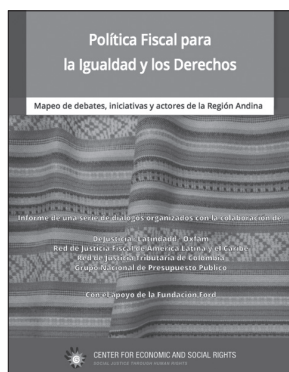


RESEÑAS

Vol. 69, N.º 110 (noviembre 2017)





---

*Sergio Chaparro Hernández*  
*Nicholas Lusiani*

**POLÍTICA FISCAL PARA LA IGUALDAD Y LOS DERECHOS: MAPEO DE DEBATES, INICIATIVAS Y ACTORES EN LA REGIÓN ANDINA**

Center for Economic and Social Rights, New York (2017)  
63 págs.

---

### INTRODUCCIÓN

La región andina se encuentra en una encrucijada: implementar políticas fiscales que permitan avanzar a un nuevo modelo de desarrollo sostenible centrado en los derechos humanos y la igualdad, o seguir el camino de austeridad y dependencia fiscal marcado por otros países de la región como Brasil, que además de no haber sido efectivo para asegurar la recuperación económica, amenaza con revertir los avances en los derechos económicos y sociales alcanzados en las últimas décadas en la región.

Ésta es una de las conclusiones del nuevo informe del Centro por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESR, por sus siglas en inglés), intitulado Política fiscal para la igualdad y los derechos: mapeo de debates, iniciativas y actores en la región andina, que fue producto de unos diálogos organizados por el CESR en conjunto

con Dejusticia, Red de Justicia Tributaria de América Latina y el Caribe, Latindadd, Red de Justicia Tributaria, el Grupo Nacional sobre Presupuesto Público y Oxfam-Perú, con el apoyo de la Fundación Ford.

El informe se propuso examinar el estado de los debates sobre la reforma fiscal en los países andinos, así como las iniciativas y estrategias que están siendo implementadas por los actores de la sociedad civil, incluidos los movimientos sociales, para transformar las políticas fiscales. Teniendo como base el aporte de más de cincuenta organizaciones y expertos consultados, el informe ofrece una hoja de ruta para la acción de la sociedad civil que busca lograr reformas fiscales progresivas y estructurales.

### CUATRO FALLAS ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA FISCAL EN LOS PAÍSES ANDINOS

El informe parte del diagnóstico que los cambios recientes en el contexto económico en la región han puesto en evidencia cuatro fallas estructurales de la política fiscal en los países andinos.

Primero, a pesar de que la mayoría de ellos elevaron su carga tributaria en las últimas décadas, los niveles de tributación siguen siendo bajos frente a los países de ingresos altos, pero también en comparación con otros países de América Latina: mientras que en 2014 el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que los ingresos fiscales llegaban al 34,4% del PIB y en países como Argentina, Brasil y Uruguay superaban el 19%, el promedio de la región andina era de 16,5%. De hecho, estudios recientes han mostrado que, en comparación con la década de los noventa, las reformas tributarias en lo corrido del siglo no fueron más activas en recaudar más o promover la equidad en la región cuando se aíslan los efectos

del ciclo económico y otros factores. Esta falla en la generación de recursos públicos suficientes resulta en la desfinanciación de servicios públicos claves —como la educación, acceso a la justicia, salud y protección social— que a la vez protegen los derechos humanos y revitalizan la vitalidad y resiliencia económica en una economía global cada vez más volátil.

Segundo, los ingresos públicos han sido altamente dependientes de la renta minera y/o de hidrocarburos. Entre 2010 y 2014, estos ingresos representaron entre el 13,7% en Perú y el 40,1% en Venezuela de los ingresos públicos totales de los países de la región. Esta fuerte dependencia, exacerbada por la incapacidad de los gobiernos de apostar por un modelo de desarrollo sostenible, explica en buena medida la crisis fiscal reciente. Los ingresos públicos generados por la minería y los hidrocarburos cayeron del 7,31% del PIB en 2010 al 4,88% en 2015 en la región andina, y se estima que continuarán en caída drástica pese a que los precios de estas materias primas han vuelto a aumentar. De hecho, mientras que los ingresos fiscales aumentaron ligeramente en otras subregiones de América Latina en 2016, estos disminuyeron sustancialmente en la región andina debido a su gran dependencia de las industrias extractivas.

Tercero, la distribución de las cargas y beneficios es injusta e inequitativa y la política fiscal no reduce la desigualdad económica ni social. Mientras en los países de la OCDE, por ejemplo, la política fiscal logra un descenso de la desigualdad de ingresos antes de impuestos del 37%, en la región andina apenas la reduce en un 3%. Esto se explica, entre otras razones, porque a diferencia de lo que ocurre en la OCDE, en la región andina la estructura tributaria es desequilibrada y sesgada hacia los impuestos indirectos: mientras que los impuestos directos, y en particular la renta

a personas naturales y los impuestos al patrimonio que son los instrumentos redistributivos por excelencia, están ampliamente subutilizados; aunque existe la posibilidad teórica de que un aumento de impuestos indirectos —pese a su carácter regresivo— genere mejoras en la igualdad si se acompaña de otras medidas fiscales progresivas —lo cual se conoce como la paradoja de Lambert—, la evidencia muestra que esto solo ocurriría en la región andina bajo las condiciones actuales en Chile, mientras que en Perú y en Colombia la desigualdad incrementaría. De hecho, estudios del Fondo Monetario Internacional estiman que los aumentos del IVA en países de ingresos bajos en los últimos 20 años han estado asociados con incrementos en la desigualdad que tienden a amplificarse con el tiempo.

Y también porque la nefasta combinación entre bajas tasas efectivas de tributación, privilegios fiscales y altos niveles de evasión y elusión favorece principalmente a las élites económicas, quienes se han resistido a aportar su justa contribución en impuestos, desplazando la carga al resto de la sociedad. En Perú, por ejemplo, las pérdidas por evasión tributaria y contrabando se estiman en 7,5% del PIB y aquellas por tratamientos tributarios preferenciales ascienden al 2,1% del PIB, lo que en conjunto equivaldría a dos veces el presupuesto para la educación pública y el presupuesto de salud sumados.

Por el lado del gasto, pese a que los países de la región andina han incrementado considerablemente el volumen y la progresividad del gasto social, ese gasto sigue siendo inferior al promedio de América Latina, con la excepción de Bolivia, en donde, no obstante, el peso de los impuestos indirectos en la tributación prácticamente anula las ganancias distributivas de los programas de transferencias. La evidencia es contundente en señalar que los

países con los menores niveles de gasto social son justo aquellos que menos logran reducir la desigualdad.

Adicionalmente, existen desbalances tanto en las cargas tributarias y la asignación del gasto público que no favorecen la equidad de género, la equidad racial y étnica, ni tampoco una mejor distribución funcional del ingreso —entre rentas del trabajo y de capital—. La aplicación del enfoque de género ha puesto en evidencia que las políticas fiscales aparentemente neutrales conllevan sesgos de género implícitos. Por ejemplo, en países como Ecuador o Bolivia, circunstancias familiares de desventaja que incrementan la presión económica de los hogares no son objeto de desgravaciones frente al impuesto de renta, con lo cual no se generan estímulos para la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o se castiga a los hogares con jefatura femenina.

Los pocos estudios existentes, muestran que la política fiscal no logra corregir la situación de marginación social en la que persisten las poblaciones indígenas y afrodescendientes en la región, que se ven reflejadas en tasas de pobreza que llegan a duplicar a las de la población en general o en niveles de mortalidad infantil sistemáticamente superiores, que en países como Colombia llegan a triplicar a los del resto de la población. Estas poblaciones además han padecido de forma desproporcionada los impactos sociales y ambientales de las actividades extractivas, sin haber percibido sus beneficios fiscales.

Cuarto, la gobernanza de la política fiscal no tiene mecanismos adecuados de rendición de cuentas, ni es transparente o participativa y se caracteriza por desbalances de poder que reducen su potencial redistributivo y afectan su rol de financiar las políticas necesarias para garantizar los derechos. A nivel global, son los países ricos quienes han

definido las reglas de la tributación internacional en foros como la OCDE, desconociendo las demandas de los países del G77 por escenarios más amplios y participativos para decidirlas, recogidas en la propuesta de crear un organismo intergubernamental en asuntos tributarios en Naciones Unidas.

Escándalos recientes como los *Panama Papers* u Odebrecht han ratificado que las jurisdicciones offshore y el secreto bancario son canales a través de los cuales se reproducen fenómenos como la corrupción, los flujos financieros ilícitos, la financiación ilegal de campañas electorales y la elusión y evasión fiscal, los cuales requieren respuestas multilaterales más vigorosas —por ejemplo, registros globales de beneficiarios, intercambio automático de información tributaria y reformas para que las empresas transnacionales tributen como una unidad y no como entidades separadas en cada país, como lo ha sugerido la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT)—.

A nivel doméstico, las grandes corporaciones y las élites económicas tienen una enorme influencia en la determinación de la política fiscal y las reformas tributarias. Bajo el argumento de que es necesario mantener bajos niveles de impuestos para atraer la inversión, las corporaciones ejercen su influencia para poner la legislación a su favor e incluso beneficiarse de esquemas tributarios especiales bajo los cuales las pérdidas para el fisco producto de los beneficios que reciben superan lo que efectivamente han tributado. En Colombia, por ejemplo, entre 2005 y 2010, por cada 100 pesos que pagaron las empresas mineras en impuestos tuvieron descuentos tributarios del orden de 200 pesos. De esta forma, los Estados disponen de menores recursos para financiar la inversión pública necesaria para reducir la pobreza, garantizar los

derechos o financiar el tránsito a un modelo de desarrollo sostenible. Para contrarrestar esta influencia desmedida, es necesario empezar por establecer requisitos de transparencia más estrictos: publicación del costo fiscal de beneficios tributarios, evaluación periódica de los mismos, leyes más exigentes de publicación sobre cabildeo corporativo, control sobre donaciones políticas, entre otros.

Asimismo, es importante fortalecer la capacidad de las autoridades tributarias, pues los países de la región les asignan presupuestos irrisorios, por debajo de lo que sucede en países de la región como Argentina o Brasil. Y más importante aún es el reto de fortalecer la cultura tributaria, de modo que el acto de pagar impuestos sea visto como un deber social importante que todos asumen como contribución a la comunidad a la que pertenecen.

Sin embargo, una transformación estructural de las políticas fiscales favorable a un modelo de desarrollo sostenible solo será posible si las organizaciones y movimientos sociales pueden participar eficazmente en las decisiones sobre cómo movilizar, distribuir y administrar los recursos. Con una voluntad política vigorosa, la fiscalidad podría dejar de reproducir las desigualdades para convertirse en un instrumento igualador. Por ejemplo, se estima que tan solo con elevar la tarifa efectiva del impuesto a la renta al 20% para el decil de mayores ingresos, y al 10% para decil que le sigue, la relación de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre en América Latina se reduciría de 29 a 6 veces, en caso de que los recursos recaudados se dirigieran al sector más pobre de la población.

#### UNA AGENDA PARA LA ACCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MATERIA FISCAL

El informe muestra que existe un acumulado importante de iniciativas en marcha para

vincular la política fiscal a la agenda por reducir las desigualdades y garantizar los derechos humanos, así como una visión compartida entre los actores trabajando en este campo. Algunas de estas iniciativas se concentran en la desigualdad económica, otras en la desigualdad social y otras en principios procedimentales de las políticas fiscales, tales como la transparencia, la participación o la rendición de cuentas. Los métodos empleados son diversos y van desde la investigación académica o la producción de información, hasta el periodismo investigativo o el desarrollo de campañas públicas, incluyendo el litigio estratégico y la incidencia política.

El enfoque de derechos humanos aparece como uno de los elementos innovadores de la movilización social para enfrentar la desigualdad a través de políticas fiscales más justas y como un marco unificador de iniciativas heterogéneas. Además de poner en evidencia el impacto de la política fiscal sobre las personas y las comunidades, aporta un marco de principios normativos y operativos que tienen el potencial de contribuir a construir pactos fiscales más justos en la región —tales como el principio de no discriminación, el deber de respetar contenidos mínimos de los derechos o el de movilizar hasta el máximo de los recursos disponibles para su desarrollo progresivo—. La rendición de cuentas, como espina dorsal de los derechos humanos, abre la puerta para activar un conjunto de mecanismos de monitoreo y exigibilidad sobre el proceso, el contenido, la aplicación y los impactos de las políticas fiscales.

El agotamiento del boom de las materias primas y sus consecuencias en las finanzas públicas ha generado una ventana de oportunidad para repensar el rol de la política fiscal en el marco de los modelos de desarrollo en la región. Sin embargo, esta oportunidad

también implica riesgos y puede ser capitalizada por actores muy diversos que se opongan a reformas progresistas o incluso logren imponer reformas regresivas. En tal sentido, el informe propone acciones para avanzar en cuatro áreas estratégicas para la sociedad civil.

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

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

- Construir alianzas entre movimientos por el desarrollo sostenible, la justicia fiscal y los derechos humanos, principalmente en el marco de la financiación para el desarrollo —y de la Agenda 2030— generando plataformas de acción conjunta.

- Fortalecer las capacidades y generar recursos de la sociedad civil de la región andina para consolidar una comunidad base de práctica —interdisciplinaria e intermovimientos—.

En síntesis, además de realizar un diagnóstico sobre la relación que la política fiscal tiene con la desigualdad social y económica

y con los derechos humanos en la región andina, este informe ofrece una hoja de ruta para construir plataformas de colaboración desde la sociedad civil en pro de una agenda transformadora de justicia fiscal.

*Sergio Chaparro Hernández*

*Nicholas Lusiani*

*Center for Economic and Social Rights*

