



Los derechos civiles y políticos en la política tributaria

Esta es la tercera de una serie de herramientas producidas por RightingFinance para ayudar a la educación y la difusión de estándares sobre política tributaria y derechos humanos contenidos en un informe producido por la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos¹. (Excepto cuando se indique lo contrario, las referencias textuales en el texto pertenecen a ese informe).

CUADRO 1

El control de las élites gobernantes sobre la política tributaria: clave para perpetuar su poder

Los regímenes políticos son el resultado de la tensión y el conflicto entre (a) las élites que controlan el Estado, y que desean permanecer en el poder y ejercerlo tan libremente como sea posible, y (b) los actores sociales que quieren colocar restricciones al poder de un Estado potencialmente desmesurado, ya sea para protegerse del despotismo y la depredación o como una estrategia para obtener ellos mismos el poder. Los ingresos son centrales en este conflicto por dos razones. Primero, representan un recurso estratégico clave para las élites estatales. Si los actores no estatales pueden limitar y controlar el acceso de las élites a los ingresos, tienen un poder que puede actuar de contrapeso en relación al del Estado. Segundo, si las élites estatales deben depender de la tributación general porque carecen de fuentes alternativas, y más fáciles de ingreso, generalmente tienen que hacer un esfuerzo organizativo y político considerable para obtener los ingresos y tienen fuertes incentivos para regatear y negociar, de forma directa o indirecta, al menos con algunos contribuyentes, en lugar de simplemente extraer los ingresos a la fuerza⁵.

Un encuesta realizada en seis países (Brasil, España, Estados Unidos, India, Reino Unido y Sudáfrica) mostró que la mayoría de las personas cree que las leyes están sesgadas a favor de las personas ricas – en España ocho de cada 10 personas concuerdan con esta afirmación. Una reciente encuesta de Oxfam entre trabajadores de salarios bajos en Estados Unidos revela que el 65% cree que el Congreso aprueba leyes que benefician principalmente a las personas acaudaladas⁶.

Un estudio reciente presenta evidencia estadística convincente de que las preferencias de los estadounidenses acaudalados están muy sobrerrepresentadas en el gobierno, en comparación con las de la clase media. En contraste, las preferencias de las personas más pobres no mostraron impacto estadístico en los patrones de voto de sus funcionarios electos. Si continúa esta tendencia, lo más probable es que las políticas públicas reproduzcan las condiciones que aumentan la desigualdad económica y la marginación social⁷. Otro estudio revela que las élites en América Central pudieron influenciar la política fiscal para su provecho mediante tres mecanismos clave: maximizar ganancias, argumentando que se estaban estimulando actividades productivas, crecimiento económico y generación de empleo; socializar costos privados al cubrirlos con deuda pública u otras distorsiones de la política fiscal; y alinear la política fiscal con sus intereses empresarios de expansión, consolidación o migración a otras actividades o sectores⁸.

Base normativa

“Los derechos a la participación, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información son principios fundamentales de derechos humanos que también se aplican a las políticas fiscales y deben ser implementados a lo largo del ciclo de la política, desde el diseño de los presupuestos y códigos tributarios y asignación de los gastos, hasta el seguimiento y la evaluación de impactos”. (párr. 20)

“Varios tratados sobre derechos humanos ponen el énfasis en el derecho a la participación. El Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en particular, incluye el derecho de todas las personas a participar en la conducción de los asuntos públicos, un derecho que cubre todos los aspectos de la administración pública y la formulación e implementación de políticas en el ámbito internacional, regional, nacional y local”². (párr. 21)

“La participación efectiva y significativa depende, a su vez, del derecho a buscar, recibir y difundir información”. (párr. 21)

La aplicación en política tributaria

La tributación y la participación en “la conducción de los asuntos públicos”

“Los procesos de toma de decisión relativos a tributos e ingresos públicos deben por lo tanto basarse en ... el más amplio diálogo



CUADRO 2

El vínculo entre tributación y rendición política de cuentas

El proceso por el cual los esfuerzos del gobierno para aumentar los impuestos dan lugar a las demandas de una mayor rendición política de cuentas ha sido bien documentado en referencia al crecimiento de las instituciones estatales en Europa Occidental y Estados Unidos⁹. Un estudio se basó en el examen de la experiencia histórica de Ghana para verificar si esta proposición se puede verificar de manera empírica en un país en desarrollo. Se descubrió que “el desafío de aumentar la recaudación tributaria ha forzado procesos de negociación implícita o explícita entre el Estado y la sociedad y ha sido un factor importante en la generación de cambios políticos”. Sin embargo, el estudio aclara que “aunque parece haber una relación importante entre la tributación y la rendición de cuentas, también es importante señalar que las características particulares de esta relación varían dramáticamente de acuerdo a factores contingentes. Estos incluyen, entre otros, el estado general de la política, el papel de las élites, la capacidad de movilización de la sociedad civil, los motivos para el aumento de los impuestos y el tipo de impuesto en cuestión”¹⁰.

nacional posible, con una participación efectiva y significativa de la sociedad civil y de quienes se verán directamente afectados por esas políticas, incluyendo a las personas que viven en la pobreza ... Las políticas fiscales deben estar sujetas al escrutinio de la población durante las etapas de diseño, implementación y evaluación, con los diferentes intereses identificados de manera transparente”, y “deben ponerse en práctica mecanismos inclusivos para garantizar que [la población] participe activamente en la concepción de las opciones políticas más apropiadas”. (párr. 22)

Esto se justifica porque la política tributaria forma parte de las políticas del Estado y revela sus prioridades mejor que cualquier pronunciamiento oficial. La participación podría incluir crear espacio para que los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil participen directamente en los procesos de evaluación de los tributos o foros abiertos para que los ciudadanos participen con los gobiernos locales, las autoridades tributarias y los miembros del parlamento nacional en tema de ingresos y decisiones presupuestarias. Cuando se crea el espacio para esta participación, la tributación puede transformarse en un catalizador para la participación pública activa entre los ciudadanos y para mejorar la gobernanza a largo plazo³.

Desafortunadamente, muchos países carecen actualmente de este tipo de canales institucionales de participación. Ante la ausencia de esta participación, es fácil para las élites que controlan el Estado en determinado momento capturarlo y dirigir sus políticas en su propio beneficio, aumentando y fortaleciendo así su poder. (Cuadro 1)

Sin embargo, ampliar la participación de manera efectiva exige más que solo un Estado que abra canales y oportunidades adecuados para que los ciudadanos influyan en la política tributaria. Se requiere “la capacitación y el fomento de la alfabetización fiscal en la población” (párr. 22) porque, como sucede en otras áreas de la política económica, una de las razones que vuelve relativamente fácil limitar la participación es la reducida cantidad de personas que se sienten calificadas como para abordar asuntos tan complicados o técnicos. Es más, es importante eliminar la percepción de que la política tributaria

es un campo especializado que debe dejarse a los tecnócratas.

Otro obstáculo a la participación son las asimetrías de poder. “Debido a las asimetrías de poder, de conocimiento experto y de interés en el debate, deben tomarse medidas concretas para garantizar el acceso y las oportunidades de participación igualitarios, en particular para las personas que viven en la pobreza”. (párr. 22)

Sin embargo, los vínculos entre derechos políticos y tributación van en ambos sentidos: “una base sostenible de ingresos domésticos se transforma en un factor propicio para el ejercicio del derecho a la autodeterminación y del derecho de todas las personas a tomar parte en la conducción de los asuntos públicos. En ese sentido, será también crucial construir confianza pública en el hecho de que esos recursos están siendo bien usados, por ejemplo, aumentando la participación y la supervisión pública de la preparación del presupuesto y del gasto”. (párr. 52)

“El abuso tributario y las prácticas tributarias injustas erosionan la confianza en el gobierno, mientras que los Estados que no dependen de las contribuciones tributarias (sino, por ejemplo, de los ingresos provenientes de los recursos naturales) tienden a mostrar niveles menores de ... participación en los asuntos públicos”. (párr. 51)

“La distribución del ingreso y su gestión a través de la tributación tiene también una relación clave con la democracia. Las disparidades crecientes de ingreso pueden producir sociedades polarizadas y fragmentadas, lo que puede finalmente conducir a la alienación y al desasosiego social”. (párr. 53)

Hacer que la política tributaria rinda cuentas

“Históricamente, la formación de Estados que rindan cuentas y sean eficientes ha estado estrechamente ligada al surgimiento de sistemas tributarios. Las políticas fiscales pueden estimular la construcción del Estado y promover la ciudadanía, afectar el nivel y la calidad de la participación de las personas en los asuntos públicos y fortalecer la rendición de cuentas y la capacidad del Estado”. (párr. 51)



El vínculo entre rendición de cuentas y tributación es inextricable (Cuadro 2): “En la misma línea, en la medida en que un Estado más dependa de la movilización de recursos domésticos, en lugar de externos, para su financiamiento, más podrá desarrollar estrategias y políticas de desarrollos sostenibles que respondan a las necesidades de sus ciudadanos y rindan cuentas a ellos”. (párr. 52)

La transparencia y el acceso a la información en la política tributaria

“La población debe tener acceso a toda la información pertinente en un formato accesible y comprensible”. (párr. 22)

El acceso a la información es un requisito previo para el ejercicio efectivo del derecho a la participación. (Cuadro 3)

Ramificaciones para los incentivos fiscales

“Las políticas fiscales (incluyendo, por ejemplo, los incentivos fiscales otorgados a los inversores extranjeros) deben ser susceptibles de revisión judicial y los funcionarios públicos deben rendir cuentas por decisiones al respecto que pongan en peligro el disfrute de los derechos humanos. Además deben ponerse en práctica mecanismos accesible de reclamación y reparaciones”. (párr. 23)

Los incentivos fiscales tienen además “consecuencias significativas para el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, ya que a menudo se negocian en secreto entre el gobierno y la empresa en cuestión, lo que alienta la corrupción y debilita la gobernanza”. (párr. 65)

Vías de impugnación para la falta de cumplimiento de cualquiera de las exigencias normativas de los incentivos fiscales contribuirían a fortalecer la rendición de cuentas en la concesión de incentivos fiscales⁴.

Ramificaciones para la tributación de los recursos naturales

El derecho a disfrutar de una justa parte de los beneficios financieros y sociales que pueden ofrecer los recursos naturales exige “garantizar la

participación, el acceso a la información y altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos naturales. Cuando se ven involucrados pueblos indígenas, el Estado tiene obligaciones adicionales y específicas, que incluyen garantizar el consentimiento libre, previo e informado en cualquier decisión relacionada con el uso de sus tierras”. (párr. 18)

CUADRO 3

El papel del acceso a la información en facilitar la generación participativa de políticas tributarias

“El derecho de las personas a acceder a la información fiscal y financiera detallada, confiable, periódica y desagregada está fuertemente restringido en muchos países, en especial la información financiera necesaria para erradicar los flujos financieros ilícitos, detener la captura empresarial de los procesos de desarrollo y detectar otros abusos tributarios, tales como los gastos tributarios inútiles para la sociedad. Este vacío fundamental en la información fiscal agrava y refuerza la falta de una participación efectiva, significativa e institucionalizada de los grupos sociales y los países más débiles en el diseño, la implementación y el monitoreo de la política fiscal. Cuando ocurren, a menudo las consultas meramente simbólicas toman el lugar de la participación significativa, con poco o ningún impacto en la toma de decisiones”¹¹.

“Los contribuyentes deben tener una clara comprensión de (a) la base legal de sus obligaciones tributarias, (b) la cantidad de los tributos recaudados y sobre quién y (c) como se usan los impuestos. La transparencia no solo significa anunciar la legislación tributaria y el total de la recaudación – significa brindar educación tributaria de manera activa y ofrecer información detallada a los contribuyentes sobre el ingreso recaudado, de quién y vincular la recaudación, tan directamente como sea posible, a los programas de gasto público”¹².

...la tributación puede transformarse en un catalizador para la participación pública activa entre los ciudadanos y para mejorar la gobernanza a largo plazo.



“El derecho a la participación en las decisiones relativas a los recursos naturales se viola a menudo, en especial cuando tiene que ver con tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas”. (párr. 70)

Preguntas para reflexionar

- ¿Permiten los procesos de toma de decisiones sobre los ingresos públicos, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación (por ejemplo, códigos tributarios o asignación de presupuestos), la existencia de mecanismos de participación pública efectivos y significativos? ¿Qué tan inclusivos son, en especial en lo que concierne a los segmentos más pobres y vulnerables de la población? En cuanto a la tributación de los recursos naturales, ¿qué características tienen los mecanismos para la participación de aquellos afectados por su explotación?
- ¿Implementa el Estado medidas de capacitación para posibilitar una participación más amplia? ¿Quiénes participan usualmente?
- ¿Tiene la población acceso a la información suficiente sobre ingresos y gastos como para poder participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones tributarias?
- ¿Son las políticas fiscales (por ejemplo, concesiones de incentivos fiscales) susceptibles de una revisión judicial cuando no cumplan con las garantías en materia de derechos humanos?

Nota al pie

- ¹ A /HRC /26/28, 22 de mayo de 2014 (disponible en <http://www.rightingfinance.org/?p=1195>).
- ² Entre otros instrumentos que consagran el derecho a la participación están: la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21 y 27), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13.1 y 15.1), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 7, 8, 13(c) y 14.2), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5(e)(vi)), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 12 y 31) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 3(c), 4.3, 9, 29 y 30).
- ³ Budget Advocacy Network 2011. Building a Fair, Transparent and Inclusive Tax System in Sierra Leone.
- ⁴ Véase también la segunda herramienta de cabildeo de esta serie: “Máximos recursos disponibles, no regresión y niveles mínimos esenciales en política tributaria”.
- ⁵ Moore, Mick 2007. How Does Taxation Affect the Quality of Governance? IDS Documento de trabajo 280. Abril.
- ⁶ Oxfam 2014. Working for the Few: Political Capture and Economic Inequality. Documento informativo No. 178. Enero.
- ⁷ Ib.
- ⁸ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI 2015. Política Fiscal: expresión de poder de las élites centroamericanas.
- ⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2018. Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices.
- ¹⁰ Prichard, Wilson 2009. The Politics of Taxation and Implications for Accountability in Ghana 1981–2008. IDS Documento de trabajo 330.
- ¹¹ Center for Economic and Social Rights and Christian Aid 2014. A Post-2015 Fiscal Revolution. Mayo.
- ¹² Véase la Nota al pie 3.

