mayores impactos recaudatorios o distributivos; las segundas son las que además de estos cambios pueden generar variaciones en la estructura tributaria y la recaudación pero no alteran sustancialmente la distribución de ingresos, y las terceras son las que además de aumentar la recaudación tienen un impacto considerable en la igualdad. Entre 2010 y 2015, 18 países de América Latina habrían modificado el nivel o la estructura de sus impuestos, o incluso ambos. En promedio, los países de América Latina realizaron una reforma o modificación tributaria cada dos años, alcanzándose un total de 68 en ese período. Sin embargo, en concepto del autor, solo tres de ellas podrían calificarse como estructurales: las de Colombia (2012), México (2013) y Chile (2014).

Este análisis coincide con la percepción de los actores en los diálogos realizados en la Región Andina, para quienes las reformas hasta ahora emprendidas se han caracterizado por un ánimo exclusivamente recaudatorio para resolver problemas coyunturales de restricciones de recursos que enfrentan los gobiernos, pero no han tenido mayores impactos distributivos. En contraste, estos actores proponen abordar de manera más asertiva e integral la relación de las políticas fiscales con el desarrollo, la desigualdad y los derechos humanos.

2.2 La economía política de la política fiscal: factores influyentes, procesos y actores

¿Cuáles son las condiciones necesarias para contribuir a transformar las desigualdades a través de la política fiscal? Teniendo en cuenta las dinámicas y actores políticos en la Región Andina, se puede afirmar que cualquier reforma fiscal dirigida a dicho objetivo requiere un nuevo acuerdo o contrato social que tenga en cuenta, además de los objetivos económicos y de estabilidad fiscal, la igualdad y los derechos de la población en un marco de reciprocidad entre los actores relevantes: sociedad civil, empresas y Estado.

Las políticas fiscales injustas generan desconfianza, deslegitiman a los Estados y debilitan el sistema democrático. En los diálogos de consulta se puso en evidencia que la voluntad de la población de pagar impuestos es débil pues está íntimamente ligada a la limitada disponibilidad y baja calidad de los servicios públicos que recibe. Los altos niveles de corrupción, ineficiencia en el manejo del gasto y las deficiencias en la provisión de bienes públicos de los Estados erosionan la confianza ciudadana. Existe consenso respecto a que en los últimos años las clases medias de la región –que con frecuencia son actores relevantes en procesos de reforma- no suelen ver los beneficios directos de pagar impuestos y pueden ser reacios a participar en los esfuerzos de cambio o movilización para dichas reformas;²⁷ más aún, pueden constituirse en un bastión de resistencia contra cualquier reforma dirigida a aumentar la recaudación del Estado porque el peso tradicionalmente ha caído sobre sus hombros y no sobre el de los que más deben y pueden pagar. En Colombia, por ejemplo, en un contexto de escándalos de corrupción, el trámite precipitado de la reforma tributaria de 2016 que priorizó el incremento de impuestos indirectos como el IVA, generó fuertes resistencias y un deterioro de la confianza ciudadana.²⁸

Adicionalmente, las reformas progresistas afectan los intereses de las élites económicas, las cuales ejercen una gran influencia política y mediática para bloquear reformas que pueden beneficiar a muchos a contracorriente de sus intereses. Un ejemplo de ello es lo ocurrido en Perú, en donde las élites han logrado resistir la puesta en marcha de la Norma XVI, uno de los principales instrumentos para combatir la elusión a través de paraísos fiscales.²⁹ En contextos electorales, la reforma fiscal se convierte en un campo de batalla de la contienda política, que deriva en un ‘populismo fiscal’ y otras formas de oportunismo político. Tal es el caso de la oposición inicial a la reforma fiscal de 2014 en Chile, que se basó en argumentos ficticios, amenazando con efectos negativos que nunca ocurrieron.³⁰ Todos estos factores han afectado la posibilidad de lograr pactos fiscales progresistas basados en la equidad y reciprocidad en la región.³¹

En cuanto a la búsqueda de oportunidades para promover reformas fiscales algunos expertos han señalado la necesidad de tener en cuenta la interacción de cuatro dimensiones claves a lo largo del ciclo o etapas de las políticas fiscales, aprovechando las ventanas de oportunidad que estas ofrecen para el trámite de reformas.³² La primera es la *dimensión económica*, esto es, los impactos que las políticas fiscales pueden tener sobre variables como el crecimiento de la economía, la demanda agregada, los niveles de inversión y los equilibrios macroeconómicos. La segunda es la *dimensión técnica*, es decir, lo que el conocimiento experto indica en relación con el impacto esperado de distintos instrumentos de política fiscal sobre la eficiencia, la equidad, la progresividad, los niveles de recaudación,

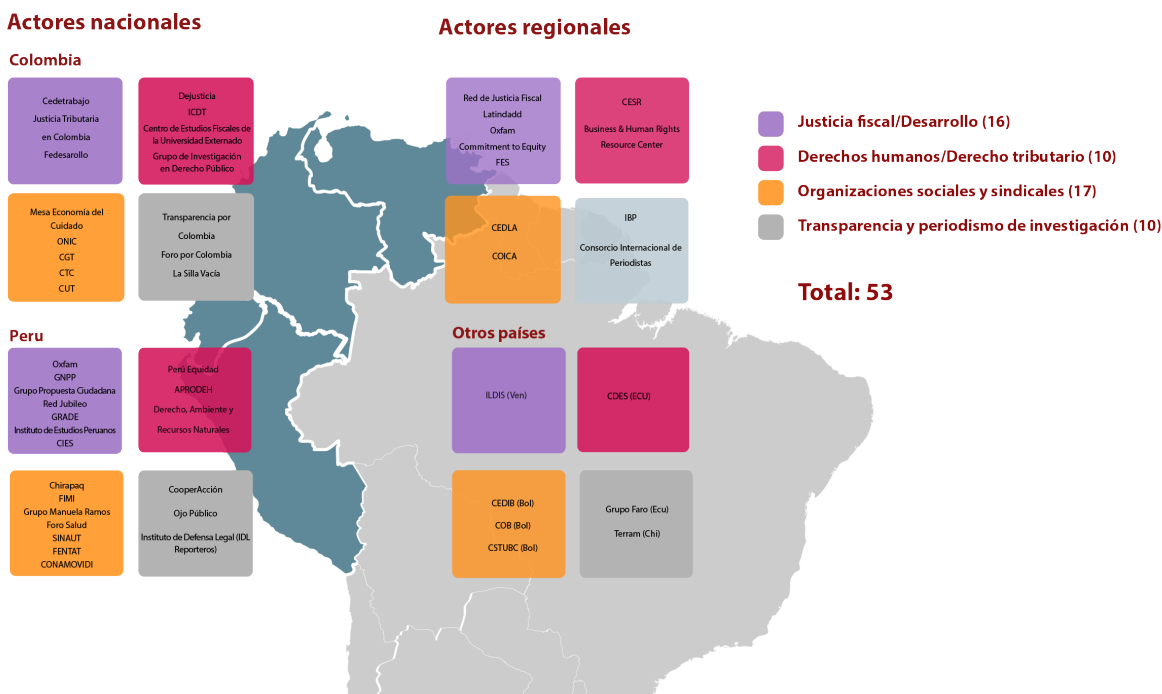
entre otras. La tercera es la *dimensión institucional*, que tiene que ver con la capacidad efectiva del Estado y sus limitaciones para diseñar, gestionar, implementar y evaluar la política fiscal. Y la cuarta es la *dimensión política*, que remite a las relaciones de poder entre los actores del campo y amplía o restringe la viabilidad de ciertas propuestas. Estas dimensiones tienen que estar alineadas entre sí y guardar coherencia en la búsqueda de *reformas tributarias* estructurales por la igualdad y los derechos, a lo largo de todo el ciclo de políticas. Así, por ejemplo, si lo institucional no está alineado con lo técnico y político, reformas en el camino correcto pueden no tener el efecto esperado ni en términos de recaudo, ni en reducción de la desigualdad, como ocurrió en Colombia en 2012.³³ A su vez, la captura por grupos de interés puede ser un impedimento político para la viabilidad en el trámite de reformas necesarias.³⁴

Los resultados del diálogo muestran un creciente enfoque interdisciplinario en el análisis de la política fiscal en la región el cual está contribuyendo a la construcción de una base de conocimiento y una comunidad de práctica que es estratégicamente relevante para articular consensos y transformar los discursos tecnocráticos sobre la fiscalidad. Por ejemplo, el enfoque de derechos humanos plantea que la política fiscal es una política pública, y por lo tanto debe estar sujeta al marco normativo de derechos humanos y al escrutinio de los mecanismos encargados de vigilar su cumplimiento, así como de otros mecanismos de rendición de cuentas como el de los ODS.³⁵ Usando los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, hoy es claro que la obligación de movilizar hasta el máximo de los recursos disponibles, el mandato de progresividad y la prohibición de regresividad, así como los deberes de no discriminar y proteger contenidos mínimos esenciales de los derechos sociales, tienen implicaciones fiscales,³⁶ las cuales se incumplen sistemáticamente en la mayoría de países de la región.³⁷ El reconocimiento de estas implicaciones por parte de instancias judiciales como la Corte Constitucional colombiana ha llevado a que el litigio estratégico se convierta en un instrumento importante en materia fiscal.³⁸ Adicionalmente, la sólida evidencia económica acumulada en pro de reformas progresistas que han aportado las organizaciones del campo de justicia fiscal permite desafiar las excusas con las que tradicionalmente se ha perpetuado la débil movilización de recursos que ha impedido erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo sostenible.³⁹

En relación con los **procesos y actores en la toma de decisiones** en materia fiscal, la política fiscal en la región se define tradicionalmente en instancias técnicas o políticas con baja o nula participación y mucha opacidad. Como resultado, los procesos de producción e implementación de la política fiscal y los actores que intervienen son poco conocidos. En los últimos años esta situación ha ido cambiando debido, por un lado, a los requerimientos de participación exigidos por iniciativas internacionales de calificación de transparencia y acceso a la información fiscal en los que algunos países de la región se han involucrado (por ejemplo el proceso denominado Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) pero principalmente, gracias al trabajo de un conjunto de actores de la sociedad civil que desde distintos campos de acción y con diversos enfoques paradigmáticos han estado trabajando por lograr procesos más transparentes en la toma de decisiones sobre los recursos, mayor regulación y control de los recursos públicos, y sistemas tributarios y fiscales más justos y progresivos.

Este informe presenta un mapa no exhaustivo y en construcción de actores en el campo de la política fiscal y su relación con la desigualdad y los derechos humanos en la Región Andina. En el anexo a este informe se presenta información más detallada sobre estos actores y los múltiples temas y enfoques con los que trabajan. En marco de las consultas se ha identificado 53 organizaciones - ONGS, centros de pensamiento (think tanks), movimientos sociales, sindicatos, universidades y grupos académicos de investigación y periodismo investigativo – ubicados en la Región Andina. El siguiente gráfico presenta los actores de la sociedad civil trabajando en este campo, clasificándolos en cuatro grupos: organizaciones de justicia fiscal y desarrollo; organizaciones de derechos humanos y de derecho tributario; organizaciones sociales y sindicales; organizaciones de transparencia y periodismo de investigación. Aunque existen indudables traslapes en el trabajo de los actores identificados, pues varios operan en uno o más de estos grupos, para efectos de la clasificación se optó por su enfoque principal.

Gráfico 3: Actores identificados según campo de acción



En síntesis, aunque la economía política de la política fiscal en la Región Andina sigue estando definida por los actores tradicionales, otros actores provenientes de diversos campos resisten la visión tradicional respecto a los objetivos, las prioridades, los valores y los procedimientos por los que la política fiscal deber guiarse. El enfoque de derechos humanos es una de estas perspectivas emergentes, que además de conectar la política fiscal con las obligaciones de los Estados de garantizar el bienestar social y económico de la población, fortalece la rendición de cuentas en materia fiscal y transforma el debate sobre los recursos tradicionalmente ideológico y tecnocrático, en uno sobre igualdad y justicia. Este enfoque, que involucra también los principios procedimentales de transparencia, participación y rendición de cuentas, tiene el potencial de reactivar, en un trabajo mancomunado con otras perspectivas emergentes, el rol redistributivo de la política fiscal en la región.

2.3 Transparencia, participación y rendición de cuentas

En materia de transparencia, participación y rendición de cuentas en la política fiscal el balance es mixto, con diferencias notables entre países de la región y distintos niveles de gobierno al interior de éstos.

La **transparencia** y el **acceso a la información fiscal** es uno de los ámbitos en los que ha habido más progreso entre los países de la región, aunque las consultas y el análisis realizado confirman que persisten déficits y lagunas en este ámbito. Entre las iniciativas más importantes, se encuentran el Índice de Presupuesto Abierto, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, el Código de Transparencia Fiscal del FMI, las prácticas óptimas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria, la Alianza para el Gobierno Abierto, la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT) y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), en las cuales participan varias organizaciones de la región. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas concentran su evaluación en el Gobierno Central y al resto del sector público y privado -como son los gobiernos subnacionales, las empresas públicas, entre otras- se los evalúa marginalmente. Aunque en todas las iniciativas se busca propiciar un diálogo sobre los resultados de las evaluaciones con actores del gobierno y organizaciones de la sociedad civil, la participación de las instancias gubernamentales muchas veces es marginal.⁴⁰

La información disponible para consulta del público en general en materia presupuestaria ha mejorado con la creación de plataformas en red sobre contratación pública. Pero en materia tributaria la protección prevalente a los derechos de propiedad y a la privacidad, más allá de los límites razonables, ha obstaculizado incluso el acceso a datos anónimos de contribuyentes del impuesto a la renta personal o empresarial. Las desagregaciones disponibles no permiten hacer análisis con enfoque de género, étnico, entre otros. Más allá de los reportes obligatorios contemplados en la ley, es importante destacar que son escasos los documentos públicos que evalúan medidas como los beneficios reales de zonas francas, exenciones y otros instrumentos de política tributaria. No hay información oficial completa y precisa sobre el costo fiscal de los tratamientos tributarios preferenciales. Si bien existe acceso a los principales instrumentos de planeación financiera pública, persisten serias fallas de transparencia en los procesos de discusión, aprobación y ejecución de los principales instrumentos de política fiscal. La sociedad civil ha avanzado en algunas iniciativas para hacer más transparente la información en ciertas áreas, por ejemplo, en el caso de industrias extractivas, logrando comprometer a actores en el sector corporativo.

El periodismo de investigación en algunos países de la región está jugando un rol clave en transparentar la información fiscal. Sin embargo, la mayoría de medios de comunicación que lo hacen son alternativos, los cuales tienen que optar por formas de financiación para conservar su independencia basadas en contribuciones ciudadanas o en otros mecanismos innovadores pero limitados. Los grandes medios no suelen cubrir estos temas o si lo hacen con frecuencia es bajo los límites que impone su relación con la élite económica.

Respecto a la **participación**, persiste un alto nivel de centralización técnica y administrativa en la toma de decisiones sobre los recursos financieros y su distribución. En la mayoría de

países de la región, la participación de la sociedad civil en las decisiones sobre fiscalidad se reduce a mesas de discusión no vinculantes, en las que muchas veces los movimientos sociales invitados –principalmente centrales sindicales– señalan no tener poder decisorio. La formación de la Comisión de Concertación de Políticas Laborales y Salariales en Colombia o el Consejo Fiscal en Perú en su calidad de órganos de expertos/as con capacidad de asesoría técnica en política fiscal, presentan una oportunidad para construir puentes entre la sociedad civil y los Estados; en el marco de sus mandatos, estas instancias pueden fortalecer el vínculo entre los discursos del Estado y la sociedad civil, instalando los intereses y preocupaciones sobre la desigualdad y los derechos, en el contenido y orientación de los análisis y mensajes que emiten.

Los instrumentos de democracia directa en la definición de políticas fiscales como los presupuestos participativos, que en los países del cono sur han tenido un desarrollo notable, son incipientes todavía en la Región Andina. Por ejemplo, los espacios de participación para los movimientos sociales, organizaciones de mujeres o de grupos étnicos en las decisiones sobre política fiscal son prácticamente inexistentes. Esto genera la percepción de que las decisiones se toman de espaldas a los intereses de la mayoría, lo cual erosiona las bases de la confianza ciudadana: en Perú, por ejemplo, ocho de cada diez personas son tolerantes con la evasión de impuestos por el bajo nivel de desconfianza en las instituciones.⁴¹ Adicionalmente, varios gobiernos de la región han optado por re-centralizar parcialmente la toma de decisiones sobre ciertos fondos como las regalías, en lugar de construir las capacidades requeridas por autoridades descentralizadas para un manejo eficiente de los recursos. La mayoría de los países no se han ocupado de reforzar los ingresos de las instancias subnacionales.⁴² En varios países los gobiernos locales o provincias presentan déficits en la gestión y administración de los recursos.

En materia de **rendición de cuentas** sobre la toma de decisiones de política fiscal existen desbalances en la importancia que los gobiernos de la región asignan a compromisos normativos y políticos en materia fiscal. En general, tiene mayor peso en la determinación de las políticas las recomendaciones o directrices emitidas por organismos económicos o políticos como la OCDE, o la perspectiva de acreedores y agencias calificadoras de riesgo, que los instrumentos internacionales de derechos humanos, las obligaciones constitucionales o compromisos políticos como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). En general, los estándares y la jurisprudencia de organismos internacionales y regionales de derechos humanos, no son considerados un referente en la toma de decisiones o la formulación de la política fiscal. Sin embargo, el rol de los organismos monitores nacionales como las instituciones nacionales de derechos humanos y el poder judicial han sido cruciales en el fortalecimiento de la rendición de cuentas (monitoreo y litigio) por el impacto negativo de los tributos o la insuficiencia de los presupuestos sobre los derechos humanos de grupos de la población en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, en el Perú la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su evaluación periódica del cumplimiento del “Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015,” investigó la asignación presupuestal, la ejecución y destino de los fondos, encontrando insuficiencia de recursos, déficits en la definición de metas presupuestales y dedicación a actividades no relacionadas directamente con los objetivos del Plan.⁴³

Pese a estos avances, los déficits en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas han generado un estancamiento o incluso deterioro de la cultura fiscal y tributaria.

3. Estableciendo las conexiones: Política fiscal, desigualdad y derechos

América Latina sigue siendo la región más desigual del planeta y los niveles de desigualdad en la Región Andina suscriben esta realidad. Aunque ha habido progresos en la reducción de la desigualdad de ingresos, enfrentar decididamente los niveles extremos de desigualdad social por razón de género, pertenencia étnica, nivel territorial y entre rentas del trabajo y capital, requiere un conjunto más ambicioso de políticas, dentro de las cuales la adopción de políticas fiscales progresivas adquiere una relevancia especial.

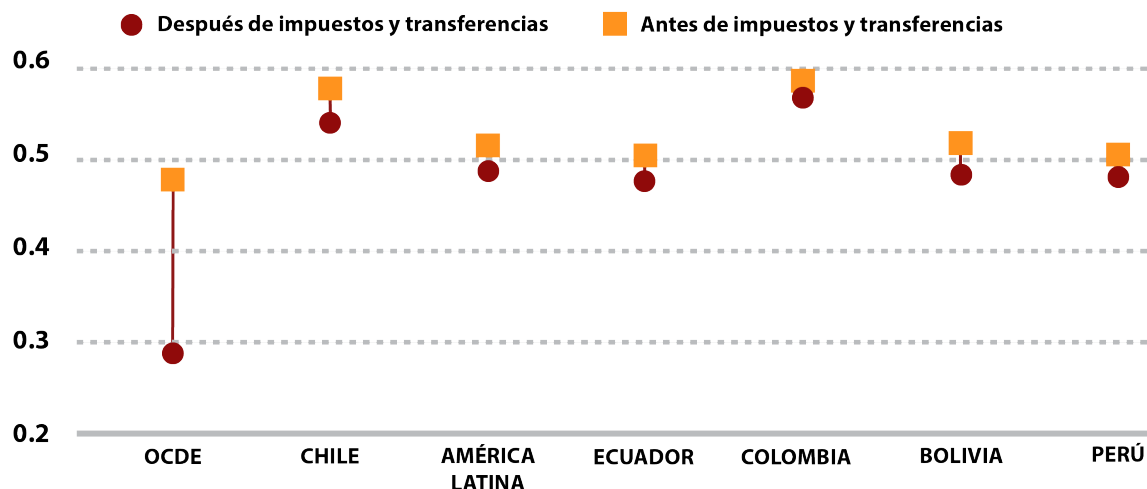
El interés por el rol redistributivo de la política fiscal, y en particular de la tributación, en la corrección de distintas formas de desigualdad y en la garantía de los derechos humanos ha recobrado importancia recientemente. Distintos procesos globales y regionales han contribuido a renovar el interés por la relación entre impuestos y desigualdad. El surgimiento de un movimiento global de justicia tributaria con ramificaciones en los ámbitos nacional y regional, ha influido en el fortalecimiento de una masa crítica dentro de la sociedad civil en la Región Andina, que aloja a las redes más relevantes de la región que trabajan por la justicia fiscal.⁴⁴ Estas nuevas corrientes están aportando argumentos conceptuales, enfoques y herramientas que promueven un rol más protagónico de las políticas fiscales como instrumentos con un enorme potencial para garantizar la vigencia de los derechos, reducir distintas formas de desigualdad, así como para corregir la disparidad en los espacios de poder e influencia política.

Los diálogos llevados a cabo para la realización de este informe han señalado también la forma en que los actores de la sociedad civil abordan dichos vínculos en los debates, análisis y la incidencia política. Enseguida se describen los hallazgos principales.

3.1 Política fiscal y desigualdad económica

Los avances para reducir la desigualdad de ingresos en la Región Andina, al igual que el resto de América Latina, han sido modestos; el potencial de la política fiscal para contribuir a este objetivo se ha desaprovechado. Mientras en los países de la OCDE, por ejemplo, la política fiscal logra un descenso de la desigualdad del 37%, en la región andina es apenas del 3%.⁴⁵ (ver gráfico 4). Chile y Colombia tienen niveles de desigualdad más altos que los del promedio de América Latina, pero mientras que Chile logra una reducción del índice de desigualdad de Gini (según el cual 0 significa la perfecta igualdad y 1 la desigualdad extrema) por encima del promedio regional, Colombia lo hace a un ritmo 5 veces menor. Aunque Ecuador, Bolivia, Perú y Venezuela son menos desiguales que el promedio de América Latina, en todos ellos la política fiscal tiene un efecto ecualizador más débil que el promedio regional.

Gráfico 4. Índice de Gini del ingreso antes y después de impuestos y gasto público en la región andina, en comparación con el promedio de América Latina y la OCDE (0=perfecta igualdad, 1=desigualdad extrema), 2014



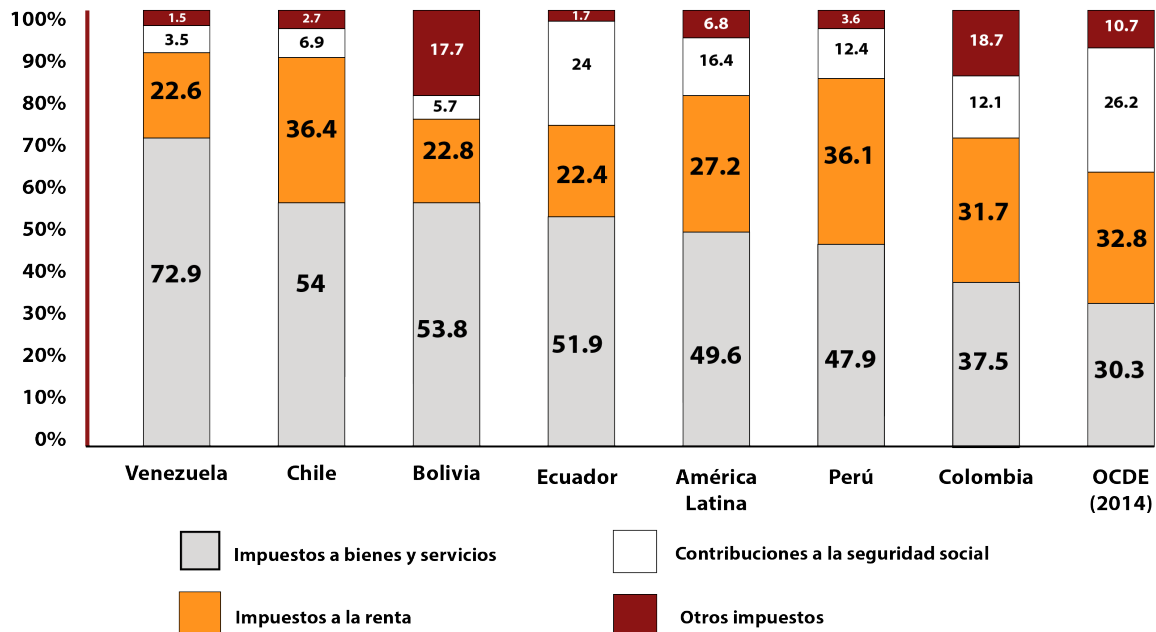
Fuente: OCDE (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, p. 24.

Las siguientes características definen la relación entre la desigualdad económica y la política fiscal en la Región Andina:

- *El gasto social en la Región Andina es inferior al promedio de América Latina.* Pese a que los países de la Región Andina han incrementado considerablemente el volumen y la progresividad del gasto social, ese gasto sigue siendo inferior al promedio de América Latina, con la excepción de Bolivia. Los países con los menores niveles de gasto social son justo aquellos que menos logran reducir la desigualdad.⁴⁶
- *La carga tributaria es baja y altamente dependiente del sector extractivo, cuyo recaudo tiene un impacto muy bajo en la equidad.*⁴⁷ Existe abundante evidencia que muestra que mayores niveles de equidad están estrechamente relacionados, no solo con la progresividad del sistema tributario, sino con una mayor recolección de impuestos como porcentaje del PIB.⁴⁸ Sin embargo, los países de la Región Andina, con excepción de Bolivia, tienen niveles de tributación por debajo de la tendencia mundial, dados sus niveles de desarrollo.⁴⁹
- *Existe un nivel muy alto de evasión y elusión,* que para América Latina se estima en un 6,3% del PIB –de los cuales 4% del PIB son por el impuesto a la renta. En Perú, por ejemplo, las pérdidas por evasión tributaria y contrabando se estiman en 7,5% del PIB, lo que en 2016 significaría unos 50.000 millones de soles, dos veces todo el presupuesto para la educación pública.⁵⁰ En Ecuador, se estima que la evasión del impuesto a la renta alcanzó niveles del 65,3% y 58,1% para personas jurídicas y personas físicas respectivamente en 2005.⁵¹ En Colombia la evasión al impuesto de renta a personas jurídicas ascendía a niveles del 39% en el período 2007-2012, lo que equivale a 2,3% del PIB anualmente.⁵²
- *La estructura tributaria es injusta,* los impuestos indirectos tienen un peso muy alto en la recaudación frente a los impuestos directos. Los impuestos indirectos son la principal fuente de recaudación en la Región Andina, a diferencia de la OCDE, donde la estructura tributaria favorece la equidad (ver gráfico 5). Además, mientras que en la OCDE en 2014 el 71,8% del recaudo por impuestos directos proviene de personas naturales

y no de empresas, en América Latina la situación prácticamente se invierte: solo el 36% proviene de personas, frente a un 64% de empresas. En los países de la Región Andina este desbalance es todavía mayor: la recaudación procedente de personas representa apenas el 24,8% y el 17,4% de los impuestos directos en Perú y Colombia respectivamente.⁵³ Esto no ha cambiado con las reformas recientes y ese desbalance ha venido agudizándose en países como Venezuela.⁵⁴ En Bolivia, el país con el porcentaje de gasto social más alto de la región, el peso de los impuestos indirectos regresivos en la tributación prácticamente anula las ganancias distributivas de los programas de transferencias.⁵⁵ La evidencia muestra que, implementada aisladamente, la estrategia de incrementar impuestos indirectos tendría un impacto adverso sobre la equidad en la mayoría de los países.⁵⁶

Gráfico 5: Estructura tributaria en los países de la región andina en comparación con el promedio de América Latina y la OCDE (2015).



Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, OECD Publishing: Paris, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/888933462364>, p. 35.

- *Quienes se encuentran ubicados en el nivel más alto de ingresos tributan muy poco*, bien sea porque las normas tributarias son muy laxas o porque tienen los medios para eludir o reducir las tarifas efectivas que pagan. La concentración de poder en el legislativo en coaliciones de partidos políticos tradicionales refuerza la resistencia a poner a tributar a los más ricos.⁵⁷ Los países de la Región Andina están entre aquellos en los que el aprovechamiento del impuesto a la renta personal tendría un mayor potencial de recaudación. Por ejemplo, en Colombia, pese a que el 1% más rico concentra un 20,5% del ingreso –una de las mayores concentraciones del mundo– se estima que este segmento paga apenas un 11% de su ingreso en impuestos, debido, entre otras razones, a que los dividendos eran considerados rentas exentas (lo cual cambió con la reforma de 2016, pero de manera insuficiente para corregir las inequidades existentes). En Perú se estima que la tarifa efectiva de renta que paga el 10% más rico fue del 5,8% entre 2011-2013, y descendió al 4,8% entre 2013-2015, situándose entre las más bajas de la región y muy lejos del 25,3% promedio en las 10 principales economías de la Unión Europea.⁵⁸

- *La base de contribuyentes del impuesto a la renta empresarial es reducida*, lo cual se agrava debido a la existencia de un enorme sector informal, en consecuencia, son los contribuyentes formales de las capas medias quienes terminan soportando el mayor peso impositivo. En Colombia, por ejemplo, de 1.357.000 negocios activos, solo 370.591 son declarantes del impuesto a la renta y, de ellos, solo 167.582 (el 12% del total y el 45% de los declarantes, pagan el impuesto).⁵⁹ Para el caso del impuesto a la renta personal, la base es reducida solo en algunos países: mientras que en Perú se aplican tarifas positivas desde 0.5 salarios promedio en la economía, en Colombia en cambio se aplican a partir de 3 salarios promedio.⁶⁰
- *Los privilegios fiscales y toda clase de gastos (beneficios) tributarios, erosionan la recaudación y la equidad.* Se estima que el costo fiscal en el Perú de exoneraciones, tasas tributarias reducidas y otros tratamientos preferenciales en el 2016 equivaldrá a 2,1% del PIB, cifra equivalente a unos 4.000 millones de soles y superior al presupuesto para salud.⁶¹ La CEPAL estima que la eliminación de gastos tributarios en el impuesto de renta de personas físicas reduciría la disparidad del ingreso promedio en América Latina entre el 10% más rico y más pobre de la población de 29,5 veces en la actualidad a 27,9. Sin embargo, la medida que más efecto tendría sería la elevación de la tarifa efectiva del impuesto a la renta al 20% para el decil 10 y al 10% para los deciles 8 y 9, que reduciría a 6 veces la relación de ingresos entre el decil más rico y el más pobre, en caso de que los recursos recaudados se dirigieran exclusivamente al 30% más pobre de la población.⁶²
- *La política tributaria ha recaído con mayor fuerza sobre las rentas del trabajo que sobre las del capital*, con lo cual se refuerza la tendencia regional de reducción de los fondos dirigidos a pagar salarios como proporción del ingreso nacional, mientras que la participación de las rentas de capital aumenta.⁶³ Durante el boom de las materias primas, por ejemplo, la participación de los salarios en el ingreso nacional cayó en el Perú del 28% al 24%.⁶⁴

En síntesis, la región ha avanzado en la comprensión del vínculo existente entre política fiscal y desigualdad de ingresos. La equidad y la progresividad se han convertido en objetivos importantes en el diseño de la tributación junto con la eficiencia y la competitividad, al menos en el discurso y debate público. La CEPAL, la OCDE, el BID y, en menor medida, el Banco Mundial y el FMI, han incorporado la preocupación por la desigualdad vertical de ingresos –más que por la horizontal- en el lenguaje para hablar de política fiscal. Pese a estas tendencias positivas, en la práctica, el poder de las élites y las corporaciones en los países de la región les ha permitido resistirse incluso a los cambios que estos organismos proponen.

El proceso de diálogos ha permitido visualizar **oportunidades e iniciativas** generadas por las organizaciones de la sociedad civil que han intentado desafiar estas resistencias generando evidencia y argumentos en contra de reformas regresivas, realizando campañas de movilización e incidencia con actores políticos receptivos. Hay un vacío significativo de investigación en cuanto a la economía política de las reformas tributarias, así como en los factores institucionales que han determinado el éxito o el fracaso de las reformas fiscales que hasta ahora se han implementado.

Dicho lo anterior, es importante tener en cuenta que avanzar en la construcción de sistemas tributarios más progresivos y reformas para lograr políticas fiscales que erosionen las bases

de la desigualdad económica requiere de un reconocimiento de los límites y posibilidades de la política fiscal. Es un instrumento esencial para ese objetivo pero no es el único y debe estar acompañado de una serie de medidas y reformas en otros ámbitos de las políticas públicas que permita desmontar los obstáculos arriba descritos. Una estrategia para combatir la desigualdad económica a través de esta y otras políticas debe tener en cuenta las siguientes oportunidades que se derivan de las acciones e iniciativas desarrolladas por actores de la sociedad civil:

- **En el ámbito de la incidencia política**, consolidar alianzas entre los actores de la sociedad civil, actuando simultáneamente en pro de objetivos comunes en el ámbito internacional, regional y nacional.

Por ejemplo, existen campañas regionales relevantes alrededor de la agenda de igualdad económica que tienen a la política fiscal o la justicia fiscal como objetivo e instrumento de sus propuestas. (p.ej. Campaña “Iguales” de OXFAM, Campaña “Política Fiscal para la Igualdad” de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, FES; Campaña “Que las multinacionales paguen lo justo” de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe y Latindadd). Estas campañas han abierto una importante veta de debates y generación de información que en mayor o menor medida han servido para generar un debate público y una base de información accesible a los medios, el público y las instituciones financieras que influye en la toma de decisiones de los gobiernos en el ámbito regional y nacional. En el ámbito nacional, hay un número creciente de organizaciones que además de generar campañas específicas sobre la justicia en la asignación de los recursos, realizan un monitoreo de los efectos distributivos de la política fiscal, por ejemplo: la Red de Justicia Tributaria de Colombia, el Grupo Nacional de Presupuesto Público, la Red Jubileo y Fórum Solidaridad en Perú, el Grupo Faro y el Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador, y el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos en Bolivia.

El acumulado de iniciativas y redes existentes permite visualizar acciones estratégicas y escalonadas entre distintos actores de la sociedad civil; por ejemplo, las investigaciones periódicas sobre prácticas de evasión y elusión que suelen poner el tema en la agenda, deberían acompañarse de investigaciones que muestren patrones más generales sobre estos fenómenos y sus consecuencias sobre el bienestar de la población. Esto abriría la puerta para posicionar propuestas técnicas e institucionales para combatirlos, lo cual requiere estar acompañado de estrategias de incidencia política.

- **En el ámbito de la investigación**, fortalecer el análisis sobre el impacto que ciertas estrategias predominantes en la política fiscal de la región (exenciones, privilegios beneficios, etc.) tienen en el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Centros académicos, centros de pensamiento (*think tanks*) y organizaciones no gubernamentales internacionales, regionales y nacionales de la sociedad civil están generando análisis y herramientas metodológicas dirigidas al monitoreo de la política fiscal y su impacto en los déficit en derechos e igualdad; y sobre aspectos específicos de la política fiscal que obstaculizan su rol redistributivo. Por ejemplo, la iniciativa *Commitment*

to *Equity*,⁶⁵ promueve el análisis de incidencia de la política fiscal en la distribución del ingreso (Nora Lustig, Universidad de Tulane). La metodología de monitoreo OPERA diseñada por el Center for Economic and Social Rights (CESR), triangula los déficits en derechos económicos y sociales con la política fiscal y los esfuerzos de políticas públicas para evaluar la obligación de los Estados de garantizar los derechos económicos y sociales.⁶⁶ Y el International Budget Partnership (IBP), actualmente impulsa una investigación regional sobre exenciones fiscales y desigualdad.

También es importante atender a las brechas de información; por ejemplo, la relación entre política fiscal y desigualdad económica no se agota en sus *efectos distributivos directos*, pues la tributación afecta también los “ingresos de mercado” (esto es, los ingresos antes de impuestos) por distintas vías. Esto ha planteado innovaciones recientes en materia tributaria para coadyuvar objetivos como promover la formalización y la inversión en zonas afectadas por conflictos armados, cerrar las brechas regionales, desestimular la especulación inmobiliaria, entre otras. Por ejemplo, en Colombia, la reforma tributaria de 2016 incluyó incentivos tributarios para promover la creación de pequeñas y medianas empresas en las áreas más afectadas por el posconflicto, entre otros incentivos.⁶⁷ Estas áreas de investigación reciben mucha menos atención entre activistas, investigadores y en el debate público en general.

- **En el ámbito de la rendición de cuentas**, fortalecer las iniciativas de monitoreo y litigio con base en la generación de evidencia sólida (interdisciplinaria) así como las alianzas entre distintos sectores para sostener dichas acciones.

El acercamiento entre sectores de la sociedad civil que actualmente actúan de manera fragmentada (como abogados especialistas en derecho tributario y activistas de justicia fiscal) ha probado ser fructífero y puede transformar el discurso y las situaciones de injusticia fiscal en el ámbito regional y local. Prueba de ello es el grupo de trabajo interdisciplinario sobre minería que conformó la Contraloría General de la República en Colombia, el cual realizó, entre otros, un análisis de los bajos niveles de tributación del sector que propició un importante debate público sobre el tema.⁶⁸

El contexto de austeridad, aunque emergente, se está instalando en la región y ha empezado a tener un impacto negativo, aunque menos evidente que en otras subregiones de América Latina. Las medidas de austeridad son una amenaza latente para la agenda de igualdad en la región, y plantean una presión adicional para defender los avances en materia social alcanzados hasta hoy. Por ejemplo, en Perú el recaudo tributario cayó en 1,7 puntos del PIB entre 2014 y 2015, lo cual ha acelerado las discusiones sobre la necesidad de una reforma tributaria que corrija las reducciones de impuestos corporativos en el pasado.⁶⁹ De no acometerse esta tarea, la vigilancia y rendición de cuentas sobre el gasto social serán claves, para evitar que los recortes caigan en la población más vulnerable.

3.2. Política fiscal y desigualdad social

Además del nivel económico, existen otros criterios que estructuran los patrones de desigualdad en la Región Andina: a) las desigualdades de género; b) las desigualdades étnicas y raciales; c) las desigualdades relacionadas con el ciclo de vida (especialmente la juventud y la vejez), y d) las desigualdades territoriales (entre las zonas rurales y urbanas y entre las distintas regiones de cada país). Estos criterios con frecuencia se superponen, se intersectan y se potencian entre sí, afectando en forma particular a determinados grupos. La política fiscal en la región andina no escapa a esta matriz de la desigualdad social y termina por reproducir estos patrones.⁷⁰

Las consultas y diálogos prestaron particular importancia a las desigualdades sociales de género y étnico-raciales en la región. Las siguientes son las características más relevantes de los debates identificadas en este proceso y en la revisión de literatura sobre el vínculo entre las desigualdades sociales y la política fiscal.

3.2.1 Desigualdad de género y política fiscal

- *El presupuesto con enfoque de género es uno de los esfuerzos pioneros en el abordaje de las desigualdades sociales y la asignación de los recursos fiscales en la Región Andina. Sin embargo, tal como sostiene un estudio reciente auspiciado por el FMI que evalúa los contextos y resultados de los presupuestos con enfoque de género,⁷¹ este enfoque se orientó sobre todo a la inclusión de metas de género en los esquemas de clasificación presupuestaria lo cual permitía monitorear la ejecución del gasto de los presupuestos aprobados, pero es menos evidente el impacto que este enfoque tuvo en la formulación o diseño del presupuesto y los objetivos de la política fiscal.*
- *Las mujeres enfrentan situaciones de discriminación estructural que son reforzadas por la política fiscal. Actualmente en todos los países de la Región Andina, se traslada a los hogares, y dentro de estos a las mujeres, el cuidado de las personas enfermas, con discapacidad o adultos mayores. Las mujeres asumen la carga del trabajo doméstico no remunerado lo cual genera brechas en la participación laboral, tasas de desempleo e informalidad más elevadas, discriminación salarial, desigualdades en el acceso, uso y control de los recursos productivos, y una alta incidencia de desprotección en la vejez.⁷² La política fiscal en la región no ha contribuido a enfrentar estas condiciones de desigualdad sino que ha reforzado las brechas de género existentes. Esto ocurre, por ejemplo, con el diseño de algunos programas de transferencias condicionadas que refuerzan el rol de las mujeres como cuidadoras.⁷³ Los presupuestos con enfoque de género y la creación de las denominadas 'cuentas satélite' en la región andina ha arrojado luz sobre la necesidad de hacer visible el valor del trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres en las cuentas nacionales y visibilizar y aumentar la inversión en gastos de cuidado en los presupuestos. En el Perú, en 2007 se aprobó una iniciativa legislativa (Ley 29083)⁷⁴ que incluyó en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuestos la equidad de género como un enfoque en la evaluación de la ejecución del gasto, en buena medida como resultado del trabajo de las organizaciones de mujeres frente al tema.*

- *Los sistemas fiscales regresivos afectan principalmente a las mujeres de bajos ingresos.* La aplicación del enfoque de género ha puesto en evidencia que las políticas fiscales aparentemente neutrales conllevan sesgos de género implícitos. Por ejemplo, en países como Ecuador o Bolivia, las circunstancias familiares de desventaja no son objeto de desgravaciones frente al impuesto de renta, con lo cual no se generan estímulos para la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o se castiga a los hogares con jefatura femenina.⁷⁵ Aunque algunos países incorporan una estructura de deducciones y otros instrumentos tributarios sensibles a las diferencias familiares –por ejemplo permitiendo deducciones de gastos por personas dependientes– muchos de estos carecen de una perspectiva de género y en todo caso son más débiles que los existentes en la OCDE.⁷⁶ Esto podría crear la paradoja de que hogares monoparentales conformados por una madre soltera con dos hijos terminen pagando más impuestos en relación a sus ingresos que un hogar biparental de mayores ingresos con tres hijos.

Para avanzar en la erradicación de la desigualdad por razón de género a través de la política fiscal es importante generar metodologías y estrategias que construyan sobre lo aprendido a través de las experiencias de implementación de los presupuestos con enfoque de género en la región, pero teniendo como objetivo avanzar en influir en los objetivos y estructura de la política fiscal y del sistema tributario. Las iniciativas en esa dirección son muy escasas, pero existe una ventana de oportunidad para avanzar en esa dirección, en el contexto de la implementación de la Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible)

Dicha estrategia podría articularse teniendo en cuenta los siguientes escenarios y oportunidades identificadas durante el proceso de consulta:

En el ámbito de **la incidencia política**, es importante aprovechar el impulso de los procesos políticos y de participación que ha generado la adopción de la Agenda 2030 en el ámbito regional y nacional. La implementación de los objetivos 5 y 10 (sobre igualdad de género y la reducción de otras desigualdades respectivamente) abren la puerta a una posible vinculación estratégica entre las agendas de desigualdad de género y desigualdad económica, y el rol de la política fiscal en ambas esferas. La agenda regional de igualdad de género en el marco de los ODSs (Estrategia de Montevideo)⁷⁷ recientemente adoptada por los países de la región tiene como uno de sus ejes el financiamiento (la movilización de recursos suficientes y sostenibles para la igualdad de género).

Fortalecer la **investigación** sobre los sesgos de género de la política fiscal. La documentación de los sesgos de género (explícitos e implícitos) del sistema tributario o la política fiscal ha sido abordada por algunas iniciativas en la región; por ejemplo, existen organizaciones regionales o nacionales como Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN),⁷⁸ Red de Justicia Tributaria⁷⁹ y Fundación Carolina de Colombia,⁸⁰ Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) de Bolivia,⁸¹ y una serie de proyectos impulsados por ONU mujeres⁸² y la Cooperación Técnica Alemana (GIZ)⁸³ en la región que están generando esta información. Del mismo modo, existen iniciativas para la visibilidad estadística y el reconocimiento de la economía del cuidado, por ejemplo, Manuela Ramos de Perú y la Mesa de Economía del Cuidado de Colombia, así como la Campaña por una tributación con enfoque de género centrada en los impuestos sobre los productos higiénicos femeninos⁸⁴ organizada por la Red de Justicia Tributaria.

- Promover la aplicación práctica y a distintos niveles, de metodologías para lograr una tributación más sensible al género. Si bien se han aplicado metodologías indirectas para analizar su impacto sobre la equidad de género -tales como el análisis de la carga impositiva sobre distintas canastas de consumo de acuerdo al género o de la carga por deciles de ingreso de acuerdo a la distribución por sexo de la población- queda todavía un espacio amplio para la innovación metodológica que permita identificar este y otros sesgos implícitos de la tributación.⁸⁵ Destacan la metodología de “Fiscalidad con Enfoque de Género” de OXFAM y los análisis sobre las diferencias en la carga tributaria entre canastas de bienes por género.⁸⁶
- En el nuevo contexto de desaceleración económica y de adopción de medidas de austeridad fiscal, es necesario avanzar estrategias de rendición de cuentas que vigilen el cumplimiento de los estándares de protección de derechos económicos y sociales en el contexto de las distintas reformas fiscales emprendidas en la región. Existe abundante información sobre el impacto negativo de las medidas de austeridad sobre las mujeres,⁸⁷ a quienes afecta de manera desproporcionada porque los gobiernos desplazan sus obligaciones de cuidado de los enfermos, ancianos y menores a las mujeres y la carga de trabajo del hogar aumenta mientras las oportunidades en el mercado de trabajo se reducen. Estos impactos han sido analizados por organizaciones de derechos humanos como el Center for Economic and Social Rights (CESR) en alianza con organizaciones regionales y nacionales de justicia fiscal (INESC y Conectas) en otros países de América Latina.⁸⁸ Esas lecciones son clave para las potenciales acciones de protección de los derechos económicos y sociales de las mujeres en el contexto de contracción económica.

3.2.2 *Desigualdad étnico-racial y política fiscal*

En cuanto a la desigualdad por razón étnico-racial los diálogos se centraron en conocer la situación, retos y oportunidades de las comunidades indígenas y afrodescendientes. De acuerdo con la CEPAL, una de cada cuatro personas en 2014 en América Latina es indígena o afrodescendiente. En Ecuador, la tasa de pobreza de la población afrodescendiente es del 42%, mientras que para la población no afrodescendiente es del 27%. En Bolivia, el país con un mayor porcentaje de población indígena, la tasa de pobreza para esta población es del 42% en comparación con un 34% de la población no indígena. Lo propio ocurre en Perú donde la pobreza de la población indígena (26%) casi duplica a la de la no indígena (14%).⁸⁹

- *La población indígena y afrodescendiente tienen una sobrerrepresentación en los quintiles más bajos de ingresos y una muy baja participación en los más altos:* en Perú, por ejemplo, el 28% de los indígenas y el 20% de los afrodescendientes pertenecen al quintil más pobre de la población, en contraste con un 13% de la población no indígena ni afrodescendiente. En Ecuador, el 47% de los indígenas y el 34% de los afrodescendientes están entre el 20% más pobre, en comparación con el 22% para el resto de la población.⁹⁰ Sin embargo, los pocos estudios disponibles muestran que la política fiscal prácticamente no ha cambiado la desigualdad de ingresos y oportunidades por criterios étnico-raciales, ni tampoco la incidencia de la pobreza entre estos grupos poblacionales.⁹¹

- *Estas poblaciones viven en su mayoría en las zonas en que se ha concentrado la extracción de recursos naturales.* Los/las representantes de estos movimientos u organizaciones indígenas y rurales que participaron en los diálogos señalan que estas poblaciones han soportado los impactos sociales y ambientales de esta actividad, sin haber percibido sus beneficios. Las tendencias de la generación de recursos a través de la industria extractiva –y los incentivos fiscales que las impulsan– han generado impactos sobre estas poblaciones que no se ha visibilizado de manera suficiente, ni se incorporan dentro de los cálculos de pasivos sociales o ambientales para la toma de decisiones. Esto ha llevado a que la frontera extractiva se amplíe, con la aprobación de los gobiernos. Como alternativas, se ha planteado la posibilidad de otras trayectorias fiscales que minimicen los impactos ambientales y sociales sobre los territorios donde habitan estos grupos. En Ecuador, por ejemplo, tan solo con incrementar la tarifa del impuesto a las ventas sobre los 110 grupos económicos más grandes, podría obtenerse en 25 años 2.000 millones de dólares extras a lo que se piensa recaudar, en el mismo período de tiempo, por la explotación petrolera en el parque nacional del Yasuní.⁹²
- *Las zonas en las que viven estas y otras poblaciones rurales se caracterizan por su debilidad fiscal:* Las finanzas territoriales son muy débiles lo cual afecta la posibilidad de que a poblaciones que habitan en zonas periféricas se les garanticen sus derechos. En Perú, por ejemplo, las transferencias representan el 95% de los ingresos de gobiernos regionales; solo el 0,1% son ingresos tributarios propios. En el caso de los municipios, los ingresos tributarios representan apenas el 10% de los ingresos totales, siendo el impuesto predial el más representativo.⁹³
- *La recaudación y la inversión para implementar políticas inclusivas y de carácter inter-cultural y medioambiental se han hecho más visibles en algunos países de la región, pero es escasa en otros.* La necesidad de mayores recursos se plantea al lado de la necesidad de una acción estatal más decidida para detener la inversión que vulnera los derechos de los pueblos indígenas. Los Estados no han sido eficientes en enfrentar el costo de la contaminación ambiental, y las políticas tributarias apenas empiezan a incorporar algunas innovaciones en temas ambientales, tales como impuestos especiales a combustibles, emisiones de carbono y otros gases de efecto invernadero, multas por contaminación o cargas adicionales para contrarrestar el uso excesivo de fuentes hídricas, la generación de residuos, entre otras.⁹⁴ Los recursos movilizados para enfrentar el cambio climático y cumplir las contribuciones nacionalmente acordadas bajo el Acuerdo de París, además de no ser del todo transparentes en su medición, son todavía insuficientes.⁹⁵ El mecanismo de consulta previa se reconoce como importante para la participación de los pueblos indígenas y en algunos casos ha llamado la atención sobre las deudas en la protección de sus derechos. Sin embargo, se ha puesto en evidencia en los diálogos que la consulta no implica una participación efectiva en la toma de decisiones ('consulta sin participación'), y por lo tanto no cumple con la normas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, que establecen la obligación de los estados de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados antes de adoptar medidas que los afecten.⁹⁶
- *Una de las formas más patentes de exclusión que afecta a la población indígena y afrodescendiente ha sido la invisibilidad estadística de la que tradicionalmente ha sido objeto.* La generación de información demográfica y de la situación socio-económica se plantea como un primer paso necesario para la visibilización de las poblaciones afro-

descendientes en la política fiscal en la región. Se trata además de compromisos adquiridos en virtud del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2014) y del objetivo 17 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible). En Perú, por ejemplo, no existen estudios y metodologías para saber cuánto asigna el Estado para la población afrodescendiente.⁹⁷ Las brechas en la investigación y evidencia sobre la realidad socio-económica de dicha población en los países andinos pueden socavar las posibilidades de avanzar en la generación de propuestas para la inclusión de los derechos específicos de esta población en el diseño de las políticas fiscales.

Entre las oportunidades estratégicas en este campo se destacan las siguientes:

- Impulsar la **investigación** sobre los sesgos étnicos-raciales de la política fiscal y sobre posibles trayectorias fiscales que minimicen los impactos sociales y ambientales sobre estas poblaciones y los territorios que habitan. La atención de instancias regionales como la CEPAL y los procesos nacionales de visibilización de las estadísticas socioeconómicas de los pueblos indígenas y afrodescendientes en países como Perú, pueden sentar las bases para dicha agenda de investigación. Es necesario profundizar en la información sobre los recursos movilizados para enfrentar el cambio climático y mecanismos para incrementarlos que sean compatibles con los proyectos de vida de las comunidades. Parte de esos recursos pueden provenir de la cantidad de subsidios implícitos a fuentes de energía contaminantes, los cuales deben ser transparentados para promover una discusión pública sobre su pertinencia y continuidad. Asimismo, hay que ampliar el conocimiento sobre tributos ambientales correctivos y otros instrumentos que podrían incorporarse en el marco de reformas fiscales verdes, tal como ha sucedido con las experiencias exitosas de impuestos a botellas plásticas en Ecuador o a las bolsas plásticas en Colombia.⁹⁸

En el ámbito de la **incidencia política**, el establecimiento de vínculos entre la comunidad de justicia fiscal y los movimientos indígenas y afrodescendientes, podría fortalecer las agendas de estos movimientos al permitirles incorporar demandas explícitas en relación con la política fiscal y la forma en que esta los afecta. Para ello se hace necesario fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones y los pueblos indígenas y afrodescendientes para una participación activa en los espacios de debate y toma de decisiones en materia fiscal. Enfatizar el rol de la política fiscal sobre el desarrollo sostenible y el uso de los recursos, el cierre de brechas y desigualdades entre regiones y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de la población indígena y afrodescendiente son puntos de entrada clave para esta tarea. A su vez, es necesario crear coaliciones fuertes para vencer la poderosa oposición que pueden enfrentar las propuestas de reformas fiscales verdes.

- En materia de **participación** la discusión sobre consulta y licenciamiento social de actividades extractivas debe incluir obligaciones fiscales claras y exigibles, que cuenten con el consentimiento libre, previo e informado de estas comunidades.

3.3 Política fiscal y desigualdad política

La política fiscal de los países de la Región Andina sigue siendo el reflejo de sociedades muy desiguales, no solo en materia económica y social, sino también en la distribución del poder político. Se trata de una cultura del privilegio que impide avanzar hacia estructuras tributarias más progresivas. A los fenómenos de captura del interés público a través del lobby o de puertas giratorias,⁹⁹ se suma que la democracia fiscal en la región es precaria en comparación con otros países del sur de América Latina, lo cual se ve reflejado en el desarrollo incipiente de presupuestos participativos o veedurías ciudadanas en debates económicos. Amplios sectores del movimiento social (sindicatos, campesinos, mujeres, movimientos urbanos) no tienen voz en los espacios de toma de decisiones fiscales.

La transparencia, participación y rendición de cuentas son pilares de la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos y el acceso equitativo a las instancias de toma de decisiones y a los beneficios de dichas decisiones.

- *En la Región Andina, las grandes corporaciones y las élites económicas tienen un papel preponderante en la determinación del modelo tributario y las reformas fiscales.* Su capacidad de incidencia en los procesos legislativos genera una recaudación insuficiente de manera sistémica. La baja tributación de las empresas transnacionales en la región genera importantes pérdidas para los ingresos fiscales de los Estados y en consecuencia, estos disponen de menores recursos para la reasignación de la inversión pública. Desde la perspectiva técnica, lograr una tributación justa por parte de las empresas transnacionales y las élites económicas nacionales supone importantes desafíos. El diseño de estrategias de elusión fiscal suele rebasar las capacidades de las administraciones tributarias; adicionalmente, las empresas transnacionales se benefician de acuerdos marco que les eximen del pago de impuestos. Según lo manifestado en los diálogos, muchas veces las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) suelen pagar más impuestos que las grandes corporaciones como resultado -entre otras medidas- del arbitraje de la inversión, los tratados de protección de la inversión (tratados de expropiación indirecta) y los contratos de estabilidad tributaria, que han sido frecuentes en países como Perú y Colombia. Por ello, se hace necesario profundizar tanto en el estudio de las estrategias corporativas de elusión fiscal, como en las respuestas que pueden ofrecer la sociedad civil y las autoridades tributarias para contrarrestarlas.
- *Las jurisdicciones offshore y los flujos financieros ilícitos alimentan los fenómenos de corrupción, evasión, elusión y crimen organizado en la región que tienen un impacto negativo sobre la igualdad y los derechos de las poblaciones más vulnerables.* Los flujos financieros ilícitos y otros abusos transfronterizos representan fugas importantes de recursos en la región. Tan solo en el sector minero se estima que han significado pérdidas para el fisco de aproximadamente US\$ 110 millones de dólares en el periodo 2000-2014, lo que significa cerca de 1% de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas jurídicas en los países andinos.¹⁰⁰ Para ser coherente y efectiva, la agenda de justicia fiscal debe mostrar la estrecha conexión que existe entre este y otros fenómenos como la corrupción con paraísos fiscales y otras fallas de la tributación internacional. A su vez debe aprovechar las oportunidades estratégicas que plantea el Proyecto OCDE/G20

sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS) que incluye requisitos sobre los informes país por país que brindarán a las administraciones tributarias una visión global de las operaciones de las empresas multinacionales, ya que deberán indicar dónde se declaran los beneficios, los impuestos y las actividades económicas de las mismas.

- *Muchos de los déficits en el sistema de tributación o la política fiscal, tales como el escaso control a los flujos financieros ilícitos, la evasión en el impuesto a la renta personal o la elusión de corporaciones transnacionales, se deben a fallas de regulación internacional y no solo a problemas internos.*¹⁰¹ Así lo ha experimentado Colombia cuando intentó incluir a Panamá dentro de su lista interna de paraísos fiscales para establecer regulaciones más estrictas, lo cual dio paso a un grave conflicto diplomático. También Ecuador, al haber aprobado en referendo un pacto ético para evitar que funcionarios públicos mantengan su patrimonio en paraísos fiscales y al impulsar un debate internacional sobre la necesidad de nuevas reglas para la tributación internacional. Además, los países de la región han respaldado los intentos de llevar este debate a Naciones Unidas y crear un organismo global de gobernanza tributaria, los cuales han sido bloqueados por los miembros de la OCDE y el G20 en instancias como la Conferencia sobre Financiamiento del Desarrollo en Addis Ababa en 2015. Es necesaria una mayor conciencia de los límites que las reglas de la tributación internacional (tales como la tributación basada en la residencia de la entidad corporativa y el régimen de precios de transferencia) y otros ámbitos de política (como las regulaciones comerciales, de propiedad intelectual e inversiones) imponen a la política doméstica y avanzar en agendas comunes que les permitan a los países de la región recuperar parte de su soberanía fiscal y tributaria.
- *Otro aspecto central es la presión que las corporaciones ejercen respecto a la permanencia de sus inversiones.* Se argumenta que si un país de la región sube más la tasa de impuesto a la renta de las empresas saldrían a otros países. Aunque varios especialistas sostienen que las empresas no dejan de instalarse en un país porque la tributación sea alta,¹⁰² es necesario profundizar en el conocimiento y la incidencia para contrarrestar este mito tan influyente en el discurso político estatal en la región y para evitar que con el cambio en la situación económica y en la orientación política de los gobiernos se afiance una competitividad tributaria contraproducente para el interés público y los derechos humanos. Dado que las PYMES no tienen este mismo poder de negociación, enfrentan asimetrías que llevan a que sus perspectivas e intereses no sean tenidas en cuenta en los debates fiscales.
- *Un rol adicional de la tributación es su capacidad de reorganizar las relaciones de poder político y económico y crear condiciones para una participación más igualitaria.* En el dialogo organizado en Colombia, por ejemplo, algunos participantes señalaron la necesidad de aumentar el impuesto predial y modernizar los catastros municipales con el fin de desestimular el latifundio improductivo (incrementando los costos de la tenencia ociosa de tierras), para de esta forma disminuir el poder político de los terratenientes, un sector que se ha opuesto a distribuir más equitativamente la tierra y modernizar el campo. Estas medidas permitirían ordenar mejor el territorio, fortalecer las finanzas estatales a nivel municipal y contribuir a los acuerdos de paz firmados entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC. Sin embargo, por el hecho de que

los terratenientes tienen asiento o controlan los concejos municipales encargados de definir estas normas, este cambio ha sido políticamente inviable.¹⁰³ Este es un ejemplo que muestra que la persistencia de relaciones de poder muy asimétricas impide una tributación en pro de la equidad, lo que a su vez refuerza la desigualdad.

- *Los niveles de autonomía y capacidad de las administraciones tributarias son bajos.* De acuerdo con una comparación amplia de países realizada por la OCDE, Colombia tiene la tercera relación más baja de empleados de tiempo completo en su autoridad tributaria por número de ciudadanos en todo el mundo, inferior a la de cualquier país de las Américas.¹⁰⁴ Adicionalmente, los países de la región asignan pocos recursos a las entidades encargadas de recaudarlos. Aunque en ningún país del mundo los gastos totales de la administración superan el 0.4% del PIB, en Chile son del 0,1% del PIB y en Colombia del 0,08% del PIB, niveles por debajo de otros países de América Latina como Argentina y Brasil.¹⁰⁵ Las autoridades tributarias de la región tienen además serias limitaciones tecnológicas y en sistemas de información. Adicionalmente, pese a los procesos de modernización existen relaciones clientelistas y fenómenos de corrupción al interior que deterioran la capacidad de recaudación en favor de grupos de interés.¹⁰⁶
- *Contextos específicos como el de la transición en Colombia presentan oportunidades estratégicas para nivelar las desigualdades en el poder de decisión sobre la política fiscal.* Las oportunidades estratégicas para nivelar las desigualdades en el poder de decisión sobre la política fiscal están ligadas a las particularidades de los contextos nacionales. En Colombia, los resultados del proceso de paz y el contexto de posconflicto representa una oportunidad para impulsar reformas tributarias progresistas y fortalecer el poder de decisión de las comunidades en asuntos fiscales. En efecto, los acuerdos de paz plantean una estrategia de llevar el Estado a las regiones más afectadas por el conflicto mediante instrumentos participativos para la formulación de planes de desarrollo territorial. Esto requerirá fortalecer las capacidades comunitarias para aprovechar la apertura democrática en la gestión de asuntos económicos. Requerirá a su vez que las instituciones adapten sus modelos de gestión fiscal a modelos de democracia participativa. Paralelamente la afluencia de recursos de cooperación para financiar el posconflicto plantea desafíos en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas en el uso de dichos recursos. En Chile, por ejemplo, fue el contexto particular de las exigencias del movimiento estudiantil de reformas a la educación superior las que crearon las bases para la reforma tributaria estructural realizada en 2014, con la cual se dio un salto importante en materia de recaudo y progresividad.¹⁰⁷

3.4 Política fiscal y derechos humanos

Los países de la región bajo los tratados de derechos humanos internacionales y regionales --en particular del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Protocolo de San Salvador en el Sistema Interamericano- tienen la obligación de movilizar el máximo de los recursos de que disponen con el objetivo de realizar de manera progresiva los derechos económicos, sociales y culturales de la población sin discriminación alguna y protegiendo los contenidos mínimos esenciales de estos derechos. Tales obligaciones tienen implicaciones claras para la política fiscal. El ‘enfoque de derechos humanos’ se distingue de otros sobre la política fiscal, porque fortalece significativamente la *rendición de cuentas* en la toma de decisiones en materia fiscal. Aplicado a la justicia fiscal, abre oportunidades de transformar un discurso ideologizado sobre la política fiscal en uno centrado en derechos y obligaciones, contribuyendo a nivelar un campo caracterizado por fuertes desequilibrios: entre los intereses públicos y privados, entre los ciudadanos y sus gobiernos, entre las jurisdicciones económicamente poderosas y las menos poderosas, y entre las entidades corporativas frente a instituciones públicas débiles.

De manera reciente, ha ocurrido un importante desarrollo doctrinario y jurisprudencial del derecho internacional de los derechos humanos sobre la tributación y la movilización de los recursos fiscales. Un ejemplo es la aplicación de principios de igualdad y protección de éstos por tribunales nacionales, especialmente la Corte Constitucional de Colombia.¹⁰⁸ El desarrollo de metodologías para el monitoreo de las políticas fiscales¹⁰⁹ y la generación de evidencia sobre los impactos de las políticas fiscales injustas desde la sociedad civil, han puesto los derechos humanos en el centro del debate fiscal en la región.¹¹⁰

Al mismo tiempo, la creciente convergencia entre los activistas que abogan por la justicia fiscal y algunos sectores del movimiento de derechos humanos que trabajan por los derechos económicos, sociales y culturales, representa una oportunidad significativa para potenciar la agenda de justicia fiscal como parte de una apuesta más amplia por la igualdad y la justicia social. Un hito clave en esta convergencia entre comunidades en la región ha sido la reunión estratégica convocada en Abril de 2015 por CESR, Tax Justice Network, OXFAM, Latindadd, Global Alliance for Tax Justice y la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, que dio origen a una serie de colaboraciones entre organizaciones participantes en dicho evento. La visión de consenso sobre los vínculos entre la política fiscal y los derechos humanos generada en dicho evento ha quedado plasmada en *la Declaración de Lima sobre Justicia Tributaria y Derechos Humanos*, una carta de propósitos y principios que expresa la convicción compartida sobre las articulaciones conceptuales y prácticas de la política fiscal y los derechos humanos.¹¹¹

Las siguientes características definen la relación entre la política fiscal y los derechos humanos en la Región Andina:

- *La movilización de recursos es insuficiente para cerrar la brecha de desigualdad y garantizar los derechos.* Factores como la baja presión tributaria, la corrupción, la evasión, la elusión, la informalidad, los tratamientos preferenciales y la debilidad de las autoridades

tributarias generan pérdidas cuantiosas de recursos que podrían servir para que los Estados financien las políticas para garantizar los derechos. La CEPAL estima que para lograr erradicar la pobreza y el hambre, lograr acceso universal a salud y educación primaria universal en América Latina (los objetivos de desarrollo sociales de la Agenda 2030) se requerirían recursos anuales del orden de 195 mil millones de dólares, cifra inferior a los cerca de 340 mil millones de dólares que se estima se perdieron en 2015 producto de la evasión tributaria.¹¹² Estas pérdidas de recursos y lo que significan en términos de derechos sociales que se dejan de garantizar también se puede apreciar en los países de la Región Andina. En Colombia, por ejemplo, la Procuraduría General ha estimado que las pérdidas por corrupción ascendieron a 22 billones de pesos anuales, es decir, un monto superior al que aspira a recaudar la reforma tributaria realizada en 2016.¹¹³ Tan solo un episodio reciente de corrupción, el de la Refinería de Cartagena, ha implicado pérdidas por 8,5 billones de pesos de acuerdo con la Contraloría General, con lo que podrían construirse 600 mil viviendas gratis y reducir a la mitad el déficit de viviendas nuevas en el país.¹¹⁴

- *Los Estados no tienen en cuenta los principios de derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas fiscales en la región.* Las políticas fiscales hasta ahora no han sido coherentes con los propósitos de corrección de las desigualdades y los déficits en derechos en la región. Se han guiado principalmente por propósitos netamente recaudatorios y en general han sido tímidas en recolectar recursos con mayor equidad y en movilizarlos para áreas prioritarias dentro de una agenda de derechos. Por ejemplo, en contra de la equidad, el 82% del recaudo proyectado por el Gobierno colombiano con la reforma del 2016 provendrá de impuestos indirectos, en lugar de optar por impuestos progresivos que permitan cerrar las brechas.¹¹⁵ En Perú, el nuevo gobierno plantea un aumento del impuesto de renta corporativo, pero paralelamente un descuento a las grandes deudas tributarias y la amnistía a capitales no declarados.¹¹⁶ Una tributación progresiva sigue siendo una tarea pendiente para cumplir el deber de movilizar hasta el máximo de los recursos disponibles para garantizar los derechos, de forma no discriminatoria.

Adicionalmente, los mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas a lo largo del ciclo de vida de las políticas fiscales son incipientes, lo cual se refuerza por procedimientos poco transparentes, participativos y restrictivos de la deliberación pública en la realización de reformas. En Colombia la reforma tributaria de 2016 se tramitó de manera precipitada en el Congreso para cubrir el hueco fiscal, incrementando la desconfianza ciudadana; en Perú se ha planteado realizar la reforma tributaria mediante el uso de facultades legislativas delegadas al Ejecutivo.¹¹⁷

- *Las políticas emergentes de austeridad representan una amenaza para los derechos humanos.* En lugar de transformar sus regímenes impositivos para obtener ingresos suficientes de manera progresiva, algunos de los gobiernos de la región están empezando a equilibrar sus finanzas a través de recortes regresivos a la salud, la educación, los derechos laborales, la protección social e incluso una restricción de la inversión en las administraciones tributarias que son fundamentales para asegurar ingresos sostenibles a lo largo del tiempo. Durante 2015 y 2016, con excepción de Chile, se produjeron ajustes como resultado de la caída en los ingresos públicos provenientes del sector

extractivo. En el Perú se respondió al choque externo con la reducción de impuestos, lo que redundó en una ampliación del déficit fiscal.¹¹⁸ En este contexto, los estándares y directrices desarrollados por los Comités de vigilancia de derechos humanos de Naciones Unidas durante la crisis global reciente, ofrecen una oportunidad para frenar la adopción arbitraria de recortes presupuestales, y exigir el cumplimiento de las directrices emitidas por dichos organismos para una toma de decisiones más responsable que asegure los derechos humanos y la sostenibilidad de la política social.¹¹⁹

Las organizaciones de la sociedad civil aún no han incorporado sustantivamente la austeridad fiscal en sus análisis y estrategias de acción en la Región Andina. Dado que, a diferencia de Brasil¹²⁰ y otros países de América Latina, los países de la Región Andina aún no han recurrido todavía a recortes drásticos y al desmantelamiento de sus políticas sociales como reacción a la crisis, se abre una ventana de oportunidad para exigir que los Estados de la región evalúen de manera exhaustiva todas las alternativas posibles para la movilización de recursos –antes de recurrir a recortes presupuestales del gasto social. También para desarrollar, en el corto plazo, una alianza crítica de organizaciones, expertos/as, movimientos sociales y sindicatos que coloquen los argumentos de derechos humanos en el debate de las reformas fiscales en curso en Perú y Colombia así como en los demás países andinos. Para ello será necesario generar análisis sobre las medidas fiscales específicas que contradicen las normas de derechos humanos y construir evidencia rigurosa sobre las opciones que tienen los estados de generar recursos, por ejemplo, corrigiendo la elusión y evasión fiscal y reduciendo los privilegios fiscales. Adicionalmente, habrá que utilizar la capacidad de litigio instalada en las organizaciones de la región para desafiar tales prácticas ante instancias judiciales y cuasi judiciales a nivel nacional, regional o global.

El potencial del enfoque de derechos humanos fue reconocido ampliamente por los participantes en los diálogos realizados, y se formularon una serie de propuestas para el fortalecimiento de los vínculos entre los derechos humanos en el ámbito fiscal.

- *En materia de fortalecimiento de capacidades sobre los principios procedimentales (transparencia, acceso a información y participación)* se planteó la necesidad de capacitar a las comunidades de justicia fiscal, de derechos humanos, a periodistas de investigación y al movimiento social en general en el uso efectivo de argumentos, herramientas y mecanismos de derechos humanos aplicables a la política fiscal. De igual forma, se señaló la posibilidad de desarrollar, compilar y difundir herramientas metodológicas para permitir el monitoreo de la política fiscal desde la perspectiva de los derechos humanos.
- *En cuanto al fortalecimiento de la agenda de derechos humanos en los debates de reforma fiscal*, se señaló la importancia de la articulación y sistematización de las obligaciones de los Estados respecto a la movilización del máximo de sus recursos disponibles para hacer plena y progresivamente efectivos los derechos económicos, sociales y culturales. Se propuso un cruce de saberes entre la comunidad de derechos humanos y de justicia fiscal. Por ejemplo, en el análisis de los impactos potenciales de las políticas tributarias injustas, la argumentación de derechos humanos fortalecería

las estrategias de incidencia de los movimientos sociales. Este enfoque es igualmente relevante en la generación de evidencia de las violaciones producidas por la falta de esfuerzos de política para generar recursos, así como de los impactos discriminatorios de los tributos. Igualmente se planteó la importancia de que estas obligaciones y principios sirvan de referente para la definición de las políticas de los gobiernos de la región y que se generen estrategias de incidencia para que éstas sean incorporadas en la perspectiva de instituciones multilaterales influyentes en el diseño de las políticas fiscales, tales como la CEPAL, la OCDE, el BID, el Banco Mundial o el FMI. Se destacó la importancia de la inclusión reciente del enfoque de derechos humanos en la agenda de las redes de justicia fiscal (p.ej., Latindadd) y la necesidad de fortalecer la cooperación entre las organizaciones de derechos humanos en las campañas que adelantan actores como la Red de Justicia Fiscal en América Latina y el Caribe (p.ej., en la campaña Que las Transnacionales Paguen lo Justo) u OXFAM (Campaña Iguales).

- *En el monitoreo y exigibilidad en la rendición de cuentas de las políticas fiscales, se destacó la importancia de construir entre las organizaciones sociales, las capacidades de monitoreo de las políticas públicas, incluida la política fiscal, así como el potencial del litigio estratégico para desafiar políticas incompatibles con las obligaciones en derechos humanos a nivel nacional.¹²¹ Existe también un interés creciente en cuestionar ante instancias regionales e internacionales, la responsabilidad extraterritorial de otros Estados y de las corporaciones en abusos fiscales que obstaculizan la movilización de recursos para garantizar los derechos en los países de la región andina. Igualmente, se señaló la posibilidad de explorar los mecanismos de rendición de cuentas de la Agenda 2030 para el seguimiento de la acción de los Estados de la Región Andina frente a sus obligaciones en derechos humanos, explícitamente incorporadas en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).*
- *Existen propuestas emergentes para el uso de la tributación como un mecanismo para corregir factores sociales que pueden afectar directamente el goce de ciertos derechos. Se advierte una tendencia entre las organizaciones sociales a promover los llamados “impuestos correctivos”, los cuales se orientan a disuadir el consumo o la producción de bienes que pueden afectar derechos como la salud o los derechos ambientales –por ejemplo, los impuestos a las bebidas azucaradas, al tabaco o a los combustibles fósiles. Sin embargo, los intereses corporativos detrás de la producción de esta clase de bienes, ha dificultado su adopción o implementación. Por ejemplo en Colombia, el lobby de estos sectores logró la eliminación del impuesto a las bebidas azucaradas de la reforma tributaria de 2016, pese a la existencia de sólidos argumentos técnicos.¹²²*

4. Una hoja de ruta para una política fiscal con justicia e igualdad

Tanto el diálogo regional como los diálogos nacionales llevados a cabo en Lima y Bogotá, demuestran que en la región existe un contexto propicio y un acumulado importante de iniciativas para una reforma estructural de la política fiscal pero también riesgos de que las reformas fiscales prioricen el ajuste fiscal y la austeridad en el gasto público.

Existe una **visión compartida** entre las organizaciones de la sociedad civil y expertos/as consultados, respecto al gran reto que supone lograr políticas fiscales justas y progresivas en la región Andina y la necesidad de generar una estrategia multidimensional que transforme el discurso, los objetivos y contenidos de la política fiscal a través de la consolidación de acuerdos y alianzas entre grupos trabajando a distintos niveles de influencia política y movilización social y con diversos enfoques, pero con objetivos comunes. El proceso de consulta y diálogos que han precedido a este informe contribuye a ese objetivo al abordar el estado de los debates de la región, los enfoques en juego, las iniciativas, acciones y estrategias propuestas por las distintas partes, las alianzas, redes y actores comprometidos en esta tarea.

De este ejercicio de mapeo emerge **una hoja de ruta** para guiar los esfuerzos dirigidos a lograr reformas fiscales progresivas centradas en la igualdad y los derechos humanos. Esta se articula alrededor de cuatro **objetivos estratégicos**:

a) **Transformar el discurso tradicional sobre la política fiscal:** Integrando objetivos de igualdad (económica y social) y de derechos humanos en el debate fiscal, utilizando mecanismos para la rendición de cuentas a nivel de políticas y legales; desmontando los discursos ortodoxos, mediante la generación de conocimiento para la transformación del pensamiento predominante sobre el rol de la política fiscal en la redistribución de los recursos naturales y financieros en la región.

b) **Conectar las estrategias locales, regionales y globales:** Generando agendas con la participación de actores nacionales, regionales y globales que actúen en diversos espacios de rendición de cuentas desde el espacio local al global; incidiendo en los debates sobre gobernanza tributaria e incluyendo de manera efectiva a los movimientos de mujeres, movimientos indígenas, afrodescendientes y otros sectores o colectivos con escasa representación en estos espacios.

c) **Construir alianzas entre movimientos** por el desarrollo sostenible, la justicia fiscal y los derechos humanos; principalmente en el marco de la financiación para el desarrollo (y de la Agenda 2030) generando plataformas de acción conjunta que trabajen por los derechos humanos, la igualdad y la justicia fiscal, con el objetivo de avanzar en un modelo de desarrollo sostenible, incluyente y centrado en los derechos.

d) **Fortalecer las capacidades y generar recursos** de la sociedad civil de la Región Andina consolidando una comunidad de práctica (interdisciplinaria e inter-movimientos), y generando herramientas y marcos de análisis que incluyan los intereses de los diversos movimientos que trabajan por políticas fiscales más justas.

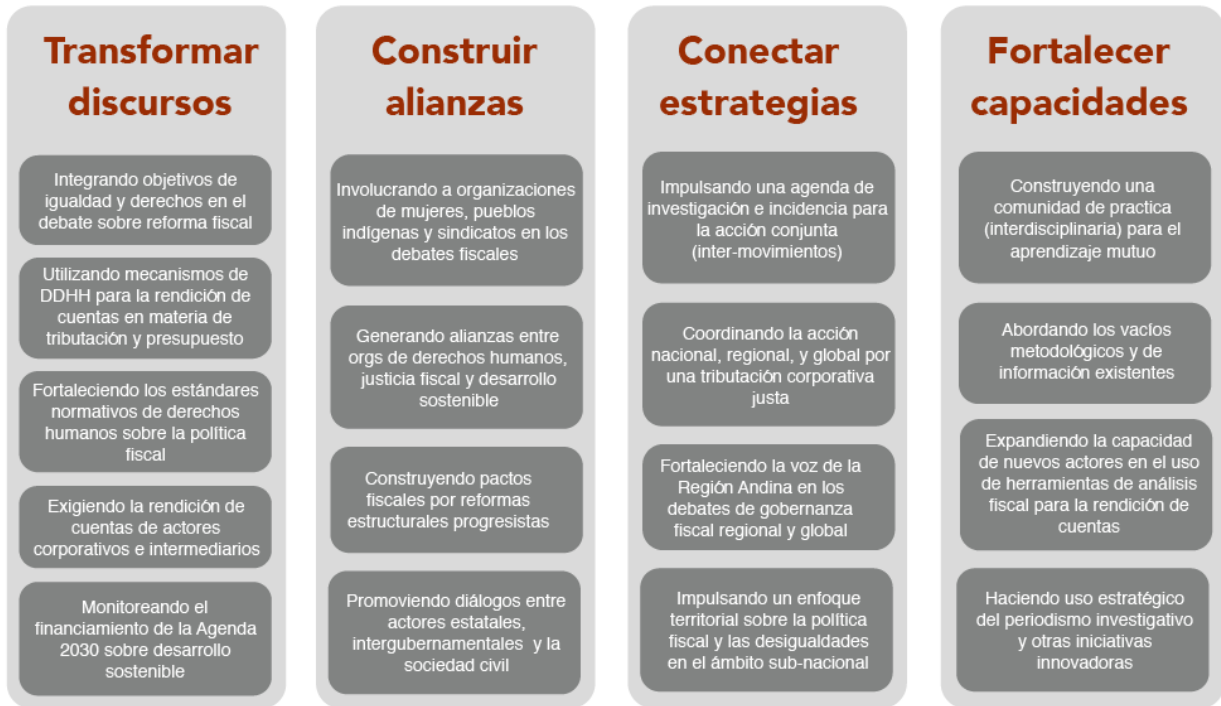
Gráfico 6: Ejes de acción y objetivos de la sociedad civil



Oportunidades, estrategias e iniciativas.

Uno de los ámbitos de exploración en los diálogos y la investigación complementaria consistió en identificar, bajo los distintos ejes temáticos y estratégicos, iniciativas en curso, así como ideas y propuestas que presentan oportunidades para avanzar en los objetivos arriba descritos. El gráfico siguiente resume de manera sucinta las principales tendencias marcadas por las propuestas identificadas. Teniendo en cuenta las diferencias significativas en el estado del debate fiscal en la región, y entre los dos contextos nacionales en los que los diálogos se concentraron de manera predominante, en el Anexo 2 se presenta de manera más detallada una serie de propuestas específicas aplicables al ámbito de la Región Andina, así como para Colombia y Perú.

Gráfico 7: Propuestas para el logro de los objetivos



Para concluir, existe una diversidad de enfoques e iniciativas entre los actores de la sociedad civil en el campo de la política fiscal y su relación con los derechos humanos y el desarrollo sostenible, muchas de las cuales convergen ya en plataformas de colaboración a nivel nacional, regional y global. Con base en una serie de diálogos participativos, este informe ha realizado un diagnóstico de los debates, los actores y las iniciativas que están transformando el campo de la justicia fiscal, los derechos y el desarrollo, a través de una agenda cada vez más convergente para enfrentar las desigualdades y los déficits en derechos en la Región Andina.

El contexto en el que se produce este mapeo no puede ser más oportuno. El agotamiento del modelo extractivo ha planteado un escenario propicio para repensar el rol de la política fiscal y abrirle paso a reformas estructurales progresivas que avancen hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible. Para ello es importante evitar el riesgo de estancamiento o de medidas fiscales regresivas o netamente recaudatorias. Este informe habrá cumplido su propósito, si los hallazgos que contiene encuentran un campo fértil entre las organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y sindicales y otros actores regionales que trabajen alrededor de las cuatro dimensiones de cambio identificadas en este proceso, para asegurar una movilización de recursos que permita garantizar los derechos humanos y enfrentar decididamente las desigualdades en la Región Andina.

Referencias

- ¹ Estos diálogos fueron convocados en conjunto con organizaciones aliadas en la región, en particular con la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, la Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos -Latindd, la Red de Justicia Tributaria, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia, el Grupo Nacional de Presupuesto Público y OXFAM Perú. A ellas, agradecemos su contribución a este proceso y la interlocución permanente. El contenido y elaboración de este informe es de entera responsabilidad de CESR.
- ² CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. LC/G.2690(MDS.1/2). Santiago. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf
- ³ Bárcena, A y Prado, A (2016). *El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL. 1ª edición. Buenos Aires: Siglo XXI. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40120/ElImperativodelaIgualdad.pdf?sequence=1>
- ⁴ Durand, F. 2016. *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. OXFAM. Disponible en: http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1310.pdf;
- ⁵ La carta puede consultarse en http://www.cesr.org/sites/default/files/ES_Lima_Declaration_on_Tax_Justice_and_Human_Rights-Final-signup.pdf
- ⁶ CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140). Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>, recuperado el 23 de diciembre de 2016.
- ⁷ Altomonte, H; Sánchez, R (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe* (LC/G.2679-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/S1600308_es.pdf?sequence=1, recuperado el 11 de mayo de 2017.
- ⁸ En respuesta a la solicitud de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por parte de integrantes de la comunidad indígena Wayúu en el departamento de La Guajira a raíz de la muerte de varios niños y niñas por causas asociadas a desnutrición, el Estado colombiano señaló la imposibilidad económica y técnica de brindar suministro de agua para cada una de las comunidades afectadas debido a su dispersión espacial y las condiciones geográficas. También argumentó estar realizando esfuerzos para investigar el delito de peculado por apropiación, respecto a la contratación de los programas de nutrición para los niños indígenas del departamento y otros presuntos “malos manejos de los recursos destinados a la atención de la primera infancia”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 60/2015, Medidas cautelares No. 51/15. Asunto niñas, niños y adolescentes de las comunidades de Uribía, Manaure, Riohacha y Maicao del pueblo Wayúu. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC51-15-Es.pdf>
- ⁹ En su revisión de la situación de los derechos sociales en Chile en 2015, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acogió con satisfacción la reforma educativa iniciada por el Estado chileno, pero señaló su preocupación porque “la escasez de recursos y la, en ocasiones baja calidad de la educación pública, siga provocando una alta segregación y discriminación por razones socioeconómicas, limitando así la movilidad social”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015). Pár. 30. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile. E/C.12/CHL/CO/4. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW%2bAlqOml1btoJd4YxREVf2VLpsynEQ14MrIM81mGrQY8i6Ffm4Xu53oEyZ9iXXvgu%2fuulQCVpATThiVh8Lj2IM462mJWej7kbsv1WCy3Fa4>
- ¹⁰ Defensoría del Pueblo de la República del Perú (2011). “Quinto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres Segunda Supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales”. Serie Informes de Adjuntía- Informe N° 004-2012-DP/ADM. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/V-reporte-lío.pdf>
- ¹¹ Por políticas fiscales contracíclicas se entienden aquellas que permiten generar ahorros en los períodos de mayor crecimiento económico para impulsar la economía en los períodos de contracción. Para esta y otras definiciones de términos puede consultarse el Glosario al final del documento.
- ¹² CEPAL (2016). *Panorama Social de América Latina, 2015*. (LC/G.2691-P), Santiago, 2016. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf
- ¹³ Sobre la persistente desigualdad en la región y sus consecuencias ver: CESR, ACIJ, CELS, Dejusticia, Fundar, IBP, INESC (2017). “Una política fiscal justa para combatir la pobreza y garantizar los derechos humanos en las Américas”, documento enviado a la CIDH como comentario a su reporte sobre Pobreza y Derechos Humanos, disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_914.pdf, recuperado el 11 de mayo de 2017. La literatura sobre las consecuencias negativas de la desigualdad es abundante, al respecto ver: CESR (2016). From Disparity to Dignity. Tackling Economic Inequality through the Sustainable Development Goals, disponible en: http://www.cesr.org/sites/default/files/disparity_to_dignity_SDG10.pdf; Atkinson, A (2015). *Inequality: What Can Be Done?* Harvard University Press: Londres; Stiglitz, J. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divide Society Endangers Our Future*, Nueva York, Norton; IMF (2015). “Causes and Consequences of income inequality. A global perspective”, disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>; World Bank (2016). “Taking on inequality: Poverty and Shared Prosperity”, disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>; Ostry, J., A. Berg y C. Tsangarides (2014). “Redistribution, inequality and growth”, IMF Staff Discussion Note, No SDN/14/02, Washington, D.C., International Monetary Fund -IMF.
- ¹⁴ CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad* (LC/L.4140).. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>, recuperado el 23 de diciembre de 2016, pág. 9.
- ¹⁵ CEPAL (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* (LC/PUB.2017/6-P). CEPAL: Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/39939-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2016-finanzas-publicas-desafio-conciliar>, recuperado el 11 de mayo de 2016, pág. 12.
- ¹⁶ CEPAL (2017) Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Desafíos para la movilización de recursos (LC/FDS.1/4). CEPAL: Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41169/S1700216_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y, recuperado el 11 de mayo de 2016.
- ¹⁷ Colombia y Venezuela fueron los primeros países de la región andina en informar sobre sus progresos en la implementación de la Agenda 2030 ante el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas en Nueva York en 2016. Perú será el siguiente país en hacerlo en julio de 2017.
- ¹⁸ Arenas de Mesa, A (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P). Comisión Económica para América Latina y Banco Interamericano de Desarrollo: Santiago de Chile, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf, recuperado el 15 de enero de 2017.

- ¹⁹ *Ibíd.* Arenas de Mesa, A. (2016) *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, pág. 2.
- ²⁰ *Ibid.* Arenas de Mesa, A. (2016) *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, pág. 21
- ²¹ OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017, OECD Publishing: Paris, disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr, págs. 97-102
- ²² Stein, E.; Caro, L. (2013) "Ideology and taxation in Latin America". IDB Working Paper No. IDB-WP-407. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2330185> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2330185>
- ²³ Servicio de Rentas Internas (2012). "Una Nueva Política Fiscal para el Buen Vivir. La equidad como soporte del pacto fiscal". Documento Cofinanciado por la GIZ por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo del Gobierno Federal de Alemania.
- ²⁴ Banco Mundial (2015). "Chile: Efectos distributivos de la Reforma Tributaria de 2014", Washington D.C.
- ²⁵ Valdés, M (2017). "Reducing Inequality in Latin America: The Role of Tax Policy". Routledge. New York.
- ²⁶ *Op cit* Arenas de Mesa, A. (2016) *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, pág., 97
- ²⁷ De acuerdo a la encuesta Latinobarómetro 2016, la creencia de que es justificable evadir impuestos ha registrado aumentos de manera continua desde 2011. Esto significa que los latinoamericanos están hoy más abiertos a la evasión fiscal que hace 5 años. Además, en una escala de 1 a 10, la disposición a pagar impuestos por mejorar la infraestructura regional fue de 3,8 en América Latina. Corporación Latinobarómetro (2016). "Informe 2016", disponible en <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>, recuperado el 11 de mayo de 2017.
- ²⁸ Actualicese.com (2017). "Corrupción y reforma tributaria causan la desconfianza en los consumidores: Bolsa Mercantil de Colombia", disponible en: <http://actualicese.com/actualidad/2017/02/16/corruccion-y-reforma-tributaria-causan-la-desconfianza-en-los-consumidores-bolsa-mercantil-de-colombia/>, recuperado el 11 de mayo de 2017
- ²⁹ Ojo Público (24 de noviembre de 2016) "El Ministro Thorne nos pidió no promulgar la norma contra la elusión tributaria". Disponible en: <https://ojo-publico.com/333/ministro-thorne-nos-pidio-no-promulgar-norma-contra-la-elusion-tributaria>
- ³⁰ *Op. cit.*, Arenas de Mesa, A. (2016) *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, pág. 165-166
- ³¹ Fuentes Knight, J. (2015). *Rendición de cuentas*. F&G Editores: Guatemala.
- ³² *Op. Cit.*, Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, pág. 144.
- ³³ Ver CEPAL (2015). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2015. Dilemas y espacios de políticas*, pág. 11; Red por la Justicia Tributaria en Colombia (2015). *Fin del auge petrolero y crisis económica colombiana: causas, responsables y propuestas*, págs. 11-15; Presentación de participante en el diálogo de Bogotá, ex funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN (2016). Los diálogos se desarrollaron bajo reglas de confidencialidad en las intervenciones, por ende se mantiene la reserva de su nombre.
- ³⁴ Ver. Durand, F (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. OXFAM. Disponible en: http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1310.pdf; Ardanaz M y Scartascini C (2011). "Why don't we tax the rich? Inequality, Legislative Malapportionment and Personal Income Taxation around the World". Inter-American Development Bank. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-282. Disponible en: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/36555179.pdf>
- ³⁵ CESR & Christian Aid (2014). "A post 2015 Fiscal Revolution". Human Rights Policy Brief. Disponible en: <http://www.cesr.org/sites/default/files/fiscal.revolu.on.pdf>
- ³⁶ Comité de Derechos del Niño (2016), Comentario General No.19 Sobre Gasto Público para la Realización de los Derechos de los Niños (CRC/C/GC/19); Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, U.N. Doc. A/HRC/26/28 (May 22, 2014) (by Magdalena Sepúlveda Carmona); Letter from Ariranga G. Pillay, Chairperson, Comm. on Economic, Social and Cultural Rights to All State Parties to the ICESCR (May 16, 2012), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>
- ³⁷ CESR, ACIJ, CELS, Dejusticia, Fundar, IBP, INESC (2017). "Una política fiscal justa para combatir la pobreza y garantizar los derechos humanos en las Américas", documento enviado a la CIDH como comentario a su reporte sobre Pobreza y Derechos Humanos, disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_914.pdf
- ³⁸ Al respecto puede consultarse: Dejusticia (2016). "Intervención en demanda contra artículo que establece el impuesto al consumo", disponible en: <https://www.dejusticia.org/ligacion/intervencion-en-demanda-contra-articulo-que-establece-el-impuesto-de-consumo/>, recuperado el 11 de mayo de 2017; Uprimny, R., & Guarnizo, D. (2008) "¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana". *Direitos Fundamentais e Justiça*, No. 3, Abr/Jun; Chaparro, S. (2014). *Presupuesto, derechos humanos y control judicial: una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ³⁹ OXFAM & CEPAL (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo (LC/L.4159)*. Santiago de Chile, disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf; Poder Ciudadano, Latindadd y SOMO (2015). *Justicia Tributaria en América Latina. Estado de situación en la región*. <http://www.justiciafiscal.org/wp-content/uploads/2015/11/79929416-Justicia-Tributaria-en-America-Latina.pdf>
- ⁴⁰ Almeida, M. (2014). *Experiencias internacionales en transparencia fiscal. Serie Macroeconomía del Desarrollo 146*. CEPAL. LC/L.3765. Disponible en: <http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20coeditadas%20por%20AECID/Experienciasinternacionalescepal.pdf>
- ⁴¹ PROETICA (2013). *Octava encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2013-Informe final*. Lima: PROÉTICA
- ⁴² OCDE (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Editions OCDE, París. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264266391-es>, pág. 52.
- ⁴³ *Op. cit.*, Defensoría del Pueblo de la República del Perú (2011). "Quinto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres Segunda Supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales"
- ⁴⁴ Kumar, C. (2014). *Tax and Development. A scoping study of funding opportunities*. Transparency and Accountability Initiative. Open Society Foundations.
- ⁴⁵ *Op.cit.*, OCDE (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, pág. 24

⁴⁶ Ibid., pág. 33.

⁴⁷ Los ingresos que el Estado deriva del sector extractivo provienen principalmente de tres fuentes: la utilidad de las empresas públicas, el impuesto sobre la renta a las empresas y los pagos de regalías. No obstante, dado que esas fuentes de ingresos no provienen normalmente de impuestos sobre los dividendos ni ingresos de capital de particulares o de familias (excepto de la labor de los trabajadores de esos sectores) el efecto en la equidad de los impuestos a este sector es muy limitado. Podrían tener, sin embargo, efectos importantes para financiar el gasto social progresivo, pero la dependencia frente al sector plantea graves problemas de sostenibilidad (ver sección 1).

⁴⁸ Alvaredo F, Barnes A, Piketty T and Saez E (2013). "The Top 1 percent in international and historical perspective". Working Paper 19075. National Bureau of Economic Research; Persson, M (1995). "Why are Taxes So High in Egalitarian Societies?". The Scandinavian Journal of Economics 97 (4): 569-580; Benabou, R (1996). "Unequal Societies" NBER Working Paper 5583. National Bureau of Economic Research, Inc.

⁴⁹ Op.cit., CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, pág. 46.

⁵⁰ OXFAM (2016). *Justicia tributaria y desigualdad en el Perú: nuestro futuro en riesgo*. Documento de trabajo Perú No. 3. Disponible en: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Justicia%20tributaria%20y%20desigualdad.pdf

⁵¹ Op.cit., CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, pág. 73.

⁵² Ávila, J. y Cruz, Á. (2015). Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas, 2007-2012. Documento Web 057. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales: Bogotá. Disponible en: http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documents/Cuadernos/Colombia_Estimacion_de_la_Evasion_del_Impuesto_de_Renta_Personas_Juridicas_2007_2012.pdf, pág. 44.

⁵³ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria en Colombia (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. <http://www.larepublica.co/sites/default/files/larepublica/Informe%20Final.pdf/>. Pág. 64.

⁵⁴ Op.cit., OCDE (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, pág. 28.

⁵⁵ Ibid., OCDE (2017), pág. 34.

⁵⁶ Aunque existe la posibilidad teórica de que un aumento de impuestos indirectos –pese a su carácter regresivo- genere mejoras en la igualdad si se acompaña de otras medidas fiscales progresivas –lo cual se conoce como la *paradoja de Lambert-*, la evidencia muestra que esto solo ocurriría en la Región Andina bajo las condiciones actuales en Chile, mientras que en Perú y en Colombia la desigualdad incrementaría. Ver OECD (2015), *In it Together: Why less inequality benefits all*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>, pág. 330. De hecho, estudios del FMI estiman que los aumentos del IVA en países de ingresos bajos en los últimos 20 años han estado asociados con incrementos en la desigualdad que tienden a amplificarse con el tiempo. Ver Fabrizio, S et al. *Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries* (2017). IMF Staff Discussion Note, pág. 13.

⁵⁷ Op.cit., Ardanaz, M. (2011). "Why don't we tax the rich? Inequality, legislative malapportionment, and personal income taxation around the world."

⁵⁸ Op.cit., CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, pág. 57

⁵⁹ El Tiempo (2015) "Solo el 12% de empresas en el país pagan impuestos de renta". 22 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/informalidad-en-colombia-empresas-que-realizan-pago-de-impuestos-en-el-pais/16437675>, recuperado el 11 de mayo de 2017.

⁶⁰ Op.cit., Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria en Colombia (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*, pág. 41.

⁶¹ Ibidem.,

⁶² Hanni, M.; Martner, R. y Podestá, A. (2015). "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina". Revista CEPAL 116, agosto 2015. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/20195/original/El_potencial_redistributivo_de_la_fiscalidad_en_America_Latina.pdf?1468313075, pág. 24.

⁶³ OCDE/CIAT/IDB (2016). *Taxing wages in Latin America and the Caribbean*. OECD Publishing. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>

⁶⁴ Abeles, M., Amarante, V., y Vega, D. (2014). "Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina". 1990-2010. Revista Cepal 114, diciembre 2014. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37435/RVE114Amaranteetal_es.pdf;jsessionid=0A7ADA00770B3ADD2F4CFA7F382F4676?sequence=1

⁶⁵ Ver <http://www.commitmentoequity.org/>

⁶⁶ CESR (2014). "The Opera Framework. Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights". Disponible en: http://www.cesr.org/sites/default/files/the.opera_framework.pdf

⁶⁷ La iniciativa está en curso e involucra a varias organizaciones de la región. Para un marco de análisis sobre transparencia en exenciones fiscales ver IBP (2011). "Guía para la Transparencia en las Finanzas Públicas. Buscar más allá del presupuesto central". Disponible en: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Transparency-Guide-2-Tax-Expenditures-Spanish.pdf>

⁶⁸ Rudas, G. (2014). "La bonanza minera en Colombia: bendición o maldición?" Harvard Review of Latin America. Winter 2014. Disponible en: <https://revista.drclas.harvard.edu/book/la-bonanza-minera-en-colombia-%C2%BFbendicion%C3%B3n-o-maldicion%C3%B3n-0>, recuperado el 11 de mayo de 2017.

⁶⁹ Op. cit., OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, p. 25.

⁷⁰ CEPAL (2016) *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf.

⁷¹ Stotsky, J. (2016). *Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes*. IMF, Working Paper Research Department and Strategy, Policy, and Review Department. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16149.pdf>

⁷² Ibid., pág. 23-42.

- ⁷³ Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (2013). Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe anual 2012. Santiago de Chile. LC/G.2561/Rev.1
- ⁷⁴ Congreso de la República del Perú. Ley No. 29083. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/sectr_publ/presu_2007/ley29083.pdf
- ⁷⁵ Ver Pazos, M. y Rodríguez, M. (2010). "Fiscalidad y equidad de género". Documento de Trabajo No. 43. Fundación Carolina. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT43.pdf>, pág. 72-77; Coello, R y S. Fernández Cervantes (2013) Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuesta para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien. La Paz: ONU Mujeres.
- ⁷⁶ OCDE (2016). "Taxing wages in Latin America and the Caribbean". Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/ocd/taxation/taxing-wages-in-latin-america-and-the-caribbean-2016_9789264262607-en#.WGVofPhDIU
- ⁷⁷ Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Montevideo, 25 a 28 de Octubre de 2016, *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. <http://conferenciamujer.cepal.org/13/es/documentos/estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco-desarrollo>
- ⁷⁸ Bidegain, P. & Enriquez, C. (2016). "Agenda 2030: A bold enough framework towards sustainable, gender-just development?" Gender & Development Volume 24 Issue 1 The Sustainable Development Goals. DOI 10.1080/13552074.2016.1142227
- ⁷⁹ Moreno, N.; Plazas, V. (2015). "Política Fiscal y Género. Que no se descargue la crisis sobre las mujeres". Red de Justicia Tributaria. Disponible en: <http://justiciatributaria.co/blog/2015/11/25/politica-fiscal-y-genero-que-no-se-descargue-la-crisis-sobre-las-mujeres/>
- ⁸⁰ Pazos, M. y Rodríguez, M. (2010). "Fiscalidad y equidad de género". Documento de Trabajo No. 43. Fundación Carolina. Disponible en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT43.pdf>, pág. 72-77
- ⁸¹ Coella, R. & Fernández, S. (2014). "Política fiscal y equidad de género en Bolivia". ONU Mujeres y Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo. No. 9. Septiembre de 2014 CEDLA: La Paz.
- ⁸² INMUJERES y ONU Mujeres (2015). "Experiencias internacionales en la elaboración de presupuestos públicos con perspectiva de género". Ciudad de México
- ⁸³ GIZ (2006). "Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Proyecto Política Fiscal Pro Equidad de Género en América Latina". Disponible en: http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf
- ⁸⁴ La campaña denominada *Menstruación Libre de Impuestos* fue una campaña impulsada con éxito por la Red de Justicia Tributaria con ocasión de la reforma tributaria de 2016 en Colombia
- ⁸⁵ Oxfam (2014). "Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis" Ver en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14800.pdf>
- ⁸⁶ Ver Moreno, N.; Plazas, V. (2015). "Política Fiscal y Género. Que no se descargue la crisis sobre las mujeres". Red de Justicia Tributaria. Disponible en: <http://justiciatributaria.co/blog/2015/11/25/politica-fiscal-y-genero-que-no-se-descargue-la-crisis-sobre-las-mujeres/>; Capraro, Chiara (2016). "Los derechos de las mujeres y la justicia fiscal". *Revista Sur*. Edición 24. Disponible en: <http://sur.conectas.org/es/los-derechos-de-las-mujeres-y-la-justicia-fiscal/>; Oxfam (2014). "Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis". Ver en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14800.pdf>
- ⁸⁷ Paleo, N. (2014). "¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España". *Investigaciones Feministas*, 2014, vol. 5, pp. 36-68
- ⁸⁸ CESR, INESC, Conectas (2016) "Implicações aos Direitos Humanos da Emenda Constitucional proposta para limitar os gastos públicos por duas décadas". Disponible en: http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Carta_PEC_55_Alston_29_11_2016-Site.pdf
- ⁸⁹ Op.cit., CEPAL (2016), La matriz de la desigualdad social en América Latina, p. 30.
- ⁹⁰ *Ibid.*, CEPAL (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, págs. 30-32
- ⁹¹ Lustig, N. (2015). "Fiscal Policy and Ethno-Racial Inequality in Bolivia, Brazil, Guatemala and Uruguay". Disponible en: http://www.ecineq.org/ecineq_lux15/FILESx2015/CR2/p69.pdf
- ⁹² Baez, J. (2016). "Género y etnia en la política fiscal". Disponible en <http://cdes.org.ec/web/wp-content/uploads/2016/06/Discriminacio%CC%81n-y-Poli%CC%81tica-Fiscal-1.pdf>
- ⁹³ Op.cit., CEPAL (2016). "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016", pág. 62.
- ⁹⁴ Lorenzo, F. (2016). *Inventario de instrumentos fiscales verdes en América Latina. Experiencias, efectos y alcances* (LC/W.723). Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40833/1/S1601174_es.pdf, recuperado el 11 de mayo de 2017.
- ⁹⁵ Samaniego, J.; Schneider, H. (2017). *Financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe en 2015* (LC/TS.2017/9). CEPAL: Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41010/1/S1700037_es.pdf, recuperado el 11 de mayo de 2017.
- ⁹⁶ Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 61/295. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas (A/61/L.67 y Add.1). Art. 11.2
- ⁹⁷ GRADE (2015) Estudio Especializado sobre Población Afroperuana. Ministerio de Cultura, disponible en: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/LIBRO_EEPA_mincugrade.pdf; Defensoría del Pueblo. (2011). "Informe de Adjuntía N° 003-2011-DP/ADHPD - Los Afrodescendientes en el Perú: Una aproximación a su realidad y al ejercicio de sus derechos". Lima: DP.
- ⁹⁸ Ver "Tributación ambiental en América Latina: oportunidades, avances y desafíos". En CEPAL (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* (LC/PUB.2017/6-P), pp. 59-90.
- ⁹⁹ Durand, F. (2016). "Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú". OXFAM. Disponible en: http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_1310.pdf;
- ¹⁰⁰ Podestá, A. (2016). *Flujos financieros ilícitos en los países andinos. Una mirada al sector minero*. CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40857/1/S1601265_es.pdf, pág. 81.

- ¹⁰¹ Ver Christians, A. (2009). "Global Trends and Constraints on Tax Policy in the Least Developed Countries". University of Wisconsin Law School. Legal Studies Research Paper Series. Paper No. 1086. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1445433
- ¹⁰² IMF, OECD, UN AND WORLD BANK (2015). "Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. A report to the G-20 Development Working Group". Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/794641468000901692/pdf/100756-Tax-incentives-Main-report-options-PUBLIC.pdf>
- ¹⁰³ García-Villegas, M; Torres, N; Revelo, J; Espinosa, J; Duarte, N (2017). "Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia". Documentos No. 28. Ideas para construir la Paz. Dejusticia: Bogotá, pp. 35-43, 121-123. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_921.pdf
- ¹⁰⁴ OCDE (2015). Tax Administration 2015. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. Publicaciones OCDE. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/tax-administration-2015_tax_admin-2015-en#.WErvfqlrKcg. Pág. 187.
- ¹⁰⁵ Op.cit., OCDE (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*, pág. 182.
- ¹⁰⁶ Rodríguez-Garavito, C. y Rodríguez-Franco, D. (2008). Entre el clientelismo y la modernización: una etnografía institucional de la administración de impuestos de Colombia. CMD Working Paper #08-05h. Disponible en: <https://www.princeton.edu/cmd/working-papers/idlac08/wp0805h.pdf>
- ¹⁰⁷ Banco Mundial (2015). Chile: efectos distributivos de la Reforma Tributaria de 2014, Washington D.C.
- ¹⁰⁸ Ver al respecto la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, y en particular dos casos que la sintetizan: la sentencia C-776 de 2003, que declaró inexecutable la extensión del IVA a los productos de la canasta básica familiar por vulnerar, entre otras, el derecho al mínimo vital; y la sentencia C-209 de 2016, que excluyó de la aplicación del impuesto al consumo la alimentación por contrato para fines de asistencia social a población vulnerable.
- ¹⁰⁹ Al respecto puede consultarse el marco OPERA desarrollado por CESR, los esfuerzos por unir el análisis presupuestario con el enfoque de derechos, como los desarrollados por Fundar, ACIJ e International Budget Partnership, y las propuestas para construir sistemas de indicadores y clasificaciones de gasto público con enfoque de derechos. Ver. CESR (2015). *The OPERA Framework. Assessing compliance with the obligation to fulfill economic, social and cultural rights*. Disponible en: <http://cesr.org/downloads/the.opera.framework.pdf>; Chaparro, S. (2014). *Presupuesto, derechos humanos y control judicial: una oportunidad para la convergencia entre constitucionalismo y hacienda pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/40025/1/6701060.2014.pdf>
- ¹¹⁰ Ver informe "Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas", CESR, ACIJ, Dejusticia, CELS, FUNDAR, Grupo FARO, INESC y IBP, *Informe preparado con ocasión de la audiencia temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos en el marco del 156º periodo de sesiones de la CIDH*, 2015. Disponible en: http://www.cesr.org/downloads/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf. Da cuenta detallada sobre cómo las políticas fiscales en la región, y en particular en los países andinos, están afectando los derechos económicos y sociales de la población y la forma en que los estándares de derechos humanos pueden y deben ser aplicados en el escrutinio de dichas políticas, así como al comportamiento de empresas y otros actores.
- ¹¹¹ La carta puede consultarse en http://www.cesr.org/downloads/Lima_Declaration_esp.pdf
- ¹¹² CEPAL (2017). *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Desafíos para la movilización de recursos (LC/FDS.1/4)*, pp. 7-8.
- ¹¹³ Noticias Caracol (2016). "Corrupción cuesta \$22 billones, el triple de lo que reforma tributaria recaudará". Disponible en: <http://noticias.caracol.com/colombia/corruccion-cuesta-22-billones-el-triple-de-lo-que-reforma-tributaria-recaudara>, recuperado el 11 de mayo de 2017.
- ¹¹⁴ Contraloría General de la República. (2016): Informe de Auditoría sobre la Refinería de Cartagena, Vigencia 2015. <http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/479262/INFORME+AUDITORIA+REFICAR++VIGENCIA+2015.pdf/d11b02ac-379f-41a6-a3a8-d54daa5a91b8>
- ¹¹⁵ Ministerio de Hacienda y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2017). *Abecé de la Reforma Tributaria*. Disponible en: http://www.dian.gov.co/descargas/centrales/2017/Abecé_Reforma_Tributaria_2016.pdf
- ¹¹⁶ Op.cit., Oxfam (2016). *Justicia Tributaria y Desigualdad en el Perú. Nuestro Futuro en Riesgo*, pág. 12.
- ¹¹⁷ Ley N.º 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de Reactivación Económica y Formalización, Seguridad Ciudadana, Lucha contra la Corrupción, Agua y Saneamiento y Reorganización de PETROPERÚ S.A
- ¹¹⁸ United Nations Office of the High Commissioner on Human Rights (2013). "Report on Austerity Measures and Economic and Social Rights" (Res 48/141). Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RightsCrisis/E-2013-82_en.pdf
- ¹¹⁹ Op.cit. CEPAL (2016). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016 Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad.*, pág. 19-23.
- ¹²⁰ En diciembre de 2016 Brasil aprobó una reforma constitucional (EC 95/2016) sin precedentes que congeló el gasto público por un período de 20 años, limitando el crecimiento del gasto primario a la inflación causada. Un grupo de organizaciones conformado por CESR, Conectas, el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC) y OXFAM Brasil, denunciaron las implicaciones en derechos humanos de esta agresiva medida de austeridad. La reforma fue considerada violatoria de las obligaciones en derechos humanos del Estado de Brasil por el Relator de Naciones Unidas sobre Pobreza y Derechos Humanos. Ver OHCHR. "Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns", Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006#sthash.W4I9jy7I.dpuf>
- ¹²¹ ACIJ (2015). "Budgets and human rights. Guidelines for litigators". Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B-Gf57wGGK3b2FyU1NsVHN-vMWs/view>
- ¹²² Lewin, J E. 2016. "Los 10 puntos en los que Cárdenas cedió al lobby de los poderosos". *La Silla Vacía*. 7 de diciembre de 2016. <http://lasillavacia.com/historia/los-10-puntos-en-los-que-cardenas-cedio-al-lobby-de-los-poderosos-59025>. Consultado el 23 de diciembre de 2016.

Nombre	Principales estrategias	Principales temas	Ejemplos iniciativas/proyectos
Organizaciones no gubernamentales y centros de pensamiento (think tanks)			
Asociación Pro Derechos Humanos (Perú)	Investigación Litigio Monitoreo políticas públicas.	Derechos humanos Industrias extractivas.	Protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales Defensa de colectivos afectados por industrias extractivas.
Business and Human Rights Resource Center (Global)	Monitoreo de corporaciones Investigación y análisis Recursos para el activismo.	Transparencia corporativa Rendición de cuentas corporativa Abuso corporativo Evasión y elusión fiscal.	Implementación de los <i>Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos</i> de las Naciones Unidas Estándares normativos sobre responsabilidad corporativa Documentación de abusos fiscales por las empresas.
Center for Economic and Social Rights (Global)	Investigación y documentación Análisis de políticas Incidencia regional y global Construcción de redes Apoyo al litigio estratégico	Política fiscal y derechos humanos Agenda 2030: Igualdad y financiamiento para el desarrollo Desarrollo de estándares normativos Rendición de cuentas y fiscalidad	Declaración de Lima sobre Justicia Tributaria y Derechos Humanos (seguimiento a campañas y acciones derivadas) Iniciativa regional sobre Política Fiscal, Desigualdad y Derechos Humanos en las Américas Monitoreo sobre Austeridad y Política Fiscal Metodología para la implementación del principio sobre el <i>uso del máximo de los recursos disponibles</i>
Center for Latin American Research and Documentation (Bolivia)	Investigación Difusión académica Incidencia política Formación y entrenamiento.	Industrias extractivas Fiscalidad y grupos étnicos Fiscalidad y género.	Proyecto de investigación sobre uso de recursos naturales en América Latina Análisis e incidencia sobre Ley de Hidrocarburos en Bolivia
Centro de Derechos Económicos y Sociales (Ecuador)	Investigación Documentación Incidencia.	Justicia fiscal Industrias extractivas Pueblos indígenas Tierra y agro	Justicia fiscal, alternativas a las industrias extractivas y derechos colectivos Investigación sobre concentración en compras públicas Monitoreo de flujos financieros ilícitos.
Centro de Documentación e Información (Bolivia)	Monitoreo políticas públicas Investigación Incidencia.	Industrias extractivas Género y fiscalidad Grupos étnicos.	Fondo documental y de investigaciones sobre recursos naturales y política urbana (incluida la fiscalidad, crisis de materias primas y pago de impuestos, etc.)
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia (Colombia)	Investigación y análisis Litigio estratégico Debates e incidencia pública Monitoreo de políticas públicas.	Fiscalidad y derechos humanos Fiscalidad y desigualdad Impuestos saludables y justicia ambiental.	Litigios constitucionales sobre tributación Campaña en pro de impuesto a bebidas azucaradas "Que tu salud no pague el precio" Generación de debates sobre reforma tributaria Seguimiento a beneficios tributarios.

Centro de Estudios del Trabajo, Cedetrabajo (Colombia)	Investigación Incidencia política.	Política económica Justicia fiscal Tributación progresiva.	Análisis de coyuntura económica y fiscal en Colombia Campaña #TumbemosLaReforma (reforma tributaria de Colombia, 2016)
Consortio de Investigación Económica y Social (Perú)	Investigación aplicada Encuentros intersectoriales Divulgación y capacitación Seguimiento de políticas públicas.	Políticas macroeconómicas Políticas sociales y medioambientales Políticas sobre industrias extractivas.	Política tributaria en el marco electoral (2016-2021) Políticas impositivas a las industrias extractivas Financiamiento privado e impuestos Impuesto locales y desempeño fiscal
CooperAcción, Acción Solidaria para el Desarrollo (Perú)	Investigación y documentación Rendición de cuentas de las empresas extractivas Monitoreo actividad minera Debates y capacitación.	Derechos colectivos y extractivas Pueblos indígenas y étnicos Fiscalidad y brechas regionales.	Observatorio de conflictos mineros Equilibrio ambiental, económico y social en zonas de actividad minera Consecuencias fiscales de la Ley de Paquetazo Ambiental Informes cartográficos sobre concesiones mineras.
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (Perú)	Participación ciudadana Seguimiento a políticas públicas.	Fiscalidad y grupos étnicos Industrias extractivas Justicia ambiental Transparencia.	Seguimiento a Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental Grupo sobre financiamiento del cambio climático de América Latina.
Fundación Foro Nacional por Colombia (Colombia)	Participación ciudadana Seguimiento a políticas públicas Investigación.	Industrias extractivas Transparencia, participación y rendición de cuentas.	Observatorio Nacional de Industrias Extractivas Reporte sobre Industrias Extractivas en Colombia. Parte de la Iniciativa de Transparencia en Industrias Extractivas (EITI).
Fundación Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Global / Colombia)	Apoyo financiero (donaciones) Promoción del diálogo social Investigación.	Fiscalidad y desigualdad Tributación corporativa Tributación Internacional.	Agenda global y nacional en fiscalidad. Apoyo a la Comisión Independiente de Reforma a la Tributación Corporativa Internacional Diálogos entre estado, expertos/as y sociedad civil Proyecto regional sobre tributación y desigualdad.
Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades, Grupo FARO (Ecuador)	Investigación Monitoreo de políticas públicas Capacitación Incidencia.	Transparencia, participación y rendición de cuentas Presupuesto y derechos humanos Industrias extractivas Fiscalidad y género	Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria para Ecuador Índice de Presupuesto Abierto para Ecuador Proyecto Extrayendo Transparencia. Proyecto ¿Cómo va la inversión social? Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas.

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Colombia)	Investigación Seguimiento a políticas públicas Asistencia técnica.	Política fiscal Planeación macroeconómica Fiscalidad y desarrollo.	Secretaría Técnica de la Comisión de Expertos en Tributación (propuesta de reforma tributaria 2016) Secretaría de la Comisión de Gasto Público Análisis de coyuntura de política fiscal.
Fundación Terram (Chile)	Seguimiento a políticas públicas.	Transparencia Justicia ambiental.	Análisis presupuestario de política ambiental Consecuencias ambientales de la fiscalidad.
Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional, GIZ (Global)	Asistencia técnica y financiera Investigación y difusión Construcción de capacidades.	Sostenibilidad fiscal Justicia ambiental Fortalecimiento del estado de derecho Paz y seguridad.	Proyecto regional de Fortalecimiento de la Sostenibilidad fiscal en América Latina a través del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
Grupo de Análisis para el Desarrollo (Perú)	Investigación Construcción de alianzas y redes Seguimiento a políticas públicas Incidencia en política pública.	Política económica y social Desigualdad y política fiscal Pobreza y equidad Recursos naturales e industrias extractivas Etnicidad, género y derechos	Parte de la <i>Iniciativa Think Tanks</i> , Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas (ILAIPP) y otros Investiga los impactos distributivos y sociales de fiscalidad.
Grupo Nacional de Presupuesto Público (Perú)	Investigación y análisis presupuestario Movilización social Incidencia y debates Construcción de redes.	Justicia fiscal Presupuesto público Fiscalidad y derechos.	Análisis del ciclo presupuestario y presupuestos anuales Campaña “Que las trasnacionales paguen lo justo” Eventos y actividades de difusión de la información presupuestaria.
Grupo Propuesta Ciudadana (Perú)	Vigilancia ciudadana Promoción y participación Incidencia en políticas públicas.	Industrias extractivas Contratos público-privados Agricultura y cambio climático Gestión descentralizada.	Canon minero y presupuesto para la agricultura Acceso a información de gastos ambientales Plataforma para el Ordenamiento Territorial. Análisis de impacto de la industria extractiva sobre los indicadores sociales
Instituto Colombiano de Derecho Tributario (Colombia)	Investigación Consultorías Divulgación académica Litigio e incidencia.	Derecho tributario Derecho aduanero.	Compendio de fuentes normativas y revisión crítica de jurisprudencia tributaria Centro de Información y Documentación Jornadas Colombianas de Derecho Tributario y Aduanero
Instituto de Defensa Legal (Perú)	Litigio estratégico Documentación y evidencia Análisis y debates Periodismo de investigación Incidencia y construcción de redes.	Derechos humanos Pueblos indígenas Consulta previa	Análisis y seguimiento de las consultas previas Guía de litigio constitucional en defensa de derechos de pueblos indígenas Justicia Intercultural en Países Andinos

Instituto de Estudios Peruanos (Perú)	Investigación interdisciplinaria Análisis de políticas públicas Evaluación y monitoreo Incidencia y difusión.	Desigualdad y cambio social Reformas y políticas públicas Poder, democracia y ciudadanía.	Programa sobre “Desigualdades y Cambio Social” Grupo de Diálogo Rural Mesas verdes Diálogos, evaluación y seguimiento de políticas públicas.
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Venezuela)	Promoción de debates construcción de redes investigación.	Justicia social Economía sustentable Fiscalidad y desigualdad; Industrias extractivas.	Publicaciones de análisis de coyuntura y políticas públicas Contraparte nacional de proyecto regional sobre Política Fiscal y Desigualdad de la Fundación FES.
International Budget Partnership (Global / regional)	Construcción de redes Construcción de capacidades Incidencia y campañas Investigación.	Presupuestos públicos y justicia social Transparencia presupuestaria Rendición de cuentas.	Índice de Presupuestos Abiertos (Open Budget Initiative) Apoyo a iniciativas nacionales y locales Metodologías de análisis y capacitación Iniciativa regional sobre exenciones fiscales y desigualdad.
Oxfam Internacional (Global/ regional / nacional)	Red global, regional y nacional Incidencia y campañas públicas Investigación y análisis Incidencia en políticas públicas.	Fiscalidad y desigualdad Tributación progresiva Fiscalidad y género Industrias extractivas 'Captura del estado por las élites.'	Campaña <i>Iguals</i> (Equidad en los sistemas fiscales, políticas económicas para reducir la desigualdad) Captura corporativa por las élites Sector extractivo, evasión y elusión fiscal Estrategias de comunicación Promoción de investigación (concurso de ensayos, becas CLACSO sobre justicia fiscal).
Perú Equidad (Perú)	Incidencia en políticas públicas Capacitación Investigación Litigio y monitoreo de políticas públicas.	Derechos humanos Fiscalidad e igualdad (niñez, género y grupos étnicos).	Programa Recursos Públicos y Derechos Humanos Proyecto regional con Save the Children para adecuar presupuestos públicos a los derechos humanos de la infancia Herramienta metodológica para el costeo de políticas sociales.
Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (Regional)	Fortalecimiento de alianzas Campañas públicas Incidencia regional Investigación e incidencia Construcción de capacidades.	Justicia fiscal Administraciones tributarias Industria extractiva Paraísos fiscales, flujos ilícitos Evasión y elusión fiscal Tributación internacional.	Campaña “Que las trasnacionales paguen lo justo” Promoción Registro de Beneficiarios Finales Seguimiento a encuentros BEPS. Encuentros de Fiscalidad Internacional con el CIAT. Encuentro multiactores Justicia Fiscal y Fraude Trasnacional.
Red Jubileo (Perú)	Incidencia Seguimiento a políticas públicas.	Justicia fiscal Deuda pública Presupuestos y derechos Humanos	Incidencia y participación en debates

Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos, Latindadd (Regional)	Fortalecimiento de redes Análisis para campañas públicas Incidencia regional.	Justicia fiscal Deuda pública Financiamiento privado e inversiones Tributación internacional	Boletines de noticias y campañas Pronunciamientos públicos Difusión de investigaciones e iniciativas Encuentro de administraciones tributarias y organizaciones de justicia fiscal Dossiers Investigativos sobre elusión tributaria.
Red por la Justicia Tributaria (Colombia)	Investigación Incidencia política Participación en debates Monitoreo de políticas públicas.	Justicia fiscal Tributación progresiva Fiscalidad y desarrollo Fiscalidad y género Industrias extractivas.	Impacto de políticas fiscales y tributarias sobre desigualdad, desarrollo y género Debates, incidencia legislativa y difusión pública Campaña #TumbemosLaReforma (reforma tributaria de 2016 en Colombia) Campaña #MenstruaciónLibreImpuestos.
Instituto <i>Commitment to Equity</i> , Universidad de Tulane (Global)	Investigación académica Generación de evidencia Asistencia técnica Metodologías/ índices Incidencia política.	Pobreza y desigualdad Métodos y herramientas de política Asesoría y capacitación en el ámbito de las políticas.	Guía para estimar el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad Metodologías cuantitativas de evaluación de impacto distributivo de política fiscal Base de datos sobre redistribución fiscal.
Transparencia por Colombia (Colombia)	Incidencia Campañas públicas Investigación	Transparencia y acceso a la información Industrias extractivas.	Índice de Transparencia de las Entidades Públicas Seguimiento a financiación de campañas electorales a través de herramienta <i>Cuentas Claras</i> Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas.
Organizaciones sociales y sindicales			
Central Obrera Boliviana (Bolivia)	Representación sindical Diálogo social Seguimiento a políticas públicas Participación en debates.	Derechos laborales Políticas económicas.	Movilización social en procesos de reforma política de amplia envergadura. Análisis y reivindicaciones en política fiscal.
Central Unitaria de Trabajadores (Colombia)	Representación sindical Diálogo social Seguimiento de políticas públicas Campañas y movilización.	Trabajo decente Derechos laborales Política económica Tributación progresiva	Comisión de Políticas Laborales y Mesa de Negociación Salarial a nivel nacional. Campaña #TumbemosLaReforma (reforma tributaria, 2016).
<i>Chirapaq</i> , Centro de Culturas Indígenas del Perú (Perú)	Fortalecimiento de redes Capacitación y difusión Comunicaciones Derechos indígenas y culturales.	Mujeres indígenas Soberanía alimentaria Cultura y políticas Territorialidad Identidad y autonomía.	Empoderamiento de las mujeres indígenas Cine y comunicaciones Participación en reformas de política Recursos naturales e ingresos para los pueblos indígenas.

Confederación de Trabajadores de Colombia (Colombia)	Representación sindical	Trabajo decente	Comisión de Políticas Laborales y Mesa de Negociación Salarial a nivel nacional.
	Diálogo y participación social	Derechos laborales	
	Campañas y movilización social.	Política económica Tributación progresiva	Campaña <i>#TumbemosLaReforma</i> (reforma tributaria de 2016)
Confederación General del Trabajo (Colombia)	Fortalecimiento sindical	Trabajo decente	Participan en la Comisión de Políticas Laborales y en la Mesa de Negociación Salarial a nivel Nacional.
	Diálogo social	Derechos laborales	
	Seguimiento a políticas públicas Campañas y movilización.	Política económica Tributación progresiva	Participaron en la campaña <i>#TumbemosLaReforma</i> frente a la reforma tributaria de 2016.
Confederación Nacional de Mujeres Organizadas por la Vida y el Desarrollo Integral (Perú)	Movilización social	Empoderamiento de las mujeres urbanas y rurales	Movilización y campañas por los derechos de las mujeres en comedores populares, mujeres artesanas y rurales
	Incidencia en políticas públicas Entrenamiento y capacitación	Derecho a la alimentación	
	Organización comunitaria	Administración comunitaria en gobiernos locales.	Autogestión comunitaria y rendición de cuentas Participación en procesos locales y nacionales de toma de decisiones sobre los temas de interés.
Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Bolivia)	Alianzas y movilización social	Desarrollo económico sostenible Gestión de los recursos con participación indígena	Representación de los pueblos originarios Quechuas, Aymaras, Tupí Guaraníes y otros trabajadores del campo
	Capacitación	Políticas agrarias y territoriales.	Capacidad de movilización y experiencia en procesos de reforma política de amplio alcance
	Participación e información		Política fiscal es un tema emergente.
Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Regional)	Construcción de redes	Comunidades indígenas y consulta previa	Participación en procesos de reforma política de alcance nacional y regional
	Investigación e incidencia	Transparencia, participación y rendición de cuentas	Apoyo a proyectos de infraestructura, minería y fortalecimiento de las comunidades amazónicas
	Capacitación	Industrias extractivas	Proyectos para influir en las estrategias de países sobre el cambio climático; monitoreo de los recursos dirigidos a ese objetivo.
	Cultura y comunicaciones	Justicia ambiental.	
Foro de la Sociedad Civil en Salud, Forosalud (Perú)	Movilización social nacional	Derecho a la salud	Monitoreo de las políticas de salud con perspectiva de derechos, incluyendo el tema de recursos
	Incidencia política	Análisis de presupuesto en salud	Desarrollo de guías de incidencia para la abogacía
	Fortalecimiento de capacidades	Vigilancia ciudadana en políticas públicas.	Política fiscal como tema emergente en su agenda.
	Movilización social Seguimiento a políticas Públicas.		
Foro Internacional de Mujeres Indígenas FIMI (Global /Perú)	Trabajo en redes	Empoderamiento de mujeres indígenas para incidencia local	Escuela Global de Liderazgo de Mujeres Indígenas
	Seguimiento a políticas públicas	Derechos de las mujeres Territorialidad	Fondo de Mujeres Indígenas
	Educación pública	Identidad y autonomía.	Observatorio de Mujeres Indígenas contra la Violencia
	Capacitación y formación		Capacitación para incidir en políticas y presupuestos de sus comunidades para la seguridad alimentaria.
	Incidencia y promoción cultural.		

Organización Nacional Indígena de Colombia (Colombia)	Incidencia y participación en debates	Derechos de las comunidades indígenas	Red de 47 organizaciones para la movilización y campañas
	Seguimiento a políticas públicas	Consulta previa y acuerdo de paz	Reforma política en el marco del proceso de paz
	Fortalecimiento comunitario.	Territorio e identidad Autonomía y consulta previa.	Consejo Nacional de Pueblos Indígenas Política fiscal como tema emergente en vigilancia de políticas públicas.
Sindicato Nacional de Trabajadores de la SUNAT – Tributos Internos (SINAUT) (Perú)	Instancia de representación	Derechos laborales	Defensa y protección de derechos laborales de los/ las trabajadores/ as de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria SUNAT.
	Fortalecimiento y capacitación	Trabajo decente	
	Participación en debates		
Federación Nacional de Aduaneros y Tributarios del Perú (FENTAT) (Perú)	Representación sindical	Derechos laborales	Defensa y protección de derechos laborales de los/ las trabajadores/ as de la SUNAT en el Perú
	Defensa de derechos laborales	Trabajo decente	
Unión Nacional de Trabajadores y Empleados de la DIAN (Colombia)	Representación sindical	Derechos laborales	Protección de los derechos de los trabajadores de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
	Incidencia	Trabajo decente	
	Diálogo social		

Universidades y grupos de investigación académica

Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia.	Investigación académica	Derecho tributario	Investigación académica de alto nivel en materia tributaria
	Análisis jurídico	Tributación internacional	
	Desarrollo de doctrina en derecho tributario.	Análisis crítico del derecho tributario.	Contribución a la Comisión de Expertos en Tributación sobre propuesta de reforma tributaria en 2016.
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (Perú)	Investigación académica	Política fiscal y macroeconomía	Programa de investigación en macroeconomía y políticas económicas que incluye temas de política monetaria, transparencia presupuestal, crisis financieras internacionales.
	Análisis de políticas públicas	Recursos naturales y medioambiente	
	Fondo editorial.	Distribución de ingresos y transparencia presupuestal.	
Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia	Investigación académica	Política fiscal y macroeconomía del desarrollo	Investigación académica y evaluación de políticas fiscales
	Análisis de políticas	Recursos naturales.	Análisis de coyuntura
	Participación en debates		Enfoque progresista en materia de política social.
Grupo de Investigación en Derecho Público, Área de Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Universidad del Rosario (Colombia)	Investigación académica	Derecho tributario	Línea de investigación sobre derecho constitucional tributario
	Propuestas e incidencia en política fiscal.	Administración y gestión tributaria	Investigaciones especializadas en la intersección entre el derecho tributario, la justicia social y el género.
		Fiscalidad y género.	

Transparencia y periodismo de investigación

<p>Consortio Internacional de Periodistas de Investigación (Global)</p>	<p>Investigación periodística Alianzas y trabajo en red Capacitación y divulgación.</p>	<p>Corrupción y crimen organizado Paraísos fiscales Flujos ilícitos internacionales Transparencia y rendición de cuentas Regulación de la tributación internacional.</p>	<p>Producción y difusión masiva de evidencia sobre paraísos fiscales y corrupción (por ej., Panama Papers, los Lux Leaks, o los Swiss Leaks) Fortalecimiento de redes de periodistas en los países de la región andina.</p>
<p>La Silla Vacía (Colombia)</p>	<p>Investigación periodística Periodismo digital y de datos Seguimiento al debate y coyuntura público.</p>	<p>Corrupción y crimen organizado Paraísos fiscales Transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Investigaciones sobre el abuso de poder en Colombia Evasión y elusión de impuestos Corrupción y gasto público Periodismo de datos con herramientas interactivas.</p>
<p>IDL Reporteros y <i>Radio Ideele</i>, Instituto de Defensa Legal (Perú)</p>	<p>Investigación periodística Generación de evidencia Periodismo digital</p>	<p>Corrupción y paraísos fiscales Transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Investigaciones sobre corrupción, evasión y elusión tributaria Difusión radial de debates y análisis de coyuntura Generación de evidencia sobre corrupción y política fiscal.</p>
<p>Ojo Público (Perú)</p>	<p>Investigación periodística Periodismo digital y de datos Seguimiento al debate público.</p>	<p>Corrupción y crimen organizado Paraísos fiscales, exenciones y privilegios fiscales Transparencia Evasión y elusión.</p>	<p>Investigaciones sobre abusos fiscales, escándalos de corrupción, administración tributaria Captura del estado por las élites y su impacto en las políticas fiscales Debates sobre reforma fiscal, mediante periodismo de datos y herramientas interactivas.</p>

Anexo 2. Oportunidades e iniciativas

Objetivo: Incluir objetivos de igualdad (económica y social) y de derechos humanos en el debate, las normas y los procesos de política fiscal, con mecanismos eficientes para la rendición de cuentas.

En el ámbito regional:

- Fortalecer el conocimiento y aplicación rigurosa de los estándares aplicables de derechos humanos a la política fiscal y e impulsar su monitoreo y difusión por parte de organismos regionales y, en particular, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- Promover dentro de la comunidad académica y jurídica interpretaciones más progresistas del derecho tributario que fortalezcan las facultades recaudatorias y redistributivas de los Estados.
- Fortalecer el diálogo entre foros de derechos humanos regionales y organismos multilaterales como la CEPAL, el BID, el FMI y el Banco Mundial sobre política fiscal. Exigir evaluaciones de impacto sobre los derechos en programas de ajuste fiscal y otras iniciativas impulsadas por estos organismos.
- Aportar información fiscal para el monitoreo por parte de organismos de derechos humanos encargados del examen del cumplimiento de los Estados a sus compromisos en materia de no discriminación, derechos de las mujeres, grupos étnicos, derechos laborales entre otros (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Comités de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-).
- Promover el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos (Ministerios Públicos, Procuradurías Defensorías del Pueblo) y de las instituciones de fiscalización (Contralorías, Veedurías Ciudadanas) en el seguimiento a la política fiscal con una perspectiva de derechos humanos.
- Promover la inclusión de obligaciones fiscales en los mecanismos de responsabilidad en derechos humanos por parte de corporaciones, fortaleciendo la voz de la sociedad civil de la región andina, tanto a nivel nacional, regional y global, en los debates sobre la puesta en práctica de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos.
- Promover una perspectiva de derechos humanos en el monitoreo e implementación de la Agenda 2030 en la región, y en particular de los ODS 5 y 10 sobre desigualdad.

En el ámbito nacional:

- Compendiar la jurisprudencia constitucional en temas fiscales y tributarios vinculada con principios de derechos humanos y divulgarla entre actores sociales y comunidades jurídicas de los países de la región.
- Sensibilizar al poder judicial sobre cómo los derechos humanos y constitucionales se aplican a la política fiscal.
- Fortalecer la evidencia en favor de impuestos saludables (a bebidas endulzadas) o impuestos verdes (orientados a la sustitución por energías limpias) y las estrategias de incidencia y comunicación para contrarrestar el lobby para no adoptarlos.
- Promover el uso del litigio estratégico en temas fiscales para desafiar sesgos discriminatorios de las políticas fiscales o que impiden la movilización de recursos para la financiación de políticas que impactan a grupos poblacionales específicos –prevención de la violencia de género, políticas del cuidado, suministros alimentarios.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas en todo el ciclo de las políticas fiscales a través de cambios normativos e institucionales, y la promoción de una mayor apropiación de los temas tributarios por parte de corporaciones, organizaciones y de la ciudadanía en general.

Objetivo: Generar una agenda política y alianzas estratégicas entre los distintos actores influyentes en las reformas de política fiscal así como entre movimientos preocupados por los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la justicia fiscal, la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos.

En el ámbito regional:

- Fortalecer las alianzas estratégicas entre sociedad civil, sindicatos, autoridades tributarias y otras instituciones gubernamentales e intergubernamentales que coinciden en la necesidad de recaudar más y mejor de manera equitativa.
- Construir coaliciones políticas y ciudadanas robustas para reformar la tributación a empresas del sector extractivo y los regímenes de regalías de modo tal que los Estados puedan captar parte de la renta minera excedentaria en períodos de bonanza, y priorizar el gasto social en infraestructura, con criterios de justicia ambiental y territorial.
- Involucrar en los debates fiscales a organizaciones de mujeres, étnicas indígenas, afrodescendientes y populares, a autoridades de entidades territoriales (alcaldes y gobernadores) e incorporar sus planteamientos en propuestas alternativas de reforma fiscal desde la sociedad civil.

En el ámbito nacional:

- En **Colombia**: Crear coaliciones técnicas y políticas vigorosas para incrementar la tributación directa a personas naturales, combatir la evasión y elusión (mejorando el diseño y la aplicación de normas sobre precios de transferencia y castigo a inversiones en paraísos fiscales) y fortalecer la autoridad tributaria (atendiendo las necesidades de personal, contratación bajo condiciones dignas, capacitación, recursos tecnológicos, interoperabilidad con otros sistemas públicos y formación especializada que requiere la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN).
- Aprovechar el contexto de implementación del acuerdo de paz para avanzar en reformas tributarias progresivas que permitan aumentar el recaudo en función de un proyecto de superación de las brechas territoriales y las deudas pendientes en el goce de derechos de las poblaciones más afectadas por el conflicto.
- Impulsar la implementación de un catastro multipropósito y la reforma a las finanzas pública municipales, fortaleciendo en particular el impuesto predial, para contribuir a los objetivos de desarrollo territorial y a la modernización y democratización del sector rural.
- En **Perú**, propiciar un diálogo amplio sobre las principales tendencias de la política fiscal en el Perú y su compatibilidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos constitucionales.
- Impulsar, en el marco del debate sobre descentralización, un diálogo sobre política fiscal y su relación con desigualdades territoriales, en el que se involucre a organizaciones y a autoridades locales.

Objetivo: Consolidar una comunidad de práctica generando conocimiento y acción política para la transformación del pensamiento predominante sobre el rol de la política fiscal en la redistribución de los recursos naturales y financieros en la región, y su relación con la garantía y ejercicio de los derechos humanos

c.1 Investigación y conocimiento**En el ámbito regional:**

- Apoyar la investigación y generación de conocimiento en las siguientes áreas prioritarias: economía política de las reformas fiscales, evaluación de impacto de las reformas y factores que han determinado su éxito o fracaso, impactos distributivos de posibles reformas a la política fiscal, políticas de gestión para superar la debilidad de las administraciones tributarias y características y magnitud de la elusión tributaria, en particular de empresas multinacionales y de individuos de alto ingreso.
- Construir herramientas metodológicas y aplicarlas para analizar los sesgos discriminatorios implícitos de la política fiscal por criterios de género, étnicos, etarios y de otra índole.
- Estimar necesidades de financiamiento de políticas públicas sectoriales o prioritarias para la agenda de organizaciones de mujeres, grupos étnicos, entre otros.
- Apoyar iniciativas para el acceso a la información bursátil, tributaria, societaria y de otra índole de las corporaciones transnacionales con presencia en la región y capacitar a actores en el uso de esta información para fortalecer la agenda de transparencia y rendición de cuentas corporativa.
- Apoyar la investigación para revelar el funcionamiento del campo de firmas de abogados, contadores y terceros que prestan servicios a corporaciones y personas para reducir sus obligaciones tributarias, así como sobre el lobby en el diseño, aprobación e implementación de reformas fiscales.

En el ámbito nacional:

- En **Colombia y Perú**, exigir la publicación periódica de los gastos fiscales producto de exenciones tributarias y otros tratamientos preferenciales, así como evaluaciones periódicas sobre el cumplimiento de los objetivos que las justifican por parte de instancias independientes.
- Reducir la reserva de información a los estándares estrictamente necesarios y difundir los mecanismos de exigibilidad de la información pública.
- Superar el problema de invisibilidad estadística de grupos poblacionales en la clasificación del gasto y en las actividades de recaudo.
- Garantizar acceso público a la información con criterios suficientes de desagregación tanto en el sistema tributario como en la asignación de los recursos.
- Apoyar la construcción de herramientas que permitan contrastar la información que corporaciones reportan a distintas entidades públicas para monitorear el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y tributarias.

c.2 Acción política

En el ámbito regional:

- Fortalecer cooperación de redes y campañas de justicia fiscal con actores sociales, institucionales, periodistas, redes de investigación, organismos multilaterales, auditorías y órganos de fiscalización.
- Propiciar espacios de coordinación regional para la definición de agendas estratégicas conjuntas entre los movimientos de derechos humanos, desarrollo y justicia fiscal.
- Establecer vínculos entre las redes de justicia fiscal de la región y redes en temas étnicos, campesinos, de género, entre otras, para buscar áreas de cooperación.
- Resaltar la importancia del análisis fiscal para las agendas de estas organizaciones y capacitarlas en su aplicación.
- Aumentar la participación de las organizaciones de justicia fiscal en los espacios de discusión regional de políticas sociales, de desarrollo y de inclusión –en particular en CEPAL, Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Organización de Estados Americanos (OEA), Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).
- Promover el monitoreo del cumplimiento de obligaciones fiscales y tributarias en las iniciativas regionales de responsabilidad corporativa. En lo posible avanzar en la adopción de estándares que se conviertan en obligaciones legales internas de transparencia y rendición de cuentas.
- Fortalecer la cooperación entre autoridades tributarias en la región andina y promover intercambios entre ellas –o entre sus organizaciones sindicales- sobre sus necesidades y desafíos. Visibilizar la voz de las autoridades tributarias en los debates nacionales.
- Aumentar las capacidades de vigilancia y la importancia del debate sobre los estándares normativos y éticos de contadores, firmas de abogados, contadores, comisionistas, entre otros terceros detrás de las estrategias de planeación tributaria de grandes contribuyentes, cuyos sistemas disciplinarios y de rendición de cuentas son débiles o inoperantes.

En el ámbito nacional:

- En **Colombia**, propiciar diálogos sobre propuestas concretas de reforma, basadas en evidencia, que puedan acercar las posiciones de las partes. Crear una instancia de monitoreo independiente sobre el cumplimiento de las metas de recaudo y el impacto sobre la desigualdad de la reforma tributaria que se adelante.
- Estrechar los vínculos de los actores claves en el campo de justicia fiscal con hacedores de política, periodistas, órganos de fiscalización y fortalecer sus capacidades de comunicación y difusión de información.
- Fortalecer la aplicación del análisis fiscal entre organizaciones de mujeres, aprovechando la plataforma de la Mesa de Economía del Cuidado, y entre organizaciones étnicas y populares con la Cumbre Agraria, ONIC, entre otras. Estrechar los vínculos con organizaciones especializadas en temas fiscales.
- En el **Perú**, apoyar la transmisión de capacidades para la estimación de necesidades de financiamiento de distintas políticas públicas que sirvan para plantear demandas fiscales al gobierno desde diferentes sectores sociales.
- Promover los vínculos entre organizaciones de mujeres, movimientos indígenas y organizaciones especializadas en temas fiscales.
- En **ambos países**, fortalecer la aplicación de análisis fiscal en organizaciones indígenas y de mujeres, aprovechando la experiencia el trabajo sobre economía del cuidado de organizaciones feministas.
- Promover el cumplimiento de obligaciones fiscales y tributarias, y la obligación de transparencia, en las iniciativas nacionales de responsabilidad corporativa.
- Además de fortalecer las voces de las comunidades indígenas en los procesos de consulta previa, propiciar la participación de los sindicatos, proveedores de insumos, movimientos indígenas que habitan los territorios donde operan las industrias extractivas en los mecanismos de gobernanza fiscal de la industria.

Objetivo: Fortalecer la voz de la sociedad civil de Región Andina en los debates sobre gobernanza tributaria regional y global, principalmente de los movimientos indígenas y de mujeres.

- Llevar el debate sobre políticas fiscales sostenibles por la igualdad, los derechos humanos y el desarrollo sostenible a los principales foros regionales intergubernamentales –CELAC, UNASUR, CAN, OEA, CEPAL- para la adopción de compromisos fiscales específicos a nivel doméstico, el fortalecimiento de la cooperación intrarregional y para influir en el debate sobre la necesidad de nuevas reglas de tributación internacional.
- Ampliar la presencia de organizaciones de la sociedad civil en los debates sobre financiamiento del desarrollo para el cumplimiento de los ODS y otros compromisos por la igualdad.
- Fortalecer los espacios intergubernamentales y de la sociedad civil –como el ICRICT- en torno a propuestas de gobernanza tributaria global. En particular, fortalecer la iniciativa de la sociedad civil, impulsada también por el Estado de Ecuador, de crear un cuerpo intergubernamental en la ONU sobre la cooperación tributaria.

ACERCA DE CESR

El Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR por sus siglas en inglés) fue creado en 1993, con la misión de trabajar por el reconocimiento y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales como herramientas fundamentales para promocionar la justicia social y la dignidad humana. CESR denuncia las vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales a través de una combinación interdisciplinar de análisis legal y socioeconómico. CESR aboga por cambios en la política económica y social en los niveles internacional, nacional y local, con el objetivo de asegurar que éstos cumplan con las normas básicas de derechos humanos.

AGRADECIMIENTOS

Este documento ha sido elaborado por Sergio Chaparro Hernández, Oficial de programa en Derechos Humanos y Política Económica del Center for Economic and Social Rights (CESR); ha contado con la asesoría de Gaby Oré Aguilar, Directora Ejecutiva Adjunta de CESR y los valiosos aportes de Nicholas Lusiani, Director del programa Derechos Humanos y Política Económica, y de Luke Holland, Coordinador de Comunicaciones de la organización. Miguel Pulido, en su calidad de consultor ha prestado un valioso apoyo al proceso de consulta, análisis y sistematización de los insumos resultantes de los diálogos.

CESR agradece de manera especial a las organizaciones que han contribuido a la organización de los diálogos de consulta en Colombia y Perú, y en particular a quienes han prestado su tiempo para contribuir en la lectura de una versión inicial de este informe: Luis Moreno de la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe; Rodolfo Bejarano de Latindadd; Andrés Castro, Diana Guarnizo y Rodrigo Uprimny, de Dejusticia; María Fernanda Valdés de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia; y Mario Valencia y Enrique Daza de la Red por la Justicia Tributaria en Colombia. Esta iniciativa no hubiera sido posible sin el apoyo de la Oficina para la Región Andina de la Fundación Ford.

JUNTA DIRECTIVA

John T Green, Professor of Professional Practice/Nonprofit Management, The New School

Irene Khan (Vice-Chair), Director General, International Development Law Organization

Miloon Kothari, Independent Expert on Human Rights and Social Policy

Karin Lissakers, Former President, Revenue Watch Institute

Elizabeth McCormack, Adviser, Rockefeller Family & Associates

Sharmila Mhatre, Deputy Director, Public Health Program, Open Society Foundations

Carin Norberg (Chair), Former Director, Nordic Africa Institute

Joe Oloka-Onyango, Professor of Law, Human Rights & Peace Centre (HURIPEC), School of Law, Makerere University

Imad Sabi, Founding Board Member, Arab Campaign for Education for All

Magdalena Sepúlveda Carmona, Senior Research Fellow, United Nations Research Institute for Social Development

Director Ejecutivo: **Ignacio Saiz**

Directora Ejecutiva Adjunta: **Gaby Oré Aguilar**



86 Chambers Street, Suite 704,
New York, NY, 10007, USA
Tel: +1 718 237 9145

info@cesr.org
www.cesr.org



© 2017 Center for Economic and Social Rights

La imagen de la portada es de un tejido peruano, disponible en: www.etsy.com.
Foto reproducida por cortesía de ETSY.com.

La política fiscal tiene un rol central en la superación de las desigualdades y la garantía de los derechos de las personas. Es también una herramienta poderosa para lograr un modelo de desarrollo que tenga como ejes centrales la igualdad, los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental. En el actual contexto de desaceleración económica, mantener y profundizar los avances sociales y económicos logrados en los años recientes en la Región Andina, requiere abordar reformas fiscales que recauden más, redistribuyan mejor y sean gestionadas de forma responsable, transparente e inclusiva. Para ello es esencial una participación efectiva de la sociedad civil y los movimientos sociales en el diseño, implementación y evaluación de estas políticas. Dicha participación requiere un conocimiento práctico de los enfoques y estrategias en debate, así como de las alianzas, redes y actores comprometidos en esta tarea. Este estudio es un recurso que contribuye a este objetivo. Fruto de una serie de diálogos organizados con aliados de los campos de la justicia fiscal, el desarrollo y los derechos humanos de la Región Andina, está dirigido a todas aquellas organizaciones y personas interesadas en el fortalecimiento de plataformas de colaboración y en la construcción de una agenda dirigida a lograr políticas fiscales que promuevan los derechos humanos y enfrenten las desigualdades sociales y económicas en la región.



CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS

SOCIAL JUSTICE THROUGH HUMAN RIGHTS