

Políticas Fiscales y Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia y Perú

MAYO, 2018



Informe elaborado con ocasión de la Audiencia Temática 'Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina' en el marco del 168º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Center for Economic and Social Rights (CESR) / Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) / OXFAM Brasil / OXFAM / Conectas Derechos Humanos / La Plataforma de Derechos Humanos (DHESCA Brasil) / Justiça Global / Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires / Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) / Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) / Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) / Foro Salud / Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)

Con el apoyo de Oxfam

Política Fiscal y Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina

**Informe elaborado con ocasión de la audiencia temática “Control del gasto público, políticas fiscales y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina” en el marco del 168º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
República Dominicana, Mayo de 2018.**

Center for Economic and Social Rights (CESR) • Oxfam • Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) • Conectas Derechos Humanos • Plataforma de Derechos Humanos (DHESCA Brasil) • Justiça Global • Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires • Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) • Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) • Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) • Foro Salud • Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)



Foro de la
Sociedad Civil
en Salud



Tabla de contenido

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción	6
2. Panorama Regional	7
2.1. Situación socio-económica	7
2.2. Protección judicial y cuasi-judicial contra la injusticia fiscal	10
3. Casos específicos	12
3.1. Brasil: Austeridad sin precedentes y regresividad en los DESC	12
3.2. Perú: Inequidades fiscales y efectos en la calidad de la educación indígena y el acceso a tratamiento de pacientes de cáncer	14
3.3. Colombia: Insuficiente movilización de recursos para el financiamiento de la paz y de programas sociales	16
3.4. Argentina: Retrocesos fiscales en la protección de los DESC, sub-ejecución del gasto social y violación a los principios de transparencia y participación	17
3.4.1. Disminución en la cobertura de seguridad social para personas con discapacidad	17
3.4.2. Reducción en la inversión en políticas públicas para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes	18
3.4.3. El derecho a la vivienda en Buenos Aires y el potencial de impuestos de base territorial	20
4. Conclusiones y peticiones	22

Resumen Ejecutivo

En octubre de 2015, las organizaciones signatarias junto a otras de la región promovieron la primera audiencia temática sobre el impacto de la política fiscal –entendida como recaudación y gasto del dinero público - en la protección y el goce de los derechos humanos, en particular sobre los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Desde el 2015, América Latina ha vuelto a experimentar un aumento de la pobreza, y los progresos en la reducción de la desigualdad van más despacio. En 2017, el número de personas pobres en la región ascendió por segundo año consecutivo, alcanzando los 187 millones de personas, es decir, el 30,7% de la población, y la desigualdad económica a nivel regional sigue siendo la más alta en el mundo. Es claro que la mayoría de países latinoamericanos no han aprovechado el enorme potencial transformador de la política fiscal para combatir la pobreza, la desigualdad y las violaciones estructurales de derecho humanos como la pobreza y la desigualdad.

A diferencia de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en América Latina la política fiscal no ha tenido mayor efecto en reducir la desigualdad económica, e incluso en algunos países dicha política ha empeorado la situación de los más pobres, los cuales terminan siendo pagadores netos, en vez de beneficiarios del sistema en su conjunto. Los países de la región se caracterizan por tener políticas fiscales poco transparentes, poco participativas y de carácter predominantemente regresivo; es decir, con una carga impositiva baja y una estructura tributaria desequilibrada y sesgada hacia los impuestos indirectos.

Este informe presenta evidencia sobre cómo el impacto de las políticas fiscales en Argentina, Brasil, Colombia y Perú, determinan el nivel de goce de los DESC, en particular de las poblaciones más excluidas social y económicamente. Demuestra también que los Estados no han hecho lo suficiente para movilizar los recursos financieros “hasta el máximo de los recursos disponibles,” o administrarlos de manera eficiente para “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos” de su población, según lo disponen las normas regionales de derechos humanos.¹ El informe propone que la combinación de reformas tributarias que graven la renta y la riqueza a través de impuestos progresivos, la implementación de tributos que desalienten las prácticas especulativas de los mercados, la derogación de privilegios tributarios innecesarios, implementación de estrategias efectivas de combate a la evasión y la elusión, así como un mejor diseño y control del gasto público, podrían generar recursos suficientes para erradicar la pobreza, contribuir al cumplimiento de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y superar los déficits históricos en los DESC.

Los organismos del Sistema Interamericano, y en particular la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), tienen un papel clave en asegurar que las normas y principios de derechos humanos sean plenamente aplicables al monitoreo y control de las políticas fiscales. Con ese fin, este informe muestra la forma en que las políticas fiscales afectan el cumplimiento de los principios y obligaciones de derechos humanos en la región. En Brasil, la reforma del techo de gastos realizada en 2016 que congeló el gasto

¹ Ver Convención Americana de Derechos Humanos, Artículo 26; y el Protocolo de San Salvador, Artículo 1.

público real por un período de 20 años ha significado una violación al deber de realización progresiva de los DESC, ha generado impactos discriminatorios contra las mujeres y ha afectado derechos fundamentales de poblaciones en situación de desventaja socio-económica. Dicha reforma contradice los estándares del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) según los cuales las medidas de consolidación fiscal deben ser temporales, necesarias y proporcionadas, no ser discriminatorias, y proteger a los grupos más desfavorecidos y marginados.² En Colombia, la falta de voluntad política por implementar reformas tributarias que permitan expandir el gasto social y garantizar los recursos necesarios para implementar el Acuerdo de Paz, compromete el deber del Estado de movilizar el máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC. En Perú, la política fiscal es un factor determinante en el acceso desigual de las mujeres más pobres y las poblaciones indígenas a los derechos a la salud y la educación. En Argentina, la negativa estatal a hacer uso de impuestos a la propiedad inmueble para regular un mercado crecientemente especulativo ha obstaculizado la garantía del derecho a la vivienda. Adicionalmente, el gobierno ha implementado medidas regresivas en materia de seguridad social que comprometen niveles mínimos esenciales de los derechos para la población con discapacidad y la niñez. Todo ello en un contexto de graves fallas en materia de transparencia, participación y rendición de cuentas sobre los recursos que se dejan de percibir producto de exenciones tributarias que impiden dar un debate democrático sobre las alternativas existentes.

Tal como sucede de manera creciente entre los mecanismos de derechos humanos del sistema universal de protección de los derechos humanos, la CIDH tiene un rol importante en el escrutinio de las políticas fiscales y en el desarrollo de un marco de referencia y recomendaciones sobre cómo los Estados de la región podrían llevar a cabo el deber de hacer transversales los principios de derechos humanos en todo el ciclo de las políticas fiscales desde el diseño y elaboración de las políticas tributarias y los presupuestos, la asignación y supervisión del gasto público, hasta la evaluación de su impacto en materia de derechos humanos. Ello implica explorar alternativas viables y urgentes que otros organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han recomendado para superar los principales déficits sin recurrir a recortes drásticos del gasto social, tales como la necesidad de recaudar mayores recursos a través de la revisión de los incentivos tributarios o del aprovechamiento del potencial de instrumentos subutilizados como el impuesto a la renta personal, los impuestos de base territorial, los impuestos verdes o los impuestos saludables. Los argumentos y la evidencia expuestos en el presente documento proponen de manera urgente alinear la política fiscal con los principios de derechos humanos para asegurar la disponibilidad de los recursos públicos de manera suficiente, equitativa, sostenible y con rendición de cuentas, para garantizar la realización de los derechos.

La rendición de cuentas de los Estados respecto al uso de los recursos en general, y en particular sobre sus políticas fiscales, contribuyen también a la prevención de las violaciones sistemáticas de los derechos civiles y políticos y, especialmente, a la corrección de las violaciones estructurales de los DESC, que subyacen a éstas. Aunque en la región ha habido aprendizajes en la adopción de políticas contra cíclicas, los gobiernos continúan respondiendo con medidas de austeridad ante contextos de desaceleración o crisis, sin

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 'Carta abierta a los Estados Parte sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la crisis económica y financiera, 48 período de sesiones,' 16 de mayo de 2012.

considerar las normas y principios de derechos humanos en la adopción de las mismas. Todo ello ha generado impactos desproporcionados sobre los hogares de menores ingresos y un debilitamiento de políticas redistributivas que permitirían beneficiar en mayor medida a la población en situación de pobreza.

Los efectos asimétricos de los ciclos económicos recesivos sobre las poblaciones en situación de desventaja no logran ser contrarrestados por periodos de expansión, los cuales se agravan con las políticas de austeridad y alimentan la exclusión y perpetúan la desigualdad socioeconómica. Los principios de derechos humanos también contribuyen a cimentar un pacto fiscal basado en la movilización de los recursos para financiar los derechos hasta ‘el máximo de los recursos disponibles’; la redistribución de la riqueza para reducir la desigualdad de ingresos y otras desigualdades; y la rendición de cuentas entre el Estado y la ciudadanía. La política fiscal puede contribuir también a la corrección de las deficiencias del mercado y la protección de los bienes comunes, incluido el medio ambiente. Por ello, es oportuno y urgente que el sistema regional de derechos humanos consolide su ámbito de protección ante las violaciones de derechos que resultan de los impactos de las políticas fiscales regresivas e injustas. En consecuencia, las organizaciones peticionarias solicitan a la ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos que:

1. Sobre la base de las consideraciones y recomendaciones adoptadas por la CIDH en el “Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas” y el liderazgo de la Relatoría en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Relatoría DESC), elabore un informe temático sobre la política fiscal y los derechos humanos en las Américas, dirigido a contextualizar y operacionalizar los principios de derechos humanos que emanan de la legislación regional.
2. Asimismo, solicitamos incluya un análisis de la dimensión fiscal que está a la base de distintas violaciones de derechos humanos que aborda la CIDH en los distintos informes temáticos que elabore y en su jurisprudencia. Por ejemplo, en el marco del informe que viene desarrollando la Relatoría DESC en el área de empresas y derechos humanos, incorporar el análisis de las obligaciones de los Estados de prevenir y abordar los abusos fiscales de las corporaciones y los deberes de estas respecto al financiamiento de los derechos humanos en concordancia con la Observación General 24 recientemente adoptada por el Comité DESC de las Naciones Unidas sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales.
3. Invite a las instituciones nacionales de derechos humanos de la región a implicarse en el monitoreo y vigilancia de la política fiscal, incluido el rol de las empresas en la insuficiente movilización de recursos públicos y su impacto sobre los derechos humanos.
4. En concordancia con el proceso de seguimiento de Protocolo de San Salvador, inste a los Estados a proveer información cabal y adecuada sobre sus políticas fiscales tanto en el marco de los informes temáticos que promueve la Relatoría DESC como en el marco del monitoreo de la implementación del Protocolo de San Salvador.
5. Tener en cuenta la evidencia y las propuestas presentadas en la audiencia temática y contenidas en este informe, tanto en la evaluación general de la situación de los derechos humanos de los países como en el seguimiento que pueda hacer de estas, en lo pertinente.

1. Introducción

En los últimos años la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha venido avanzando en incorporar el impacto de las políticas fiscales en la agenda de derechos humanos.³ En su reciente informe sobre *Pobreza y Derechos Humanos en las Américas*, la CIDH consideró que “los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación” y señaló que los Estados de la región “deben tomar medidas pertinentes para un análisis integral de las políticas fiscales.”⁴ Asimismo, advirtió que la pobreza y la pobreza extrema no podrán ser enfrentadas “sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo que reduzcan los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan a la región”⁵.

Sin embargo, desde 2015 se ha iniciado en la región una ola de políticas fiscales regresivas, que en algunos países ha generado graves impactos sobre los derechos humanos. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 8 de 17 países de la región adoptaron posiciones de endurecimiento fiscal (reducción sustancial del déficit en el lapso de un año) en 2017.⁶ En países como Brasil y Argentina, el cambio de contexto político y económico ha coincidido con un giro hacia políticas de austeridad que han implicado drásticas medidas de recorte o congelamiento del gasto social. En Brasil, por ejemplo, país que la CIDH visitará este año, se aprobó una reforma constitucional en 2016 que congela los gastos primarios del gobierno federal por un período de 20 años,⁷ reforma que fue considerada por Philip Alston, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, como una medida radical, contraria a las obligaciones del Estado en materia de derechos sociales y “carente de toda medida y compasión,” como ha venido a comprobarse con los impactos devastadores que esta enmienda ha tenido sobre los derechos humanos a partir de entonces.⁸ En Argentina, a pesar de las masivas protestas sociales cuya respuesta por parte del gobierno motivó una audiencia ante la CIDH,⁹ se implementó una reforma previsional¹⁰ completamente regresiva, utilizando como variable de ajuste a los sectores de menos recursos. Resulta alarmante que alegando el pretexto de que el gasto público es excesivo, se haya diseñado y aprobado una reforma con impactos desproporcionados en las mujeres, la niñez, y las personas con discapacidad.¹¹

³ Ver CESR, ACIJ, Dejusticia, CELS, FUNDAR, Grupo FARO, INESC, IBP y OXFAM, 2015. “Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas: Movilizar los recursos para garantizar los derechos”. Informe preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos en el marco del 1560 período de sesiones de la CIDH, 2015, en: http://www.cesr.org/sites/default/files/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf ; ver también CESR, ACIJ, Dejusticia, CELS, FUNDAR, Grupo FARO, INESC e IBP, 2016. “Política Fiscal y Derechos Humanos en Tiempos de Austeridad,” en http://www.cesr.org/sites/default/files/Si%CC%81ntesis_Austeridad_PolFiscal_DDHH_CIDH-Final.pdf

⁴ CIDH, 2017. “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas” en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>, p. 174-177.

⁵ Ibid., p. 175.

⁶ CEPAL, 2018. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030, p. 12

⁷ CESR, Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc) y Oxfam Brasil, 2017. “Direitos Humanos em Tempos de Austeridade” en: <http://www.cesr.org/sites/default/files/Brazil%20Factsheet%20Portuguese%20Final.pdf>

⁸ Office of the UN High Commissioner on Human Rights. “Brazil 20-year public expenditure cap will breach human right, UN expert warns” (9 diciembre de 2016), en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006#sthash.e7ZDjUoz.dpuf>

⁹ Esta preocupación fue manifestada tanto en un comunicado de prensa del 21 de diciembre de 2017, como en la convocatoria a una audiencia de oficio sobre la situación del derecho a la protesta en Argentina, que tuvo lugar el 1 de marzo de 2018 en el marco del 167 Período de Sesiones.

¹⁰ La reforma reduce los ingresos de un tercio de la población (15 millones de personas). Alcanza a jubilados/as, pensionados/as, niños y niñas beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH), ex Combatientes de Malvinas y trabajadoras/es que perciben asignaciones familiares.

¹¹ El 62% del total de los jubilados son mujeres: las mujeres representan el 87% de los pensionados, el 86% de quienes se jubilaron a través de las moratorias previsionales, el 64% de quienes cobran pensiones no contributivas (por vejez, invalidez, familias con siete hijos) y el 99% de quienes administran la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo son mujeres, según datos suministrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), a julio de 2014.

Las políticas de austeridad se han extendido y amenazan con exacerbarse en otros países de América Latina. En la Región Andina, por ejemplo, el agotamiento del modelo basado en la explotación de recursos naturales ha generado una fuerte caída de los ingresos públicos -que se redujo levemente en 2017- a la cual los países han respondido con recortes de gasto o reformas tributarias netamente recaudatorias que no contribuyen a corregir la desigualdades sociales y económicas.¹²

Con el objetivo de poner en conocimiento de la CIDH la forma en que las políticas fiscales implementadas en dichos países están acentuando la pobreza y la desigualdad y tienen un impacto negativo directo en la protección y la garantía de los derechos económicos, sociales culturales (DESC), las organizaciones peticionarias presentamos ante la CIDH evidencia concreta y reciente al respecto. Como lo señaló la CIDH en su informe sobre Pobreza y Derechos Humanos, desde el enfoque de derechos humanos, resultan particularmente relevantes para la política fiscal los siguientes principios y obligaciones: “aseguramiento de los niveles mínimos esenciales; movilización del máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC; realización progresiva y no regresividad de estos derechos; y el principio de igualdad y no discriminación.”¹³ De igual manera, la CIDH ha enfatizado que “los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información [...] son principios fundamentales plenamente aplicables a las políticas fiscales. De ese modo, 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.”¹⁴ A la luz de estos principios, el presente informe provee evidencia que pone en relieve los déficits pero también el potencial de la política fiscal en la redistribución equitativa de la riqueza, el goce de los DESC y la erradicación de la pobreza en América Latina.

2. Panorama Regional

2.1. Situación socio-económica

Pese a que entre 2002 y 2015 América Latina tuvo una importante reducción de la pobreza y la desigualdad, a partir de 2015 la pobreza ha vuelto a incrementar y ha disminuido el ritmo de reducción de la desigualdad. Además, persisten enormes déficits y desigualdades en el disfrute de los derechos económicos y sociales, como se detalla a continuación.

En 2017 el número de personas pobres en América Latina alcanzó los 187 millones, es decir, el 30,7% de la población, mientras que la pobreza extrema afectó al 10.2% de la población, cifra equivalente a 62 millones de personas. La pobreza afecta desproporcionadamente a los niños y niñas. 47 de cada 100 menores de 15 años seguían siendo pobres en 2016 y 17 de ellos, además, se encontraban en situación de pobreza extrema.¹⁵ En todos los países de la región, sin excepción las mujeres están sobrerrepresentadas entre los deciles más pobres de la población.¹⁶

¹² CESR, 2017. “Política Fiscal para la Igualdad y los Derechos. Mapeo de debates, iniciativas y actores de la Región Andina”, en: http://www.cesr.org/sites/default/files/Politica_Fiscal_Igualdad_Derechos.pdf

¹³ CIDH, 2017. “Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas”, p. 177

¹⁴ *Ibid.*, p. 177

¹⁵ CEPAL, 2018. “Panorama social de América Latina y el Caribe 2017,” p.88 y p. 100 en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf

¹⁶ CEPAL, 2017. “Panorama social de América Latina y el Caribe 2016,” p. 61 en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf

La desigualdad económica sigue siendo extrema en la región. El 95% del aumento de la riqueza que tuvo la región en el último año fue a parar al 10% más rico de la población, mientras el 50% más pobre vio su patrimonio reducirse en 22 miles de millones de dólares.¹⁷ De 2016 a 2017, la riqueza de los multimillonarios latinoamericanos creció en 155 miles de millones de dólares, dicha cantidad de riqueza equivale al doble de la necesaria para acabar con la pobreza monetaria de la región.¹⁸ Si miramos la desigualdad de ingreso las buenas noticias de la última década empiezan a difuminarse. “Las estadísticas muestran que aún es la región más desigual del mundo y que 11 de sus países se encuentran entre los 20 más inequitativos del planeta.”¹⁹ La disminución de la desigualdad de ingresos que ha vivido la región desde el año 2002 se ha ido ralentizando. De 2014 a 2016, el número de países con una reducción significativa del índice de Gini es de solo cinco (Bolivia, Colombia, Chile, El Salvador y Paraguay). Por su parte, los indicadores de desigualdad de la República Dominicana y Venezuela presentaron un aumento.²⁰

Los déficits en el goce de los DESC siguen siendo evidentes. En 2015, el 50,7% de las personas ocupadas en edad activa no estaban afiliados al sistema de pensiones. En el caso de quienes trabajan en el servicio doméstico, el 72% no estaban afiliadas, tampoco el 78% de los y las trabajadoras rurales, ni el 91% de quienes se encuentran entre el 10% más pobre de la población. El 29.2% de la población mayor de 65 años en 2015 continuaba sin recibir ningún tipo de pensión. En 2016, aproximadamente un 25% de la población vivía en asentamientos informales y se estima que serán 160 millones de personas para el 2020.

La política fiscal podría reducir en promedio un 10% la pobreza²¹ en la región, pero en seis países (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana y El Salvador) el efecto neto es negativo es decir la política fiscal acaba incrementando la pobreza. En todos los países, salvo Ecuador y Colombia, los impuestos y subsidios indirectos aumentan la pobreza.²² Los Estados analizados en este informe –Brasil, Colombia, Perú y Argentina– han alcanzado niveles de desarrollo suficientes para erradicar la pobreza a través de políticas redistributivas compatibles con un mayor dinamismo económico, lo cual se ve reflejado en que su ingreso per cápita supera ampliamente las líneas de pobreza.²³ Lamentablemente estos países, como muchos otros en la región, no han aprovechado el potencial de dichas políticas para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. Mientras en los países de la OCDE la desigualdad de ingreso, después de las transferencias e impuestos directos, cae un 36%, en los países latinoamericanos solo se reduce un 6%.²⁴

Una movilización efectiva de recursos hasta el máximo del que un estado dispone, implicaría implementar un conjunto de políticas fiscales progresivas que hagan posible el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos así como los compromisos bajo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de los

¹⁷ Credit Suisse, 2017

¹⁸ Cálculo de Oxfam con base en Forbes 2017 y Poverty Gap de Banco Mundial.

¹⁹ CEPAL, 2018. “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2018,” p.55

²⁰ CEPAL, 2018. “Panorama Social de América Latina y el Caribe 2017,” p. 44

²¹ Cuando se considera una línea de pobreza más alta (4 dólares PPA diarios)

²² Lustig, N., 2017. “The Impact of Taxes and Social Spending on Income Distribution and Poverty in Latin America: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Peru, República Dominicana, Uruguay y Venezuela An Application of the Commitment to Equity (CEQ) Methodology”. El Trimestre Económico, Vol. 84, Núm. 335 (2017)

²³ Hoy, C ; Summer, A. (2016). Gasoline, guns, and giveaways: Is there new capacity for Redistribution to End Three Quarters of Global Poverty? Center for Global Development. Working Paper 433.

²⁴ Hanni, M., Martner, R., y Podestá, A., 2015. “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, Revista de la CEPAL 116, Santiago de Chile

Estados de la región. Por ejemplo, la CEPAL ha propuesto alternativas en el ámbito tributario, entre las que se encuentran:²⁵

- Mejorar los niveles de recaudación. Muchos países en la región aún no llegan a recaudar el mínimo necesario para cumplir los ODS, un 20% del PIB.
- Ampliar la recaudación del impuesto de renta personal, el más redistributivo de los impuestos -- el cual aporta apenas un 1.8% del PIB en América Latina, en comparación con un 8.4% en la OCDE.
- Contrarrestar la carrera a la baja en las tasas impositivas al capital que está imponiendo el discurso de la competitividad tributaria, a costa de una mayor tributación al consumo. Mientras que la alícuota promedio del impuesto a la renta corporativo cayó del 43,9% en 1985 al 26,8% en 2015, la tarifa general promedio del IVA subió del 10,6% al 15,2% en el mismo período.
- Revisar los beneficios tributarios que en varios países implican renuncias a recursos de más del 5% del Producto Interno Bruto (PIB).
- Fortalecer a las autoridades tributarias para combatir la evasión que según estimaciones ascendió al 2.4% y al 4.3% del PIB en el caso del IVA y del impuesto a la renta, respectivamente, es decir, alrededor de 340.000 millones de dólares anuales.
- Combatir los flujos financieros ilícitos -- que para el caso de la facturación indebida en el comercio internacional implicó pérdidas fiscales del 0.5% del PIB.
- Aprovechar los tributos sobre la propiedad inmueble. Según un estudio del Lincoln Institute of Land Policy²⁶ el impuesto inmobiliario representaba en 2016 en promedio sólo el 0.33% del PBI y un 1,6% de la carga tributaria. Este bajo nivel de recaudación se enmarca en una débil presión tributaria sobre el patrimonio: mientras que, en promedio, en América Latina representan el 0,94% del PBI, ésta cifra asciende a 1,81% para los países de la OECD.²⁷
- Aplicar los impuestos patrimoniales cuyo impacto es casi nulo en la región.
- Aumentar otras formas de contribuciones tributarias de los rendimientos del capital.
- Para luchar contra las prácticas fiscales abusivas de las empresas multinacionales, de conformidad con lo establecido en la Observación General No. 24 del Comité DESC, “los Estados deben combatir las prácticas de fijación de precios de transferencia e intensificar la cooperación internacional en cuestiones de tributación, así como estudiar la posibilidad de hacer tributar a las multinacionales como empresas individuales.”²⁸
- Para lograr la meta 11.1²⁹ de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, de acuerdo a la relatora sobre la vivienda adecuada, Leilani Farha, es necesario que los países “incluyan toda una serie de medidas fiscales, normativas y de planificación a fin de restablecer la vivienda como un bien social, promover un sistema de vivienda inclusivo y evitar la especulación y la excesiva acumulación de la riqueza”.³⁰

²⁵ CEPAL, 2018. “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030” en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/4/S1800082_es.pdf

²⁶ Claudia De Césaire (ed.), 2016. *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*, en: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>

²⁷ De Césaire, C y Lazo Marín, J.F., 2008. *Impuestos a los patrimonios en América Latina*, CEPAL.)

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales. UN. Doc. E/C.12/GC/24. Pár. 37

²⁹ De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales”

³⁰ Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto. UN. Doc. A/HRC/34/51. Pár. 77.

Por el lado del gasto público es necesario:

- Proteger los niveles de inversión social alcanzados e incrementarlos. En promedio, el gasto social en la región es del 15% del PIB, 60% menos que el promedio de la OCDE. Los países con el menor nivel de gasto social (Honduras, El Salvador, Guatemala y Perú), son precisamente aquellos que menos logran reducir la desigualdad con el gasto público.³¹
- Mejorar la calidad y la eficacia del gasto público desarrollando y monitoreando presupuestos por resultados. Eso incluye revisar subsidios en áreas en las que el gasto es regresivo. Por ejemplo, se estima que en varios países de la región el 10% de mayores ingresos recibe en promedio hasta cinco veces más en subsidios de energía –principalmente en combustibles fósiles– que el 10% más pobre.³²
- Combatir la corrupción, de conformidad con la Resolución 01/2018 de la CIDH.

Pese a que la CIDH ha señalado que los principios de derechos humanos son plenamente aplicables a las políticas fiscales, existen rasgos comunes a estas políticas que contradicen dichos estándares normativos. Como puede verse en la siguiente sección, las instancias judiciales y cuasi-judiciales en varios países de la región han desarrollado herramientas para desafiar las injusticias fiscales a nivel doméstico, pero una vigilancia más activa de los organismos del sistema interamericano de derechos humanos es necesaria.

2.2. Protección judicial y cuasi-judicial contra la injusticia fiscal

Las cortes latinoamericanas han dirimido litigios referidos a la política fiscal³³ sobre la base de diversos principios constitucionales (reserva de ley, igualdad, generalidad, proporcionalidad y progresividad, capacidad contributiva, no confiscatoriedad y otros) que, con matices, son comunes a la tradición jurídica occidental. En materia tributaria, por ejemplo, han desarrollado principios con los que se asegura el deber de los particulares contribuir en condiciones de equidad (horizontal y vertical³⁴) a los gastos públicos y se protegen los derechos de los contribuyentes.

Por ejemplo, la Corte Suprema argentina desde sus comienzos generó jurisprudencia sobre los referidos principios constitucionales tributarios, así por ejemplo, sobre la igualdad ante las cargas públicas. La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado un cuerpo de principios del constitucional tributario, condensados en decisiones como la de declarar inexecutable la extensión del IVA a los productos de la canasta básica o preservar exenciones para garantizar el derecho a la alimentación.³⁵ En los últimos años las cortes también se han dedicado a resolver litigios sobre políticas públicas relacionadas con derechos específicos (a la salud, a la vivienda, a la educación, a la seguridad social) y que involucran un aspecto financiero. Es decir, se trata de litigios donde están en juego una pluralidad de derechos (y de sujetos) y donde se controvierte el gasto público.

³¹ OCDE, 2017. *Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe*, 2017, Editions OCDE, Paris, pág. 38.

³² Paz Arauco, V., George Gray Molina, W., and Yáñez Aguilar, E., 2014. "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia." In Lustig, N., Pessino, C. and Scott, J. (editors), 2014. *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*. Special Issue. *Public Finance Review*, May, Volume 42, Issue 3. (September 22, 2014); Llerena Pinto, F., Llerena Pinto, M.; Saá Daza, R and Llerena Pinto, M, 2015. *Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador*. CEQ Working Paper No. 28, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, February.

³³ Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017. *Derechos Humanos y Restricciones Financieras*. Revista del Ministerio Público de la Defensa de la CABA. No. 11.

³⁴ La equidad horizontal indica que las personas con la misma capacidad contributiva deberían tributar por un mismo nivel y la equidad vertical indica que las personas con diferente capacidad contributiva tributen de forma proporcional a su capacidad.

³⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-776 de 2003, C-209 de 2016.

Además de las cortes nacionales, los órganos monitores de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas, vienen desarrollando desde hace varios años una doctrina sustantiva sobre la política fiscal desde la óptica de los derechos humanos. Ejemplo de ello es el reciente dictado en 2016 de la Observación General 19 por parte del Comité de los Derechos del Niño, enteramente dedicado al gasto público.³⁶ Esta visión ha adquirido un gran desarrollo, dando lugar a un enfoque teórico-práctico sobre el presupuesto público (y la política fiscal en general) basado en los derechos humanos.

El desarrollo de los principios de derechos humanos en relación con la política fiscal que fluyen de estos dos ámbitos son importantes y positivos para promover un proceso similar en el contexto del Sistema Interamericano. Dicho proceso, a la luz de las consideraciones y recomendaciones del Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas, fortalecería la arquitectura normativa regional aportando una mirada en función de las problemáticas sociales, económicas y financieras específicas de nuestros países.

Hay algunas decisiones y doctrinas generadas por las Cortes latinoamericanas que resulta pertinente destacar por su relevancia.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, en el caso “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”³⁷, destacó que el derecho a la vivienda requiere de la legislación para ser operativo, pues es preciso hacer un balance entre diferentes intereses y derechos, incluidas las disponibilidades financieras. Sin embargo, hay un contenido mínimo que debe ser resguardado y cuya lesión hace posible la intervención judicial. En el vocabulario de la Corte argentina: el control judicial de razonabilidad de las políticas públicas en materia de vivienda consiste en verificar si se ha cumplido con el contenido mínimo del derecho.

En este caso la Corte argentina también hizo aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como de uno de los documentos del Comité DESC referido a la progresividad y a la cláusula de los máximos recursos disponibles contenida en el artículo 2.³⁸ La Corte señaló que si el Estado alega una carencia de recursos debe demostrar tal circunstancia a través de un análisis integral del presupuesto, no resultando suficientes las alegaciones puramente genéricas.³⁹

Una sentencia análoga fue dictada por la Suprema Corte de Justicia de México sobre el derecho a la salud, conocida habitualmente como el caso “Pabellón 13”⁴⁰, en el que la Corte condenó al Estado a construir un pabellón hospitalario adecuado para el tratamiento del VIH/SIDA. En esta ocasión el Tribunal sostuvo que el derecho a la salud es justiciable, que genera obligaciones positivas para el Estado. La Corte afirmó que cuando el Estado aduzca falta de recursos para justificar que no puede cumplir con el nivel más alto de la salud, debe, en primer lugar, probar la situación. Es decir, no bastan las declaraciones genéricas sobre la

³⁶ Comité de Derechos del Niño. Observación General No. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño (art. 4). UN. Doc. CRC/C/GC/19 (21 de julio de 2016).

³⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso, “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/ amparo” Fecha, 24/04/2012.

³⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la evaluación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos que disponga’ de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto. UN. Doc. E/C. 12/2007/1 (21 de septiembre de 2017)

³⁹ Este precedente de la Corte argentina también tiene un interés suplementario, pues se trata de un caso iniciado por una menor con un hijo discapacitado, que vivían en situación de calle, y patrocinados por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad. Esta institución pública (y autónoma) se dedica a la asistencia jurídica gratuita de las personas que alegan violaciones de derechos (en particular derechos sociales) en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su existencia es uno de los factores institucionales que hicieron posible que un sector de postergación extrema (las personas en situación de calle) accedieran al Poder Judicial para reclamar la efectividad de sus derechos humanos (en el caso: derecho a la vivienda). Como es sabido, la importancia de las defensorías en el ámbito interamericano fue reconocida por diferentes resoluciones de la OEA.

⁴⁰ Corte Suprema de Justicia. “Pabellón 13” Amparo en Revisión 378/2014, ponente Alberto Pérez Dayán

ausencia de dichos recursos. Y, en segundo lugar, debe demostrar que ha realizado todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos que están a su disposición, que ha tomado en cuenta la situación de los grupos vulnerables y que ha actuado de manera igualitaria, sin discriminaciones. Es decir, la regla es la primacía del derecho, pero se abre la posibilidad para que el Estado, como excepción, alegue restricciones financieras, bajo estrictas condiciones probatorias y argumentativas. En el caso, cabe destacar, nada de ello fue cumplido por el Estado.

Finalmente, también resulta de interés mencionar la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Brasil en la Alegación de Incumplimiento de Precepto Fundamental 45 MC/DF.⁴¹ En este caso se encontraba en controversia la constitucionalidad de un veto presidencial sobre la propuesta legislativa destinada a fijar las directrices pertinentes para la elaboración de la ley de presupuesto anual para 2004 en materia de servicios de salud. Dado que luego se modificó la llamada Ley de Directrices Presupuestarias, el conflicto devino abstracto. Sin embargo, el relator del Supremo Tribunal Celso de Mello, consideró pertinente efectuar una serie de consideraciones jurídicas para armonizar dos conceptos: la reserva de lo posible (que tienen su origen en el derecho jurisprudencial alemán) y el mínimo existencial (concepto de gran desarrollo por parte de nuestras Cortes, en particular por la Corte constitucional colombiana). Este tribunal argumentó finalmente que ambas categorías pueden armonizarse. Por un lado, el Estado puede alegar restricciones financieras (su capacidad presupuestaria posible) siempre y cuando haya asegurado el mínimo existencial y, por otro, dicha alegación debe ser de buena fe.

Estos ejemplos sobre el desarrollo normativo a través de la jurisprudencia respecto al uso de los recursos por parte de los estados sientan una base importante en la protección de los DESC a través del escrutinio judicial de distintos aspectos de la política fiscal. Sin embargo, no pueden por sí solos corregir los déficits y la ausencia de un enfoque de derechos humanos en el diseño de políticas económicas y fiscales. Es necesario que los avances que dicha jurisprudencia genera arrojen luz sobre los lineamientos y prioridades de dichas políticas.

3. Casos específicos

El común denominador de los casos que se presentan a continuación es la existencia o la falta de decisiones fiscales de los gobiernos que comprometen la garantía de los DESC y son contrarias a distintos principios de derechos humanos aplicables a la política fiscal que han sido reconocidos por la CIDH. En algunos Estados de la región, por ejemplo, se han adoptado o se han anunciado drásticos recortes al gasto social y otras medidas de austeridad que van en contravía de estos objetivos y han tenido graves impactos en los derechos económicos y sociales, en especial los de las poblaciones más vulnerables. En otros, persisten enormes brechas de género, étnico-raciales o territoriales en el disfrute de los derechos sociales, contrarias a dichas normas. Todo ello pese a que existen alternativas fiscales viables para enfrentarlas que pueden ser implementadas de forma inmediata o progresiva.

3.1. Brasil: Austeridad sin precedentes y regresividad en los DESC

⁴¹ Supremo Tribunal Federal, ADPF nº 45 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 04.05.2004.

En 2016, se aprobó la Enmienda Constitucional 95, también conocida como la enmienda del techo de gastos (“*PEC do teto*”) que congeló en términos reales los gastos primarios del gobierno federal por un período de 20 años, con excepción de los gastos para el servicio de la deuda y las transferencias a gobiernos locales. De esta forma, tan solo entre 2016 y 2017, el pago de la deuda pasó de representar del 45% al 53% del presupuesto federal desplazando el peso del gasto social y otros componentes del gasto primario.⁴²

El componente que ha sufrido los mayores retrocesos dentro del presupuesto federal es precisamente el de “derechos de la ciudadanía” (“*Direitos da Cidadania*”), el cual ha sido recortado de 2,6 en 2016 a 1,6 miles de millones de reales en 2017, una caída del 37,1%⁴³. Dentro de este, el programa para enfrentar la violencia de género y promover la autonomía económica de las mujeres ha sufrido un recorte del 52% de los recursos.⁴⁴ En materia de salud, los recortes al programa Farmacia Popular han llevado al cierre de 314 farmacias públicas, dejando solo 53 en operación.⁴⁵ Y los recortes del orden del 69% al Programa de Adquisición de Alimentos, han llevado a una reducción del 75% en el número de beneficiarios, amenazando con anular los avances en seguridad alimentaria que sacaron a Brasil del mapa del hambre.⁴⁶ Los agricultores familiares están entre los más afectados, particularmente los pueblos y comunidades tradicionales y los asentamientos beneficiados por la reforma agraria, cuya caída en el registro de beneficiarios fue mayor.⁴⁷

Para poder cumplir esta regla de gastos, actualmente se están tramitando reformas que significarían retrocesos inadmisibles en los DESC, tales como la Enmienda Constitucional 287 (EC 287 o Reforma da Previdência), que desmontarían el principal mecanismo redistributivo y de protección social del país, sin el cual se estima que la pobreza entre la población menor de 75 años no sería hoy del 8,76% sino del 65% de la población en esta franja etaria.⁴⁸ De hecho, se calcula que con la reforma del techo de gastos el gasto primario caerá del 20% al 12% del PIB entre 2016 y 2026, afectando principalmente el presupuesto tanto de infraestructura como de programas sociales claves como Bolsa Familia, que pasarían a recibir del 8% al 3% del PIB durante este período, lo cual es socialmente insostenible y haría recaer un ajuste innecesario en las poblaciones más vulnerables, al tiempo que se conservan privilegios fiscales y tributarios en beneficio de los sectores más acaudalados del país.⁴⁹

Por tratarse de retrocesos desproporcionados e innecesarios, a la luz de las alternativas fiscales disponibles, estas políticas pueden resultar ser medidas regresivas no autorizadas por las obligaciones de Brasil en materia de derechos humanos, como ha señalado la CIDH.⁵⁰ En efecto, el techo del gasto fue adoptado sin

⁴² Cardoso, A.; Custodio, G. Pietricovsky, I., 2017. “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil e no mundo: Utopia ou Distopia?” INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. Junio de 2017, p. 14.

⁴³ INESC, 2017. Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro, <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2017/marco/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro>

⁴⁴ Cardoso, A.; Custodio, G.; Pietricovsky, I. (2017). “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil e no mundo: Utopia ou Distopia?”, p. 169.

⁴⁵ CESR, Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) y Oxfam Brasil (2017). “Direitos Humanos em Tempos de Austeridade”, en: <http://www.cesr.org/sites/default/files/Brazil%20Factsheet%20Portuguese%20Final.pdf>, p. 6.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

⁴⁷ Plataforma Dhesca. “Relatório sobre o impacto da política econômica de austeridade nos direitos Humanos. Dezembro de 2017, p.10

⁴⁸ ANFIP/DIEESE, 2017. “Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira”

⁴⁹ Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, 2016. “Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil”

⁵⁰ Inter-American Commission on Human Rights, Press Release 67/16 de May 18th, 2016, “IACHR expresses deep concern over regression in human rights in Brazil”: Alston, P, 2017. ‘Some reflections on Brazil’s approach to promoting austerity through a constitutional amendment,’ en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/Austeritystatement_Alston3Oct2017.pdf

considerar medidas menos restrictivas para reducir el déficit, tales como el combate a la evasión fiscal, que se estima podría recaudar R \$ 571,5 mil millones, lo cual equivale casi a cuatro veces el déficit federal de 2016 de R \$ 155,8 mil millones, y al 90% del total de ingresos recaudados por los estados y los municipios por completo.⁵¹ Una reforma fiscal progresiva, que grave con una tasa de impuesto a la renta personal del 35% los ingresos más altos, y establezca impuestos progresivos a las ganancias y dividendos, se estima podría generar otros R \$ 72 mil millones en ingresos adicionales, y reducir la desigualdad en 4,31%.⁵²

3.2. Perú: Inequidades fiscales y efectos en el acceso a tratamiento de pacientes de cáncer y la calidad de la educación indígena

Después de casi 20 años de disminuciones, la pobreza monetaria en el Perú ha crecido en 1% en 2018 y los departamentos más pobres siguen siendo aquellos ubicados en las zonas rurales.⁵³ A pesar de progresos sostenidos en materia social, Perú continúa rezagado en varios indicadores sociales básicos en comparación con el promedio de América Latina. Por ejemplo, en materia de salud, Perú es el país de América Latina en el que un mayor porcentaje de la población carece de cualquier clase de aseguramiento (19%)⁵⁴ y las tasas de mortalidad infantil y materna están por encima del promedio regional.⁵⁵ En materia de educación, el gran desafío es la calidad educativa. En las pruebas internacionales de desempeño educativo PISA, el Perú obtuvo uno de los puntajes más bajos en la evaluación de Comprensión Lectora. Para la evaluación matemática, el Perú se ubicó por debajo del promedio regional, con cerca del 60% de sus estudiantes de 15 años en el nivel 1 en el que “los estudiantes tienen un conocimiento científico tan limitado que sólo se puede aplicar a pocas situaciones que conocen”. La desigualdad atraviesa el ejercicio de los derechos en estos y otros campos. Por ejemplo, en el Perú las brechas en materia de mortalidad infantil son las más altas de la región por condición étnica: un niño indígena tiene tres veces más probabilidades de morir antes de los cinco años que uno no indígena;⁵⁶ mientras casi un tercio de las limeñas se ha hecho una mamografía en los últimos 2 años, ese porcentaje es apenas 4% en las zonas rurales.⁵⁷ Las pruebas de calidad educativa revelan además enormes discriminaciones contra la población rural e indígena: en el 2015, solo el 26,5% de estos estudiantes obtuvieron el nivel de satisfactorio en comprensión lectora en comparación con un 49,8% para la población en general.⁵⁸

La política fiscal es un factor clave para explicar tanto el mal desempeño en indicadores sociales como las discriminaciones existentes contra grupos vulnerables en el Perú. En efecto, Perú tiene una presión tributaria por debajo del promedio de América Latina, y el gasto social es uno de los más bajos de la

⁵¹ Sinprofaz, 2017. ‘Sonegação no Brasil – Uma Estimativa do Desvio da Arrecadação do Exercício de 2016.’

⁵² Gobetti, S., Orair, R, 2017. ‘Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data.’ International Policy Centre for Inclusive Growth, UNDP at http://www.ipc-undp.org/pub/eng/WP136_Taxation_and_distribution_of_income_in_Brazil_new_evidence_from_personal_income_tax_data.pdf

⁵³ Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, ‘Cifras de Pobreza 2017’ en <https://www.inei.gob.pe/cifras-de-pobreza/>

⁵⁴ OECD, 2015, Survey of Budget Officials on Budgeting Practices for Health in LAC countries (Question 2 and additional question 1). Ver también Banco Mundial, 2016. Financiamiento de la salud en Perú. Análisis de la situación actual y desafíos de política al 2021. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/441041481748303633/pdf/106736-WP-P151238-SPANISH-OUO-9-For-IDU-Action-Analytical-document-has-been-approved-P151238.pdf>

⁵⁵ WHO, 2016. “Peru: Statistical Profile” en <http://www.who.int/gho/countries/per.pdf>

⁵⁶ CEPAL, 2016. “Panorama Social de América Latina 2015” (LC/G.2691-P), Santiago, p. 204.

⁵⁷ INEI, 2017. “Perú. Enfermedades no transmisibles y transmisibles 2016”, cuadro 2.5

⁵⁸ M. Vegas y S. Paredes, 2016. “Educación de calidad con equidad para el desarrollo nacional,” CIES

región.⁵⁹ El gasto público per cápita tanto en salud como en educación, por ejemplo, está por debajo del promedio regional.⁶⁰ Entre el 2014 y el 2016 el gobierno ha incurrido en un déficit fiscal creciente, sin embargo, ha frenado totalmente la tendencia ascendente en el gasto en salud, teniendo que incurrir en ampliaciones de emergencia. Estas medidas resultan desproporcionadas e innecesarias, si se tienen en cuenta las alternativas existentes. Por ejemplo, se estima que el costo fiscal de exoneraciones, tasas tributarias reducidas y otros tratamientos preferenciales en el 2016 fue del 2,1% del PIB, cifra equivalente a unos 4.000 millones de dólares y superior al presupuesto para salud.⁶¹ A su vez, las pérdidas por evasión tributaria y contrabando se estiman en 7,5% del PIB, lo que en 2016 significaría unos 50.000 millones de dólares, dos veces todo el presupuesto para la educación pública.⁶²

Dos ejemplos específicos demuestran la inadecuación de la política fiscal peruana a estándares de derechos humanos. El primero es la respuesta del Estado frente al cáncer.⁶³ Actualmente en el Perú, las enfermedades no transmisibles constituyen la mayor parte de la carga de enfermedad (62%), dentro de las cuales el cáncer ocupa un lugar preponderante. Pero el estado peruano sigue centrado sus políticas de salud hacia las enfermedades infecciosas y la salud materno-infantil como hace décadas atrás. Se estima que cada año hay 45 mil nuevos casos y 30 mil muertes por cáncer. Mientras entre el 2008 y el 2012, años del boom minero, la recaudación tributaria se duplicó aumentando de 13 mil a 26 mil millones de dólares anuales, al final de ese periodo el programa contra el cáncer solo recibía 130 millones de dólares, es decir, un 1% del ingreso adicional recaudado por el Estado en este periodo. Pese a que desde 2012 se ha implementado un programa exitoso para atender los siete principales cánceres, denominado Plan Esperanza, los esfuerzos presupuestarios no se compadecen con la magnitud del problema, y van en franco retroceso. El cáncer representa el 14% de la carga de enfermedad, pero recibe menos del 6% presupuesto en salud y apenas 0,12% del PIB. Tanto el 2016 como el 2017 vieron reducirse el presupuesto para el Seguro Integral de Salud y el cáncer. Más aun, en el 2017, el gobierno dejó 100 millones de soles sin gastar del programa de prevención del cáncer. Hasta abril de 2018, el Ministerio de Salud solo había gastado el 5% de su presupuesto anual en el rubro, cuando el nivel de ejecución general era de alrededor del 20% de su presupuesto anual modificado.

Un segundo caso es el compromiso con la educación intercultural bilingüe, esto es, aquella que se imparte en escuelas ubicadas en zonas indígenas y cuyos docentes debieran enseñar usando también la lengua originaria.⁶⁴ Pese a que se estima que entre un sexto y una cuarta parte de la población peruana es indígena, en 2016 la asignación presupuestal para la educación Intercultural fue de apenas el 0,6% del presupuesto en educación y el 0,1% del gasto público total, lo cual refleja la magnitud de la discriminación fiscal que enfrenta esta población. Teniendo en cuenta que el mayor desafío hoy es el tema de calidad, con las actuales asignaciones presupuestarias resulta imposible superar la brecha educativa que enfrentan las escuelas donde se imparte educación intercultural bilingüe, en las cuales solo el 26,5% de los estudiantes

⁵⁹ OCDE, 2017. "Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe, 2017" Editions OCDE, Paris, p. 33.

⁶⁰ CEPAL. CEPALSTAT. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Regional_Social.html?idioma=spanish

⁶¹ OXFAM, 2016. Justicia tributaria y desigualdad en el Perú: nuestro futuro en riesgo. Documento de trabajo Perú No. 3. Disponible en: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/Justicia%20tributaria%20y%20desigualdad.pdf, p. 15

⁶² *Ibíd.*, p. 6

⁶³ Las cifras que se presentan a continuación se basan en el estudio de CESR "Derecho a la Salud, Cáncer y Política Fiscal en Perú", (próxima publicación, Agosto de 2018)

⁶⁴ Las cifras que se presentan a continuación se basan en el estudio de CESR "La educación intercultural bilingüe y la política fiscal en el Perú," elaborado por el economista Pedro Francke.

obtuvieron el nivel de satisfactorio en comprensión lectora, lo cual significa una brecha de 23 puntos en relación al promedio del país. La desigualdad en el goce del derecho a la educación en este país, no podrá ser enfrentada sin abordar su dimensión fiscal.

3.3. Colombia: Insuficiente movilización de recursos para el financiamiento de la paz y de políticas sociales para superar los déficits en DESC.

En Colombia la desigualdad prácticamente no varía antes y después de impuestos y transferencias. La capacidad redistributiva del Estado es muy baja no solo en comparación con la OCDE, sino también con los países andinos.⁶⁵ La política fiscal aumenta incluso la pobreza, pues el elevado peso de impuestos indirectos –como el IVA– anula el efecto de las transferencias a las poblaciones de menores ingresos.⁶⁶ A esto se le suman los problemas de focalización del gasto público, en donde un poco más del 45% de los recursos invertidos en subsidios se dirigen a los quintiles de ingreso más alto.⁶⁷

La caída en los ingresos públicos provenientes de las rentas mineras y petroleras ha generado un escenario fiscal complejo, al punto que se han objetado algunas leyes en materia de seguridad social argumentando insuficiencia de recursos⁶⁸, en particular en temas pensionales. Esto pese a que Colombia es el país de Suramérica con la mayor desprotección a su vejez, con solo 26.7% de los mayores de 65 años recibiendo alguna clase de pensión en 2015, cobertura que desciende al 7,9% en zonas rurales.⁶⁹ Actualmente, el gasto público social en Colombia es mucho menor al promedio de países de la OCDE e incluso al promedio de los países de América Latina y el Caribe.⁷⁰ Todo esto configura un escenario de insuficiente movilización de recursos para enfrentar varios déficits en la garantía de los DESC. En el 2016, por ejemplo, ocurrieron 59 muertes de niños y niñas por desnutrición, de las cuales el 73% fueron de niños y niñas indígenas.⁷¹ Según cifras oficiales un niño indígena en el departamento de Guainía tiene 778 veces más probabilidades de morir por desnutrición antes de los 5 años que un niño en Bogotá.⁷² En departamentos como Guainía o La Guajira las tasas de mortalidad infantil son superiores a las de los países del África Subsahariana. En los primeros cuatro meses de 2018, se han reportado 93 casos de muerte de niños y niñas menores de cinco años, en siete de los cuales la desnutrición fue descartada como causa, y 86 continúan en evaluación.⁷³

No obstante, hay alternativas disponibles para financiar reformas sociales urgentes que aborden estas privaciones crónicas de derechos y aseguren la financiación para la implementación del Acuerdo de Paz. Por un lado, Colombia puede aumentar su recaudación de impuestos. Una alternativa es aumentar la base gravable. Por ejemplo, las cifras oficiales indican que los beneficios tributarios generaron pérdidas fiscales del orden del 7,5% del PIB en 2016, lo que hace que Colombia sea el país de América Latina con el gasto

⁶⁵ CESR, 2017. “Política fiscal para la igualdad y los derechos. Mapeo de debates, iniciativas y actores en la región andina”

⁶⁶ Lustig, Nora. 2015. “Inequality and fiscal redistribution in middle income countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa”

⁶⁷ Fedesarrollo. 2017. “Tendencia Económica No. 180”. Bogotá. ISSN 1692-035X

⁶⁸ El Tiempo, julio de 2017. “Santos objeta dos leyes mas por falta de recursos”

⁶⁹ CEPAL, 2018. Panorama Social de América Latina y el Caribe, pág. 66

⁷⁰ CESR, Dejusticia, Fundación Friederich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), 2017. “Política Fiscal, Paz y Derechos Humanos”

⁷¹ Instituto Nacional de Salud (INS) 2016. Mortalidad por y asociada a desnutrición en menores de 5 años., pág. 74

⁷² *Ibid.*,

⁷³ El Espectador, En una semana, ocho niños murieron en el país por causas asociadas a desnutrición (29 de Abril de 2018),

tributario más alto.⁷⁴ Estos ingresos representarían alrededor de la mitad de los recursos necesarios para implementar el Acuerdo de Paz en los próximos 15 años.⁷⁵ Por otro lado, están las pérdidas fiscales por fenómenos como la corrupción o la evasión, que según estimaciones de la Procuraduría General de la Nación ascienden a 4.6% del PIB anualmente.⁷⁶ En la última medición del *Corruption Perception Index* de Transparencia Internacional Colombia obtuvo el puesto 96 entre 180 países, con un puntaje que la clasifica como un país con altos niveles de corrupción.⁷⁷ Adicionalmente, medidas propuestas por un Comité de Expertos en Política Tributaria creado por el gobierno, que no fueron incluidas en la última reforma tributaria realizada en 2016, tales como ampliar la progresividad del impuesto a la renta y establecer un impuesto al patrimonio generarían recursos del orden del 0,6% y el 1% del PIB.⁷⁸ Con esta suma se podría financiar un programa para la erradicación de la pobreza y cumplir con el ODS 1 de la Agenda 2030, lo cual se estima costaría alrededor del 1,5% del PIB.⁷⁹

Por último, otra alternativa para generar recursos adicionales para asuntos sociales y la paz es la del impuesto a las bebidas azucaradas. La *Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria* recomendó en su informe considerar este tributo en la reforma de 2016⁸⁰ para destinar dichos recursos a temas como educación y salud a través del Sistema General de Participaciones,⁸¹ lo cual generaría ingresos adicionales al Estado equivalentes al 1% del PIB nacional.⁸² Adicionalmente, tendría impactos importantes en la salud de los colombianos, específicamente en la disminución de enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes o la obesidad.⁸³ Pese a estos argumentos, esta alternativa fiscal no ha sido tenido en cuenta por el Gobierno colombiano.

3.4. Argentina: Retrocesos fiscales en la protección de los DESC, falta de transparencia fiscal y el potencial de impuestos territoriales.

3.4.1. Disminución en la cobertura de seguridad social para personas con discapacidad

Durante el mes de junio de 2017 el Estado argentino realizó una interrupción intempestiva y masiva de pensiones no contributivas de personas con discapacidad.⁸⁴ Diferentes fuentes no oficiales informaron que

⁷⁴ CEPAL, 2018. “Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018”, p. 59.

⁷⁵ CESR, Dejusticia, Fundación Friederich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL), 2017. “Política Fiscal, Paz y Derechos Humanos”

⁷⁶ Asobancaria. 2017. Corrupción, uno de nuestros grandes flagelos. Edición 1085, Semana Económica

⁷⁷ Ver resultados en: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

⁷⁸ ANIF, 2018. “¿En qué quedó la Reforma Tributaria Estructural (Ley 1819 de 2016)?”

⁷⁹ Delgado, L., 2018. Estimando el costo de erradicar la pobreza en 2017.

⁸⁰ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015. “Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público”. Bogotá, p 157

⁸¹ El Sistema General de Participaciones (SGP) está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

⁸² Caro JC, Ng SW, Bonilla R, Tovar J, Popkin BM, 2017. “Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model” PLoS ONE 12(12): e0189026. p 9.

⁸³ *Ibíd.*, p. 11

⁸⁴ Ver comunicado oficial de ACIJ en <http://acij.org.ar/exigimos-el-restablecimiento-de-las-pensiones-suspendidas-ilegalmente-y-el-cese-de-la-aplicacion-de-criterios-inconstitucionales-para-interrumpirlas/>

la cifra sería de entre 70.000 y 80.000⁸⁵ casos en el último año, y el análisis de los documentos oficiales permite establecer que entre 2018 y 2017 la cantidad de personas beneficiarias se disminuye en casi 60.000. Las pensiones no contributivas constituyen un instrumento de protección del derecho a la seguridad social, su otorgamiento requiere del cumplimiento de ciertos requisitos, que son constatados, de forma previa al comienzo del pago por las autoridades. Las personas destinatarias de estas pensiones se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, no están amparadas por otros regímenes de previsión social ni por entidades en condiciones de asistirlos, las pensiones que les fueron suspendidas, en muchos casos, eran los únicos medios de subsistencia con que contaban ellos y sus familias.

Las suspensiones y bajas en los pagos de pensiones se dieron sin previo aviso, incumpliendo así los estándares vigentes en materia de debido proceso administrativo. Las personas cuya economía dependía de esos ingresos se enteraron al observar que pasaban los días de cobro y no contaban con el pago correspondiente. Este accionar implicó una grave afectación a la autonomía económica de las personas con discapacidad, sin que mediara oportunidad para discutir el impacto de la medida.

La opacidad y falta de desagregación de la información presupuestaria vinculada con las pensiones no contributivas, impide conocer de forma desagregada qué porcentaje se destinó a las pensiones para personas con discapacidad en los años previos a 2018. Sin embargo, sí es posible observar una disminución en la cantidad de pensiones proyectadas entre 2017 y 2018. La cantidad de personas contempladas como beneficiarias de dichas pensiones ha disminuido de 1.063.653 en 2017, a 1.003.661 en 2018.⁸⁶

3.4.2. Reducción en la inversión en políticas públicas para la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes

Argentina atraviesa un contexto de infantilización de la pobreza y desigualdades en el acceso a derechos de niñas, niños y adolescentes (NNyA),⁸⁷ todo ello pese a la existencia de diversas normas que contemplan la obligación estatal de destinar el máximo de los recursos disponibles a garantizar sus derechos, la prohibición de realizar revisiones presupuestarias decrecientes y la intangibilidad de los fondos destinados a infancia.⁸⁸ La última medición multidimensional de la pobreza en Argentina indica que entre el 2016 y el

⁸⁵ Página 12, 'Cambiamos una menor cobertura social por ahorro fiscal' en <https://www.pagina12.com.ar/45809-cambiamos-una-menor-cobertura-social-por-ahorro-fiscal>

⁸⁶ La información desagregada sobre "Atención de Pensiones por Invalidez" de 2017 se encuentra disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2017/jurent/pdf/D17J85.pdf>. La misma información para 2018 está disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/ley2018/jurent/pdf/D18E917.pdf>

⁸⁷ En Argentina, 5,6 millones de niños, niñas y adolescentes viven en situación de pobreza (información disponible en "UNICEF. La pobreza monetaria en la niñez y la adolescencia en Argentina", un documento que analiza la pobreza monetaria infantil en Argentina mediante datos de la Encuesta Permanente de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, del cuarto trimestre de 2016, última información oficial y pública disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/La_pobreza_monetaria_en_la_ninez_y_adolescencia_2017.pdf). Además, el 45,6% de las niñas, niños y adolescentes de hasta 17 años en grandes aglomerados urbanos, viven en situación de pobreza, porcentaje que casi duplica el 24,2% referido al resto de la población; y el 9,6% de los NNyA de hasta 18 años viven en situación de indigencia, mientras que para la población de 18 años o más este porcentaje desciende al 4,2% (Encuesta Permanente de Hogares, correspondiente al IV trimestre del año 2016)

⁸⁸ Ver artículos 5.4 y 72 de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

2017 la pobreza infantil pasó del 60,4% al 62,5%, es decir, creció un 2,1%. Esto implica que 8 millones de niñas y niños se encuentran sufriendo algún tipo de vulneración de derechos.⁸⁹

A pesar de que los índices de pobreza en la infancia aumentan, el gasto social tendiente a garantizar sus derechos disminuye y es ejecutado de manera ineficiente. Si se observan los montos globales del gasto social en infancia: entre el año 2015 y 2016 hubo una retracción de 0,2 puntos del PBI, descendiendo del 2.8 al 2.6%.⁹⁰ Además, los recursos destinados al órgano rector de las políticas de promoción y defensa de los derechos de las niñas, niños, adolescentes, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), vienen siendo reasignados y sub-ejecutados.

En el año 2017, el Poder Ejecutivo de la Nación efectuó una reasignación de los recursos correspondientes a la SENNAF por un monto superior a los 900 millones de pesos. Pero no solo ha disminuido el presupuesto legalmente asignado, sino que también ha sub-ejecutado los recursos disponibles, inutilizando más de 500 millones de pesos, montos que sumados representan el 42% del presupuesto destinado por el Congreso de la Nación a dicho organismo estatal para ese año.

Esta regresividad se recrudece en la asignación presupuestaria del año 2018: si se analizan los montos ajustados por inflación, la asignación de la SENNAF para 2018, disminuye un 6%, y esa disminución es mucho más importante en el Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia, que baja un 33% con respecto al presupuesto asignado por el Congreso en 2017. El análisis de la asignación y ejecución presupuestaria de la SENNAF - que tiene a su cargo tres programas⁹¹ destinados a garantizar los derechos de NNyA que enfrentan las peores condiciones de vulnerabilidad en Argentina - evidencia una vulneración a los principios de no regresividad y del uso del máximo de los recursos disponibles para la garantía de los derechos, así como a la ley de protección integral 26.061.⁹²

A los déficits descritos, se añade el aumento de los gastos tributarios y falta de análisis y diseño de la política fiscal nacional con perspectiva de derechos humanos. Esta afectación o puesta en riesgo de la financiación de programas como las pensiones para personas con discapacidad y los destinados a políticas para garantizar derechos de niñas, niños y adolescentes, ocurren en un contexto en el cual según cifras oficiales los beneficios fiscales o exenciones a cargas tributarias ascendieron a un 3,23% del PBI en 2017.⁹³

Otro ejemplo que evidencia la falta de implementación de políticas fiscales tendientes a la igualdad, es la disminución de la alícuota y la aplicación de exenciones al impuesto a los Bienes Personales,⁹⁴ impuesto

⁸⁹ Observatorio de la Deuda social en Argentina, 2018. "Barómetro de la Deuda Social de la Infancia: Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010-2017)", en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2018_Observatorio-BDSI-DOCUMENTO-INVESTIGACION_INFANCIA_POBREZA_Boletin-1.pdf

⁹⁰ Información proporcionada por el Estado argentino al Comité de los Derechos del Niño en el marco del 78° Período de Sesiones. Anexo 8, sobre gasto social en infancia, en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1163&Lang=en

⁹¹ Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios; Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes.

⁹² La Ley 26.061, en sus artículos 5 inc.4 y 72, establece la intangibilidad de los recursos destinados a políticas de infancia.

⁹³ Ver estimaciones oficiales en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum17.pdf>

⁹⁴ En julio de 2016, mediante la ley 27.260 se creó una exención para las y los contribuyentes que hayan cumplido con sus obligaciones fiscales en 2014 y 2015. El carácter de contribuyente cumplidor/a les permite eximirse, de forma alternativa, del pago del impuesto a los bienes personales para los períodos fiscales 2016, 2017 y 2018 o, del pago del impuesto a las ganancias correspondiente a la primera cuota del aguinaldo de 2016 en el caso de tratarse de personas empleadas en relación de dependencia o jubiladas. Constituye un supuesto de desigualdad y discriminación por condición social y económica, que se estableció como un beneficio para quienes son buenos cumplidores de sus obligaciones impositivas y sólo beneficia a aquellos contribuyentes de mayor poder adquisitivo, quienes pagan impuesto a los bienes personales, y quienes pagan impuesto

directo que por sus características tendería a incentivar la equidad. En Argentina no se puede acceder a los valores de las condonaciones fiscales, su cantidad, personas beneficiarias, ni análisis efectuados para efectuar esos perdones. Tampoco hay disponibles estimaciones oficiales de las cifras perdidas por evasión y elusión.

Argentina no evalúa el impacto de los tributos sobre la desigualdad ni realiza evaluaciones del impacto de la política tributaria sobre los derechos humanos. Tampoco existen mecanismos de colaboración y/o coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos u otros organismos que permitan asegurar que las políticas tributarias sean consistentes con el marco de los derechos humanos.

3.4.3. El derecho a la vivienda en Buenos Aires y el potencial de impuestos de base territorial

La desigualdad socio-territorial en América Latina⁹⁵ es, en gran parte, el resultado de la combinación simultánea del funcionamiento especulativo de los mercados inmobiliarios y de la débil capacidad de intervención de las políticas públicas en los procesos de desarrollo territorial.

Los tributos sobre la propiedad inmueble, o tributos de base territorial, tienen especial importancia en la redistribución de la riqueza en tanto gravan la renta generada por la propiedad sobre la tierra. Su participación en la estructura tributaria resulta fundamental para la implementación de una política fiscal redistributiva. Además, son un instrumento privilegiado para desincentivar las prácticas especulativas y alcanzar una mayor transparencia y disciplinamiento del funcionamiento del mercado inmobiliario.

En Argentina el impuesto inmobiliario representa menos del 1% de la carga tributaria total, por debajo del promedio regional.⁹⁶ En línea con el escenario a nivel nacional, en la Provincia de Buenos Aires el cobro del impuesto inmobiliario fue perdiendo participación en los últimos años. Mientras que en el año 2002 el impuesto inmobiliario explicaba el 15,1% de la recaudación por impuestos, para el año 2016 esta participación había caído al 6%.

La política tributaria sobre los terrenos baldíos ilustra con claridad la relación entre impuestos y dinámica socio-territorial, y su impacto en derecho a una vivienda adecuada. En el marco de los tributos sobre la propiedad inmobiliario en general, toma particular relevancia el cobro del impuesto inmobiliario sobre los terrenos baldíos como instrumento para desincentivar la ociosidad de la tierra urbana. La existencia de terrenos baldíos en zonas urbanas tiene un impacto negativo en los niveles de accesibilidad a la tierra y a la vivienda. La tierra ociosa localizada en zonas urbanas, generalmente a la espera de su valorización, restringe la oferta de terrenos en el mercado de suelo. Esto tiene dos impactos negativos. Por un lado,

a las ganancias. Los contribuyentes que no pagan impuesto a las ganancias por sus bajos ingresos y que no pagan impuesto a los bienes personales quedan excluidos de toda posibilidad de beneficiarse.

⁹⁵ En América Latina, alrededor de 113 millones de personas viven en asentamientos informales. Para más información ver informe presentado en el marco de las audiencias de marzo de 2015 sobre la situación de los DESC en los asentamientos de América Latina, en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/09/Informe-Asentamientos-urbanos-informales.pdf>

⁹⁶ Claudia De Césaire (ed.), Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe, LILP (2016). Disponible en: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>

conduce a un incremento de los precios del suelo, lo cual dificulta el acceso a la tierra y a la vivienda a los hogares y a los municipios. Estos últimos afrontan serias dificultades para conseguir tierra para construir vivienda social, producir lotes con servicios o construir edificios públicos. En segundo lugar promueve un proceso de urbanización expansivo y de baja densidad, que obliga al Estado provincial y municipal a extender las infraestructuras y la prestación de servicios urbanos básicos. Esto supone un enorme costo económico, social y ambiental y conduce a la conformación de ciudades marcadas por la informalidad y la segregación.

El incremento de la presión fiscal sobre los inmuebles ociosos incentivaría a los propietarios a movilizar sus tierras y así promover un modelo de urbanización más sostenible. Siguiendo este principio, en 2012 se aprobó en la Provincia de Buenos Aires la Ley de Acceso Justo al Hábitat (nº14449), que estableció un aumento del 50% en el cobro del impuesto inmobiliario sobre los terrenos baldíos. Sin embargo, la medida ha sido insuficiente para desincentivar la especulación. Aún más, en los últimos diez años ha disminuido el peso relativo del gravamen en relación a los valores de mercado de la tierra.

Un estudio comparativo realizado en dos regiones del Gran Buenos Aires entre los precios del suelo⁹⁷, la base imponible y el valor del impuesto inmobiliario, dio como resultado que en la primer corona del Gran Buenos Aires los precios del suelo se multiplicaron, entre 2006 y 2016, por 22, mientras que el cobro del impuesto lo hizo solamente por 14. En la segunda corona el desfasaje es aún mayor. Los precios del suelo se multiplicaron por 26 mientras que el impuesto lo hizo apenas por 8.⁹⁸ A su vez, cabe destacar en ambos casos la cuasi inmovilidad de la base imponible, como resultado de la falta de actualización de las valuaciones fiscales.⁹⁹

El caso de la política fiscal de la Provincia de Buenos Aires sobre la Región Metropolitana muestra con claridad una política que premia la especulación y, por lo tanto, promueve una dinámica poco sostenible de crecimiento urbano. La brecha gradual entre el valor del impuesto inmobiliario al baldío y el crecimiento de los precios alienta los procesos especulativos con la tierra, con la consiguiente aceleración de la espiral de precios y un proceso de urbanización expansiva de la ciudad. Esto lesiona la capacidad estatal de prestación de servicios e inversión pública y de oferta de lotes y viviendas sociales, y aumenta los obstáculos que los sectores medios y bajos para alcanzar el derecho a un hábitat digno.¹⁰⁰

⁹⁷ Se ha tomado como fuente un relevamiento de precios de la Secretaría de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires disponible en: <http://www.buenosaires.gob.ar/planeamiento/publicaciones/mercado-inmobiliario/terrenos-en-la-region-metropolitana>. Los datos de 2017 son de elaboración propia en base a un promedio de dos fuentes: el portal Properati y el portal Reporte Inmobiliario.

⁹⁸ Los promedios de la base imponible y del cobro del impuesto inmobiliario se ha realizado a partir de los datos de un mismo terreno baldío por municipio como caso testigo para todos los años analizados.

⁹⁹ Recientemente el gobierno de la provincia de Buenos Aires estableció un revalúo de las propiedades inmuebles para acercar el valor fiscal al valor de mercado. Esto supondrá, según el propio gobierno, un aumento promedio de aproximadamente 56% del valor de impuesto inmobiliario. Sin embargo, no ha establecido medidas específicas para los inmuebles urbanos vacantes.

¹⁰⁰ De acuerdo a un relevamiento realizado por el gobierno de la provincia de Buenos Aires (disponible en <http://190.188.234.6/registro/publico/>), en 2016 existían más de 1100 asentamientos informales en el Gran Buenos Aires. Esto supone un incremento del 25% respecto de los datos de 2006, cuando existían aproximadamente 800. Ver Cravino, M., Del Río, J., Duarte, J., 2008. "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Universidad Nacional de General Sarmiento, en: <http://www.igc.org.ar/megaciudad/N3/AsentamientosIrregularesAMB.pdf>

4. Conclusiones y peticiones

Con base en la evidencia presentada, las organizaciones signatarias solicitamos respetuosamente que la CIDH:

1. Sobre la base de las consideraciones y recomendaciones adoptadas por la CIDH en el “Informe sobre Pobreza y Derechos Humanos en las Américas” y el liderazgo de la Relatoría en Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Relatoría DESC), elabore un informe temático sobre la política fiscal y los derechos humanos en las Américas, dirigido a contextualizar y operacionalizar los principios de derechos humanos que emanan de la legislación regional.
2. Asimismo, solicitamos incluya un análisis de la dimensión fiscal que está a la base de distintas violaciones de derechos humanos que aborda la CIDH en los distintos informes temáticos que elabore y en su jurisprudencia. Por ejemplo, en el marco del informe que viene desarrollando la Relatoría DESC en el área de empresas y derechos humanos, incorporar el análisis de las obligaciones de los Estados de prevenir y abordar los abusos fiscales de las corporaciones y los deberes de estas respecto al financiamiento de los derechos humanos, en concordancia con la Observación General 24 recientemente adoptada por el Comité DESC de las Naciones Unidas sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales.
3. Invite a las instituciones nacionales de derechos humanos de la región a implicarse en el monitoreo y vigilancia de la política fiscal, incluido el rol de las empresas en la insuficiente movilización de recursos públicos y su impacto sobre los derechos humanos.
4. En concordancia con el proceso de seguimiento de Protocolo de San Salvador, inste a los Estados a proveer información cabal y adecuada sobre sus políticas fiscales tanto en el marco de los informes temáticos que promueve la Relatoría DESC como en el marco del monitoreo de la implementación del Protocolo de San Salvador.
5. Tener en cuenta la evidencia y las propuestas presentadas en la audiencia temática y contenidas en este informe, tanto en la evaluación general de la situación de los derechos humanos de los países como en el seguimiento que pueda hacer de estas, en lo pertinente.

* * *



Agradecimientos

Esta audiencia temática es parte de una iniciativa regional coordinada por el Center for Economic and Social Rights (CESR). El informe ha sido compliado por Sergio Chaparro (CESR) con la contribución de Gaby Oré Aguilar y Nicholas Lusiani y con los valiosos aportes en información e investigación de las organizaciones participantes en la audiencia temática, y en particular de las siguientes personas y organizaciones: Rosa María Cañete (OXFAM); Grazielle David (INESC); Jefferson Nascimento (Conectas Derechos Humanos); la Plataforma de Derechos Humanos DHESCA Brasil; Justiça Global; Horacio Corti, María Virginia Gorosito y Verónica Carmona (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); Dalile Antunez, Julieta Izcurdia y Carmen Ryan (ACIJ); Luna Miguens y Eduardo Reese (CELS); Diana Guarnizo y Alejandro Rodríguez Llach (Dejusticia) y Pedro Francke (Foro Salud y APRODEH).

Cover image: Licensed under Creative Commons