

Tabla de contenidos

Introducción	3
Preámbulo	5
I. Principios generales	7
1. La política fiscal debe tener como una finalidad fundamental la realización de los derechos 7	
2. Las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos imponen límites a la discrecionalidad de los Estados en relación con su política fiscal.	9
II. Obligaciones transversales aplicables a la política fiscal	11
3. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa.	11
4. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible	13
5. Los Estados deben respetar los principios de igualdad y no discriminación en su política fiscal e incorporar enfoques diferenciales en su diseño e implementación.	14
6. Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género mediante su política fiscal. 15	
7. La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal.	16
III. Obligaciones específicas aplicables a la política fiscal	18
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.	18
9. Los Estados deben garantizar de manera prioritaria el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales en su política fiscal.	19
10. Los Estados deben, mediante su política fiscal, movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.	20
11. Los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos injustificados respecto de los niveles de protección alcanzados con relación a los derechos económicos, sociales y culturales, ni siquiera en contextos de crisis económica.....	22
12. Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades para garantizar los derechos humanos mediante instrumentos específicos de política fiscal.	23
IV. Responsabilidad de los actores no estatales y supraestatales, y obligaciones extraterritoriales de los Estados.	24
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, con el fin de lograr la plena realización de los derechos humanos.	24
14. Los actores no estatales, incluidas las empresas y los intermediarios, tienen responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con su comportamiento fiscal. .	26

V. Remedios y mecanismos de implementación 27

15. Los Estados deben establecer remedios adecuados para las vulneraciones a los derechos humanos relacionadas con la política fiscal. 27

BORRADOR

Principios y Directrices de Derechos Humanos en la Política Fiscal

Introducción

La política fiscal y los derechos humanos -tantos civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales- tienen una estrecha relación. En la actualidad, existe un reconocimiento creciente de que esta política se encuentra sujeta a los compromisos y las obligaciones que los Estados han asumido a nivel internacional y en sus propias constituciones.

En este sentido, las normas de derechos humanos son reconocidas como un marco jurídico al que debe adecuarse la política fiscal. 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”. Junto con los derechos humanos, la política fiscal está regida por otros marcos normativos como el derecho constitucional doméstico, los principios generales del derecho internacional y estándares de política pública o buenas prácticas de organismos internacionales, que deben interpretarse en armonía con las normas de derechos humanos.

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. Las normas de derechos humanos han sido reconocidas como la piedra angular de estas agendas.

Sin embargo, a pesar de su enorme potencial transformador para la realización de los derechos humanos, en la práctica la política fiscal no está siendo elaborada de conformidad con las obligaciones de los Estados 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 humanos.

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.

Asimismo, la falta de transparencia, participación y democracia real en el campo de la política fiscal ha desembocado en su captura por parte de las élites y otros grupos de interés para reforzar sus privilegios. El auge de la privatización 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 resquicios legales que facilitan la elusión de impuestos. Estas medidas disminuyen la progresividad y la equidad

tributaria desfavoreciendo a los grupos más desventajados y vulnerables de la sociedad, y debilitan el Estado de Derecho. A su vez, hacen que las administraciones públicas padezcan un grave déficit de financiación y que la capacidad de los Estados para prestar servicios públicos de calidad se vea limitada.

Este panorama impide a los Estados de la región afrontar 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 Latina. En algunos países, incluso, las personas en situación de pobreza no son beneficiarias sino pagadoras netas del sistema fiscal.

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 y frenar la competencia a la baja en impuestos corporativos. Esto les permitiría contar con recursos necesarios para enfrentar desafíos como la desigualdad extrema, la crisis climática, la migración forzada, entre otros desafíos claves de nuestro tiempo que requieren de Estados bien financiados.

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 normativo claro para la aplicación de los principios de derechos humanos al diseño, implementación y monitoreo de la política fiscal. Son un referente para que los Estados, las instituciones financieras internacionales, las agencias de cooperación internacional 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.

Estos *Principios y Directrices* son el resultado 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. Este proceso interdisciplinario ha contado con 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. El proceso de redacción y validación contó con un Comité de personas expertas tanto en política fiscal como en derechos humanos de reconocida trayectoria en la región.

Con este documento se espera contribuir a: (1) llevar el tema de los recursos fiscales de los márgenes al centro de la agenda del movimiento de derechos humanos; (2) incentivar a los organismos de supervisión y monitoreo nacionales y regionales a incorporar de manera más activa en su análisis el impacto de las políticas fiscales en el disfrute de los derechos; y (3) posicionar las normas de derechos como un marco central para la elaboración de la política fiscal en la región y para que la sociedad civil exija cambios frente a dicha política.

Los *Principios y Directrices* están estructurados de la siguiente forma. 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.

Se desarrollan en más detalle en subprincipios. A su vez, tienen asociadas una serie de directrices o pautas de acción para su implementación práctica.

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 tratado 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. Dada la necesidad de utilizar distintas fuentes del derecho internacional y, en algunos casos, recomendaciones de política de organismos especializados, no todas las Directrices tienen fuerza normativa. Es por ello que ellas se enuncian como pautas de acción que los Estados *deberían* implementar. Una versión comentada disponible para consulta en el sitio web del proyecto explica en detalle las fuentes normativas y otras fuentes auxiliares de las que se desprenden los Principios y Directrices.

Preámbulo

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. 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 los marcos jurídicos nacionales, en particular las Constituciones de los Estados.

La política fiscal -entendida como el conjunto de políticas para la gestión del gasto y de los ingresos públicos- 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. Como fases de la política fiscal se distinguen la generación y movilización de recursos, la asignación de recursos, la ejecución de recursos, y el monitoreo de la política fiscal.

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-, las asimetrías de poder y otros factores estructurales que obstaculizan la plena realización de estos derechos. Una política fiscal que distribuya de manera más equitativa los ingresos y la riqueza haciendo frente a los niveles históricos de desigualdad que enfrentamos 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.

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”, garantizar un piso de protección social universal, y afrontar otros desafíos globales como el cambio climático.

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 escasos. 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.

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.

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 de derechos humanos y de 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.

Las funciones clásicas de la política fiscal de estabilizar la economía y distribuir y asignar recursos no tienen por qué reñir con el propósito de garantizar los derechos humanos. Por el contrario, 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 personas. 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 derechos.

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. Los ***Principios y Directrices de Política Fiscal y Derechos Humanos*** 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.

I. Principios generales

1. La política fiscal debe tener como una finalidad fundamental la realización de los derechos

Los Estados deben:

1.1 Asegurar que sus políticas económicas sean compatibles con los derechos humanos.

1.2. Asegurar que la política fiscal esté al servicio de la realización de los derechos humanos, sean estos civiles y políticos, o económicos, sociales y culturales. Para ello deben asegurar que la política fiscal provea financiación adecuada de otras políticas para garantizar los derechos; redistribuya los ingresos y la riqueza para lograr la igualdad sustantiva; cuente con un marco de instrumentos fiscales que permita la protección y promoción de los derechos; y fortalezca la gobernanza democrática de los recursos públicos bajo criterios de transparencia, participación y rendición de cuentas.

1.3. Asegurar que actúan de conformidad con sus obligaciones de derechos humanos cuando persigan otros fines legítimos con su política fiscal, como el crecimiento económico o la estabilidad macroeconómica.

1.4. Asegurar que todos sus organismos que intervengan en la política fiscal tengan en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos en sus mandatos respectivos, y actúen de forma integrada y coherente para garantizarlos.

1.5. 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.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Adoptar un marco institucional orientado a la garantía de derechos. Establecer un marco institucional de formulación de la política fiscal que asegure que ésta se oriente a la garantía de los derechos como uno de sus principales objetivos. Esto requiere tomar decisiones en materia fiscal con base en información relevante sobre cómo movilizar, asignar y ejecutar recursos para garantizar los derechos, utilizando, entre otros, mecanismos como:

- 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 comparables.
- Sistemas de presupuestos con resultados con base en indicadores de goce efectivo de derechos suficientemente detallados para responder a las necesidades de poblaciones específicas.
- Análisis independientes de la sostenibilidad de la deuda y sus efectos en la capacidad de cumplir con las obligaciones en derechos humanos.
- Estimaciones periódicas de los recursos necesarios para atender las problemáticas no resueltas en materia de derechos humanos que informen la planeación macro-fiscal y presupuestal.
- Evaluaciones previas de las repercusiones de la privatización de empresas públicas en los derechos humanos.
- 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.

2. Garantizar la coherencia y cooperación entre instituciones y políticas. Asegurar que sus instituciones se coordinen y cooperen para que la política fiscal priorice la realización de los derechos. Esto requiere, entre otras cosas:

- Garantizar espacios suficientes y adecuados para discutir y adoptar soluciones fiscales a problemáticas de derechos humanos no resueltas.
- Sistemas de información adecuados con enfoque de derechos humanos a nivel nacional y subnacional.
- 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.

3. Profundizar la 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 de la sociedad civil. Esto requiere al menos:

- Asegurar que la política fiscal esté sujeta al escrutinio de la población durante las etapas de diseño, implementación y evaluación.
- Incentivar a las organizaciones independientes de la sociedad civil y a la academia a desarrollar alternativas de política fiscal y hacer evaluaciones de los impactos sociales de éstas, así como crear espacios de diálogo con las instituciones en este campo.
- Estimular la investigación académica y la difusión de datos dirigidos a los impactos distributivos y sociales de la política fiscal.
- Dotar a la sociedad civil de información y datos para poder hacer sus propias evaluaciones de la política fiscal.

4. Pactos fiscales. 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 fiscales deberían estar basados en relaciones de reciprocidad entre el Estado, la ciudadanía y las empresas, acorde a los compromisos constitucionales de cada Estado, que incluyan acuerdos en torno a:

- la gestión de las finanzas públicas, tomando en cuenta criterios contra cíclicos, redistributivos, de garantía de derechos y de sostenibilidad ambiental;
- el logro de 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 para reducir los posibles efectos regresivos, o impuestos a las transferencias financieras, a la riqueza, y al capital;
- la evaluación de la calidad y de la transparencia del gasto público; y
- la gobernanza de la política tributaria en particular, fiscal en general y financiera entre distintos niveles de Gobierno.

2. Las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos imponen límites a la discrecionalidad de los Estados en relación con su política fiscal.

Los Estados deben:

2.1 Diseñar, implementar y evaluar su política fiscal de conformidad con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. A pesar de que las obligaciones de derechos humanos no establecen políticas fiscales específicas, limitan la discrecionalidad de los Estados en todos los instrumentos y fases de la política fiscal.

2.2 Abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos, discriminando a ciertos grupos, retirando o desviando fondos de los programas existentes, o destinando fondos a políticas que afectan negativamente los derechos. Deben evitar que su política fiscal afecte negativamente el derecho a la participación política igualitaria y a la representación democrática (obligación de respetar).

2.3. Proteger de las acciones de terceros que perturben o comprometan su tarea de movilizar recursos, asignar presupuestos y efectuar gastos 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 (obligación de proteger).

2.4. 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 (obligación de garantizar). Esto incluye el deber de financiar la provisión de bienes y servicios esenciales para la garantía de derechos en cantidad suficiente; accesibles desde el punto de vista financiero y geográfico; aceptables en el sentido de responder a las diferencias culturales, socioeconómicas y de otra índole; y de buena calidad.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Marco normativo. Adoptar un marco jurídico, normativo y administrativo para la gestión de las finanzas públicas fundamentado en sus obligaciones en derechos humanos que sea claro y transparente, y regido por leyes, reglamentos y procedimientos integrales y comprensibles.

2. Enfoque de derechos. Basar su política fiscal en un enfoque de derechos e incorporar una mirada integral que articule la oferta de programas y políticas de todos los sectores y niveles de gobierno con las necesidades en materia de derechos humanos.

En el caso del presupuesto, para que éste pueda confeccionarse y evaluarse bajo una perspectiva de derechos humanos, los Estados deberían:

- asignar el presupuesto con criterios de presupuestación por programas;
- adherirse a los sistemas de clasificación presupuestaria convenidos internacionalmente;
- revisar sus procedimientos administrativos para la formulación de declaraciones previas a la aprobación del presupuesto y propuestas presupuestarias para garantizar que se ajusten a las obligaciones en derechos humanos;
- revisar sus sistemas de clasificación para garantizar que incluyan partidas y códigos presupuestarios que, como mínimo, desglosen la información presupuestaria con criterios poblacionales y territoriales, entre otros.

3. 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 instituciones 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 perderse en casos de incumplimiento, y sujetarlas a sistemas eficaces de monitoreo.

Dar a las agencias supervisoras facultades adecuadas, incluyendo la autorización para realizar inspecciones y para requerir la presentación de información por las instituciones financieras e imponer sanciones. En su régimen de reglamentación y supervisión de los bancos, 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.

4. Captura del Estado. Los Estados deben protegerse de que terceros perturben su tarea de movilizar recursos, previniendo la influencia indebida de intereses privados en la toma de decisiones sobre temas tributarias y fiscales, lo cual puede implicar una revisión de la regulación sobre el cabildeo y el financiamiento de campañas políticas.

5. Generación de recursos. Potenciar la progresividad de la carga tributaria y el carácter contra cíclico de su política fiscal y llevar a cabo reformas tributarias que apunten a mejorar el nivel de recaudo para asegurar la estabilización macroeconómica, permitir el financiamiento de los gastos públicos, en particular del gasto social, y mejorar la distribución de los ingresos.

6. Asignación de recursos. Priorizar la asignación de recursos para la realización de los derechos humanos por sobre otras posibles, con especial énfasis en la protección de las poblaciones en situación de desventaja, e incrementar la asignación de recursos a los derechos no atendidos.

7. Ejecución de recursos. Asegurar que los recursos se ejecuten de forma oportuna, eficaz, transparente y eficiente, conforme al presupuesto aprobado. Asegurar la disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de los bienes y servicios necesarios para la garantía de los derechos.

8. Gobiernos locales y subnacionales. Asegurar que la descentralización sea favorable a la realización de los derechos humanos y esté acompañada de estrategias de generación o transferencia de recursos y de las capacidades técnicas y las herramientas necesarias.

II. Obligaciones transversales aplicables a la política fiscal

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

Los Estados deben:

3.1. 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 generalmente incorporados en sus propias constituciones, derivados tanto del marco internacional de derechos humanos como de otros marcos complementarios.

3.2. Garantizar la justicia tributaria asegurando 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/de pago. Deben fijar umbral de tributación adecuado y abstenerse de adoptar medidas fiscales que impongan cargas que ineludible y manifiestamente agraven la situación de quienes no disponen de los recursos materiales necesarios para subsistir digna y autónomamente.

3.3. Asegurar que sus políticas de gasto público sean diseñadas conforme a los principios de legalidad, eficiencia, prioridad del gasto social, entre otros principios generalmente aceptados en sus propias constituciones. El patrimonio público debe ser protegido y manejado de acuerdo con la legislación vigente, con honradez y debida diligencia.

3.4. Gestionar su deuda pública de forma que no obstaculice el mejoramiento de las condiciones que garantizan el disfrute de los derechos humanos. El manejo de la deuda pública debe darse de conformidad con los principios de soberanía, buena fe, transparencia, imparcialidad, inmunidad soberana, legitimidad, sostenibilidad y respeto a las decisiones de reestructuración mayoritaria.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Reducción de las desigualdades. Promover la reducción de la desigualdad con políticas tributarias adecuadas y sistemas de protección social que tengan un impacto redistributivo considerable. Para eso, pueden comenzar por auto diagnosticar los factores cruciales y los obstáculos para alcanzar ese objetivo con relación a 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 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, rentables, generan beneficios sociales y son de calidad); y la rendición de cuentas (si dichos programas son transparentes y se rinden cuentas a su respecto).

Mejorar la recaudación de ingresos públicos 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.

2. Progresividad de la política fiscal en su conjunto. Asegurar que la política fiscal en su conjunto sea progresiva.

3. Progresividad en la estructura tributaria. 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 evitar que anulen el efecto progresivo de las transferencias (sin perjuicio de mantener los impuestos que incentivan o desincentivan conductas en línea con la promoción y protección de los derechos humanos).

Aprovechar el potencial de impuestos progresivos, incorporando las lecciones aprendidas a nivel internacional para su adecuado recaudo y fiscalización.

4. Progresividad en el diseño de impuestos específicos. Garantizar que las principales fuentes de ingresos de la población en el tope de la distribución -incluidos los dividendos y otros ingresos de capital- estén gravadas a tasas similares o mayores a las de otras fuentes.

5. Universalidad de los derechos y progresividad del gasto. Propender a que el gasto social sea progresivo, lo cual no debe interpretarse en ningún modo como una justificación para el desmonte de políticas sociales

universales, considerando que los derechos humanos deben asegurarse para toda la población; ni como excluyente de gastos que no tengan un efecto distributivo inmediato, como el pago de salarios de profesionales de la medicina o la educación que reducen la desigualdad social. La focalización no puede justificar la conculcación o el menoscabo de los derechos ni negar su carácter de aplicación general.

6. Equidad entre empresas de distintos tipos. Garantizar un tratamiento justo en materia tributaria entre distintos tipos de empresas (multinacionales, conglomerados empresariales a nivel nacional, pymes), en línea con los objetivos de desarrollo nacional. Para evitar prácticas elusivas es necesario tener criterios claros de vinculación y control económico de pequeñas empresas por parte de conglomerados más grandes que incluyan participación accionaria, control administrativo, uso compartido de actividades de marketing y otros servicios generales, entre otros.

7. Considerar cuidadosamente las decisiones sobre privatización de activos públicos. Asegurar que estas decisiones se tomen sobre la base de criterios costo-beneficio en los que prevalezca el interés público. En particular, deben adoptarse medidas para garantizar el derecho de las personas a participar en la evaluación de la idoneidad privada de la prestación de ese tipo de bienes y servicios. La privatización no debe tener como consecuencia que el disfrute de los derechos esté “condicionado a la capacidad de pago” ni afectar las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad en la prestación de bienes y servicios. En esferas como el suministro de agua o de electricidad, la educación o la atención de salud en que la función del sector público ha sido tradicionalmente prominente los proveedores privados deberían ser objeto de normativas estrictas. Considerar evaluar en los procesos de privatización cómo y dónde se ubican las empresas vinculadas, en particular si se localizan en guaridas fiscales, y requerir informes país por país públicos para todas las empresas que han sido privatizadas, independientemente de si son casas matrices, y si cumplen con el umbral mínimo establecido por la ley local.

8. Incorporar un enfoque de derechos humanos en la gestión de la deuda. Los Estados deben tener en cuenta las necesidades de financiamiento para el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y los ODS en sus marcos de evaluación de la sostenibilidad de la deuda, y adelantar gestiones para su reestructuración ordenada y equitativa cuando el servicio de la deuda comprometa el cumplimiento de dichas obligaciones.

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

Los Estados deben:

4.1. Aprovechar al máximo el potencial de la política fiscal para prevenir, mitigar y adaptarse al cambio climático.

4.2. Asegurar que la política fiscal guarde coherencia con la política ambiental a nivel nacional y mundial y esté en conformidad con ellas, reconociendo la interdependencia entre los derechos humanos y un ambiente saludable.

4.3. Considerar cuidadosamente las decisiones sobre la extracción de recursos naturales, teniendo en cuenta las preocupaciones ambientales y los derechos de las generaciones futuras y respetando los derechos de toda la población. Estas decisiones deben ser legítimas, sostenibles y aceptables para todas las personas, por lo cual sus beneficios públicos deben superar sus costos y estar adecuadamente distribuidos. Los Estados deben asegurar que los derechos de inversores no socaven la obligación del Estado de proteger, respetar y hacer efectivos los derechos.

En función de este principio los Estados deberían:

1. Sostenibilidad. Reducir la dependencia de las economías respecto de los sectores extractivos, en particular de aquellos ligados a la explotación de combustibles fósiles, de tal forma que se reduzca la dependencia de los ingresos provenientes de la explotación de estos recursos.

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.

Asegurar que, cuando se permita o emprenda directamente la explotación de los recursos naturales, una parte razonable de los beneficios sea objeto de tributación y se destine al cumplimiento de los derechos humanos, particularmente de las poblaciones que habitan en los territorios donde se llevan a cabo dichas explotaciones.

Establecer mecanismos para que el Estado capte parte de los recursos derivados de rentas extraordinarias producto del auge de precios.

2. Coordinación. Articular la política económica, la política ambiental y la política social, y realizar arreglos institucionales en los que las instituciones y autoridades ambientales estén en pie de igualdad para la toma de decisiones y la formulación de políticas.

3. Incentivos. 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.

Utilizar los ingresos de la acción climática, incluidos el control de emisiones y la reestructuración fiscal, para financiar programas de protección social destinados a proteger a las personas afectadas por el cambio climático.

4. Impuestos y otros instrumentos fiscales verdes. Incorporar o ampliar los impuestos verdes o ambientales, en los que la base imponible presenta un efecto negativo sobre el ambiente, como los impuestos a la energía, al carbono o al CO₂, a la contaminación (como por ejemplo las emisiones al aire y al agua), o al uso o extracción de recursos y materiales.

Utilizar la recaudación de estos impuestos -o parte de ella- como financiamiento para la gestión e inversión ambiental.

5. Desmonte gradual de subsidios a combustibles fósiles. Desmontar los incentivos fiscales a las fuentes de energía no renovable en armonía con otros principios y asegurando la protección o compensación de la población de menores ingresos.

5. Los Estados deben respetar los principios de igualdad y no discriminación en su política fiscal e incorporar enfoques diferenciales en su diseño e implementación.

Los Estados deben:

5.1. Tomar medidas fiscales que contribuyan a erradicar las desigualdades estructurales e interseccionales, incluyendo las desigualdades étnico-raciales, territoriales y de otra índole. Deben movilizar recursos o asignar o ejecutar fondos públicos de forma equitativa contribuyendo a lograr una igualdad sustantiva.

5.2. Abstenerse de adoptar tratamientos diferenciales fiscales injustificados que no sean razonables y proporcionales para el logro de un fin legítimo. Un sesgo tributario implícito, un beneficio tributario injustificado o una asignación inadecuada de recursos puede dar lugar a una discriminación manifiesta. Los Estados deben tomar medidas especiales destinadas a personas y grupos desfavorecidos, como los subsidios o las exenciones fiscales.

5.3. Evaluar las diferentes consecuencias de la política fiscal vigente y de sus propuestas de reforma en diferentes grupos sociales, considerando los efectos discriminatorios directos e indirectos y, eventualmente, adoptar medidas alternativas.

5.4. 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. Incluso en tiempos de restricción de recursos los Estados deben proteger a los grupos más vulnerables con programas de bajo costo.

5.5. Dar al interés superior de niños y niñas, a los pueblos indígenas y afrodescendientes, a la población con discapacidad, y a otros grupos que gocen de una protección especial, una consideración primordial en todas las fases del proceso presupuestario y en todas las decisiones presupuestarias que les afecten.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Superar la invisibilidad estadística en materia fiscal de poblaciones que enfrentan discriminaciones estructurales. Incorporar indicadores que permitan identificar el impacto de la política fiscal sobre estos grupos.

2. Corregir los sesgos implícitos y explícitos y las situaciones de discriminación de los sistemas tributarios contra grupos específicos

3. Asignaciones presupuestarias. Abordar los desequilibrios en las asignaciones presupuestarias para grupos vulnerables y grupos que tradicionalmente han sido desatendidos, y priorizar y asignar recursos adicionales a dichos grupos para eliminar disparidades de distinta clase y para combatir las disparidades territoriales y de otra índole.

4. Enfoque étnico-racial. Incorporar los intereses de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas en la política fiscal preservando y fortaleciendo su economía propia.

6. Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género mediante su política fiscal.

Los Estados deben:

- 6.1. Utilizar la política fiscal para contribuir a eliminar las discriminaciones/brechas de género existentes.
- 6.2. Asegurar que su política fiscal promueva la igualdad sustantiva de género, eliminar discriminaciones de género en las estructuras fiscales y corregir los sesgos de género (explícitos e implícitos) de los sistemas tributarios.
- 6.3. Presupuestos con enfoque de género
- 6.4. Impuestos con enfoque de género
- 6.5. Asegurar la participación de las mujeres en los los procesos de elaboración, ejecución y monitoreo de la política fiscal.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Incorporar un enfoque de género en su política tributaria.

2. Presupuestos con enfoque de género. Disponer de datos desglosados para evaluar el impacto del presupuesto en mujeres y hombres, y diseñar los sistemas de gestión financiera pública para maximizar los resultados en términos de igualdad de género.

3. Priorizar inversiones en pro de la equidad de género. Aumentar mediante el gasto público las oportunidades económicas para la mujer, promover su acceso igualitario a los recursos productivos, y atender sus necesidades sociales, educativas y de salud, en particular de las mujeres que viven en la pobreza.

Asegurar la inversión pública en el cuidado de personas -niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad-, y que se reconozca el trabajo doméstico no remunerado mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia.

7. 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. Tomar medidas para fortalecer la cultura fiscal y el ejercicio activo de la ciudadanía fiscal.

7.2. Hacer pública la información tributaria y dar acceso a toda la información fiscal, la cual debe construirse de forma clara y comprensible y estar disponible para consulta de la sociedad en general. Los Estados deben asegurar que la información tributaria y presupuestaria cuente con criterios de clasificación y desagregaciones que permitan monitorear la política fiscal con perspectiva de derechos.

7.3. Adaptar periódicamente su legislación sobre la exigencia de información fiscal y financiera a empresas multinacionales, intermediarios y otros actores a los estándares mínimos internacionales.

7.4. Justificar estrictamente las limitaciones 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.

7.5. Asegurar que los procesos de adopción de decisiones en torno a la política fiscal estén abiertos a un debate público informado por procesos de diálogo social inclusivo, amplio, transparente y deliberativo, con base en evidencia y mediante un lenguaje accesible al público. La participación debe ser equitativa, plena, significativa, y multisectorial, y los Estados deben implementar mecanismos inclusivos de participación apropiados.

Directrices

En función de este principio, los Estados deberían:

1. Producción y acceso más amplio posible a información fiscal de calidad. Establecer una presunción de disponibilidad pública de la información fiscal, con excepciones limitadas, dispuestas en el marco legal e impugnables.

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;

Contar con información y datos desglosados que sean fiables, oportunos, accesibles y completos, en un formato reutilizable, acerca del contexto macroeconómico, el presupuesto, etc.

2. Presupuestos participativos y responsables. Utilizar un procedimiento de formulación del presupuesto que permita aportes sustanciales de todas las partes interesadas, incluida la sociedad civil, y adoptar una presupuestación participativa a nivel local.

3. Monitoreo del gasto público y fortalecimiento de instituciones auditoras. Supervisar, evaluar y auditar los fondos públicos para dar solidez de la gestión financiera.

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 local.

Llevar a cabo auditorías, evaluaciones y estudios de repercusiones sobre determinados grupos, que estén abiertas al escrutinio público.

Celebrar consultas con partes interesadas y tener debidamente en cuenta los resultados de dichas consultas, y utilizar nuevas tecnologías para mejorar la eficacia de la planificación presupuestaria.

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.

4. Educación fiscal. Fomentar las capacidades y la promoción de la educación fiscal y dar acceso a toda la información pertinente en un formato accesible y comprensible para generar una mayor conciencia de cómo benefician los impuestos a la sociedad.

Promover iniciativas de educación y sensibilización sobre los procesos de adopción de decisiones presupuestarias y sus repercusiones.

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 para que tengan los conocimientos necesarios al efecto.

Adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad de acceso y de oportunidades en la participación, sobre todo para las personas que viven en la pobreza.

5. Información de las empresas. Establecer mecanismos legales e institucionales para publicación de información fiscal por parte de las empresas.

Cumplir, como mínimo con la agenda BEPS de la OCDE en temas de transparencia y en particular con el estándar mínimo de intercambio automático de información sobre las actividades de empresas multinacionales, y actualizar de forma permanente su legislación y prácticas institucionales a nuevos estándares en la materia.

Solicitar un informe país por país a todas las empresas transnacionales con información sobre cantidad de empleados que trabajan de manera directa e indirecta, capital, ingresos, beneficios, e impuestos pagados, por jurisdicción en la que operan, que sea público cuanto menos para algunos sectores como el bancario. De fijarse umbrales mínimos de facturación para requerir dichos informes, ellos deben ser acorde a la realidad económica de cada país de forma de no desnaturalizar el requisito.

6. Secreto fiscal. Limitar el secreto fiscal y realizar estudios de impacto independientes, participativos y periódicos de los efectos extraterritoriales de sus políticas de secreto, indicando su metodología.

7. Hacer visible la carga tributaria y el presupuesto destinado a poblaciones excluidas.

8. Visibilidad del gasto público y del fraude fiscal. Hacer visible el coste de los servicios públicos y las prestaciones sociales, y las consecuencias y coste material del fraude fiscal, para a mejorar la cultura fiscal.

9. 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 [y] 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

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.

Los Estados deben:

8.1. Establecer leyes y políticas, y adoptar marcos fiscales, 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 medidas de política fiscal que hayan tomado deben considerarse apropiadas a la luz de la evidencia disponible.

8.2. Asegurar que la política fiscal sea sostenible desde una perspectiva social e intergeneracional, haciendo un uso racional de los recursos naturales existentes de modo que no se comprometan los derechos de poblaciones específicas ni de futuras generaciones.

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

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Marco fiscal. 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 lo siguiente:

- 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;
- mecanismos de rendición de cuentas.

2. Sostenibilidad. Dar prioridad a la tributación como fuente de ingresos por sobre el endeudamiento, y establecer una estrategia para asegurar el espacio fiscal que permita adoptar una política contracíclica tanto discrecional como no discrecional (estabilizadores automáticos de ingreso como impuestos progresivos y de gasto, mediante mecanismos como seguros de desempleo).

3. Reglas fiscales. Abstenerse de adoptar reglas fiscales que restrinjan indebidamente la capacidad de las instituciones públicas de responder a entornos cambiantes con miras a la realización progresiva de los derechos o a la protección de los avances sociales alcanzados.

No adoptar reglas fiscales que impidan, al margen de cualquier otra consideración, incrementar el presupuesto público total o para sectores sociales claves más allá de la inflación causada o esperada, entre otras medidas excesivamente restringidas que impiden a los Estados cumplir con sus obligaciones en derechos humanos.

4. Fondos de estabilización. Asegurar una buena gestión macroeconómica de las rentas provenientes de recursos naturales, mediante fondos de estabilización y otros mecanismos idóneos.

Adoptar políticas económicas e industriales que promuevan la diversificación productiva

5. Deuda pública. Asegurarse de que ninguna de sus decisiones en materia de deuda externa contradiga las obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos.

Realizar análisis independientes de la sostenibilidad de la deuda que incorporen evaluaciones de los efectos en los derechos humanos.

9. Los Estados deben garantizar de manera prioritaria el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales en su política fiscal.

Los Estados deben:

9.1. Asegurar de manera inmediata el derecho a un nivel adecuado de vida y los contenidos mínimos de los derechos económicos, sociales y culturales, independientemente de los ciclos económicos, e incluso en situaciones de crisis, conflicto, emergencia o desastre natural.

9.2. Abstenerse de adoptar reglas fiscales que impidan la garantía del contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales.

9.3. Identificar un gasto social protegido necesario para la garantía del contenido mínimo de los derechos, que no puede ser afectado por los ciclos económicos.

9.4. Dar la máxima prioridad a la garantía de los derechos de las poblaciones en situación de desventaja y hacer efectivo un piso de protección social universal como parte del derecho a la seguridad social.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Protección social universal. Consolidar sistemas de protección social universal que:

- protejan los ingresos de las personas y sus dependientes frente a diversos choques y riesgos (individuales y colectivos) de tipo social, económico y climático;
- fomenten el acceso a servicios públicos y sociales como la educación y la salud y atiendan las necesidades y vulnerabilidades particulares de las personas a lo largo del ciclo de vida;
- incluyan como parte de los pisos de protección social el acceso al menos a la atención médica esencial, incluida la atención de maternidad; la seguridad básica de ingresos para los niños y niñas, proporcionando acceso a nutrición, educación, atención y cualquier otro bienes y servicios necesarios; la seguridad básica de ingresos para personas en edad activa que no puedan trabajar de obtener ingresos suficientes, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad; y la seguridad básica de ingresos para personas mayores.

2. Gasto social protegido. Identificar en sus presupuestos el gasto social mínimo protegido.

Proteger el financiamiento del núcleo duro de los derechos económicos, sociales y culturales.

No incluir recortes de gastos en materia de salud y educación en la negociación de acuerdos de condicionalidad.

Realizar gastos contra cíclicos para la erradicación de la pobreza y la protección del empleo.

Aumentar el gasto destinado al desarrollo de sistemas integrales y universales de protección social en épocas de prosperidad, sin detrimento de la posibilidad de establecer mecanismos de ahorro que aseguren la posibilidad de efectuar un gasto social contracíclico.

3. Cláusulas de escape. Garantizar espacio en el presupuesto para políticas contra cíclicas que minimicen los efectos de las crisis económicas en los derechos humanos.

Prever cláusulas de escape o excepción cuando existan reglas fiscales restrictivas que no permitan un aumento del gasto público, para el caso de que se esté incumpliendo la garantía de mínimos esenciales o con el principio de proporcionalidad.

10. Los Estados deben, mediante su política fiscal, 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. Adoptar medidas de diversa índole, incluidas las medidas financieras, hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

10.2. Evaluar periódicamente los efectos de las medidas adoptadas para establecer si se han utilizado hasta el máximo de los recursos disponibles para avanzar hasta ese objetivo de la manera más expedita y eficaz posible.

10.3. Utilizar la política fiscal para maximizar sus recursos. Ello implica no solo usar eficazmente los recursos existentes sino, cuando sea necesario, incrementar sus ingresos en formas equitativas, sostenibles y no regresivas. Deben usar el espacio fiscal disponible cuando se verifique la existencia de recursos que no están siendo movilizados como los que se pierden producto de la evasión y la elusión fiscal, la subutilización de impuestos directos progresivos, los gastos tributarios mal diseñados y los flujos financieros ilícitos, o solicitando asistencia y cooperación internacional.

10.4. Asegurar que sus reglas fiscales no restrinjan la capacidad de los Estados de avanzar de la forma más expedita posible en el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Administraciones tributarias y lucha contra el fraude fiscal. Hacer más efectiva y eficiente la recaudación de impuestos y la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, entre otras cosas mejorando 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 la inteligencia artificial. Estos esfuerzos deben buscar prevenir el fraude fiscal en lugar de enfocarse en 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).

Asignar a su administración tributaria recursos financieros, humanos y técnicos adecuados, asegurar que sean independientes, imparciales, transparentes y responsables, y designar funcionarios independientes, bien equipados, capacitados y adecuadamente remunerados en la lucha contra el fraude fiscal.

En las administraciones tributarias, designar dependencias específicas con competencias como investigar la fijación de precios de transferencia, y perfeccionar el cobro de deudas tributarias.

Exigir a los funcionarios de aduanas y de oficinas impositivas que utilicen las bases de datos disponibles para la comparación de los precios del comercio mundial de mercancías para determinar qué transacciones requieren más control.

Establecer marcos normativos y guía para facilitar el reporte de delitos por parte de las autoridades tributarias a los organismos competentes.

2. Beneficios fiscales. Publicar todos los tratos diferenciados que establecen sus sistemas tributarios, incluyendo exenciones, beneficios fiscales, liberaciones, o condonaciones.

Asegurar la disponibilidad de información 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, etc.

Cuantificar su costo fiscal total, por beneficiario, por sectores y por tipo de beneficio o exención.

Justificar los gastos tributarios mediante una descripción clara de los avances deliberados, concretos y orientados al disfrute de los derechos humanos.

Supervisarlos de manera pública y transparente.

demostrar periódicamente que la concesión de desgravaciones fiscales a empresas es la opción menos restrictiva desde la perspectiva de derechos.

Sujetar a audiencias públicas previas a su adopción a las exenciones otorgadas para mitigar los costos de inversión, condicionarlas a la consecución de objetivos mensurables y limitarlas en el tiempo mediante cláusulas de caducidad.

No debe haber acuerdos secretos.

3. Lucha contra la corrupción. Asignar recursos a la lucha contra corrupción.

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.

Realizar campañas de capacitación y concienciación para los funcionarios públicos sobre los costos sociales y económicos de la corrupción.

Prohibir la deductibilidad impositiva de los pagos de sobornos a funcionarios extranjeros;

4. Aumentar la efectividad y calidad del gasto público incorporando resultados de las evaluaciones de políticas

BORRADOR

11. Los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos injustificados respecto de los niveles de protección alcanzados con relación a los derechos económicos, sociales y culturales, ni siquiera en contextos de crisis económica.

Los Estados deben:

11.1. Abstenerse de adoptar medidas regresivas en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Excepcionalmente podrán hacerlo si ellas están plenamente justificadas en la protección integral de los derechos y son temporales, necesarias, proporcionales y no discriminatorias, tomadas de manera participativa, y solo después de buscar todas las alternativas posibles. Deben demostrar sus alegaciones de limitaciones de recursos para explicar una medida regresiva conforme criterios objetivos como su nivel de desarrollo y su situación económica, o la existencia de otras necesidades importantes.

11.2. Preservar el gasto social y no menoscabar el disfrute de los derechos alcanzados mediante sus instrumentos fiscales, incluida las reglas fiscales. En contextos de crisis económica, la protección del gasto social y de los derechos de las poblaciones más desaventajadas tienen la máxima prioridad.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Medidas de ajuste fiscal. Asegurar que los compromisos de políticas de ajuste no vulneren las obligaciones nacionales e internacionales en materia de derechos humanos;

Determinar un umbral de protección social y un contenido básico mínimo de los derechos, cuya protección esté garantizada en todo momento y proteja especialmente a las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, para lo cual los Estados deben recopilar información estadística desagregada y aumentar la eficacia de sus esfuerzos para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales.

En el evento de que un recorte esté debidamente justificado de conformidad a los estándares de derechos humanos, analizar su impacto para asegurarse de que no afecte desproporcionadamente a las personas y los grupos de población más desfavorecidos y marginados.

2. Crisis económicas y medidas de ajuste fiscal en contextos de crisis. Proteger, mantener e incluso aumentar los esfuerzos en políticas sociales e inversión, en especial los dirigidos a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo, como tomar medidas para asegurar que el derecho a una alimentación adecuada para los grupos y personas vulnerables, o no reducir los ingresos de las personas con discapacidad con medidas inconsistentes con los derechos humanos. Cuando adopten medidas de ajuste fiscal en el contexto de una crisis deberían:

- Suprimir gradualmente las medidas de austeridad conforme la recuperación de la economía después de una crisis.
- Revisar su régimen fiscal para incrementar sus ingresos para restablecer los niveles de los servicios públicos y las prestaciones sociales anteriores a la crisis de manera transparente y participativa.

3. Ampliación del espacio fiscal. Explorar y agotar alternativas menos lesivas que las políticas de ajuste fiscal, tales como el incremento del recaudo vía impuestos directos progresivos, el combate a la evasión y la elusión fiscal, la adopción de marcos macroeconómicos y reglas fiscales más flexibles, la reasignación de gasto, la gestión de recursos de cooperación internacional, o el uso prudente de reservas internacionales, entre otras posibles medidas alternativas para ampliar el espacio fiscal.

4. Evaluaciones de impacto y rendición de cuentas. Realizar evaluaciones completas de los posibles efectos de las políticas de disciplina fiscal en diferentes contextos nacionales y subnacionales antes de contraer compromisos al respecto.

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.

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

Los Estados:

12.1. 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. Con su política fiscal, y más específicamente con su política tributaria, los Estados pueden perseguir objetivos como frenar la especulación inmobiliaria, proteger el ambiente y transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible, o promover la salud pública, entre otros.

12.2. Deben tomar medidas para disuadir la producción, comercialización y el consumo de tabaco, estupefacientes 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.

12.3. Deben adoptar mecanismos de protección o compensación para prevenir o mitigar posibles impactos regresivos de algunos de estos instrumentos sobre ciertos grupos y asegurar que su implementación sea coherente con otros principios.

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Derecho a la salud. Utilizar medidas regulatorias y fiscales para proteger la salud pública, con incentivos y desincentivos como los impuestos sobre las bebidas azucaradas apropiadamente diseñados y los subsidios a alimentos saludables.

Eliminar beneficios fiscales para actividades y productos que perjudiquen la salud.

2. Derecho a la vivienda. Tomar medidas fiscales para promover un sistema de vivienda inclusivo y evitar la especulación y la excesiva acumulación de la riqueza, y utilizar todo el potencial recaudatorio y regulatorio del impuesto a la propiedad, la captación de plusvalías y otros instrumentos fiscales de gestión territorial. Dichas medidas incluyen 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.

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, con el fin de lograr la plena realización de los derechos humanos.

Los Estados deben:

13.1. 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. Promover la cooperación internacional con un enfoque de derechos humanos y apoyar los esfuerzos nacionales para hacer efectivos los derechos. Cuando cuenten con programas de apoyo provenientes de organismos internacionales de financiamiento, 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. De conformidad con sus obligaciones extraterritoriales en derechos humanos, 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.

13.4. Las instituciones financieras internacionales y otras instituciones inter y supraestatales deben demostrar que 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.

13.5. Cuando un Estado toma decisiones como miembro de una institución financiera internacional, debe considerar las obligaciones de derechos humanos para mitigar la imposición de condiciones a la política fiscal que pudieran perjudicarlos, y asegurar que las políticas y prácticas de las instituciones financieras internacionales y regionales promueven los derechos humanos y no interfieren con ellos.

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. 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 y adherirse a acuerdos internacionales que les beneficien.

Los países desarrollados 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.

Considerar sus obligaciones de derechos humanos en otros convenios internacionales, de modo que ellos no afecten la capacidad recaudatoria de ninguna de las partes.

2. Organismo global. Asegurar que la determinación de estándares y la toma de decisiones a nivel global en cuestiones de política fiscal tengan lugar en contextos en los que todos los países tengan la misma oportunidad de participar y expresarse.

3. Prácticas fiscales abusivas. Luchar contra las prácticas fiscales abusivas de las empresas transnacionales - como subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones, regalías, préstamos intragrupo, o auto-represtamos-, combatiendo las prácticas de fijación de precios de transferencia e intensificando la cooperación internacional en cuestiones de tributación.

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.

4. Frenar la carrera a la baja en impuestos corporativos. Considerar la posibilidad de hacer tributar a las multinacionales como empresas individuales y que los países desarrollados impongan una tasa mínima de impuesto de sociedades durante un período de transición.

5. 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 propios de guaridas fiscales que utilicen efectivamente para la aplicación de medidas anti elusivas y se basen en criterio sólidos la baja tasa efectiva de impuesto sobre sociedades, la existencia de regímenes nocivos, o la posibilidad de intercambiar información en la práctica.

6. Intercambio automático de información. Proveer altos niveles de transparencia y suscribir acuerdos de intercambio automático de información efectivos para identificar al beneficiario final de una transacción, con la creación de un registro de beneficiarios finales.

Establecer responsabilidades, y asegurar la plena participación y acceso de todos los países a esa información.

Desarrollar un sistema de intercambio de información más sistemático y regular que sienta las bases para un futuro sistema multilateral y global de intercambio automático de información tributaria.

Hacer pública esa información en un plazo determinado.

7. Instituciones financieras internacionales. Las instituciones financieras internacionales deberían:

- 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.
- Contribuir eficazmente a la igualdad de género, con evaluaciones de impacto y eliminando el riesgo de efectos negativos en los derechos humanos de las mujeres resultantes de las condicionalidades.
- Analizar no solo la probabilidad de que un préstamo sea devuelto, sino también sus efectos en el disfrute de los derechos humanos.
- Abstenerse de la aplicación de reformas económicas que normalmente dan lugar a violaciones de los derechos humanos, sin llevar a cabo una evaluación ex ante de su posible impacto, y de lo contrario ser jurídicamente responsables por las violaciones de derechos generadas.

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 intermediarios, y los profesionales del sector de la planificación fiscal deben:

14.1. Abstenerse de formular, adoptar, recomendar y financiar políticas y programas, o realizar prácticas corporativas, 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.

14.2. Cumplir tanto con la letra como con el espíritu de las leyes y regulaciones impositivas de los países en los que operan. Deberían adoptar procedimientos de debida diligencia que prevengan la evasión y la elusión fiscal, y abstenerse de incurrir en prácticas de planeación tributaria agresiva y de manipular sus precios de transferencia. Las empresas deben pagar una contribución justa de impuestos en el lugar donde ejercen su actividad.

Directrices

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

1. Diligencia debida. Adoptar políticas apropiadas y procedimientos de diligencia debida.

Presentar informes desglosados por países y publicar información sobre los impuestos que pagan en cada uno de los países en que operan.

Diseñar y construir sistemas internos de evaluación que prevengan o mitiguen el impacto en los derechos humanos de cualquier estructura o transacción tributaria.

Las empresas deberán considerar el gobierno fiscal y la disciplina tributaria como elementos importantes de sus mecanismos de control y de sus sistemas de gestión de riesgos en sentido amplio. En particular, los consejos de administración deberán adoptar estrategias de gestión del riesgo tributario que permitan identificar y evaluar plenamente los riesgos financieros, reglamentarios y de reputación asociados con la tributación.

2. Evaluaciones de impacto. Realizar evaluaciones ex ante y ex post sobre el impacto de sus propias actividades en los derechos humanos y sobre la igualdad de género.

3. Transparencia. 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.

4. Profesionales de la abogacía y la contabilidad.

v. Remedios y mecanismos de implementación

15. Los Estados deben establecer remedios adecuados para las vulneraciones a los derechos humanos relacionadas con la política fiscal.

Los Estados deben:

15.1. 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.

15.2. Reforzar la capacidad del sistema judicial y de las instituciones nacionales de derechos humanos para ocuparse de la política fiscal, reconociendo que el derecho a interponer recursos en caso de violaciones de los derechos humanos se aplica igualmente a todos los derechos y que el hecho de estar involucradas cuestiones financieras no es un obstáculo para la justiciabilidad de los derechos.

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

Directrices

En función de este principio los Estados deberían:

1. Instituciones nacionales de derechos humanos. 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.

2. Incorporar un enfoque de derechos humanos en el caso de los Consejos Fiscales, otras instituciones fiscales independientes, e instituciones auditoras.

3. Capacitación. Capacitar a funcionarios judiciales 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.

4. Financiamiento. 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 remedios dentro del máximo de los recursos disponibles.

5. Mecanismos administrativos y judiciales para dar eficacia a las normas de derechos humanos. Establecer canales accesibles a través de los cuales las personas puedan 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:

- 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, y
- La investigación y adopción de mecanismos correctivos frente posibles malos manejos de recursos públicos.