

Bogotá, Colombia. 14 de marzo de 2024

Sr. Ramy Youseff

Presidente del Comité Ad Hoc para la redacción de los Términos de Referencia para una Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional

Asunto: Aportes para el trabajo del Comité de la Convención Fiscal de las Naciones Unidas

1. Consideraciones generales

La plena realización de los derechos humanos exige la existencia de instituciones sólidas que administren, asignen y utilicen los recursos públicos de manera transparente, participativa y responsable. Este principio se fundamenta en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹, que reconoce la importancia de maximizar la movilización de recursos disponibles como un paso crucial hacia la realización progresiva de los derechos humanos.

En el marco de la convocatoria abierta de aportaciones para la primera sesión sustantiva del Comité Ad Hoc para la Elaboración de Términos de Referencia (ToRs) para un Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional (en adelante, el Convenio Marco), desde el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)², creemos que el objetivo primordial es buscar la movilización óptima de los recursos de los Estados para fortalecer sus ingresos mediante una recaudación tributaria eficiente que permita avanzar hacia la plena realización de los derechos humanos.

¹ United Nations (1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

² Ver: <https://www.dejusticia.org/>

En este contexto, promover la cooperación fiscal internacional implica garantizar equidad, transparencia y progresividad de los sistemas tributarios, así como combatir los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos. Al alcanzar estos objetivos, no solo se contribuye a reducir la desigualdad dentro y entre los países, sino que también se facilita la movilización de financiamiento necesario para que los gobiernos cumplan con sus compromisos internacionales. Esto incluye no solo los relacionados con los derechos humanos, sino también aquellos vinculados a la protección ambiental, la igualdad y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2. Elementos estructurales de la convención marco

Existen numerosos temas relevantes que podrían ser incluidos en una Convención Marco, como la distribución de las competencias tributarias entre jurisdicciones, las responsabilidades en relación con el intercambio de información, los intereses de los países de ingresos bajos y medios respecto al financiamiento del cambio climático y la persecución de la evasión y elusión fiscal. Sin embargo, todos estos aspectos convergen en un desafío transversal: **la lucha contra los flujos financieros ilícitos para contar con los recursos que permitan hacer frente a las necesidades de los Estados como las relacionadas con el cambio climático.**

En muchos países del sur global, la evidencia ha revelado que la falta de capacidad para reducir los flujos ilícitos obstaculiza la movilización de los recursos disponibles. Y en varias instancias, esta situación no requiere adquirir recursos adicionales, sino aprovechar de manera más eficiente las capacidades existentes de los Estados³.

2.1. Elementos sustantivos:

(i) Obligaciones extraterritoriales de los Estados:

Esta es una cuestión que se ha ido consolidando como uno de los desarrollos jurisprudenciales por parte de las instancias internacionales de derechos humanos, en especial por los órganos de tratados de

³ Abugre, C., Cobham, A., Etter-Phoya, R., Lémissier, A., Meinzer, M., Monkam, N., & Mosioma, A. (2019). Vulnerability and Exposure to Illicit Financial Flows risk in Africa. *Tax Justice Network, August, 20*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3440066

Naciones Unidas, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)⁴.

La idea esencial es que los Estados, conforme a los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, deben contribuir al logro de los propósitos de las Naciones Unidas, uno de los cuales es la vigencia en el mundo de los derechos humanos. Por consiguientes los Estados tienen la responsabilidad no solo de respetar y contribuir a la garantía de los derechos humanos en su territorio, sino también fuera de él.

Adicionalmente, el PIDESC establece que, para lograr progresivamente el pleno goce de los derechos sociales, los Estados se comprometen a la adopción de medidas “tanto a nivel individual como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga”⁵. Esto significa no sólo que cada Estado puede recurrir a esa cooperación internacional, cuando sus recursos sean insuficientes, sino que, dentro de ciertos límites, los otros Estados más poderosos tienen un cierto deber de cooperación para que los Estados menos desarrollados puedan lograr la plena realización de los derechos de su población.

En consecuencia, los Estados deben colaborar activamente con otros países y organizaciones para fortalecer la integridad del sistema financiero internacional. Una medida fundamental es establecer obligaciones de intercambio de información sobre las personas y empresas que operan dentro de sus jurisdicciones, como la que reposa en el registro de beneficiarios finales. También se deben establecer rendiciones de cuentas sobre tratados y acuerdos fiscales, gastos fiscales y tasas nominales y efectivas de tributación⁶ especialmente de las multinacionales.

⁴ General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities. Un Symbol: E/C.12/GC/24

⁵ United Nations (1966). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Art. 2, paragraph 1.

⁶ Ryding, T. (2022). Proposal for a United Nations Convention on Tax. Page 14. <https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/2852/attachments/original/1654678410/un-tax-convention-final.pdf?1654678410>

(ii) Control de la competencia a la baja impositiva:

El traslado de beneficios por parte de las corporaciones multinacionales hacia subsidiarias en jurisdicciones con bajos impuestos o secreto es una de las mayores fuentes de flujos financieros ilícitos⁷.

Varias instancias internacionales de derechos humanos de la ONU, como el Comité de DESC, así como el Comité de Derechos del Niño, han concluido que la competencia a la baja tributaria constituye una violación de las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos humanos⁸. La forma más extrema y perniciosa de estas estrategias de competencia a la baja tributaria se manifiesta en los llamados paraísos fiscales. Estos son lugares que no solo imponen tasas impositivas mínimas, casi inexistentes, sino que también promueven el secreto bancario y muestran reluctancia para cooperar con otros países en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Esto, a su vez, facilita el lavado de ganancias derivadas de actividades criminales, exacerbando así los desafíos asociados con la justicia fiscal a nivel global⁹.

En este contexto, los ToRs deben considerar como la lucha contra los paraísos fiscales y la competencia a la baja tributaria como aspectos sustantivos. Esto podría lograrse mediante la implementación de una tarifa mínima corporativa global sobre las ganancias, que todas las multinacionales estén obligadas a pagar en los lugares donde operan. Dicha tarifa debería ser equitativa y justa, de manera que no solo beneficie a los países más ricos, sino que también promueva la equidad fiscal a nivel mundial.

(iii) Progresividad tributaria para combatir el cambio climático:

Según un estudio del World Inequality Lab¹⁰, el 10% más rico del mundo es responsable de la mitad de las emisiones de carbono planetarias,

⁷ Union Commission/United Nations Economic Commission for Africa (2015). Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/22695/b11524868.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

⁸ General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities. Paragraph 37. Un Symbol: E/C.12/GC/24

⁹ Uprimny, R. (2022). Por una justicia tributaria global. <https://www.dejusticia.org/column/por-una-justicia-tributaria-global/>

¹⁰ Chancel et al. (2023). Climate inequality report 2023, fair taxes for a sustainable future in the global south. <https://wid.world/news-article/climate-inequality-report-2023-fair-taxes-for-a-sustainable-future-in-the-global-south/>

mientras que la mitad más pobre de la población apenas contribuye con el 12 % del total global, lo que equivale a una media de 1,6 toneladas de carbono por persona. Estos hallazgos resaltan una marcada desigualdad en las contribuciones al problema climático. Y en respuesta a esto, Chancel propone la implementación de impuestos ecológicos progresivos basados en la riqueza.

En respuesta a la urgencia climática, será necesario que dentro de los ToRs se plantee como objetivo implementar medidas de impuestos globales progresivos que aborden el problema del cambio climático que afecta todos los países. Al establecer este tipo de medidas, se podría garantizar que aquellos que más contribuyen a la crisis climática asuman una carga proporcionalmente mayor, mientras se protege a los sectores más vulnerables de los Estados. Este enfoque no solo promovería la equidad económica y lucharía contra la pobreza¹¹, sino que también ofrecería incentivos para la innovación tecnológica y la adopción de políticas ambientales responsables a nivel global.

2.2. Elementos procedimentales

(i) Foro intergubernamental equitativo:

“Los Gobiernos deben crear mecanismos de gobernanza nacional sólidos y coordinados que refuercen de manera eficiente la integridad financiera para el desarrollo sostenible, además de publicar evaluaciones nacionales de su propio desempeño”¹². Por esto, es importante el establecimiento de un foro intergubernamental globalmente inclusivo que pueda reunir las diversos estados del sistema global, para crear normas equitativas en materia tributaria y solucionar los problemas de coordinación y sobrecarga¹³.

Actualmente, el proceso de elaboración de normas y estándares fiscales internacionales está mayormente liderado por la OCDE y el G20, quienes han desarrollado dos marcos importantes para abordar la cooperación

¹¹ De Schutter, O., Lusiani, N. J., & Chaparro, S. (2021). Re-righting the international tax rules: operationalizing human rights in the struggle to tax multinational companies. *Human Rights and Economic Policy Reform*, 124-152.

¹² Financial, Accountability, transparency & Integrity [FACTI] (2021). Report of the High-Level Panel on International Financial Accountability, Transparency and Integrity for Achieving the 2030 Agenda. Page 12. https://factipanel.org/docpdfs/FACTI_Panel_Report.pdf

¹³ Ibid.

fiscal: el Marco Inclusivo sobre la erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS) y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales. Sin embargo, la participación de los países en la negociación y elaboración de estos marcos está condicionada a la implementación de los estándares y normas subyacentes, lo que ha excluido a los países en desarrollo.

(ii) Mecanismo para transparencia de la información:

La implementación de un mecanismo estandarizado que asegure el acceso equitativo a la información de manera desagregada y completa¹⁴ para todas las partes signatarias de la Convención es crucial para fomentar la transparencia y la cooperación internacional en materia tributaria. Este enfoque busca eliminar la dependencia de acuerdos bilaterales y garantizar que todos los países, sin importar su poder económico, tengan igualdad de condiciones en el intercambio de información.

Este mecanismo estandarizado, no solo promoverá la exposición de los acuerdos fiscales de todas las naciones, sino que también facilitará las negociaciones multilaterales y ayudará a prevenir la evasión fiscal y los flujos ilícitos, a través del acceso a información que reposa en registros como el de beneficiarios finales. Esto permitiría conocer los verdaderos propietarios de organizaciones y sus tributos efectivos y facilitaría a las autoridades el rastreo y la mitigación de actividades financieras ilícitas, fomentando así prácticas empresariales éticas y responsables.

(iii) Un mecanismo idóneo de solución de disputas:

Será necesario un mecanismo de resolución de disputas a través de canales diplomáticos y con autoridades competentes¹⁵, que garantice el trato igualitario, la participación equitativa de todos los Estados parte y que tome en cuenta las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Esto permitiría garantizar una interpretación y aplicación uniforme de las disposiciones acordadas en el Convenio Marco,

¹⁴ Initiative for human rights in fiscal policy (2021) Principles for Human Rights in Fiscal Policy. Page. 34

https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf

¹⁵ Ryding, T. (2022). Proposal for a United Nations Convention on Tax. Page 14.

<https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/2852/attachments/original/1654678410/un-tax-convention-final.pdf?1654678410>

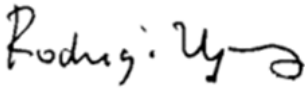
lo que contribuiría a fomentar la cooperación y la confianza entre los países.

(iv) Mecanismos de monitoreo y evaluación:

Esto permitiría identificar áreas donde el convenio podría ajustarse para abordar mejor los desafíos fiscales globales relacionados con la lucha de los flujos financieros ilícitos. De otro lado la divulgación de los resultados del monitoreo y evaluación, promoverían la transparencia en la implementación del convenio, lo que a su vez fomentaría la confianza entre los países miembros.

Quedamos a su disposición si desea recibir más información y contribuciones.

Atentamente;



Rodrigo Uprimny
Coordinador
Línea de Justicia fiscal
ruprimny@dejusticia.org



Mariana Matamoros
Investigadora principal
Línea de Justicia Fiscal
mmatamoros@dejusticia.org