



PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal

Mayo 2021

www.derechosypoliticafiscal.org



COMITÉ IMPULSOR

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Argentina
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia - Colombia
FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación - México
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) - Brasil
Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC) – Regional
Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa)

COMITÉ DE EXPERTOS Y EXPERTAS

Dayana Blanco	Jonathan Menkos
Juan Pablo Bohoslavsky	Bibiana Leticia Ramírez
Horacio Corti	Pedro Rossi
María Goenaga	Magdalena Sepúlveda
Verónica Grondona	Rodrigo Uprimny
Ricardo Martner	María Fernanda Valdés

COORDINADORES DE REDACCIÓN

Sergio Chaparro (CESR)
María Emilia Mamberti (CESR)

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

Dalile Antúnez (ex ACIJ)	Ana Carolina González (Fundación Ford)	Haydeé Perez (Fundar)
Mayra Báez (CESR)	Livi Gerbase (INESC)	Iara Pietricovsky (INESC)
Nathalie Beghin (INESC)	Diana Guarnizo (Dejusticia)	Alba Ramírez (Fundar)
Iván Benumea (Fundar)	Mariana Gurrola (Fundar)	Eduardo Reese (ex CELS)
María Elena Camiro (Fundar)	Julieta Izcurdia (ACIJ)	Greg Regaignon (Wellspring Philanthropic Fund)
Michelle Cañas (CELS)	Juan Pablo Jiménez (Asociación Iberoamericana de Financiación Local)	Alejandro Rodríguez (Dejusticia)
Paulina Castaño (Fundar)	Nicholas Lusiani (ex CESR)	Carmen Ryan (ex ACIJ)
Grazielle David (RJFALC)	Luna Miguens (CELS)	Ignacio Saiz (CESR)
Kate Donald (CESR)	Olivia Minatta (CESR)	Leandro Vera (CELS)
Adrián Falco (RJFALC)	Alicia Ojeda (Fundar)	Malena Vivanco (ACIJ)
Victoria Faroppa (REDESCA/OEA-CIDH)	Gaby Oré-Aguilar (ex CESR)	Pablo Vitale (ACIJ)
Soledad García (REDESCA/OEA-CIDH)		

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

Cecom-Unicamp (Brasil)	Global Alliance for Tax Justice (Global)
Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (Ecuador)	ILEX, Acción Jurídica (Colombia)
FES Brasil	Latindadd (Regional)
Foro Social Panamazónico (Regional)	Observatorio de Políticas Económicas (OPES) (Chile)
Fórum Solidaridad (Perú)	Relatoría de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (OEA-CIDH) (Regional)
GI-ESCR (Chile)	

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
ESTRUCTURA E INTERPRETACIÓN	9
DEFINICIONES	10
PREÁMBULO	12
15 PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA FISCAL	14
I. Principios Generales	15
II. Obligaciones transversales aplicables a la política fiscal.....	22
III. Obligaciones específicas aplicables a la política fiscal.....	39
IV. Responsabilidad de los actores no estatales y supraestatales, y obligaciones extraterritoriales de los Estados	54
V. Reparaciones y mecanismos de implementación	62




INTRODUCCIÓN

La política fiscal es un instrumento fundamental para la garantía de los derechos. Sin recursos no hay derechos, y así como los presupuestos son el mejor reflejo de las verdaderas prioridades de los Estados, los sistemas tributarios reflejan a su vez la contribución de distintos actores para solventar estas prioridades. Esto es todavía más claro frente a desafíos como las situaciones de crisis climática, económica o sanitaria que exigen esfuerzos adicionales para contar con Estados bien financiados y que cooperen entre sí, de modo que puedan implementar políticas eficaces, transparentes y redistributivas que protejan los derechos de todas las personas⁰¹. Existe un creciente reconocimiento de que la política fiscal, además de ser un instrumento clave para la garantía de derechos, se encuentra sujeta a los compromisos y las obligaciones que los Estados han asumido a nivel internacional y en sus propias constituciones.

Los derechos humanos son los que toda persona tiene por su condición de tal, sean estos civiles y políticos, o económicos, sociales, culturales y ambientales. Estos derechos suelen estar reconocidos en abundantes instrumentos legales nacionales e internacionales de diferente jerarquía, ampliamente adoptados por los países de la región, mediante los cuales los Estados y otros actores se obligan a su cumplimiento de buena fe. Los derechos humanos se caracterizan mediante principios como los de universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad e interdependencia, igualdad y no discriminación. Además, están regidos por un criterio interpretativo que indica que, a la hora de determinar el alcance del derecho existente, se debe acudir a la norma o lectura más favorable o extensiva posible en beneficio de los derechos de las personas.

En este sentido, las normas de derechos humanos son reconocidas como un marco jurídico al que debe adecuarse toda la actuación del Estado, incluida por

supuesto la política fiscal. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido que los principios de derechos humanos son “plenamente aplicables a las políticas fiscales”, y que ellos deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, “desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias”⁰². La CIDH ha aclarado también que las normas de derechos humanos “proveen un marco de referencia para guiar tanto las prácticas corporativas en materia tributaria como las respuestas jurídicas y políticas de los Estados frente a estas”⁰³. Junto con los derechos humanos, la política fiscal está regida por otros marcos normativos de aplicación obligatoria, como el derecho constitucional doméstico o los principios generales del derecho internacional, e influida por estándares de política pública o buenas prácticas de organismos internacionales, que deben interpretarse en armonía con las normas de derechos humanos.



La política fiscal es un instrumento fundamental para la garantía de los derechos. Sin recursos no hay derechos, y así como los presupuestos son el mejor reflejo de las verdaderas prioridades de los Estados, los sistemas tributarios reflejan a su vez la contribución de distintos actores para solventar estas prioridades.

Con la adopción de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, los Estados se comprometieron a movilizar recursos y ajustar sus políticas fiscales para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

01 | CIDH, 2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 01 de 2020 (Adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020). Pág. 13.

02 | CIDH, 2017. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. Pág. 501.

03 | CIDH & REDESCA, 2019. Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos (1 de Noviembre de 2019). OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19. Pág. 262.


Las normas de derechos humanos han sido reconocidas como la piedra angular de estas agendas. Otros marcos globales, como el Acuerdo de París, también deben ejecutarse de forma armónica con las obligaciones de derechos humanos y definen un rol para los Estados de América Latina y el Caribe que no es “neutral”, sino que les exige un compromiso activo con el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Sin embargo, a pesar de los numerosos compromisos internacionales y del enorme potencial transformador de la política fiscal para la realización de los derechos humanos, en la práctica ella no está siendo elaborada de conformidad con las obligaciones de los Estados de la región en este campo. Así lo reconoció la propia CIDH, quien señaló que la baja recaudación de recursos públicos debido a los elevados niveles de evasión y elusión, las abundantes deducciones de impuestos, exenciones y otros vacíos legales, y la persistencia de estructuras tributarias regresivas -en las que quienes más tienen no necesariamente pagan proporcionalmente más según su capacidad contributiva-, privan a los Estados de valiosos recursos para la garantía de los derechos. A esto se suma un gasto social insuficiente y mal distribuido, que en la región es bajo para los estándares internacionales y en muchos casos no tiene un enfoque de derechos humanos⁰⁴.

Al igual que otras áreas de la actividad financiera pública, la política fiscal está sujeta a un conjunto emergente de normas, reglamentos y estándares complementarios a los derechos humanos. Esta creciente complejidad, y la mayor especialización disciplinaria que trae asociada, lleva a que en ocasiones la política fiscal se conciba como un asunto netamente técnico que debe ser manejado por un estrecho círculo de especialistas, ocultando el vínculo directo que tiene con la vida y el bienestar de las personas y las comunidades.

Esta desconexión es particularmente seria en América Latina y el Caribe, donde ciertas desigualdades estructurales persisten a lo largo del tiempo, como es el caso de la desigualdad de género y la desigualdad racial, que se entrelazan con la dramática desigualdad económica que caracteriza a la región y que la política fiscal tiene el potencial de corregir. La reducción de estas desigualdades estructurales y la eliminación de la discriminación subyacente mediante políticas redistributivas en el ámbito fiscal, social, laboral, o en el ámbito de la economía del cuidado, entre otros, son obligaciones de derechos humanos además de com-

promisos reafirmados por los Estados en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.



Los principios de derechos humanos son plenamente aplicables a las políticas fiscales y ellos deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias.

Por otra parte, muchas veces los gobiernos de la región responden a las crisis económicas sin considerar adecuadamente sus obligaciones de derechos humanos, y con medidas regresivas y procíclicas. Esto es especialmente grave dada la volatilidad macroeconómica y las frecuentes crisis que caracterizan a América Latina y al Caribe. Las medidas de austeridad adoptadas en estos contextos, muchas veces de forma sistemática y debido a condicionalidades impuestas directa o indirectamente por instituciones internacionales, generan retrocesos inadmisibles y agravan las barreras existentes para el goce efectivo de los derechos humanos sin discriminación. En contraste, los Estados deben disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles, incluyendo acciones de búsqueda permanente de dichos recursos a nivel nacional y multilateral con el fin de prevenir y mitigar los impactos de las crisis y hacer efectivos los derechos humanos⁰⁵.

La falta de transparencia, participación y democracia real en el campo de la política fiscal ha desembocado en problemas adicionales. Por un lado, la persistente corrupción a lo largo de la región detrae recursos públicos valiosos para el financiamiento de los derechos humanos e implica riesgos directos e indirectos que conducen a su vulneración⁰⁶. Por otra parte, estas y otras fallas en la acción estatal reducen la confianza en lo público y facilitan la captura del Estado por parte de las élites y otros grupos de interés para reforzar sus privilegios⁰⁷. El auge de la privatización, y de figuras relacionadas como las Alianzas Público-Privadas, no ha hecho más que profundizar esta tendencia. A medida que las empresas van adquiriendo mayor poder político, ejercen una mayor influencia indebida para que se reduzcan los impuestos de sociedades, se amplíen las desgravaciones o exenciones fiscales y aumenten los

04| CIDH, 2017. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. Pár. 495-500.

05| CIDH, 2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 01 de 2020 (Adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020). Pár. 13.

06| CIDH, 2019. Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos (OEA/Ser.L/V/II. II. Doc.236/19). Pár. 154-159.

07| CIDH, CIDH & REDESCA, 2019. Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19. Pár. 263-265.

INTRODUCCIÓN

resquicios legales que facilitan la elusión de impuestos⁰⁸. Estas medidas disminuyen la progresividad y la equidad tributaria, trasladando las cargas a los grupos en situación de mayor desventaja y vulnerabilidad de la sociedad, con lo cual se debilitan los criterios de justicia propios del Estado de Derecho. A su vez, hacen que las administraciones públicas incurran en pérdidas considerables de recursos y que la capacidad de los Estados para prestar servicios públicos de calidad se vea limitada⁰⁹.

Este panorama impide a los Estados de la región abordar varios de sus principales desafíos. Como advirtió la CIDH, la pobreza y la pobreza extrema no pueden ser enfrentadas y erradicadas sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo, incluyendo la política fiscal, que reduzcan los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan a América Latina¹⁰. En algunos países, incluso, la pobreza aumenta producto de la política fiscal, lo cual significa que las personas en situación de pobreza no son beneficiarias sino pagadoras netas del sistema fiscal¹¹.

A esto se suma que, en el contexto de la globalización, la cooperación internacional en temas tributarios se ha convertido en un imperativo para que los Estados puedan combatir la evasión y la elusión fiscal, frenar la competencia a la baja en impuestos corporativos y fortalecer la integridad y transparencia de la arquitectura financiera internacional. Esto les permitiría contar con recursos necesarios para enfrentar fenómenos como la desigualdad extrema, la crisis climática, las pandemias, la migración forzada, entre otros desafíos claves de nuestro tiempo que ponen en riesgo los derechos y que requieren de Estados robustos y bien financiados para protegerlos. Como ha destacado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mecanismos robustos para facilitar la cooperación y solidaridad nacional e internacional, al igual que una movilización extraordinaria de recursos para los programas necesarios para la realización de los derechos, asegurarán que el mundo esté mejor preparado para futuras emergencias¹².

Otra falla en la cooperación internacional que impide la garantía progresiva de los derechos, sobre todo en contextos de crisis globales sistémicas, es la ausencia de medidas solidarias por parte de la comunidad

internacional para apoyar a los Estados con mayores restricciones en su espacio fiscal. En estos contextos, organismos como la CIDH han llamado a suspender o aliviar la deuda externa y las sanciones económicas internacionales que pueden amenazar, debilitar o impedir las respuestas de los Estados para proteger los derechos humanos¹³. Todo esto hace patente la necesidad de una reforma a la arquitectura internacional de la deuda que facilite reestructuraciones ordenadas que involucren a todos los acreedores, y aborde las causas subyacentes para prevenir crisis recurrentes de deuda soberana y le brinde mayor espacio a los Estados para invertir en la garantía de derechos y en el desarrollo sostenible¹⁴.

La pobreza y la pobreza extrema no pueden ser enfrentadas y erradicadas sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo, incluyendo la política fiscal, que reduzcan los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan a América Latina.

En este contexto, los derechos humanos pueden hacer un aporte valioso para repensar la política fiscal en la región. Los presentes **Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal** ofrecen un marco de referencia claro, basado en fuentes normativas y otros documentos complementarios, para el diseño, implementación y monitoreo de la política fiscal. Son un referente para que los Estados, las instituciones financieras internacionales, las instituciones multilaterales y, en general, los actores económicos, públicos y privados, cumplan con sus obligaciones y responsabilidades en este campo y para que otros actores estatales, al igual que la sociedad civil y los movimientos sociales, tengan un referente claro para la rendición de cuentas y la exigibilidad de los derechos a través de la política fiscal.

Los **Principios y Directrices** ofrecen una visión para superar la débil conexión de la ciudadanía con los temas fiscales y la prevalencia de un marco institucional en que lo fiscal permanece relativamente aislado de la planeación para el desarrollo sostenible y los deba-

08| *Ibíd.*, Pár. 266-267.

09| Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (26 de septiembre de 2018). A/73/396, párr. 71.

10| CIDH, 2017. Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147. Pár. 493.

11| *Id.*, con base en datos de Lustig, N. (ed.) (2018). *Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty*. Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University.

12| Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales. E.C/12/2020/1 (17 de abril de 2020), par. 25.


13| CIDH, 2020. Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 01 de 2020. Pár. 18.

14| United Nations (2021). *Liquidity and Debt Solutions to Invest in the SDGs: The Time to Act is Now*.

tes democráticos sobre la desigualdad, los derechos humanos y la justicia social y ambiental. En su lugar, proponen una serie de estándares para inspirar una acción transformadora que renueve el pacto fiscal entre el Estado, la ciudadanía y las empresas, desatando un círculo virtuoso en que un marco institucional y una acción estatal vigorosa orientada a la garantía de derechos fortalezca la conexión de la ciudadanía con lo fiscal y conduzca a decisiones más participativas y legítimas en este campo. Esto a su vez puede redundar en una mayor confianza en las instituciones y una mayor disposición de la ciudadanía a pagar impuestos y demandar mejores políticas, lo cual fortalece la capacidad estatal para cumplir con sus obligaciones en derechos humanos.

Los estándares de derechos humanos pueden recoger las preocupaciones por unas finanzas sostenibles, por fortalecer la calidad del gasto o por asegurar criterios de priorización justos, que reconozcan el costo de oportunidad en el uso de los recursos públicos. Como lo muestran estos Principios y Directrices, honrar los compromisos en materia de derechos humanos no excluye las preocupaciones legítimas por asegurar la prudencia y el buen gobierno en el campo de las finanzas públicas. Por el contrario, ambos propósitos se centran en la importancia de adoptar medidas cuidadosamente planificadas y diseñadas para lograr mejoras continuas en el bienestar que sean sostenibles en el tiempo y eviten impactos negativos en la población. En ese sentido, el marco de derechos sirve como un horizonte de justificación de opciones de política sólidamente sustentadas en referencia a la totalidad de los derechos en juego en el contexto de un aprovechamiento pleno de los recursos disponibles.


Estos Principios y Directrices son el producto de un proceso de tres años de construcción y validación conjunta de estándares normativos y directrices de política para el caso de América Latina y el Caribe, pero que puede ser escalado a nivel global. Son el resultado de una investigación exhaustiva de fuentes normativas como tratados internacionales y sus interpretaciones autorizadas, constituciones de los países de la región, informes de organismos internacionales de promoción y protección de derechos humanos, y de otras fuentes complementarias como investigaciones de instituciones internacionales¹⁵. Se nutrieron también de los invaluables aportes recibidos por diversos canales, en especial mediante diálogos nacionales, temáticos y regionales orientados a la discusión pública y abierta del texto del documento¹⁶.



Los Principios y Directrices, proponen una serie de estándares para inspirar una acción transformadora que renueve el pacto fiscal entre el Estado, la ciudadanía y las empresas, desatando un círculo virtuoso en que un marco institucional y una acción estatal vigorosa orientada a la garantía de derechos fortalezca la conexión de la ciudadanía con lo fiscal y conduzca a decisiones más participativas y legítimas en este campo.

El proceso interdisciplinario que derivó en la adopción de los Principios y Directrices tuvo la participación de representantes de los Estados, organismos especializados, instituciones multilaterales, la academia, la sociedad civil y movimientos sociales de la región a través de consultas regionales y nacionales. La redacción y validación del documento contó con un Comité de personas expertas tanto en política fiscal como en derechos humanos y otras disciplinas relevantes al tema fiscal de reconocida trayectoria en la región.

Los estándares resultantes reconocen que el tiempo se agota para enfrentar la crisis climática y otros desafíos globales como las pandemias, y la cascada de crisis diversas que estos fenómenos pueden desatar. El sentido de urgencia de estos tiempos, plantea la necesidad de una acción fiscal decidida que contribuya a transitar hacia economías basadas en derechos, que pongan a las personas y al planeta primero. Los estándares reconocen también la diversidad de contextos de aplicación, incluyendo los desafíos particulares que enfrentan países altamente vulnerables, y plantean la necesidad de fortalecer las capacidades estatales en todos los niveles de gobierno para posibilitar su implementación.



El sentido de urgencia de estos tiempos, plantea la necesidad de una acción fiscal decidida que contribuya a transitar hacia economías basadas en derechos, que pongan a las personas y al planeta primero.

Con este documento se espera contribuir a fortalecer el marco de derechos humanos como paradigma para

15] Estas fuentes pueden consultarse en su integridad en la versión con notas del presente documento y en el compendio de fuentes disponible en la página web de la Iniciativa por los Derechos Humanos en la Política Fiscal: <https://derechosypoliticafiscal.org/es/recursos>

16] Para un recuento de los aportes recibidos en los espacios de diálogo convocados para la discusión del documento, y la forma en que fueron incorporados ver: <https://derechosypoliticafiscal.org/es/recursos/consultas-y-aportes>

INTRODUCCIÓN

la formulación de la política fiscal, llevando también el tema de los recursos fiscales de los márgenes al centro de la agenda del movimiento de derechos humanos. En este sentido, se aspira a que la política fiscal persiga el objetivo de garantizar los derechos humanos y reducir las múltiples desigualdades en su disfrute. En particular, se espera generar un marco para:

- I.** La elaboración de una política fiscal respetuosa de los derechos humanos que los gobiernos puedan usar de guía en sus políticas públicas.
- II.** Facilitar la rendición de cuentas de los actores estatales, e incluso de otros actores no estatales como empresas, por parte de la sociedad civil, los movimientos sociales, y los organismos de supervisión y monitoreo nacionales y regionales, entre otros.



ESTRUCTURA E INTERPRETACIÓN

Estructura

Los Principios y Directrices se organizan en cuatro títulos que agrupan conceptualmente a 15 principios. El primer título refiere a los “principios generales”, que dan las pautas generales de interpretación de todas las obligaciones de derechos humanos en la política fiscal. El siguiente título contiene los principios que se aplican de manera “transversal” a la política fiscal y derivan del marco general de los derechos humanos. El tercer título alude a “obligaciones específicas” de aplicación a la política fiscal, derivadas particularmente de estándares aplicables a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El cuarto título condensa obligaciones extraterritoriales de los Estados, y deberes de actores no estatales. Finalmente, el título quinto desarrolla obligaciones vinculadas con las reparaciones y mecanismos de implementación.

A cada principio se asocian subprincipios, que desarrollan en más detalle su contenido normativo, y directrices, que proveen algunas guías de acción para su implementación. Los principios contienen prescripciones que se desprenden de fuentes legales, en especial del derecho internacional (incluidas fuentes de “derecho blando”), y por eso se traducen en acciones que los Estados “deben” llevar a cabo. En cambio, las directrices tienen como objetivo aclarar las obligaciones de los Estados y guiar a los tomadores de decisiones públicas en el cumplimiento de las normas de derechos humanos. Ellas se desprenden de recomendaciones de órganos de tratados y procedimientos especiales del sistema de derechos humanos, de organismos especializados en temas fiscales o de buenas prácticas de política validadas por la experiencia comparada. No todas las directrices tienen fuerza normativa, y por ello

es que se enuncian como pautas de acción que los Estados “deberían” implementar.

En ocasiones, distintos principios desarrollan temáticas relacionadas, pero profundizando en aspectos particulares. Así, por ejemplo, tres principios diferentes se vinculan con cuestiones de desigualdad: el principio 3 desarrolla específicamente el tema desigualdad económica; el principio 5 se enfoca en la discriminación que sufren determinados grupos y poblaciones; y el principio 6 en la igualdad de género, en atención a que las mujeres constituyen cerca de la mitad de la población mundial, y no un “grupo”.

Interpretación

Los diferentes principios deben leerse de forma armónica, no existiendo jerarquía entre sí, ni entre los principios contenidos en cualquiera de los títulos del documento. En casos de aparente tensión entre diversos principios, el documento sugiere algunas pautas para su interpretación armónica.

Más información

Para consultar documentos normativos y de política e investigaciones adicionales que sirvieron de insumos y complementan el alcance e interpretación de estos Principios y Directrices, remitirse al sitio web de la Iniciativa por los Derechos Humanos en la Política Fiscal: www.derechosypoliticafiscal.org



DEFINICIONES

Cuando este documento refiere a:

1

“derechos humanos” o “perspectiva o enfoque” de derechos, se entenderá que ello incluye tanto un reconocimiento de su estrecha interdependencia con la vida de otras especies y con los límites planetarios, como de los enfoques transversales de género, etario, étnico-racial, y otros abordajes diferenciados que se destacan en el documento.

2

“igualdad sustantiva”, se alude a una dimensión que va más allá de la igualdad “formal” y supone entonces la modificación de las circunstancias fácticas que impiden el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad material, incluyendo las desigualdades en resultados, capacidades, recursos, poder y voz.

3

“política fiscal”, refiere al conjunto de políticas para la gestión del gasto y de los ingresos públicos, y comprende todas las técnicas a través de las cuales los Estados obtienen y asignan recursos, incluida la tributación, la deuda pública, los ingresos obtenidos por las empresas públicas, la planeación macro-fiscal y todos los procesos asociados al ciclo presupuestario.

4

“grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja”, se alude a grupos con integrantes que enfrentan una situación de subordinación prolongada o discriminación sistémica. Esto se refleja en el desconocimiento de las características particulares del grupo al que pertenecen, injusticias en el acceso a bienes y servicios y/o una insuficiente representación política. Su reconocimiento requiere un abordaje estatal diferenciado mediante acciones o medidas afirmativas para eliminar la discriminación y evitar mayores afectaciones a sus derechos. Entre ellos se encuentran niñas, niños y adolescentes; mujeres; personas con discapacidad; personas adultas mayores; personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI); pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, personas migrantes y aquellas marginadas por su clase social o su condición socioeconómica, entre otros.

5

“fases de la política fiscal”, alude a la generación y movilización de recursos, la asignación de recursos, la ejecución de recursos, y el monitoreo de la política fiscal.

6

“beneficios fiscales” o “gasto fiscal”, alude a concesiones, exenciones u otra clase de tratos diferenciales deliberados que reducen la cantidad de impuestos que pagan o pueden pagar en el futuro los individuos y las empresas al gobierno. Se denominan gastos tributarios por la literatura especializada porque son gastos gubernamentales indirectos, realizados a través de la política tributaria, que podrían destinarse a otros fines.

8

“medidas de austeridad”, hacen referencia tanto a las denominadas medidas de consolidación fiscal que buscan reducir el déficit fiscal (en general mediante la reducción del gasto público), como a aquellas medidas en otros ámbitos de política pública que suelen acompañarlas y que debilitan el rol del Estado en la garantía de derechos, tales como la flexibilización laboral, las privatizaciones o las reformas orientadas a reducir el alcance de la seguridad social, etc.

7

“reglas fiscales”, hacen referencia a restricciones constitucionales o legislativas a la política fiscal que especifican algún tipo de límite en las variables fiscales, tales como saldo presupuestario, deuda, gasto o impuestos, y que suelen estar contenidas en leyes u otros instrumentos que condicionan la elaboración, discusión parlamentaria, ejecución o control del presupuesto¹⁷.

17| Kennedy, Suzanne, Janine Robbins, and François Delorme. "The role of fiscal rules in determining fiscal performance." Fiscal Rules Conference. 2001.



PREÁMBULO

1. Todos los derechos humanos precisan de recursos para su realización. La garantía de los derechos requiere de Estados con instituciones sólidas que movilicen, asignen y empleen suficientes recursos públicos de forma transparente, participativa y responsable.
2. Esto debe hacerse en cumplimiento de los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las normas incluidas en los principales tratados internacionales y regionales de derechos humanos, así como de los marcos jurídicos nacionales, en particular las constituciones de los Estados.
3. La política fiscal debe ser comprendida como un instrumento para la garantía de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y tiene un enorme potencial transformador para combatir la pobreza, las desigualdades -incluida la de género-, la crisis climática, las asimetrías de poder y otros factores estructurales que obstaculizan la plena realización de estos derechos.
4. Una política fiscal que distribuya de manera más equitativa los ingresos y la riqueza haciendo frente a los niveles históricos de desigualdad existentes puede también disminuir la polarización, marginación y el descontento social. El gasto público también permite proporcionar servicios públicos para reducir las desigualdades socioeconómicas. En la toma de decisiones relativa a la tributación y el presupuesto, además, debería existir una democracia más directa y participativa.
5. La política fiscal define la disponibilidad, la distribución y el uso de los recursos con que los Estados cuentan para garantizar los derechos humanos y para cumplir con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, mediante la cual se comprometieron a “hacer realidad los derechos humanos de todas las personas”, adoptar políticas fiscales para reducir las desigualdades entre y al interior de los países, garantizar un piso de protección social universal, y afrontar otros desafíos globales como el cambio climático.
6. La tarea de alinear las políticas fiscales con los derechos humanos requiere de estándares claros. Los principios de derechos humanos apuntalan las funciones clave de la política fiscal y son completamente aplicables al contenido sustantivo de las políticas fiscales, así como a sus aspectos procedimentales. El derecho internacional de los derechos humanos es un marco vinculante para los Estados que sirve de guía para implementar políticas fiscales más legítimas y equitativas, y para resolver los dilemas de justicia involucrados en la asignación de recursos públicos. Este marco también genera responsabilidades concretas para las empresas, las instituciones financieras internacionales y otros actores no estatales e intergubernamentales, quienes deben respetar y contribuir a la realización de los derechos.

7. La política fiscal es un asunto de derechos humanos y, por ende, las reglas y los estándares complementarios que la rigen deben ser interpretados a la luz de las normas internacionales de derechos humanos y de aquellas consagradas en las constituciones nacionales como reflejo del pacto social. No es el alcance de los derechos y de este pacto social el que debe adaptarse a las políticas fiscales vigentes, sino estas últimas las que deben ponerse al servicio de los primeros, generando los recursos suficientes para la garantía de derechos.

8. Las funciones clásicas de la política fiscal de estabilizar la economía y distribuir y asignar recursos pueden alinearse con el propósito de garantizar los derechos humanos, otro de los objetivos de la política fiscal. La prudencia fiscal y económica y el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos no son objetivos mutuamente excluyentes, dado que ambos se centran en la importancia de medidas cuidadosamente diseñadas que eviten en la mayor medida posible los efectos negativos en las personas¹⁸. No obstante, tanto por aspectos de diseño como de implementación, las políticas predominantes

en el ámbito fiscal, y en particular los llamados programas de austeridad, de consolidación fiscal y de ajuste estructural, muchas veces han generado riesgos directos e indirectos sobre los derechos humanos al socavar las capacidades de los Estados para respetar, proteger y garantizar estos derechos¹⁹.

9. Una gestión responsable de la política fiscal, que asegure tanto el manejo sostenible de las finanzas públicas como el respeto a las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, es una condición básica para garantizar el bienestar colectivo y la legitimidad democrática.

10. Los Principios y Directrices que se presentan a continuación son un referente para diseñar e implementar políticas fiscales que sirvan como instrumento para avanzar decididamente en la garantía de los derechos, preservando unas finanzas públicas sostenibles y tomando en serio los dilemas de política.

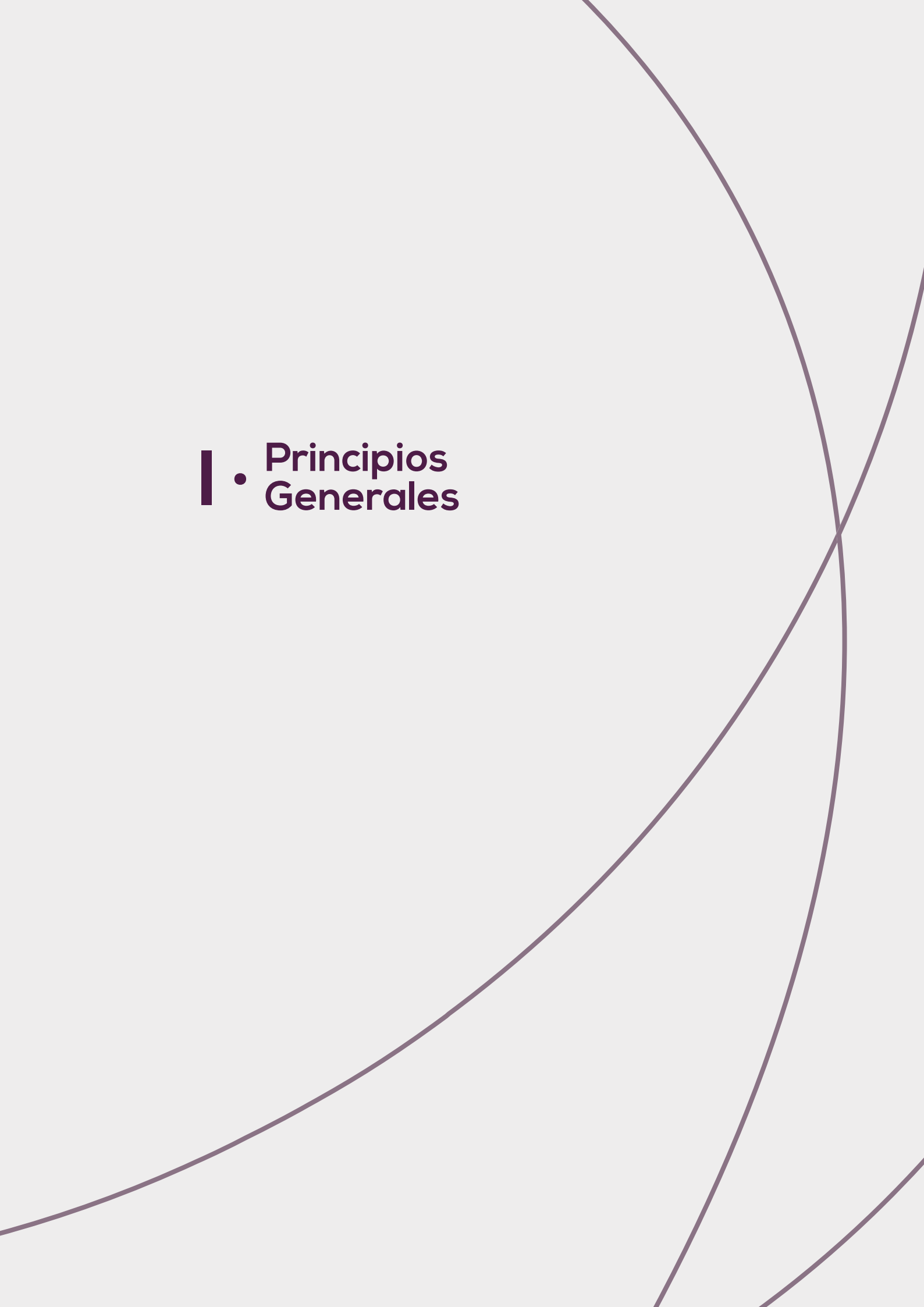
18| Declaración del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, "Brazil 20-year public expenditure cap will breach human rights, UN expert warns".

19| Ver carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ver también Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, "Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales", A/73/179.

15 PRINCIPIOS

de Derechos Humanos en la Política Fiscal

1. La realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de la política fiscal.
2. Las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos exigen un rol activo y un fortalecimiento del Estado, y limitan la discrecionalidad estatal en materia de política fiscal.
3. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa.
4. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible.
5. Los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario.
6. Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género mediante su política fiscal con una perspectiva de interseccionalidad.
7. La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal.
8. Los Estados deben adoptar todas las medidas financieras y fiscales necesarias para dar efectividad a los derechos humanos, dentro de un marco fiscal sostenible.
9. Los Estados deben garantizar de manera prioritaria los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su política fiscal.
10. Los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
11. Los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos respecto de los niveles de protección alcanzados con relación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni siquiera en contextos de crisis económica.
12. Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades mediante instrumentos específicos de política fiscal, y a adoptar medidas fiscales prioritarias para garantizar los derechos humanos.
13. Los Estados y las instituciones internacionales de las que hacen parte deben brindar asistencia y cooperación internacional en temas fiscales, y crear un entorno de gobernanza global adecuado, para lograr la plena realización de los derechos humanos.
14. Los actores no estatales, incluidas las empresas y los intermediarios, tienen responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con su comportamiento fiscal.
15. Los Estados deben prevenir y reparar adecuadamente las vulneraciones a los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, relacionadas con la política fiscal.



I • Principios Generales

01

LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBE SER UNA FINALIDAD FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA FISCAL

Los Estados deben:

1.1. Compatibilidad

Asegurar que sus políticas económicas sean compatibles con los derechos, y que su política fiscal esté en conformidad con sus obligaciones de derechos humanos, incluso cuando aquélla persiga otros fines legítimos como el crecimiento económico, el desarrollo o la estabilidad macroeconómica.

1.2. Funciones de la política fiscal

Asegurar que la política fiscal esté al servicio de la realización de los derechos humanos, fijando como objetivos públicos la garantía integral tanto de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales, culturales y ambientales. Para ello, la política fiscal debe proveer financiación adecuada para garantizar los derechos; apuntar a la reactivación y estabilización de las condiciones sociales y económicas que permiten el disfrute de los derechos, incluida la búsqueda del pleno empleo como condición para la garantía del derecho al trabajo; redistribuir los ingresos y la riqueza para lograr la igualdad sustantiva a través de un gasto público de calidad; contar con instrumentos fiscales que permitan la protección y promoción de los derechos; fortalecer la gestión democrática de los recursos públicos bajo criterios de transparencia, participación y rendición de cuentas; y contribuir a reparar, mediante la incorporación de medidas afirmativas eficaces en materia fiscal que contribuyan a eliminar toda forma de discriminación, el legado de exclusión social y daño ecológico ocasionados por la sobreexplotación, el colonialismo, el patriarcado y el racismo estructural.

1.3. Coherencia

Asegurar que los organismos que intervengan en la política fiscal tengan en cuenta las obligaciones de derechos humanos en sus mandatos, y actúen de forma integrada y coherente para garantizarlos, con base en la mejor evidencia disponible y la necesaria consideración del interés de quienes no cuentan con representación adecuada. Todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público deben organizarse de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

1.4. Interpretación

Interpretar los distintos marcos normativos que se aplican a la política fiscal en armonía con sus obligaciones en derechos humanos, dando prevalencia a dichas obligaciones por sobre otras del derecho internacional.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Adoptar un marco constitucional e institucional en materia fiscal orientado a la garantía de derechos.

Esto requiere:

- Adoptar marcos normativos y administrativos para la gestión de las finanzas públicas fundamentados en sus obligaciones en derechos humanos. Estos deberían ser claros, transparentes, integrales y comprensibles. Las cláusulas constitucionales podrían vincular la política fiscal a la garantía de derechos y establecer disposiciones orgánicas en temas fiscales, y otras técnicas jurídicas de garantía que le den mayor eficacia a los derechos reconocidos constitucionalmente. Si la ley no aborda explícitamente un tema relevante, es apropiado y correcto que los tribunales o autoridades competentes la interpreten y desarrollen, incluso mediante la aplicación innovadora de las normas y estándares disponibles de derechos humanos en materia fiscal.
- Incorporar una mirada integral de la planeación pública que articule la oferta de programas y políticas de todos los sectores y niveles de gobierno con miras a la plena garantía de los derechos humanos, de forma que los progresos sean medibles y se establezcan mecanismos correctivos cuando sea necesario.
- Tomar decisiones en materia fiscal con base en información relevante sobre cómo movilizar, asignar y ejecutar recursos para garantizar los derechos, utilizando mecanismos como estimaciones periódicas de los recursos necesarios para atender las problemáticas no resueltas de derechos humanos que informen efectivamente la planeación macro-fiscal y presupuestal.
- Incorporar un enfoque de derechos humanos en el caso de los Consejos Fiscales, otras instituciones fiscales independientes, e instituciones auditoras.

2. Garantizar la coherencia entre políticas y la cooperación entre instituciones.

Asegurar que todas sus instituciones se coordinen y cooperen para que la política fiscal priorice la realización de los derechos, y las metas fiscales se subordinen a este objetivo.

Esto requiere, entre otras cosas:

- Garantizar espacios institucionales suficientes y adecuados para discutir y adoptar soluciones fiscales a problemáticas de derechos humanos no resueltas.
- Contar con sistemas de información adecuados con enfoque de derechos humanos a nivel nacional y subnacional, y que la información sea compartida entre instituciones.
- Fortalecer la capacidad técnica y el poder decisorio de otros ministerios para la interlocución con los ministerios de hacienda y finanzas públicas.
- Asegurar la coherencia de la política fiscal con otras políticas como la monetaria, la cambiaria, o la financiera, de modo que la interacción entre ellas sea consistente con las obligaciones de derechos humanos y se oriente al pleno uso de los recursos y capacidades disponibles para cumplir con estas obligaciones. La coordinación de estas políticas debe estar orientada a la preservación de condiciones macroeconómicas que, en primera instancia, prevengan la ocurrencia de crisis que pongan en riesgo los derechos o que permitan su pronta superación cuando estas ocurran. Asimismo, dicha coordinación debe permitir suavizar los efectos negativos de los ciclos económicos sobre la garantía de los derechos de la población, incluyendo una nueva

generación de estabilizadores automáticos para tal efecto, como la priorización de gastos sociales con alto efecto multiplicador o impuestos a sectores con ganancias extraordinarias en contextos de crisis.

3. Construir pactos fiscales alineados con los derechos humanos.

Avanzar en la construcción de pactos fiscales de largo plazo orientados a la realización de los derechos, que incentiven un mayor nivel de cumplimiento tributario voluntario. Dichos pactos deberían basarse en relaciones de reciprocidad entre el Estado, la ciudadanía y las empresas, ser acordes a los compromisos constitucionales de derechos humanos de cada Estado, e incluir acuerdos en torno a:

- La gestión de las finanzas públicas, tomando en cuenta criterios contra cíclicos, redistributivos, y de sostenibilidad ambiental e intergeneracional.
- La provisión pública de servicios necesarios para la garantía de derechos, combatiendo el uso clientelar de los recursos públicos que minan la legitimidad y confianza en el Estado.
- La movilización de recursos para financiar derechos, con reformas tributarias más progresivas, especialmente del impuesto a la renta, al patrimonio y de gravámenes aplicados a los recursos naturales asociados con políticas de transición ecológica, e impuestos a la economía digital, las transferencias financieras, a la riqueza, al capital y a las ganancias extraordinarias.
- Un marco de cooperación adecuado entre distintos niveles de Gobierno, que garantice la coordinación y la equidad entre aquellos.

02

LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR, PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS EXIGEN UN ROL ACTIVO Y UN FORTALECIMIENTO DEL ESTADO, Y LIMITAN LA DISCRECIONALIDAD ESTATAL EN MATERIA DE POLÍTICA FISCAL

Los Estados deben:

2.1. Límite a la discrecionalidad

Diseñar, implementar y evaluar su política fiscal de conformidad con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, que limitan la discrecionalidad de los Estados en todos los instrumentos y fases de la política fiscal.

2.2. Respetar

Abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos, sea discriminando a ciertos grupos, retirando o desviando fondos de los programas existentes, destinando fondos a políticas que afectan negativamente los derechos, o afectando negativamente el derecho a la participación política igualitaria, a la representación democrática, y a la consulta o el consentimiento libre, previo e informado.

2.3. Proteger

Proteger de las acciones de terceros que perturben o comprometan su tarea de movilizar, asignar y ejecutar recursos para la garantía de los derechos. Deben regular el papel de esos terceros, establecer mecanismos de denuncia, intervenir sistemáticamente cuando cometan una infracción, y eventualmente sancionarlos. Deben abstenerse de otorgar cualquier forma de apoyo o incentivo a quienes no cumplan sus responsabilidades en materia de derechos humanos o incurran en actos de corrupción. Los Estados deben estar libres de la influencia indebida de las empresas o de quienes trabajen para promover sus intereses en temas fiscales por encima de la realización de los derechos humanos. Deben identificar y prevenir posibles conflictos de interés de las empresas asegurando marcos adecuados de transparencia, participación ciudadana, debida diligencia y rendición de cuentas.

2.4. Garantizar

Adoptar las medidas positivas necesarias en materia de política fiscal para asegurar la plena realización de los derechos de la forma más expedita posible, sin discriminación alguna y promoviendo la igualdad sustantiva. Esto incluye el deber de financiar la provisión de servicios públicos universales para la garantía de derechos; accesibles financiera y geográficamente; aceptables; y de buena calidad.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Fortalecer el rol y las capacidades del Estado y prevenir la captura de la política fiscal por grupos de interés.

- Priorizar, en todos los niveles del Estado y en particular a nivel territorial, el fortalecimiento de sistemas de información, las competencias para una planeación participativa con base en objetivos, las facultades recaudatorias de las autoridades tributarias y otras capacidades institucionales claves para implementar una política fiscal que contribuya a la misión de garantizar los derechos. El sector público debe asumir un papel activo y de liderazgo que vaya más allá de corregir fallas de mercado, mediante la movilización de recursos suficientes que financien un gasto público eficaz, combinando formas de gestión innovadoras que involucren a las comunidades, para el cumplimiento de misiones u objetivos de largo plazo que gocen de legitimidad democrática.
- Los Estados deben protegerse de que terceros perturben su tarea de movilizar recursos para atender las prioridades públicas, previniendo y sancionando la influencia indebida de intereses privados en la toma de decisiones sobre temas fiscales, con medidas como regulaciones sobre el cabildeo y el financiamiento de campañas políticas, o el establecimiento de mecanismos independientes para enfrentar la captura estatal y otros fenómenos de corrupción a gran escala.

2. Proveer servicios públicos para garantizar los derechos.

- Asegurar la prestación de servicios públicos universales, adecuados, de calidad, asequibles, y suficientemente financiados, que reduzcan las disparidades sociales y territoriales. Los Estados deben fortalecer su capacidad de proveer dichos servicios en todo su territorio, especialmente en zonas tradicionalmente habitadas por pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas, y en áreas urbanas segregadas. La financiación de los servicios públicos debería promover la redistribución de la riqueza, el ingreso y asegurar la igualdad sustantiva y la no discriminación, adaptándose a las necesidades específicas de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
- En la prestación de los servicios públicos deben destinarse recursos suficientes para garantizar condiciones dignas de trabajo, incluyendo la incorporación de un enfoque de género que reconozca las necesidades de las mujeres trabajadoras. La prestación debería estar guiada por el cumplimiento medible de los derechos, con metas e indicadores acordes. Debe asegurarse también la rendición de cuentas y la eficiencia, previniendo y sancionando cualquier forma de corrupción en su prestación mediante la financiación de mecanismos adecuados para prevenirla.

3. Considerar cuidadosamente las decisiones sobre privatizaciones y alianzas público-privadas.

- Asegurar que los servicios públicos sean de propiedad pública y, como regla general, prestados por el sector público. Los procesos de privatización no pueden ir en menoscabo de los derechos, lo cual obliga a evaluar cuidadosamente si deben o no tener lugar en primera medida, asegurando la participación y consideración de los intereses y argumentos en contrario. En caso de efectuarse, deben agotar procedimientos participativos y otros mecanismos que prevengan la corrupción, así como evaluar el comportamiento tributario de los actores privados involucrados y otros actores vinculados, y ponderar aspectos financieros, sociales, y productivos para hacer prevalecer el interés público.

I. PRINCIPIOS GENERALES

- Los Estados deberían regular estrictamente los servicios privatizados para asegurar la realización de los derechos humanos de forma asequible, accesible, adaptable y aceptable, y su cumplimiento por parte de los actores privados. Tanto en el caso de privatizaciones como de alianzas público-privadas, deberían monitorear su prestación y asegurar mecanismos de rendición de cuentas. Retomar el control público de servicios privatizados debe ser una opción prioritaria a considerar, y más cuando la privatización haya generado impactos negativos sobre la garantía de los derechos.
- Los Estados y las instituciones financieras internacionales que recomienden privatizar servicios públicos deberían evaluar previamente el impacto de estas medidas en los derechos humanos o reconsiderar su aproximación al respecto sobre la base de la evidencia disponible.

4. Establecer regulaciones y sanciones frente a actores no estatales.

- Exigir a las empresas y otros contribuyentes que ejerzan la debida diligencia para identificar, prevenir y mitigar los riesgos de vulneración a derechos humanos derivados de sus prácticas tributarias.
- Exigir a las entidades financieras que rindan cuentas de su papel en la facilitación de la evasión y la elusión fiscal, y supervisarlas rigurosamente con agencias especializadas; exigirles licencia o registro susceptibles de ser retirados en casos de incumplimientos, y sujetarlas a sistemas eficaces de monitoreo.
- Dar a las agencias supervisoras facultades adecuadas, incluyendo la autorización para realizar inspecciones, requerir información e imponer sanciones. En su reglamentación y supervisión de los bancos, deberían incluir requisitos relativos a la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de las transacciones sospechosas, tanto en canales internos como externos.



I • **Obligaciones
transversales
aplicables a la
política fiscal**

03

LOS ESTADOS DEBEN ASEGURAR QUE SU POLÍTICA FISCAL SEA SOCIALMENTE JUSTA

Los Estados deben:

3.1. Principios de tributación justa

Diseñar la política tributaria de acuerdo con los principios de equidad horizontal y vertical, legalidad, igualdad, no discriminación, generalidad, capacidad contributiva, progresividad, y otros principios de tributación justa generalmente incorporados en sus constituciones, en el derecho internacional y en otros marcos complementarios.

Deben asegurar que el sistema tributario promueva la igualdad sustantiva y que toda persona cumpla con su deber de pagar impuestos de conformidad con su capacidad contributiva, fijando un umbral de tributación adecuado y absteniéndose de imponer cargas que agraven manifiestamente la situación de quienes no disponen de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente.

3.2. Principios de justicia en el gasto público

Asegurar que sus políticas de gasto público sean diseñadas conforme a los principios de igualdad, legalidad, eficiencia, prioridad del gasto social, y participación, entre otros principios generalmente aceptados en sus propias constituciones. Deben proteger el patrimonio público y manejarlo de acuerdo con la legislación vigente, con honradez y debida diligencia, y asegurando la calidad del gasto.

3.3. Principios deuda pública

Gestionar su deuda pública de forma que no obstaculice el mejoramiento de las condiciones que garantizan el disfrute de los derechos humanos.

3.4. Finanzas territoriales

Asegurar la equidad interjurisdiccional entre sus entidades territoriales, con una distribución solidaria de recursos que busque un desarrollo equivalente y armónico entre ellas y guarde relación directa con sus competencias, servicios y funciones.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Reducir las desigualdades económicas mediante la política fiscal en su conjunto.

Promover la reducción de la desigualdad mediante políticas fiscales progresivas con impacto redistributivo considerable, realizando diagnósticos sobre:

- Sus propios recursos (si los ingresos y el gasto redistributivo del Estado son potencialmente suficientes).
- La equidad (si el gasto redistributivo y el alcance, diseño e implementación de programas económicos y sociales es consistente con garantizar un nivel de vida adecuado).
- La calidad (si el diseño e implementación de dichos programas son consistentes con la eficiencia micro y macroeconómica, mejoran el bienestar, generan rentabilidad social y son de calidad).
- La rendición de cuentas (si dichos programas son transparentes y se rinden cuentas sobre su implementación e impactos).

2. Alcanzar la progresividad del sistema tributario y propender a la progresividad de los impuestos en particular.

- Corregir como un asunto de máxima prioridad la alta dependencia de impuestos regresivos y con bajo impacto redistributivo y otros sesgos regresivos de los sistemas tributarios para asegurar que, en su conjunto, tengan un efecto progresivo. Incorporar innovaciones en el diseño e implementación de impuestos indirectos que reduzcan o revertan su carácter regresivo, tales como mecanismos de compensación para la población de menores ingresos.
- Garantizar que las principales fuentes de ingresos de la población en el tope de la distribución -incluidos los dividendos, la renta financiera y otros ingresos de capital- estén gravadas a tasas similares o mayores a las de otras fuentes, y evitar en general los tipos impositivos altos para los bienes y servicios y los tipos bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad. Deben adoptarse las medidas de cooperación internacional necesarias, y la eliminación de tratos preferenciales, para asegurar que las tarifas efectivas sean las acordadas socialmente.

3. Dar la máxima prioridad al gasto social para implementar políticas universales sensibles a las diferencias y, sobre esa base, propender por su progresividad.

- Asegurar la universalidad en la garantía de los derechos, con programas sociales sensibles a las diferencias, y complementarla con componentes progresivos del gasto, propendiendo por la gratuidad en los sistemas de salud y educación. Asignar recursos priorizando la realización de los derechos humanos por sobre otras asignaciones posibles, e incrementar la asignación de recursos a los derechos no atendidos.
- La focalización en los programas sociales no puede justificar el menoscabo de los derechos ni negar su carácter universal, sino acelerar la corrección de la estructura social desigual combatiendo diferentes formas de discriminación como el sexismo y el racismo. Las políticas universales deben incluir la posibilidad de tomar medidas de acción afirmativa cuando fueran necesarias para eliminar dicha discriminación y reducir las disparidades que la evidencian.

4. Dar un tratamiento tributario equitativo a empresas de distinto tipo.

Garantizar un tratamiento justo en materia tributaria entre distintos tipos de empresas, diseñando una tributación diferenciada cuando sea necesario, en línea con objetivos de desarrollo nacional y criterios de derechos humanos como la promoción de la igualdad sustantiva.

5. Corregir las desigualdades entre entidades subnacionales.

Asegurar la cooperación y coordinación entre niveles de gobierno y garantizar que la descentralización, o arreglos de distribución de competencias alternativos que se adopten, sea favorable a la realización de los derechos humanos y esté acompañada de estrategias de generación o transferencia de recursos y de capacidades técnicas como:

- El aumento de la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales con fuentes de recursos estables, progresivos y sostenibles, como los impuestos a la riqueza patrimonial y la incorporación del principio de redistribución de cargas (costos) y beneficios (renta del suelo) en la regulación urbanística de sus territorios.
- La realización de transferencias intergubernamentales para compensar las capacidades diferentes y la desigualdad entre entidades subnacionales, basadas en indicadores objetivos que tiendan a reducir la brecha de derechos entre territorios.
- Proveer asistencia técnica para fortalecer las capacidades fiscales de las entidades subnacionales, en especial para producir estadísticas económicas y fiscales.

6. Incorporar un enfoque de derechos humanos en la gestión de la deuda.

- Asegurarse de que ninguna de sus decisiones en materia de deuda externa contradiga las obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.
- Tener en cuenta las necesidades de financiamiento para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y los compromisos internacionales en materia de desarrollo sostenible en sus marcos de evaluación de la sostenibilidad de la deuda externa, y adelantar gestiones para que la negociación y modificación de condiciones para evitar una crisis sea ordenada y equitativa y para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones, incluyendo la inclusión de cláusulas de acción colectiva en los contratos de deuda que negocian para facilitar y hacer más expeditos los procesos de negociación. Las obligaciones de derechos humanos se deben incorporar en los análisis de la sostenibilidad de la deuda y en el alivio de la deuda, incluida la aplicación de normas de sostenibilidad social y ambiental y un índice de vulnerabilidad más amplio, a fin de velar por que el servicio de la deuda no menoscabe el disfrute de los derechos humanos.
- Realizar un análisis más profundo de las causas estructurales y los abusos de poder que subyacen a cualquier crisis de deuda soberana, y asegurar la rendición de cuentas por parte de las partes públicas y privadas finalmente responsables.
- Cuando deban negociar nuevas condiciones para evitar una crisis de la deuda, deben aplicarse los principios de soberanía, buena fe, transparencia, imparcialidad, inmunidad soberana, legitimidad, sostenibilidad y respeto a las decisiones aprobadas por la mayoría de la población en las negociaciones que los Estados adelanten.

04

LOS ESTADOS DEBEN ASEGURAR QUE SU POLÍTICA FISCAL SEA AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE

Los Estados deben:

4.1 Recursos para un desarrollo sostenible

Mobilizar el máximo de recursos disponibles para un desarrollo sostenible y basado en los derechos humanos, así como para el cumplimiento de sus obligaciones en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. La falta de adopción de medidas razonables para movilizar recursos disponibles para prevenir los daños previsibles a los derechos humanos causados por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad infringe esta obligación. La movilización de recursos para abordar el cambio climático debe complementar y no comprometer otros esfuerzos de los gobiernos para lograr la plena realización de todos los derechos humanos para todas las personas, incluido el derecho al desarrollo.

4.2. Uso ambiental de la PF

Aprovechar al máximo el potencial de la política fiscal para que las actividades económicas respeten los techos ecológicos y para proteger la biodiversidad, los suelos, los océanos y la naturaleza en general, así como para prevenir y mitigar el cambio y la crisis climática y sus impactos en poblaciones en situación de vulnerabilidad como pueblos indígenas, afrodescendientes, personas que habitan en áreas urbanas segregadas, y personas sin tierra.

4.3. Coherencia

Asegurar que la política fiscal guarde coherencia y conformidad con la política ambiental a nivel subnacional, nacional y mundial. Los Estados deben tener en cuentas sus obligaciones en derechos humanos y los impactos ambientales e implementar un estándar de debida diligencia en las decisiones de gestión de las empresas públicas o mixtas, en particular en aquellas basadas en industrias extractivas.

4.4. Decisiones informadas

Abstenerse de reforzar la dependencia del financiamiento público de actividades con alto impacto ambiental (como la extracción de recursos naturales), que puedan poner en riesgo los derechos de las generaciones futuras, así como los derechos de pueblos indígenas y de poblaciones locales tradicionales que sostienen distintos modelos de consumo y desarrollo. Las decisiones sobre la explotación de recursos naturales, de conformidad con el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, deben ser legítimas, sostenibles y aceptables para todas las personas, y sus beneficios públicos superar sus costos y estar adecuadamente distribuidos. Los Estados deben asegurar que los derechos de inversores no socaven su obligación de proteger, respetar y garantizar los derechos.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Promover la sostenibilidad ambiental a través de la política fiscal.

- Utilizar la política fiscal para promover un modelo económico que reconozca la importancia del cuidado de los bienes y derechos ambientales, y reduzca la dependencia de los ingresos de los sectores extractivos, en particular de los ligados a la explotación minera y de combustibles fósiles, así como de otras actividades que puedan ocasionar impactos negativos sobre los derechos de las comunidades que habitan territorios abundantes en recursos naturales. Diseñar las políticas de estímulo fiscal con miras a acelerar el tránsito hacia un modelo de desarrollo más sostenible.
- Asegurar una política fiscal sostenible en términos intergeneracionales (incluyendo consideraciones demográficas y mecanismos compensatorios con futuras generaciones), y equilibrada en la repartición de costos y beneficios a nivel territorial, en formas que favorezcan la convergencia regional y sean compatibles con los proyectos de vida de las comunidades locales.

2. Asegurar la coordinación de políticas e incorporar transversalmente la perspectiva ambiental.

- Articular la política económica -incluida la política fiscal y la regulación monetaria y financiera-, la política ambiental y la política social, fortaleciendo la institucionalidad de las autoridades ambientales para tomar decisiones en pie de igualdad, y aplicando transversalmente las consideraciones ambientales.
- Promover la coordinación inter e intra nacional y el uso innovador de instrumentos fiscales verdes, para distribuir adecuadamente los costos de la acción ambiental y climática de conformidad con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y evitar, entre otras, la migración y reubicación de actividades desde zonas en las que se haga un uso extensivo de impuestos ambientales hacia otras en las que no.

3. Utilizar de forma eficaz los impuestos y otros instrumentos fiscales verdes.

- Incentivar a través de su política fiscal la inversión en energías renovables, la creación de empleos verdes de calidad y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, sin limitar el rol de la política fiscal al de la punición de quienes contaminan.
- Incorporar, o ampliar si existieran, los impuestos verdes o ambientales, o las exenciones verdes adecuadamente evaluadas, en los que la base imponible genere un efecto negativo sobre el ambiente, como los impuestos a la energía, al carbono, o a la contaminación (como las emisiones al aire y al agua, o la utilización de plásticos de un solo uso), o al uso o extracción de recursos y materiales, tomando las medidas necesarias para mitigar su potencial impacto regresivo o diseñándolos de forma de minimizar dicho impacto.
- Utilizar la recaudación de los impuestos verdes y la acción climática -o parte de ella- como financiamiento para la gestión e inversión ambiental, y para financiar programas de protección social destinados a personas afectadas por el cambio y la crisis climática.
- Utilizar medidas innovadoras como los impuestos al carbono, con las salvaguardias adecuadas para minimizar los impactos negativos sobre la población de menores ingresos, para internalizar las externalidades ambientales y movilizar recursos adicionales para financiar esfuerzos de mitigación y adaptación que beneficien a las personas que viven en la pobreza y enfrentan situaciones de discriminación estructural.

4. Captar y gestionar recursos para superar la dependencia del sector extractivo.

- Asegurar que, cuando permitan o emprendan la explotación de recursos naturales, una parte razonable de los beneficios sea objeto de tributación y se destine a acelerar la transición hacia un modelo económico más sostenible y a asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, particularmente de las poblaciones que habitan en los territorios donde se llevan a cabo dichas explotaciones.
- Establecer mecanismos para captar parte de los recursos derivados de rentas extraordinarias producto del auge de precios.
- Asegurar una buena gestión macroeconómica de las rentas provenientes de recursos naturales, mediante fondos de estabilización y otros mecanismos idóneos, y adoptar políticas económicas e industriales que promuevan la diversificación productiva.
- Gestionar las empresas públicas o mixtas, particularmente aquellas en sectores extractivos, de modo que se acelere la transición hacia una economía sostenible y se prevengan con un estándar estricto de debida diligencia impactos ambientales adversos u otros impactos negativos en los derechos.

5. Acelerar la transición a una economía más sostenible mediante el desmonte balanceado de subsidios a actividades contaminantes y otras medidas.

Desmontar los incentivos fiscales a las fuentes de energía no renovable y asegurando la protección o compensación de la población de menores ingresos. Hasta tanto, publicar información transparente sobre los beneficiarios e impactos de dichos incentivos.

05

LOS ESTADOS DEBEN ELIMINAR LAS DISCRIMINACIONES ESTRUCTURALES Y PROMOVER LA IGUALDAD SUSTANTIVA A TRAVÉS DE SU POLÍTICA FISCAL, INCORPORANDO DE FORMA TRANSVERSAL LAS PERSPECTIVAS DE LAS POBLACIONES DISCRIMINADAS EN SU DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN, Y ADOPTANDO ACCIONES AFIRMATIVAS CUANDO SEA NECESARIO

Los Estados deben:

5.1. Igualdad

Tomar medidas fiscales que contribuyan a eliminar, con un enfoque de interseccionalidad, las desigualdades estructurales y la discriminación en todas sus formas, y en particular la que enfrentan las personas con discapacidad, las personas de diversas orientaciones sexuales e identidades de género, las personas migrantes, las personas mayores, niños, niñas y adolescentes, las personas en situación de pobreza o marginación social, las personas afrodescendientes y las personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas sin hogar, las personas privadas de libertad, las personas pertenecientes a pueblos tradicionales, las personas pertenecientes a grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, entre otras, y las mujeres.

Deben movilizar, asignar y ejecutar recursos de forma equitativa contribuyendo a terminar con dichas desigualdades en la práctica, dar la máxima prioridad a la garantía de sus derechos, y tomar medidas fiscales especiales al respecto, como la asignación prioritaria de recursos para eliminar la discriminación y promover la igualdad sustantiva, o el uso eficaz de subsidios o exenciones fiscales a favor de estos grupos.

5.2. No discriminación

Abstenerse de adoptar tratamientos diferenciales fiscales injustificados que no sean razonables y proporcionales para el logro de un fin legítimo, y evitar discriminaciones indirectas como un sesgo tributario implícito, un beneficio tributario injustificado o una asignación inadecuada de recursos. Cuando las circunstancias obliguen a dar prioridad a ciertos grupos, dicha priorización debe basarse en razones de interés público y acordes al problema a enfrentar. Los criterios deben establecerse mediante un proceso de consulta pública adecuado, ser transparentes y estar sujetos al escrutinio público y, en caso de controversia, a la revisión judicial para evitar la discriminación.

5.3. Inexcusabilidad

Los Estados no pueden excusar su incapacidad de eliminar un trato diferenciado sobre la base de la falta de recursos, a menos que muestren que han usado todos los recursos a su disposición en un esfuerzo por abordar y terminar con la discriminación como una cuestión prioritaria.

5.4. Evaluaciones

Identificar y evaluar las diferentes consecuencias de la política fiscal vigente y de sus propuestas de reforma en diferentes personas y grupos, considerando los efectos discriminatorios directos e indirectos y contemplando discriminaciones múltiples e interseccionalidades.

Eventualmente, deben adoptar medidas alternativas, para lo que deben contar con información suficientemente desagregada.

5.5. Representación y participación valuaciones

Garantizar la participación en la toma de decisiones fiscales de poblaciones tradicionalmente excluidas de los espacios de representación política. Las decisiones fiscales deben respetar el derecho a la libre determinación, y por ende los mecanismos de gobierno propio, así como asegurar que estos dispongan de medios para financiar sus funciones autónomas. Cuando sea pertinente, los Estados deben garantizar el derecho a la consulta o el consentimiento libre, previo e informado en relación con la política fiscal.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Identificar y corregir la discriminación y los sesgos fiscales implícitos y explícitos contra grupos específicos.

Deben eliminar inmediatamente toda legislación, regulación y práctica fiscal discriminatoria.

2. Realizar asignaciones presupuestarias para reducir las desigualdades sociales.

- Abordar los desequilibrios en las asignaciones presupuestarias para grupos en situación de vulnerabilidad, sectores populares y grupos que tradicionalmente han sido desatendidos y excluidos, y priorizar y asignar recursos adicionales a dichos grupos para eliminar disparidades de distinta clase. Reflejar en las cuentas públicas los gastos vinculados a políticas transversales como la igualdad de género, las políticas de equidad étnico-racial, o las dirigidas a las personas con discapacidad o a la niñez.
- Proteger las asignaciones presupuestarias para personas, grupos y poblaciones en situación de vulnerabilidad, que se mantengan incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias. Los Estados partes asumen la responsabilidad de velar por la vida e integridad física de las personas privadas de la libertad y no pueden invocar la falta de recursos financieros u otros problemas logísticos como atenuante de esa responsabilidad.

3. Adoptar un enfoque étnico-racial en la política fiscal.

Incorporar de forma transversal y articulada con otras políticas públicas las perspectivas y los derechos de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas en la política fiscal preservando y fortaleciendo su economía propia a través de mecanismos específicos de diálogo intercultural y asegurando que los mecanismos de gobierno propio tengan financiación adecuada. Asignar recursos suficientes para procesos de reparación histórica de dichas poblaciones, así como para asegurar la reproducción material y simbólica de su cultura, como la creación de fondos específicos o programas de reparación económica, y una adecuada financiación de la educación intercultural bilingüe.

4. Aplicar transversalmente las protecciones legales especiales que los derechos humanos dan a ciertos grupos.

Aplicar en todas las fases de su política fiscal los principios que protegen los derechos de ciertas personas y grupos, como los de interés superior y derecho a ser oído para la infancia y la adolescencia, o los de autonomía individual y participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad para las personas con discapacidad. Esto implica también asignar los recursos necesarios para dar efectividad a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas. Deberían, por ejemplo, aplicar dichos principios e instrumentos para definir prioridades en asignaciones presupuestarias, y demostrar cómo los han aplicado en sus decisiones fiscales.

5. Superar la invisibilidad estadística de poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales, incluida la que se manifiesta en la política fiscal.

- Incorporar indicadores que permitan identificar el impacto de la política fiscal sobre poblaciones específicas, como los pueblos indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad y las comunidades afrodescendientes.
- Realizar evaluaciones sobre los impactos distributivos y sobre poblaciones específicas -como comunidades indígenas, afrodescendientes, o mujeres- del sistema tributario, considerando los distintos tipos de impuestos y otros ingresos del gobierno, que sean periódicas, abiertas al escrutinio público, y usen metodologías que permitan su comparación internacional y en el tiempo.
- Mejorar la disponibilidad y calidad de las estadísticas nacionales desagregadas, tal como exigen los marcos de monitoreo de los derechos humanos y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Hacer visible la carga tributaria y el presupuesto destinado a grupos en situación de vulnerabilidad.

06

LOS ESTADOS DEBEN PROMOVER LA IGUALDAD SUSTANTIVA DE GÉNERO MEDIANTE SU POLÍTICA FISCAL CON UNA PERSPECTIVA DE INTERSECCIONALIDAD

Los Estados deben:

6.1. Eliminar discriminaciones

Utilizar la política fiscal para eliminar las discriminaciones por razones de género y promover la igualdad sustantiva de género y una distribución más justa del poder económico, incluso con medidas afirmativas en favor de las mujeres, movilizándolo para ese fin recursos a nivel nacional e internacional, e incluyendo recursos adicionales y potenciales si fuera necesario.

6.2. Economía del cuidado

Reconocer mediante su política fiscal el valor y la distribución desigual de las cargas de trabajo de cuidado y de trabajo doméstico no remunerados mediante la financiación de servicios, infraestructuras y políticas adecuadas que permitan reducir y redistribuir dichas cargas, en formas que promuevan la autonomía económica de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos.

6.3. Presupuestación

Incorporar un enfoque de género a lo largo de todo el ciclo presupuestario, que incluya una lógica de interseccionalidad. Dar seguimiento a la evolución del monto, nivel, composición y desembolso de las asignaciones presupuestarias para las políticas orientadas a reducir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres, y difundir información sobre dichas asignaciones.

6.4. Tributos

Eliminar discriminaciones por razones de género en las estructuras fiscales, y corregir los sesgos de género explícitos e implícitos en los sistemas tributarios y en cada impuesto en particular. Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres.

6.5. Garantías procedimentales

Asegurar la participación de las mujeres en los procesos de elaboración, ejecución y monitoreo de la política fiscal, incluidas las mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes y migrantes, utilizando medidas de democracia paritaria para democratizar el ejercicio del poder político. Analizar desde una perspectiva de género los programas económicos, incluidos los de estabilidad macroeconómica y la deuda externa, para evaluar sus repercusiones y ajustarlos para fomentar una distribución más equitativa de los bienes, el patrimonio, las oportunidades, los ingresos y los servicios.

Asegurar que las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios dirigidas a enfrentar las situaciones de desaceleración económica se adecuen a los principios de derechos humanos y de no discriminación, evitando especialmente la profundización de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que enfrentan las mujeres y la reducción del financiamiento y los presupuestos para las políticas de igualdad de género.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Reconocer el valor de la economía del cuidado y usar la política fiscal para redistribuir y reducir las cargas.

- Reconocer, cuantificar, reducir y redistribuir el trabajo de cuidado no remunerado y adoptar un competente sistema de medición del mismo en las cuentas nacionales, basadas en encuestas y metodologías fiables, y examinar la relación del trabajo no remunerado y la incidencia de la pobreza en las mujeres.
- Asegurar y aumentar la inversión pública en el cuidado de personas, sea en forma de dinero, servicios, infraestructura o tiempo, con programas que eviten inducir la institucionalización del cuidado en las familias y las mujeres, y promoviendo la responsabilidad compartida entre el Estado, los hogares y las familias. Ninguna medida fiscal debería desincentivar la participación de las mujeres en igualdad de condiciones en el mercado laboral. Por el contrario, la política fiscal debería contribuir a superar la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado (en la que las mujeres ocupan los trabajos de menor estatus, peor remuneración y, a menudo, relacionados con el cuidado), mediante estrategias que permitan ampliar la oferta de trabajos decentes y bien remunerados para las mujeres.

2. Incorporar un enfoque de género en sus tributos y sus sistemas tributarios.

- La adopción de nuevos impuestos, leyes en materia de gasto, programas, reformas a la contabilidad tributaria y otras prácticas institucionales debe orientarse a corregir las disparidades entre mujeres y hombres. Los sistemas tributarios deben reconocer la diversidad de situaciones familiares y asegurar que ninguna medida fiscal desincentive el acceso a oportunidades laborales en igualdad de condiciones, ni provoquen directamente o indirectamente que el tiempo que las mujeres dedican al trabajo remunerado se reasigne a otro remunerado. Tomar medidas para asegurarse que los sistemas fiscales dejen de basarse en la presunción de que los hogares agrupan y comparten recursos por igual entre las personas que lo integran y por ende promuevan la imposición individual, o cuando sea necesario tratamientos diferenciales favorables, como mecanismo para lograr la justicia fiscal.
- Disminuir el peso exagerado de los impuestos regresivos y que gravan el consumo, en especial de bienes de primera necesidad, los cuales recaen desproporcionadamente sobre las mujeres por su mayor participación en la población de menores ingresos producto de las discriminaciones históricas, y establecer exenciones o menores tarifas para productos priorizados en el consumo de mujeres.
- Eliminar sesgos de género explícitos e implícitos en el impuesto a la renta, por ejemplo, dando un tratamiento igualitario a ambos cónyuges, eliminando la atribución de ciertas rentas basadas en estereotipos de género, permitiendo las mismas deducciones para hombres y mujeres, y eliminando tratamientos que perjudican a las fuentes de ingresos en las que las mujeres están sobrerrepresentadas.
- Combatir la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza a través del impuesto a la renta corporativa, los impuestos a la riqueza y a las propiedades, entre otros, y así disponer de mayores recursos para las políticas de igualdad de género.

3. Elaborar presupuestos con enfoque de género.

Institucionalizar los presupuestos con enfoque de género, incluyendo la obligación de adoptarlos en sus marcos normativos y creando mecanismos institucionales que faciliten su implementación. Éstos deberían basarse en datos desglosados para evaluar el impacto diferencial del presupuesto en mujeres y hombres, y etiquetación gastos según su potencialidad para promover la igualdad de género.

4. Asegurar la inversión en políticas para la igualdad de género.

- Maximizar los recursos disponibles para invertir en servicios públicos de calidad sensibles al género, incluidos servicios públicos de cuidado que permitan reducir y redistribuir las cargas, así como en acciones públicas que permitan derribar las barreras para que las mujeres accedan a recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua, la capacitación, las tecnologías y el tiempo. Ampliar y financiar una protección social de calidad accesible, suficiente y adecuada para atender las necesidades específicas de las mujeres que viven en situación de pobreza, las mujeres LGBTI; las niñas y adolescentes; las mujeres integrantes de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, las mujeres con discapacidad y en general de las mujeres en toda su diversidad.
- Adoptar presupuestos que prioricen la inversión en pro de la equidad de género, incluido en los períodos de crisis económica, a través de políticas orientadas a eliminar la violencia de género; políticas de salud y asistencia social universales y gratuitas; y programas que promuevan el empleo y los ingresos de las trabajadoras del sector formal e informal, apoyen los hogares encabezados por mujeres, faciliten sus oportunidades económicas y su acceso igualitario a los recursos productivos, y atiendan sus necesidades sociales, educativas y de salud, en particular de las mujeres que viven en la pobreza.

07

LA POLÍTICA FISCAL DEBE SER TRANSPARENTE, PARTICIPATIVA Y SUJETA A RENDICIÓN DE CUENTAS. LAS PERSONAS TIENEN DERECHO A LA INFORMACIÓN FISCAL

Los Estados deben:

7.1. Cultura fiscal

Tomar medidas para fortalecer la cultura fiscal y el ejercicio activo de la ciudadanía fiscal, incluyendo la formación ciudadana y el acompañamiento técnico adecuado para garantizar una participación integral y en términos de igualdad en los debates fiscales.

7.2. Información

Producir, publicar y dar acceso a información fiscal de calidad, la cual debe construirse de forma clara y comprensible y estar disponible para consulta de toda persona.

7.3. Desagregación de datos

Asegurar que la información fiscal cuente con criterios de clasificación y desagregaciones que permitan un análisis con perspectiva de derechos y en clave de desigualdad, incluyendo criterios como el género, la pertenencia étnica o racial, u otras categorías sospechosas de discriminación.

7.4. Indicadores de derechos humanos

Producir indicadores de calidad sobre el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos, conforme con sus deberes de reporte ante los sistemas regionales de protección y promoción de los derechos humanos, que incluyan indicadores fiscales.

7.5. Excepciones

Justificar estrictamente las limitaciones excepcionales al derecho a la información en temas fiscales por razones de interés general, y garantizar que esas limitaciones puedan ser impugnables ante una autoridad imparcial, dando prevalencia, en caso de duda, al acceso a la información fiscal.

7.6. Participación

Asegurar que la adopción de decisiones de política fiscal esté abierta a un debate público informado por procesos de diálogo social inclusivo, amplio, transparente y deliberativo, con base en evidencia sólida y fiable de diferentes fuentes, y mediante un lenguaje accesible. La participación debe ser equitativa, plena, significativa, multisectorial, e inclusiva.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Producir y dar el acceso más amplio posible a información fiscal de calidad.

- Establecer una presunción de disponibilidad pública de la información fiscal.
- Publicar objetivos claros y medibles para la política fiscal (incluyendo metas de recaudo y progresividad), y hacer periódicamente un balance del progreso realizado y explicar toda desviación respecto de lo planificado.
- Publicar información y datos fiscales (tributarios, presupuestarios y de deuda) desglosados que sean fiables, oportunos, accesibles y completos, en un formato abierto y reutilizable, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles.
- Utilizar todo el potencial de la tecnología como herramienta para hacer efectiva la transparencia fiscal, recurriendo a la digitalización y modernización de los sistemas informáticos y al uso de nuevas tecnologías.
- Generar sistemas de información estandarizados que permitan realizar análisis de incidencia de la política fiscal actualizados, y evaluar el impacto de la política fiscal en diferentes personas, grupos y poblaciones. La información debería reconocer la interseccionalidad, y desagregarse por sexo y orientación sexual, raza, edad, idioma, origen étnico, religión, discapacidad, pertenencia a la población indígena, nivel de renta, ámbito territorial, estructura del hogar y otras variables relevantes.

2. Asegurar la información y participación en el ciclo presupuestario.

Confeccionar, aprobar, ejecutar y evaluar sus presupuestos públicos con una perspectiva de derechos humanos, incluyendo medidas como:

- Utilizar la presupuestación por programas y los presupuestos plurianuales.
- Usar sistemas de presupuestos por resultados con base en indicadores de goce efectivo de derechos suficientemente detallados para responder a las necesidades de poblaciones específicas como mujeres, jóvenes, afrodescendientes, indígenas, personas LGBTI, personas sin tierra, en situación de calle o afectadas por grandes emprendimientos energéticos.
- Adherirse a los sistemas de clasificación presupuestaria convenidos internacionalmente, usar partidas y códigos presupuestales consistentes a nivel nacional y subnacional, y revisar sus sistemas de clasificación para garantizar que incluyan partidas y códigos presupuestarios que, como mínimo, desglosen la información presupuestaria con criterios poblacionales, como edad y género, y territoriales, entre otros.
- Etiquetar gastos con potencialidad para promover los derechos de determinadas personas, grupos y poblaciones.
- Utilizar nuevas tecnologías para mejorar la eficacia de la planificación presupuestaria.
- Utilizar un procedimiento participativo de formulación del presupuesto, adecuadamente difundido, que permita aportes sustanciales de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil, y en particular de poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales, con iniciativas de educación y sensibilización sobre los procesos de adopción de decisiones presupuestarias y sus repercusiones, a nivel subnacional, nacional y en instituciones como universidades públicas. La población campesina y otras comunidades rurales tienen derecho a participar en la planificación, formulación y aprobación del presupuesto para la agricultura nacional y local.

3. Promover la educación, cultura y democracia fiscal.

Asegurar que los procesos de toma de decisiones en materia fiscal se basen en el diálogo nacional más amplio posible, con participación significativa y escrutinio de la población durante las etapas de diseño, implementación y evaluación. Esto requiere al menos:

- Adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad de acceso y de oportunidades en la participación en las decisiones fiscales, sobre todo para las personas que viven en la pobreza o enfrentan discriminaciones estructurales.
- Incentivar a las organizaciones independientes de la sociedad civil y a la academia a desarrollar alternativas de política fiscal y hacer investigaciones, evaluaciones y difundir datos de los impactos sociales y distributivos de aquélla, y crear espacios de diálogo con las instituciones, dotándolas de información.
- Fomentar la educación fiscal y dar acceso a toda la información pertinente en un formato accesible y comprensible, para generar conciencia de cómo benefician los impuestos a la sociedad y cómo la política fiscal afecta el ejercicio de los derechos humanos.
- Hacer visible el coste de los servicios y prestaciones públicas, y de las consecuencias y coste material del fraude fiscal, para mejorar la cultura fiscal.
- Definir formalmente el papel de la sociedad civil en los procesos de la política fiscal, incluyéndola en los debates de más alto nivel y capacitándola al efecto.
- Implementar campañas de comunicación dirigidas a informar los resultados de la gestión administrativa de los recursos públicos y si se han cumplido las metas y objetivos programados.

4. Limitar el secreto fiscal.

- Armonizar la regulación del secreto fiscal con el derecho humano de acceder a información pública. Dar la interpretación más restringida posible al secreto fiscal, el cual debe aplicarse solo si está previsto legal o constitucionalmente y considerando todas sus excepciones, optando por la publicidad en caso de duda. El secreto fiscal no debería cubrir información sobre condonaciones fiscales ni beneficiarios de gastos tributarios u otros tratos diferenciados.
- El secreto fiscal no debería utilizarse como barrera para utilizar la información declarada ante las autoridades tributarias para la elaboración de estadísticas, ni para publicar informes de dichas autoridades de forma regular, puntual y accesible, ni para dar publicidad de microdatos anónimos detallados por nivel socioeconómico, deciles de ingreso, residencia, sexo o sector de empleo de los y las contribuyentes, entre otros factores.
- Realizar estudios de impacto independientes, participativos y periódicos de los efectos extraterritoriales de sus políticas de secreto, indicando su metodología.

5. Recabar información relevante de empresas, intermediarios y otros actores no estatales.

- Establecer mecanismos legales e institucionales para publicación de información fiscal por parte de las empresas, cumpliendo al menos con los estándares internacionales más exigentes en la materia, actualizando de forma permanente su legislación y prácticas institucionales a nuevos estándares.
- Solicitarles a las empresas un informe país por país con información detallada, que sea público cuanto me-

II. OBLIGACIONES TRANSVERSALES APLICABLES A LA POLÍTICA FISCAL

nos para algunos sectores como el bancario. De fijarse requisitos como umbrales mínimos de facturación para requerir dichos informes, deben ser acorde a la realidad económica de cada país de forma de no alterar sus objetivos.

- Contar con y dar publicidad a registros comerciales (que permitan no solo conocer la información de estados de resultados y balances de las empresas y sus vinculadas, sino también los nombres y residencia de sus accionistas), registros de beneficiarios finales, registros de activos y registros de propiedad.

6. Realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos.

Hacer evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos de su política fiscal. Las evaluaciones deben ser:

- Exhaustivas, con participación de los actores sociales, e incluir entre otras cosas un análisis de las consecuencias distributivas y la carga impositiva de diferentes sectores, así como de los grupos marginados y desfavorecidos y los efectos negativos en otros países.
- Periódicas, informadas y transparentes.
- Sometidas a verificación independiente, con participación pública en la definición de los riesgos y de los potenciales impactos extraterritoriales.
- Las evaluaciones deben tener perspectiva de género, étnico-racial y etaria y estimar impactos diferenciales sobre grupos específicos. Estas evaluaciones deben llevar a considerar la posibilidad de adoptar políticas alternativas que eviten, o como mínimo reduzcan y corrijan, los posibles efectos adversos.
- Deberían alcanzar también a los préstamos y la deuda pública, en primer lugar para determinar si verdaderamente se necesitan, y asegurarse de que no pueden obtener fondos adicionales reorientando las asignaciones presupuestarias vigentes.



**III • Obligaciones
específicas
aplicables a la
política fiscal**

08

LOS ESTADOS DEBEN ADOPTAR TODAS LAS MEDIDAS FINANCIERAS Y FISCALES NECESARIAS PARA DAR EFECTIVIDAD A LOS DERECHOS HUMANOS, DENTRO DE UN MARCO FISCAL SOSTENIBLE

Los Estados deben:

8.1. Adopción de medidas y justificación

Establecer leyes y políticas, y adoptar marcos fiscales, regulaciones financieras y cambiarias, sistemas tributarios, presupuestos y políticas de gestión de la deuda adecuadas para asegurar la plena realización de los derechos humanos. Si bien pueden adoptar medidas de distinta clase, deben poder justificar por qué las que hayan tomado son apropiadas a la luz de la evidencia disponible.

8.2. Sostenibilidad

Asegurar que la política fiscal sea sostenible desde una perspectiva social e intergeneracional. La sostenibilidad debe habilitar a los Estados a cumplir con su obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a la plena realización de los derechos, en el contexto del máximo aprovechamiento de los recursos disponibles. La sostenibilidad fiscal no podrá ser invocada para menoscabar los derechos, ni para restringir su alcance, ni tampoco para excusar la inacción o retrocesos por parte de los Estados frente a los mismos o negar su protección efectiva.

8.3. Planificación

Adoptar un marco de planificación macro-fiscal con miras a fortalecer su capacidad de cumplir con sus obligaciones en derechos humanos de la forma más expedita posible y asegurar su cumplimiento sostenido en el tiempo.

8.4. Reglas fiscales

Las reglas fiscales deben estar orientadas a la garantía de los derechos y no deben ser diseñadas ni aplicadas en formas que puedan menoscabarlos.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Realizar la planificación macro-fiscal orientada por obligaciones en derechos.

Adoptar un plan sistemático que contenga la justificación de las medidas de índole fiscal que los Estados adoptarán en un marco multianual que incluya al menos un diagnóstico de cómo las finanzas públicas responderán a la situación del país en términos de derechos humanos; objetivos, cronogramas y plazos; indicadores para medir el efectivo cumplimiento del plan; instituciones responsables; recursos asignados; y mecanismos de rendición de cuentas.

2. Asegurar la sostenibilidad social e inter-generacional de las finanzas públicas.

- Dar prioridad a la tributación, y a otros instrumentos domésticos de financiamiento, por sobre el endeudamiento externo para responder oportunamente a las demandas sociales, y establecer una estrategia para asegurar el espacio fiscal que permita adoptar una política contracíclica tanto discrecional como no discrecional (impuestos progresivos como estabilizadores automáticos de ingreso, y transferencias sociales y programas de empleo garantizado como estabilizadores por el lado del gasto).
- Realizar análisis independientes de la sostenibilidad de la deuda que incorporen evaluaciones de los efectos en los derechos humanos, y de los impactos distributivos derivados de la trayectoria del pago de intereses de la deuda.

3. Alinear sus reglas fiscales con las obligaciones de derechos humanos.

- Abstenerse de adoptar reglas fiscales que restrinjan indebidamente la capacidad de las instituciones públicas de responder a entornos cambiantes, de lograr la realización progresiva de los derechos, y de mantener la protección de los avances sociales alcanzados.
- No deberían adoptar reglas que impidan, al margen de cualquier otra consideración, incrementar el presupuesto público total o para sectores sociales más allá de la inflación, entre otras medidas excesivamente restrictivas.
- Deberían excluir las cláusulas legales que congelan gastos o disponen medidas análogas de textos de difícil revisión, como las constituciones nacionales.

09

LOS ESTADOS DEBEN GARANTIZAR DE MANERA PRIORITARIA LOS NIVELES ESENCIALES DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES EN SU POLÍTICA FISCAL

Los Estados deben:

9.1. Obligación inmediata

Asegurar de manera inmediata, utilizando al máximo el potencial de la política fiscal para tal efecto, el derecho a un nivel adecuado de vida y los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, independientemente de los ciclos económicos, e incluso en situaciones de crisis, conflicto, emergencia o desastre natural.

9.2. Acción sin daño

No desmejorar la situación ni menoscabar los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja mediante la política fiscal, bien sea de forma directa al reducir su ingreso disponible, o indirecta al financiar medidas que puedan vulnerar o poner en riesgo sus derechos.

9.3. Gasto protegido

Identificar un gasto social protegido necesario para la garantía de niveles esenciales de los derechos, que no puede ser afectado por los ciclos económicos ni por sus reglas fiscales. Este gasto no debe caer por debajo del nivel requerido por los compromisos de financiación adquiridos a nivel internacional o doméstico. El gasto social protegido para asegurar niveles esenciales de los derechos no podrá ser interpretado en menoscabo del deber de avanzar de la forma más expedita y eficaz posible en la plena realización de los derechos.

9.4. Seguridad social

Hacer efectivo el derecho a la seguridad social de manera universal, en particular asegurando pisos mínimos de protección social frente a los riesgos e imprevistos sociales reconocidos por el derecho internacional.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Contribuir a la eliminación de la pobreza mediante su política fiscal.

La política fiscal debe contribuir de forma significativa a reducir o eliminar la pobreza, lo cual implica que los impuestos y el gasto público deben tener el efecto de aumentar el ingreso consumible y el bienestar de la población con menores ingresos, y no perjudicar la situación de aquellos que puedan estar en riesgo de caer en la pobreza. Para ello, los Estados deberían establecer mecanismos que aseguren que los efectos de los impuestos al consumo o a las rentas del trabajo sobre el ingreso de la población en pobreza o en riesgo de estarlo no anulen los beneficios provenientes de transferencias y subsidios, o abstenerse de aumentar estos impuestos o eliminar exenciones a productos básicos sin que existan mecanismos compensatorios adecuados y eficazmente implementados.

2. Garantizar el derecho a la seguridad social con sistemas de protección social extensivos que, de forma inmediata, aseguren mínimos esenciales.

- Establecer o mantener sistemas de seguridad social administrados de forma responsable, transparente, sostenible y equitativa, que incluyan planes contributivos y no contributivos y sean acordes a los principios aplicables generalmente reconocidos internacionalmente.
- Deben tener en cuenta las necesidades de personas con más dificultades para ejercer su derecho a la seguridad social, en particular a las personas desempleadas o que trabajan en la economía informal, y reconocer también, mediante medidas diferenciales específicas como es el caso de los bonos por hijo o similares, las condiciones particulares que afrontan las mujeres en las distintas etapas de su vida, y en particular las mayores cargas de trabajo de cuidado no remunerado.
- Sin perjuicio de su obligación de asegurar de la forma más expedita posible el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social y de otros derechos (incluyendo nuevas prestaciones conforme evoluciona el estándar de calidad de vida), los Estados deben establecer de forma inmediata pisos de protección social que protejan los ingresos frente a choques y riesgos sociales, económicos, climáticos y de salud pública, que incluyan al menos la atención médica esencial, incluida la de la maternidad; la seguridad básica de ingresos para los niños y niñas, proporcionando acceso a nutrición, educación, atención y otros bienes y servicios; la seguridad básica de ingresos para personas en edad activa que no puedan trabajar, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad; y la seguridad básica de ingresos para personas mayores.

3. Proteger núcleo del gasto social, incluso mediante cláusulas de escape de reglas fiscales.

- Identificar en sus presupuestos el gasto social mínimo protegido que asegure el financiamiento de los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y esté de conformidad con los compromisos constitucionales asumidos por cada Estado.
- Sus reglas fiscales no deberían impedir la garantía de los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y, en su caso, deberían prever cláusulas de escape o excepción cuando se estén incumpliendo los niveles esenciales o con el principio de proporcionalidad.
- No incluir recortes de gastos que comprometan los niveles esenciales de los derechos en la negociación de acuerdos de condicionalidad, y excluir en general el recorte de gastos en salud y educación.

10

**LOS ESTADOS DEBEN
MOVILIZAR EL MÁXIMO
DE LOS RECURSOS
DISPONIBLES
PARA LOGRAR
PROGRESIVAMENTE LA
PLENA EFECTIVIDAD
DE LOS DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES,
CULTURALES Y
AMBIENTALES**

Los Estados deben:

10.1. Aprovechamiento pleno y ampliación de espacio fiscal

Adoptar un marco de políticas que asegure la movilización del máximo de los recursos de distinta índole, logrando el aprovechamiento pleno y eficiente de los recursos públicos existentes mediante un gasto público de calidad y, cuando sea necesario, incrementando la disponibilidad de recursos en formas progresivas, sostenibles y que promuevan la igualdad sustantiva mediante la combinación adecuada de instrumentos fiscales, monetarios, cambiarios y financieros. Los Estados deben adoptar medidas para generar ingresos y gestionar los gastos de una manera que sea suficiente para dar efectividad a los derechos. Esto exige ampliar el espacio fiscal mediante recursos que no están siendo movilizados como los que se pierden producto de la evasión y la elusión fiscal, la corrupción y el uso clientelar de los recursos, la subutilización de impuestos directos progresivos, los gastos tributarios mal diseñados y los flujos financieros ilícitos, o solicitando asistencia y cooperación internacional.

10.2. Evaluaciones

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

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Adoptar un marco financiero funcional a la movilización de recursos para los derechos.

Usar la política fiscal, monetaria y el endeudamiento como instrumentos para la consecución de los recursos necesarios para la garantía plena de los derechos y la eliminación de las discriminaciones existentes, de forma sensible a las restricciones externas y de políticas que enfrenta cada país.

2. Ampliar su espacio fiscal conforme a las necesidades en derechos.

- Estimar los recursos necesarios para la garantía de los derechos humanos, y aumentar de manera acorde su espacio fiscal con medidas tales como el incremento del recaudo vía impuestos directos progresivos, el combate a la evasión y la elusión fiscal, el uso del endeudamiento interno, la adopción de marcos macroeconómicos y reglas fiscales más flexibles, la reasignación de gasto, la gestión de recursos de cooperación internacional y otros mecanismos externos de financiamiento, o el uso prudente de reservas internacionales. El cese de los conflictos armados puede resultar en un "dividendo de paz", liberando recursos fiscales para aumentar el gasto social o invertir en el desarrollo sostenible en coherencia con los proyectos de vida de las comunidades locales.
- Entre las opciones para expandir su espacio fiscal, los Estados pueden gestionar recursos monetarios creados por los Bancos Centrales, adoptando políticas cambiarias y de regulación a los flujos financieros transfronterizos, que permitan aliviar las restricciones que los Estados enfrentan al acudir a este mecanismo de financiamiento. Las políticas de estímulo monetario podrían ser más eficaces en la medida en que puedan enfocarse de forma más directa en los consumidores finales.
- Entre los mecanismos externos de financiamiento, los Estados deberían realizar gestiones internacionales para la emisión de Derechos Especiales de Giro (DEG) por parte del Fondo Monetario Internacional cuando las circunstancias lo ameriten para aliviar restricciones de liquidez.

3. Asegurar uso extensivo de instrumentos de financiamiento con criterios de progresividad.

- Mejorar la recaudación de ingresos públicos y llevar a cabo reformas tributarias para mejorar el nivel de recaudo y asegurar la estabilización macroeconómica, así como apalancar gastos que permitan combatir desigualdades de género, étnico raciales u otras relacionadas y mejorar la distribución de ingresos.
- Los Estados deberían contar con una presión fiscal suficiente y un sistema tributario progresivo para reducir desigualdades múltiples e interrelacionadas y asegurar la estabilidad en la disponibilidad de recursos para garantizar los derechos, con relativa autonomía de otras fuentes de financiamiento.

4. Fortalecer las administraciones tributarias y luchar contra el fraude fiscal.

- Estimar las sumas perdidas por prácticas fiscales abusivas y realizar evaluaciones periódicas de eficiencia recaudatoria para asegurar que las políticas están movilizando el máximo de los recursos potenciales, incluyendo el control de la elusión y la evasión fiscal, recuperación de las deudas tributarias, y revisión de los perdones fiscales.
- Hacer más efectiva y eficiente la recaudación de impuestos y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, entre otras mejoras en la gestión de los procesos de recaudación de impuestos con ayuda de la tecnología de la información y las comunicaciones, el análisis de datos y otras herramientas innovadoras.
- Prevenir el fraude fiscal y no solo aumentar la recaudación tras el fraude, con marcos legales que no faciliten la elusión, por ejemplo, revisando ciertos incentivos fiscales o los criterios para gravar las operaciones intragrupo a los fines del impuesto sobre las sociedades. Establecer sanciones pecuniarias drásticas y considerar otras sanciones efectivas contra grandes evasores.
- Asignar a su administración tributaria recursos financieros, humanos y técnicos adecuados, asegurando que sean independientes, imparciales, transparentes y responsables, con medidas como:
 - *La designación de funcionarios independientes, bien equipados, capacitados y adecuadamente remunerados en la lucha contra el fraude fiscal.*
 - *La creación de dependencias específicas con competencias como investigar la fijación de precios de transferencia y perfeccionar el cobro de deudas tributarias.*
 - *La exigencia a los funcionarios de aduanas y de oficinas impositivas de utilizar las bases de datos disponibles para la comparación de los precios del comercio mundial de mercancías para determinar qué transacciones requieren más control.*
 - *El establecimiento de marcos normativos y guía para facilitar el reporte de delitos por parte de las autoridades tributarias a los organismos competentes.*
 - *La adopción continua de los estándares y mejores prácticas compilados por organizaciones regionales de administraciones tributarias.*

5. Justificar y evaluar estrictamente los gastos tributarios (beneficios fiscales).

- Asegurar una evaluación previa de los impactos sociales positivos de los gastos tributarios, y sujetarlas a audiencias públicas previas a su adopción para mitigar sus costos, en las que participe la ciudadanía interesada.
- Condicionar los gastos tributarios a la consecución de objetivos mensurables y limitarlos en el tiempo mediante cláusulas de caducidad.
- Evaluar periódicamente, de manera pública y transparente los gastos tributarios existentes, incluyendo todo incentivo o beneficio fiscal. Su continuidad debe estar condicionada a la comprobación de avances deliberados y concretos hacia fines legítimos compatibles con el marco de derechos humanos, y que no privilegien exclusiva o mayormente a los sectores de ingresos altos y a las grandes corporaciones. Los gastos tributarios que no tengan beneficios demostrables, o que profundicen las desigualdades, deben ser eliminados.
- Orientar los beneficios fiscales a actividades o sectores críticos, evitando renunciadas generalizadas en el recaudo tributario. En el caso de incentivos a empresas, priorizar los vinculados a inversiones. Todo gasto tributario debería ser establecido por ley, y debe estar supervisado por alguna autoridad competente.

6. Garantizar la transparencia de los gastos tributarios (beneficios fiscales).

- Publicar todos los tratos diferenciales que establecen sus sistemas tributarios, tanto a nivel nacional como subnacional, incluyendo exenciones, beneficios fiscales, liberaciones, o condonaciones. Asegurar la disponibilidad de información, en formatos abiertos, sobre su fecha de vigencia, evaluaciones y razonabilidad, así como las personas y empresas a quienes benefician, incluyendo su desagregación por decil de ingresos, sexo, raza, región, tipo de empresa, sector, obligación tributaria exceptuada, costo estimado, entre otra información relevante.
- Cuantificar su costo fiscal total, por beneficiario, por sectores y por tipo de beneficio o exención, tanto a nivel nacional como subnacional, e incluyendo las excepciones contenidas en acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales. La metodología que se utiliza para estimar el costo de los gastos tributarios debería ser publicada, explicando el marco de referencia que se utiliza.
- Incluir la publicación de gastos tributarios en el calendario del ciclo presupuestario, para garantizar que el presupuesto final los tenga en cuenta.
- Dar publicidad a todos los acuerdos que suscriban que otorguen beneficios fiscales a uno o más contribuyentes.

7. Tomar en serio la lucha contra la corrupción.

- Asignar recursos suficientes a la lucha contra corrupción, y realizar campañas de capacitación y concientización para el público en general sobre sus costos sociales y económicos.
- Elaborar y aplicar normas eficaces para obtener y gestionar las corrientes de ingresos procedentes de todas las fuentes y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad, y asegurar que se recuperen los recursos perdidos por la corrupción y delitos relacionados, de forma transparente y temporal.

8. Mejorar la efectividad y la calidad del gasto público.

Superar los sesgos en contra de las inversiones con mayor impacto en los derechos en el largo plazo mediante mecanismos como la consolidación de una cultura de evaluación de la gestión pública, la provisión de información pública accesible sobre los beneficios comparativos entre distintos tipos de gasto, el fortalecimiento de los sistemas de información sobre compras públicas, el establecimiento de incentivos en las administraciones públicas a favor de inversiones de mayor impacto, entre otras medidas.

11

LOS ESTADOS DEBEN ASEGURAR QUE SU POLÍTICA FISCAL NO GENERE RETROCESOS RESPECTO DE LOS NIVELES DE PROTECCIÓN ALCANZADOS CON RELACIÓN A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES, NI SIQUIERA EN CONTEXTOS DE CRISIS ECONÓMICA

Los Estados deben:

11.1. No regresividad

Abstenerse de adoptar medidas regresivas en el disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Solo en casos excepciones, y previo agotamiento de todas las alternativas disponibles para ampliar el espacio fiscal, podría considerarse la adopción de esta clase de medidas, siempre y cuando se demuestre que son temporales, necesarias, proporcionales, no discriminatorias, y tomadas de manera participativa, en aras de proteger la totalidad de los derechos en juego, y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles. Deben demostrar sus alegaciones para explicar una medida regresiva basados en la limitación de recursos conforme criterios objetivos como su nivel de desarrollo y su situación económica.

11.2. Prioridad

En contextos de crisis económica, dar la máxima protección al gasto social y de los derechos de las poblaciones y grupos en situación de desventaja.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Evitar los programas de austeridad o ajuste fiscal y las medidas regresivas que traen asociados.

Explorar y agotar todas las alternativas de ampliación del espacio fiscal, incluidos tributos extraordinarios a las grandes fortunas y otras medidas tributarias progresivas, antes de adoptar políticas de austeridad, y asegurar que éstas no vulneren las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

2. Asegurar la protección de los derechos en contextos de crisis.

- En contextos de crisis económica, proteger, mantener e incluso aumentar los esfuerzos en políticas sociales e inversión, en especial los dirigidos a personas y grupos en situación de vulnerabilidad mediante medidas como programas para asegurar el derecho a una alimentación adecuada o el mantenimiento de los ingresos de las personas con discapacidad.
- Realizar gastos contra cíclicos para la erradicación de la pobreza y la protección del empleo, y garantizar espacio en el presupuesto para políticas contra cíclicas que minimicen los efectos de las crisis económicas en los derechos humanos.

3. Realizar evaluaciones de impacto y rendición de cuentas de las medidas de austeridad fiscal.

Realizar evaluaciones completas de los posibles efectos de las políticas de austeridad fiscal en diferentes contextos nacionales y subnacionales antes de contraer compromisos al respecto.

12

LOS ESTADOS ESTÁN FACULTADOS, Y EN OCASIONES OBLIGADOS, A INCENTIVAR O DESINCENTIVAR CONDUCTAS Y CORREGIR EXTERNALIDADES MEDIANTE INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS DE POLÍTICA FISCAL, Y A ADOPTAR MEDIDAS FISCALES PRIORITARIAS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS

Los Estados deben:

12.1. Uso regulatorio

Pueden, y en algunos casos deben, utilizar al máximo los impuestos, subsidios y otros instrumentos de la política fiscal, para crear condiciones que contribuyan a la realización de los derechos humanos o a evitar condiciones que puedan ponerlos en riesgo, persiguiendo objetivos como frenar la especulación inmobiliaria, proteger el ambiente y transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, o promover la salud pública.

12.2. Compensaciones

Deben adoptar mecanismos de protección o compensación para prevenir o mitigar posibles impactos regresivos y negativos de algunos de estos instrumentos sobre ciertos grupos y asegurar que su implementación sea coherente con todas sus obligaciones de derechos humanos.

12.3. Movilización de recursos para derechos específicos

Movilizar y utilizar el máximo de los recursos disponibles para dar efectividad a derechos específicos sin lugar a discriminaciones incluidos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Al determinar qué acciones u omisiones equivalen a una violación a este deber, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir las obligaciones que ha contraído y la renuencia de dicho Estado a cumplir esas obligaciones. Los Estados deben demostrar que ha realizado todo esfuerzo por utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, las obligaciones esenciales asociadas a cada derecho.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Promover el derecho a la salud mediante su política fiscal.

- Darle la máxima prioridad a la asignación de recursos para garantizar de forma inmediata el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos más desaventajados, entre otras obligaciones esenciales. Los Estados partes deben avanzar de la manera más rápida y efectiva posible hacia la plena realización del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud sexual y reproductiva sin discriminaciones, incluyendo la adopción de medidas presupuestarias y otros medios apropiados, dentro de un plazo razonablemente breve.
- Velar por que en la asignación de los recursos públicos se dé prioridad a la investigación en las esferas en las que más se necesita el progreso científico en materia de salud y otras necesidades básicas relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales y el bienestar de la población, especialmente en lo que respecta a los grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja.
- Utilizar medidas regulatorias y fiscales integradas para proteger la salud pública, con incentivos y desincentivos como el aumento de impuestos a sustancias nocivas o la eliminación de beneficios fiscales para actividades y productos que perjudiquen la salud, como los que incentivan el uso de agrotóxicos a gran escala. Utilizar los recursos fiscales generados por los impuestos saludables a objetivos como la mejora de los sistemas de salud, y complementar las medidas fiscales con otras estrategias enfocadas en la reducción de los daños a la salud, como las campañas de comunicación.
- Tomar medidas tributarias eficaces para disuadir la producción, comercialización y el consumo de tabaco y otras sustancias nocivas, aplicar a los productos de tabaco políticas tributarias para reducir su consumo, y prohibir o restringir la venta y/o la importación de productos de tabaco libres de impuestos y libres de derechos de aduana por los viajeros internacionales.

2. Promover el derecho a la vivienda mediante su política fiscal.

- Tomar medidas fiscales para promover un sistema de vivienda inclusivo y un uso de la propiedad en función social, evitando la especulación y la excesiva acumulación de la riqueza.
- Promover la equidad en la distribución de las cargas y beneficios de la urbanización, especialmente a partir de la competencia de los gobiernos subnacionales sobre la regulación y gestión territorial, que incrementa el valor patrimonial de los inmuebles.
- Utilizar todo el potencial recaudatorio, redistributivo y regulatorio del impuesto a la propiedad inmueble, la captación de plusvalías y otros instrumentos fiscales de gestión territorial, y la adopción de catastros multipropósito y el fortalecimiento del cobro de impuestos diferenciales sobre la propiedad de la tierra improductiva de modo que desincentive las prácticas especulativas con la propiedad inmueble y se facilite así el acceso a la tierra, tanto en ámbito rural como en el ámbito urbano, y promover el desarrollo de espacios más compactos, y por lo tanto más sostenibles.
- Para eso deberían mantener actualizados los catastros y los valores fiscales de los inmuebles; revisar los tratamientos fiscales preferenciales de los propietarios en comparación con los inquilinos; sujetar a mayores impuestos a los especuladores e inversores en viviendas de lujo; y recuperar y dirigir a fines públicos los beneficios obtenidos por propietarios privados resultantes de inversiones públicas.

3. Promover el pleno empleo y el derecho a un trabajo decente mediante su política fiscal.

Tomar medidas fiscales encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y el pleno empleo, como así también para reducir el número de personas que trabajan en la economía informal. Asignar recursos a programas de empleo garantizado o a inversiones públicas generadoras de empleos decentes compatibles con la transición energética y otros objetivos públicos estratégicos, priorizando a las personas y grupos en situación de desventaja, como las mujeres, que enfrentan más dificultades para disfrutar del derecho al trabajo decente y de gozar de una remuneración justa debido a la persistencia de brechas de ingreso en razón al género.

4. Promover el derecho a la alimentación mediante su política fiscal.

- Aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todas las personas, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes. Para ello deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos. Asegurar el presupuesto para el sector de la agricultura familiar, y que los subsidios estatales no beneficien desproporcionadamente a los grandes agricultores, contribuyendo a la concentración del mercado y la desigualdad de género.
- Deberían apoyar la agricultura familiar, por ejemplo, acudiendo a ellas en sus programas sociales de alimentación.
- Deberían asegurar de forma inmediata el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre y disuadir con su política fiscal el consumo de alimentos y bebidas dañinos para la salud, por ejemplo, mediante incremento del impuesto sobre las bebidas azucaradas y los subsidios a alimentos saludables.
- Los Estados, particularmente de mayores ingresos, deberían considerar sus obligaciones extraterritoriales y evaluar el impacto de sus políticas de protección arancelaria y sectorial a la agricultura sobre países de menores ingresos. Las empresas transnacionales involucradas en el acaparamiento de tierras, la modificación genética de organismos, y el sector de agrocombustibles, entre otros, deben ser reguladas en concordancia con las obligaciones en derechos humanos de los Estados.

5. Promover el derecho a la educación mediante su política fiscal.

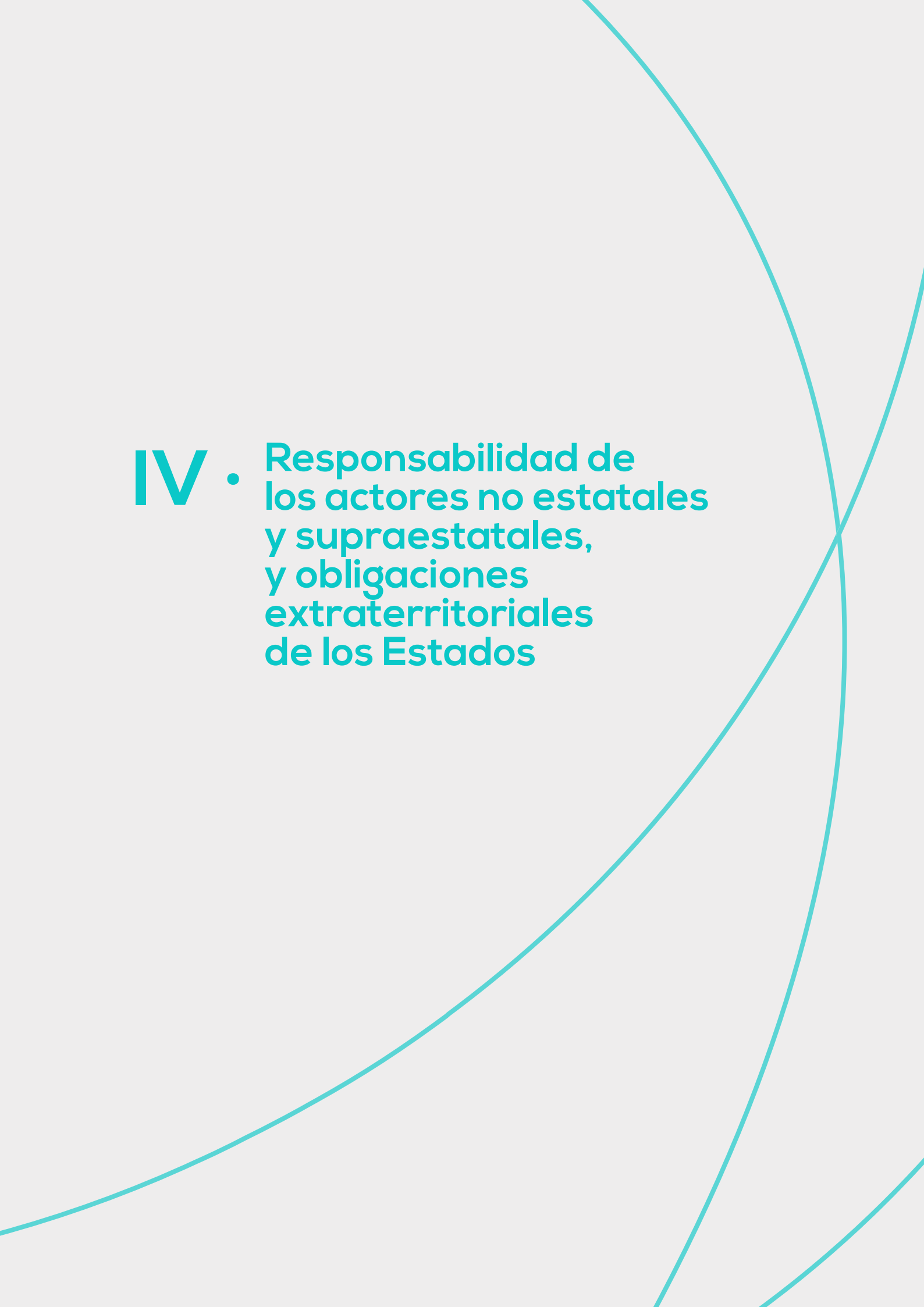
Destinar el máximo de sus recursos disponibles a garantizar una educación gratuita y de calidad, que debe mejorarse continuamente. Ello requiere, entre otras cosas, instrumentos para la difusión de la ciencia (bibliotecas, museos, redes de Internet, etc.), una sólida infraestructura de investigación con recursos suficientes y una financiación adecuada de la educación científica, la etnoeducación y la educación intercultural. Esto incluye garantizar la investigación, fortalecimiento y protección de saberes ancestrales/conocimiento tradicional. También el acceso a tecnología y educación digital a las comunidades étnicas y rurales para promover el derecho a la educación y garantizar el progreso científico en términos de igualdad digital.

6. Promover el derecho a gozar del progreso científico y sus aplicaciones mediante su política fiscal.

Dirigir sus propios recursos y coordinar medidas con otros Estados para asegurarse de que se produzca el progreso científico y que sus aplicaciones y beneficios se distribuyan y estén disponibles, especialmente para los grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja. Los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles, para garantizar el acceso de todas las personas, sin discriminación, a las vacunas contra las principales enfermedades infecciosas. En condiciones como las pandemias, los Estados están obligados a dar la máxima prioridad al suministro de vacunas a todas las personas. Los Estados deberían promover la ciencia abierta y la publicación en código abierto de las investigaciones. La población debería poder acceder a los resultados y los datos de las investigaciones financiadas por los Estados.

7. Mitigar los potenciales impactos negativos de los instrumentos fiscales de incentivo y desincentivo de conductas.

Asegurarse que el diseño de estos instrumentos favorezca su progresividad y, en todo caso, dar un uso progresivo y justo a los recursos recaudados mediante aquellos. Considerar la implementación de subsidios u otros gastos directos compensatorios, la compensación del recaudo adicional con una disminución de la carga tributaria a la población de menores ingresos, o la eliminación o reducción de impuestos regresivos.



IV • Responsabilidad de los actores no estatales y supraestatales, y obligaciones extraterritoriales de los Estados

13

LOS ESTADOS Y LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES DE LAS QUE HACEN PARTE DEBEN BRINDAR ASISTENCIA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN TEMAS FISCALES, Y CREAR UN ENTORNO DE GOBERNANZA GLOBAL ADECUADO, PARA LOGRAR LA PLENA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

13.1. Entorno internacional favorable

Los Estados deben crear un entorno internacional que permita hacer efectivos los derechos humanos en las cuestiones relativas a la tributación y a las regulaciones financieras, incluyendo el combate a los flujos financieros ilícitos.

13.2. Cooperación internacional

Los Estados deben promover la cooperación internacional con un enfoque de derechos humanos y apoyar los esfuerzos nacionales para hacer efectivos los derechos y promover la igualdad de género, étnico-racial, territorial y conforme a otros criterios. Deben destinar recursos financieros suficientes para la construcción y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y de los recursos humanos, en particular de los países pequeños altamente endeudados del Caribe y otros que se encuentren en situaciones de alta vulnerabilidad. Cuando cuenten con programas de apoyo provenientes de organismos internacionales de financiamiento, tanto los Estados como dichos organismos deben respetar los derechos humanos en las cláusulas de condicionalidades fiscales y velar por que las condiciones de los préstamos no reduzcan injustificablemente su capacidad para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

13.3. Obligaciones extraterritoriales

De conformidad con sus obligaciones extraterritoriales en derechos humanos, los Estados deben abstenerse de cualquier conducta que menoscabe la capacidad de otro Estado de cumplir con sus propias obligaciones, como facilitar la evasión fiscal o promover una competencia fiscal agresiva y su consecuente “carrera a la baja” en la imposición a empresas multinacionales. Deben realizar evaluaciones de los efectos extraterritoriales de las leyes, políticas y prácticas que puedan restringir indebidamente el espacio fiscal de otros Estados, inclusive de las medidas que acuerdan como miembros de una organización internacional. En caso de que sea necesario, deben utilizar todas las flexibilidades de los instrumentos internacionales para asegurar la plena realización de los derechos a escala global, o propender por otras medidas concertadas, incluyendo la aplicación de excepciones de estos instrumentos que obstaculicen la garantía de los derechos.

13.4. Instituciones internacionales

Las instituciones financieras internacionales y otras instituciones inter y supraestatales, como todo sujeto de derecho internacional, deben respetar los derechos humanos y cumplir todas las obligaciones que les impo-

nen las normas generales de derecho internacional. Las agencias especializadas de las Naciones Unidas, en particular, deben cumplir con las disposiciones de derechos humanos de la Carta de la ONU. Estas instituciones deben demostrar que sus políticas, prácticas y las medidas de reforma económica que proponen servirán para cumplir, no para socavar, las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, y abstenerse de formular, adoptar, financiar y aplicar medidas fiscales que directa o indirectamente obstaculicen o afecten el disfrute de los derechos humanos, en especial respecto de países altamente dependientes del financiamiento externo.

Cuando un Estado toma decisiones como miembro de una institución financiera internacional o concede préstamos bilaterales, debe considerar sus obligaciones de derechos humanos y abstenerse de establecer condicionalidades sobre la política fiscal que pudieran restringir el espacio de políticas de otros Estados para cumplir con sus propias obligaciones de derechos humanos.

DIRECTRICES

En función de este principio los Estados deberían:

1. Incorporar un enfoque de derechos humanos en la negociación de convenios internacionales en temas fiscales y en la cooperación con administraciones tributarias.

- Considerar sus obligaciones de derechos humanos en los convenios internacionales, de modo que ellos no afecten la capacidad recaudatoria de ninguna de las partes.
- Cuando estén en condiciones de hacerlo, dar asistencia económica y técnica para reforzar la capacidad de las autoridades tributarias de otros países de menores ingresos.
- Los países de ingresos altos deberían contribuir al desarrollo de una base de datos mundial sobre los precios del comercio que permita a los funcionarios de aduanas conocer los precios medios mundiales de los productos.

2. Crear un organismo global y un tratado vinculante en materia fiscal y fortalecer la cooperación regional.

- Considerar su apoyo a la creación de un organismo global que asegure que la determinación de estándares y la toma de decisiones dé a todos los países la misma oportunidad de participar y expresarse; que sea acorde a las capacidades e intereses de todos los Estados; y que promueva una arquitectura financiera al servicio del desarrollo sostenible, la igualdad de género y los derechos humanos.
- En el marco del organismo precedente, los Estados deberían considerar la adopción de un tratado internacional vinculante y universal que regule cuestiones como la distribución de las competencias para tributar entre jurisdicciones atendiendo a los desafíos de la economía digital, los deberes de distintos actores en relación con la cooperación internacional en el intercambio de información, los intereses de los países de ingresos bajos y medios, la persecución de delitos fiscales, la protección de denunciantes del fraude fiscal y la asistencia en temas tributarios. Las obligaciones de derechos humanos deben ser consideradas en el marco de un tratado de esta naturaleza o en otras negociaciones internacionales en materia tributaria.

- Crear o fortalecer los mecanismos regionales adecuados para enfrentar restricciones de liquidez y acceder a financiamiento en condiciones favorables (incluyendo los bancos de desarrollo), coordinar las políticas tributarias para frenar la competencia entre los Estados de la región, mejorar la cooperación en temas financieros y propiciar la adopción de posiciones en bloque en la negociación internacional en temas tributarios, de deuda y en la arquitectura financiera internacional.

3. Combatir las prácticas fiscales abusivas, asegurando el intercambio automático de información y otras medidas necesarias.

- Luchar contra las prácticas fiscales abusivas, en especial de las empresas transnacionales -como subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones, regalías, préstamos intragrupo, o entre filiales del mismo conglomerado empresarial-, combatiendo las prácticas de fijación de precios de transferencia e intensificando la cooperación internacional en cuestiones de tributación.
- Proveer altos niveles de transparencia y garantizar el intercambio automático de información sobre las actividades de empresas multinacionales, asegurando la plena participación y acceso de todos los países a esa información, y con mecanismos regulares y sistemáticos. Hacer pública y accesible esa información en un plazo determinado.

4. Frenar la carrera a la baja en impuestos corporativos y cooperar para una tributación efectiva a las multinacionales.

Considerar la posibilidad de hacer tributar a las empresas multinacionales como una unidad y que los países impongan una tarifa mínima efectiva en el impuesto de sociedades.

5. Combatir las jurisdicciones de baja tributación.

Combatir las guaridas fiscales e imponer sanciones y otras medidas para disuadir a los contribuyentes de eludir impuestos a través de estas jurisdicciones. Crear listados de guaridas fiscales que se utilicen efectivamente para la aplicación de medidas anti elusivas, y que se basen en criterios sólidos como la baja tasa efectiva de impuesto sobre sociedades, la existencia de regímenes nocivos, o la posibilidad de intercambiar información en la práctica.

6. Diseñar un mecanismo de reestructuración ordenada de la deuda y fortalecer la cooperación internacional para asegurar una oferta de financiamiento externo favorable a la garantía de derechos.

Como parte de su deber de cooperar para movilizar el máximo de recursos disponibles para el cumplimiento universal de derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben contribuir, de acuerdo con sus capacidades, a la disponibilidad de una oferta de financiamiento en condiciones favorables particularmente para los países con mayores necesidades, a través incluso de la financiación adecuada de bancos de desarrollo. La cooperación internacional en temas de deuda debe tener en cuenta la magnitud de los riesgos que imponen circunstancias como las pandemias, la crisis climática y los desastres naturales sobre los países deudores, con el fin de diseñar

mecanismos de alivio, reestructuración o cancelación de la deuda adecuados, que involucren a todos los actores relevantes y establezcan incentivos y medidas adecuadas para su implementación efectiva. También podría considerarse la adquisición de deuda soberana condicionada por la situación del Estado prestatario, como los bonos vinculados al PIB, o la inclusión en los contratos de deuda de disposiciones de moratoria en sus cláusulas de fuerza mayor, lo que puede ayudar a los países en tiempos de catástrofes.

7. Actuar de forma responsable como miembros de instituciones financieras internacionales.

Las instituciones financieras internacionales, tanto cuando realizan préstamos como cuando brindan asistencia técnica en materia fiscal, deberían:

- Interpretar sus mandatos en coherencia con los instrumentos internacionales de derechos humanos, e incorporar compromisos explícitos y efectivos en sus políticas de préstamos, vigilancia y asistencia técnica.
- Abstenerse de promover la aplicación de reformas económicas que puedan dar lugar a violaciones de los derechos humanos, incluyendo la implementación de medidas de austeridad como condicionalidades asociadas a los préstamos. Para ello deberían llevar a cabo evaluaciones ex ante y ex post de los posibles efectos previsibles de la asistencia prestada sobre los derechos humanos (bien sea en forma de préstamos y sus condicionalidades asociadas o de asistencia o vigilancia técnica). La consideración sistemática de los efectos de las reformas o políticas económicas sobre los derechos humanos tiene por objeto evitar, compensar y no repetir el daño.
- Los bancos multilaterales y otras instituciones financieras de promoción del desarrollo deben adoptar estándares de debida diligencia adecuados para prevenir los impactos negativos de los proyectos que financian y asumir responsabilidades cuando estos ocurran.
- Contribuir eficazmente a la garantía plena de los derechos y a reducir las desigualdades de género, étnico-raciales y de otra índole en el ejercicio de sus mandatos. Para ello pueden establecer salvaguardas para la protección de los derechos humanos en el contexto de la asistencia que prestan a los Estados, e incluir estas dimensiones en sus evaluaciones de impacto.
- Fomentar una tributación progresiva y usar su capacidad técnica para ayudar a los gobiernos a ampliar su espacio fiscal y su capacidad redistributiva con arreglo a sus obligaciones en materia de derechos humanos.
- Realizar consultas con las personas y comunidades más afectadas por sus medidas y con la sociedad civil, y en general fortalecer la transparencia, la consulta y la participación en el diseño, revisión y evaluación de la asistencia prestada, sea en forma de asistencia técnica o de préstamos.
- Incorporar una dimensión de derechos humanos al análisis de la sostenibilidad de la deuda y participar en las negociaciones sobre alivio y reestructuración de la deuda, con el objetivo de apoyar la liberación de margen fiscal para salvaguardar la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos.
- Promover la rendición de cuentas de los Estados prestatarios respecto de sus obligaciones de derechos humanos.
- En concordancia con sus mandatos específicos, facilitar la recolección de datos y estimaciones del volumen y la composición de las corrientes financieras ilícitas con el fin de vigilar los progresos en la aplicación de la meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a los flujos financieros ilícitos.

14

LOS ACTORES NO ESTATALES, INCLUIDAS LAS EMPRESAS Y LOS INTERMEDIARIOS, TIENEN RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON SU COMPORTAMIENTO FISCAL

Los actores no estatales, incluyendo las empresas, los agentes intermediarios, los organismos que fijan estándares, y quienes trabajan en el sector de la planificación tributaria deben:

14.1. Respetar

Abstenerse de formular, adoptar, recomendar o financiar acciones, políticas, programas o prácticas que directa o indirectamente obstaculicen el disfrute de los derechos humanos, o que ejerzan influencia indebida sobre la política fiscal de los Estados en formas que vayan en detrimento de los derechos humanos. Los actores no estatales deben abstenerse de invocar otros instrumentos de derecho internacional, ya sea en su propio territorio o en el extranjero, de manera incompatible con el marco de derechos humanos.

14.2. Contribución justa

Cumplir tanto con la letra como con el espíritu de las leyes y regulaciones impositivas de los países en los que operan, y abstenerse de incurrir en prácticas de planeación tributaria agresiva y de alterar sus precios de transferencia. En el contexto de la política fiscal, la relación entre los derechos humanos y las empresas se manifiesta a través del pago de las contribuciones impositivas que las empresas realizan al erario público, las que a su vez el Estado destina al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos a través del gasto público. Las empresas deben pagar una contribución justa de impuestos en el lugar donde ejercen su actividad.

14.3. Actores privados en temas de deuda

Evitar y contribuir a resolver las situaciones de deuda insostenible, como parte de la responsabilidad de respetar los derechos humanos que tienen los acreedores privados y las agencias de calificación de riesgo. En el caso de los acreedores, ello incluye la obligación de actuar con la debida diligencia respecto de la solvencia y capacidad de reembolso del prestatario así como el deber de abstenerse de conceder un préstamo cuando el prestamista sea consciente de que los fondos se utilizarán con fines no públicos o en proyectos que no sean viables. También el de participar en los mecanismos de alivio y reestructuración que la comunidad internacional diseñe.

14.4. Coherencia de estándares

Revisar y adecuar los estándares de derecho público o privado en materia financiera, contable, tributaria o fiscal al marco normativo del derecho internacional de los derechos humanos.

DIRECTRICES

En función de este principio, estos actores no estatales deberían:

1. Realizar procedimientos de debida diligencia adecuados.

- Adoptar políticas apropiadas y procedimientos de debida diligencia, que prevengan la evasión y la elusión fiscal.
- Incorporar el gobierno fiscal y la disciplina tributaria como elementos importantes de sus mecanismos de control y de gestión de riesgos, e identificar y evaluar plenamente los riesgos financieros, reglamentarios y de reputación asociados con la tributación.

2. Realizar evaluaciones de impacto de sus prácticas corporativas.

- Realizar evaluaciones *ex ante* y *ex post* sobre el impacto de sus propias actividades en los derechos humanos y sobre la igualdad de género.
- Diseñar y construir sistemas internos de evaluación que prevengan o mitiguen el impacto en los derechos humanos de cualquier estructura o transacción tributaria.

3. Adoptar prácticas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas.

- Tomar medidas para mostrar públicamente que pagan impuestos en el lugar donde sus operaciones comerciales realmente suceden, y que no solo registran sus ganancias a través de entidades legales ubicadas en jurisdicciones con impuestos bajos o nulos.
- Publicar información que permita a las personas interesadas en cada jurisdicción donde tiene una filial o residencia fiscal comprobar su renta gravable, y obtener información sobre cómo se calculan y distribuyen sus beneficios y ganancias internacionalmente.
- Presentar informes desglosados por países y publicar información sobre los impuestos que pagan en cada uno de los países en que operan.

4. Adoptar regulaciones que prevengan y sancionen en el caso de profesionales de la abogacía y la contabilidad.

- Abstenerse de contratar y, en su caso sancionar, a quienes faciliten el abuso fiscal, como profesionales de la abogacía y la contabilidad.
- Los bancos comerciales, las instituciones financieras, los proveedores de servicios financieros, los abogados fiscalistas y los contables deben actuar con la diligencia debida en su relación con los clientes y abstenerse de participar en actividades empresariales que tengan por objetivo principal facilitar la evasión fiscal o la elusión fiscal, socavando el disfrute de los derechos humanos. Para garantizar la observancia de esas normas de conducta deben elaborarse directrices específicas para cada sector y profesión.

5. Adecuar los estándares internacionales en materia financiera, contable, tributaria o fiscal al marco de derechos humanos y a las necesidades del Sur Global.

- Descolonizar la producción de estándares en estos campos mediante el fortalecimiento del poder de negociación de los Estados y la sociedad civil de países de ingresos bajos o medios. Propender por el establecimiento de espacios de fijación de estándares con mayor legitimidad democrática, con estricto apego y coherencia al derecho internacional de los derechos humanos.
- Dada su influencia en la capacidad de los Estados de hacer valer sus decisiones fiscales soberanas, los estándares de derecho público o privado en materia financiera, contable, tributaria o fiscal deben armonizarse con el marco normativo del derecho internacional de los derechos humanos.
- Ningún Estado, ni la población bajo su jurisdicción, deberían estar sujetos a un régimen de estándares regulatorios -público o privado, doméstico o transnacional- que se haya construido sin brindar oportunidades para participar en su elaboración, de conformidad con el derecho a libre determinación.



V • Reparaciones y mecanismos de implementación

15

LOS ESTADOS DEBEN PREVENIR Y REPARAR ADECUADAMENTE LAS VULNERACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, SEAN ESTOS CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES O AMBIENTALES, RELACIONADAS CON LA POLÍTICA FISCAL

Los Estados deben:

15.1. Justiciabilidad

Establecer canales accesibles y participativos para impugnar decisiones fiscales contrarias a las obligaciones de derechos humanos, exigir responsabilidades y reparar las repercusiones negativas de la política fiscal en los derechos humanos, reconociendo que el derecho a interponer recursos en caso de violaciones de los derechos humanos se aplica igualmente a todos los derechos y que las cuestiones financieras no son obstáculo para la justiciabilidad de los derechos.

15.2. Fortalecimiento

Reforzar la capacidad del sistema judicial y de las instituciones nacionales de derechos humanos para ocuparse de la política fiscal.

15.3. Protección

Asegurar la protección efectiva a quienes revelen casos de abuso fiscal.

15.4. Organismos de control/fiscalización/corrupción

Tomar las medidas necesarias bien sea a través de la acción judicial, administrativa, legislativa, o por otros medios apropiados, para prevenir y brindar remedios efectivos frente a vulneraciones a los derechos humanos producto de la acción fiscal del Estado o del incumplimiento de obligaciones tributarias por parte de terceros, así como de la apropiación indebida de fondos públicos u otras formas de corrupción que comprometan los recursos públicos.

DIRECTRICES

En función de este principio, estos actores no estatales deberían:

1. Establecer mecanismos para reparar los derechos humanos vulnerados mediante la política fiscal.

- Establecer canales accesibles a través de los cuales las personas puedan denunciar, impugnar, exigir la implementación o solicitar rendición de cuentas a las autoridades sobre el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos en relación con la política fiscal. Estos canales deberían incluir la posibilidad de solicitar, por ejemplo:
 - *La revisión o la adopción de mecanismos correctivos de partidas de gasto que tengan impactos negativos sobre los derechos.*
 - *La adopción de medidas fiscales frente a problemáticas de derechos humanos desatendidas.*
 - *La solicitud de reportes detallados e información sobre las decisiones adoptadas en materia de impuestos, endeudamiento, presupuestos, venta de activos públicos, entre otras.*
 - *La exigencia de actuaciones prontas frente a las omisiones de compromisos ya adquiridos.*
 - *La investigación y adopción de mecanismos correctivos frente posibles malos manejos de recursos públicos.*
- A quienes denuncien o informen prácticas indebidas relacionadas al ámbito fiscal se les debe garantizar la confidencialidad y canales adecuados de denuncia.

2. Fortalecer las instituciones nacionales de derechos humanos, el Poder Judicial y otros organismos con capacidad para establecer sanciones y reparaciones.

- Fortalecer el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en la vigilancia de los intereses colectivos en relación con la política fiscal mediante la creación de unidades especiales en estos temas y la capacitación de su personal para tal efecto, y asegurando que cuenten con recursos presupuestarios y técnicos adecuados.
- Capacitar a agentes judiciales, de organismos cuasi-judiciales, administrativos, y defensorías del pueblo, y adoptar otras medidas necesarias para que las decisiones judiciales u opiniones jurídicas emanadas de los tribunales constitucionales en materia fiscal o tributaria tengan en cuenta las obligaciones internacionales en derechos humanos.
- Brindar recursos presupuestarios, técnicos y humanos para el sistema de Justicia, y asegurar su sostenibilidad. Esto incluye asignar recursos adicionales cuando existan demoras debidas a la falta de recursos, y proveer asistencia legal para obtener reparaciones dentro del máximo de los recursos disponibles.

3. Utilizar mecanismos para favorecer la deliberación y la democracia en los procesos judiciales que involucran cuestiones fiscales.

Priorizar un enfoque dialógico en el control judicial a decisiones de política fiscal. Contar con mecanismos para informar los procesos judiciales en estas cuestiones, como las intervenciones ciudadanas y de organizaciones, la publicación activa de las decisiones relevantes, la disponibilidad de indicadores que puedan guiar el monitoreo en el cumplimiento de órdenes judiciales, entre otras.

4. Fortalecer las instituciones de control e incorporar un enfoque de derechos en el control fiscal.

- Supervisar, evaluar y auditar los fondos públicos para dar solidez de la gestión financiera, y evaluar la eficacia, adecuación y equidad de la distribución de recursos para los derechos humanos, con mecanismos eficaces de vigilancia y control, en particular a nivel regional y subnacional.
- Estas instituciones deben asegurar una ejecución de los recursos de forma oportuna, eficaz, transparente y eficiente, conforme al presupuesto aprobado. Asegurar la relación entre la planificación y la ejecución de los recursos, posibilitando su seguimiento con metas e indicadores, y estableciendo mecanismos de rendición de cuentas con posibilidad de participación ciudadana. Deben incorporar un enfoque de género, étnico-racial y asegurar que los derechos de grupos en situación de desventaja sean considerados de forma prioritaria en sus actividades de seguimiento y evaluación, haciendo consultas con estos cuando sea relevante.
- Los parlamentos en particular deberían ejercer sus funciones de supervisión e informar proactivamente a los electores acerca de los objetivos y las consecuencias de la política fiscal.

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

