

UNIDOS POR UN NUEVO PACTO FISCAL

*Construyendo una hoja de ruta para
América Latina y el Caribe*

Agradecimientos

Este documento es producto de una colaboración entre Tax Justice Network, Iniciativa Global por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (GI-ESCR), la Iniciativa por los Derechos Humanos en la Política Fiscal, y Oxfam.

Su redacción inicial estuvo a cargo de Eva Danzi, con la colaboración de Sergio Chaparro, Luke Holland, Vicente Silva y Magdalena Sepúlveda. Ha contado con los valiosos comentarios y contribuciones de Oxfam, y organizaciones que integran la Iniciativa por los Derechos Humanos en la Política Fiscal: la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Center for Economic and Social Rights (CESR) el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia), Fundar- Centro de Análisis e Investigaciones.

Índice

5	I. Introducción
5	II. Principios de derechos humanos en las negociaciones fiscales internacionales
6	1. Obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles
7	2. Obligación de buscar y ofrecer asistencia y cooperación internacional
7	3. Otros principios y normas de derechos humanos
8	3.1 Igualdad y no discriminación
8	3.2. Transparencia, participación y rendición de cuentas
9	III. Arquitectura fiscal internacional a la luz de los principios de derechos humanos
9	1. Proceso de la OCDE: solución BEPS basada en dos pilares
10	2. ¿Son el Primer y el Segundo Pilar inclusivos y justos para todos los países, y respetuosos de los principios de derechos humanos?
11	IV. Una oportunidad de oro para América Latina y el Caribe: crear un bloque fiscal regional
13	V. Recomendaciones basadas en derechos para el pacto fiscal latinoamericano
20	Bibliografía



Foto: Jeffrey Arguedas, EFE

I. Introducción

América Latina y el Caribe se enfrentan actualmente a múltiples crisis que tienen un profundo impacto en el panorama socio económico, ambiental y político de la región. Estas no son crisis aisladas, sino que están interrelacionadas y sus efectos son especialmente graves para las poblaciones marginadas. Ahora más que nunca, la región necesita recursos para invertir en servicios públicos, reducir las desigualdades y garantizar la transición a una economía basada en derechos que proteja el planeta y las futuras generaciones. Sin embargo, estos recursos no siempre están disponibles. Según los últimos estudios, se estima que América Latina pierde un 1,5 % de su PIB regional en flujos financieros ilícitos y el 27% de su riqueza total es mantenida por sus élites en guaridas fiscales. Empeorando la situación de concentración de riqueza, durante la pandemia, entre marzo 2020 y noviembre 2022, la riqueza de los millonarios de la región aumentó en un 21%, un crecimiento 5 veces más rápido que el PIB de la región durante el mismo periodo (+3,9)¹.

Los Estados tendrán que revertir la tendencia de las últimas décadas basadas en políticas de austeridad y aumentar los ingresos a través de políticas fiscales progresivas. Si bien las reformas fiscales deben implementarse a nivel nacional, el desafío de prestar servicios públicos de calidad, asegurar los derechos humanos en condiciones de igualdad y descarbonizar la economía requiere un mayor esfuerzo de cooperación regional, así como una estructura fiscal internacional que combata el abuso fiscal. Poner a tributar a las grandes corporaciones que no contribuyen con los impuestos que les corresponden y abordar la extrema concentración de riqueza son puntos de partida fundamentales para abordar los actuales desafíos y crear una sociedad más justa tras la pandemia del COVID-19.

En el contexto de las discusiones en torno a la primera Cumbre Latinoamericana y del Caribe

para una tributación global, inclusiva, sostenible y equitativa, este informe reconoce el vínculo entre la política fiscal y las obligaciones internacionales de derechos humanos y utiliza este marco como hoja de ruta para abordar los retos fiscales y económicos que enfrenta la región. Sostiene que, debido a los fracasos de un sistema fiscal internacional obsoleto y las limitaciones del Marco inclusivo BEPS de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (y del reciente acuerdo basado en dos pilares para reformar la tributación internacional), se necesita un bloque latinoamericano cohesionado para enfrentar con mayor peso las negociaciones fiscales globales, así como un conjunto de políticas fiscales compartidas. Por último, con el objetivo de contribuir al debate en curso sobre el tema, el documento ofrece diferentes alternativas que América Latina y el Caribe podría considerar para comenzar a construir una hoja de ruta en materia de cooperación fiscal para hacer realidad los derechos, promover la equidad y transitar hacia una economía sostenible.

II. Principios de derechos humanos en las negociaciones fiscales internacionales

A la hora de pensar en las políticas fiscales en general, y las impositivas en particular, es importante reflexionar sobre los objetivos que deben perseguir esas políticas. En este documento, asumimos que una de las finalidades fundamentales de la política fiscal debe ser la realización de los derechos humanos². Reforzar de manera explícita esta conexión entre política fiscal y derechos humanos es especialmente importante en América Latina y el Caribe por varias razones. Primero, por las deudas históricas que tiene la región en asegurar el acceso a los derechos en condiciones de igualdad real. Además, los derechos humanos

tienen un papel central en las constituciones de la región -que, de hecho, en muchos casos contienen compromisos específicos vinculados con sus sistemas tributarios³. Los países de la región son también pioneros en la ratificación de una variedad de instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto regionales como internacionales, que tienen implicaciones concretas para la toma de decisiones en materia fiscal⁴. Finalmente, que las políticas fiscales se perciban como un instrumento efectivo para garantizar los derechos humanos contribuye a activar un círculo virtuoso en el que la ciudadanía recobra la confianza en sus instituciones y está más dispuesta a pagar impuestos, lo cual a su vez refuerza la capacidad de los Estados de proveer servicios públicos de calidad.

Con la ratificación de los principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas (ONU), los Estados parte están sujetos a una matriz de normas y directrices en materia de derechos humanos que les obliga a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todas las personas⁵. La obligación de respetar significa que deben abstenerse de actuar de una forma que socave el disfrute de los derechos de las personas. Por ejemplo, los Estados no deben destinar fondos a políticas que afecten negativamente los derechos⁶. La obligación de proteger establece que los Estados deben evitar que terceros, como empresas privadas u organismos internacionales, actúen de una forma que socave el disfrute de los derechos de las personas. En materia fiscal, por ejemplo, los Estados deben abstenerse de otorgar incentivos a quienes no cumplan sus responsabilidades en materia de derechos humanos o incurran en actos de corrupción⁷. La obligación de garantizar exige que los países tomen medidas jurídicas, presupuestarias y administrativas, entre otras, a fin de crear las condiciones necesarias para asegurar el disfrute de los derechos humanos.

Tal como lo ha manifestado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las normas

y directrices en materia de derechos humanos son “plenamente aplicables a la política fiscal” y deben incorporarse en todo el ciclo de políticas «desde la preparación de los presupuestos y códigos fiscales o la asignación de gastos hasta el seguimiento y la evaluación de los resultados»⁸. En este sentido, cabe resaltar, por ejemplo, que las políticas fiscales aparentemente neutras en cuanto al género, a menudo, tienen impactos diferenciados que menoscaban los derechos de las mujeres y niñas y otros grupos discriminados. Es fundamental entonces preguntarse por los posibles impactos de las políticas fiscales sobre distintos grupos poblacionales, y corregir sus posibles sesgos discriminatorios implícitos. Las secciones que siguen resumen las normas de derechos humanos que mayor importancia tienen a la hora de repensar las políticas fiscales de la región.

1. Obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles

La obligación de utilizar «el máximo de los recursos disponibles» para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales es una de las piedras angulares en la relación entre derechos humanos y política fiscal. Por ejemplo, el artículo 2, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), ratificado por 171 países, exige a los Estados partes que adopten medidas individuales y a través de la cooperación internacional para generar «el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente el pleno ejercicio de los derechos que se reconocen en el presente Pacto»⁹. En particular, el principio del máximo de los recursos disponibles requiere tener en cuenta los esfuerzos gubernamentales para generar ingresos a través de la tributación¹⁰.

En los últimos años, los organismos autorizados de derechos humanos han articulado la obligación de adoptar medidas y destinar el máximo de los recursos disponibles como una obligación para

movilizar recursos públicos. Esto significa que, por un lado, los Estados deben aprovechar plena y eficientemente los recursos públicos existentes, pero en caso de ser necesario para la garantía de los derechos también deben incrementar la disponibilidad de recursos. Esto pueden hacerlo, por ejemplo, movilizandolos recursos que se pierden producto de la evasión y la elusión fiscal, por la subutilización de impuestos directos progresivos, o por gastos tributarios mal diseñados.

Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) abordó la cuestión directamente en su observación general sobre empresas y derechos humanos en 2017 (Observación General n.º 24 del 23 de junio de 2017). El Comité de los Derechos del Niño (CDN) también prestó más atención a la movilización de recursos nacionales, tal y como se refleja en su Observación General n.º 19 (2016) sobre presupuestos públicos para garantizar los derechos de los niños y niñas¹¹. En la observación, el CDN aclara que los «presupuestos» incluyen «la movilización de ingresos públicos, la asignación presupuestaria y los gastos de los Estados»¹².

2. Obligación de buscar y ofrecer asistencia y cooperación internacional

Las obligaciones de asistencia y cooperación internacional son la base jurídica para considerar que los «recursos disponibles» no se limitan a los que hay disponibles en un país, sino que incluyen los que la comunidad internacional puede movilizar a través de la cooperación y la asistencia internacional. El trabajo de los organismos de supervisión de tratados, como el Comité DESC¹³, el Comité CDN¹⁴ y varios procedimientos especiales de la ONU también ha venido a confirmar esto¹⁵.

En relación con la cooperación internacional, los organismos de derechos humanos han hecho varias recomendaciones. Por ejemplo, han

señalado que «una interpretación contemporánea de las obligaciones existentes de cooperación y asistencia internacional» necesita pasar del «énfasis anticuado en la soberanía fiscal a una concepción más moderna de cooperación fiscal internacional en una economía mundial globalizada e interdependiente»¹⁶. También se ha señalado que los Estados deben adoptar medidas de forma conjunta y coordinada contra la evasión fiscal a nivel mundial como parte de sus obligaciones de derechos humanos nacionales y extraterritoriales, además de su deber de proteger a las personas de violaciones de derechos humanos de terceros, incluidas las corporaciones transnacionales¹⁷.

En el contexto de las negociaciones fiscales internacionales de las que hacen parte los países de la región, los principios del máximo de los recursos disponibles y la obligación de cooperación internacional¹⁸ imponen a los Estados el deber de colaborar a nivel regional e internacional para recaudar lo suficiente y realizar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales. Por su parte, la dimensión extraterritorial de estas obligaciones dejan claro que las responsabilidades de los Estados partes no acaban en sus fronteras nacionales, sino que se extienden al impacto en derechos humanos fuera de los límites territoriales del Estado en cuestión¹⁹. En este sentido, facilitar la evasión fiscal o fomentar una competencia fiscal agresiva que derive en una «carrera a la baja» en la tributación de las corporaciones multinacionales son conductas incompatibles con las obligaciones de los Estados en derechos humanos²⁰. Para evitar restringir el espacio fiscal de otros Estados, los Estados deben evaluar la posible repercusión de las leyes, políticas y prácticas más allá de sus fronteras²¹.

3. Otros principios y normas de derechos humanos

También existen otros principios de derechos humanos fundamentales aplicables a la gobernanza

fiscal internacional. Por ejemplo, los principios de igualdad y no discriminación, la transparencia y el acceso a la información, la participación y la rendición de cuentas. Todos estos principios deben respetarse durante la negociación y la adopción de las políticas que podrían afectar los recursos disponibles para garantizar derechos.

3.1 IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Los Estados deben garantizar que los derechos humanos se ejerzan sin ningún tipo de discriminación. Esto es un pilar fundamental del derecho internacional de los derechos humanos que se establece en numerosas disposiciones, que comprometen a los Estados no solo a asegurar la igualdad formal sino también real o sustantiva²². Distintos organismos de supervisión de derechos humanos también han aclarado la aplicación de estos principios en las políticas fiscales.²³ En la recaudación de impuestos, el cumplimiento de estos principios puede suponer que los Estados establezcan sistemas fiscales progresivos con una fuerte capacidad redistributiva a través, incluso, de medidas de acción positiva que permitan combatir las discriminaciones existentes²⁴.

La movilización de recursos, en particular a través de la tributación progresiva, es una herramienta clave para que los Estados enfrenten la discriminación sistémica y garanticen un acceso igualitario a los derechos económicos, sociales y culturales. Algunos organismos de supervisión de derechos humanos han señalado que los sistemas fiscales hacen parte de las herramientas más importantes de que disponen los gobiernos para hacer frente a la desigualdad de ingresos²⁵. También han observado que un Estado con una base imponible muy reducida o que no haga frente a la evasión fiscal puede verse incapaz de financiar protecciones sociales o de proveer unos servicios públicos adecuados y accesibles, lo que podría crear o acentuar las desigualdades²⁶.

3.2. TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las normas de derechos humanos subrayan que los Estados deben movilizar recursos de forma transparente²⁷. La transparencia suele vincularse con el acceso a la información. También se considera una condición previa para la participación y la rendición de cuentas. El enfoque basado en los derechos humanos requiere que los Estados debatan sobre las opciones fiscales abiertamente, eviten tomar decisiones tecnocráticas a puerta cerrada y, en su lugar, fomenten una mayor transparencia y participación²⁸.

Por ejemplo, en 2014, la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos subrayó que “los procesos de toma de decisiones en cuanto a los ingresos fiscales y públicos deben, por tanto, basarse en la total transparencia y en el diálogo nacional más amplio posible, con una participación eficaz y significativa de la sociedad civil y de quienes se verán directamente afectados por dichas políticas, incluidas las personas que viven en situación de pobreza. Las políticas fiscales deben estar sujetas al escrutinio de la población durante las fases de diseño, implementación y evaluación, y deben identificar de forma transparente los distintos intereses. Esto requiere la creación de capacidades y el fomento de la alfabetización en materia de fiscalidad en la población. La población debe tener acceso a toda la información relevante en un formato accesible y comprensible y deben facilitarse todos los mecanismos inclusivos para garantizar que participen activamente en la concepción de las opciones de políticas más apropiadas”²⁹. También se ha señalado que los gobiernos deben animar a las organizaciones independientes y las instituciones académicas a desarrollar políticas alternativas y llevar a cabo evaluaciones de todas las opciones y el impacto social de las medidas propuestas³⁰.

Finalmente, los derechos humanos son inseparables del principio de rendición de cuentas³¹. Los

mecanismos de rendición de cuentas deben ser accesibles, transparentes, eficaces y con perspectiva de género³². Para garantizar la rendición de cuentas, las políticas fiscales, incluidos, por ejemplo, los incentivos fiscales que se conceden a los inversores extranjeros, deben estar abiertas a la supervisión judicial y los responsables de política deben rendir cuentas por las decisiones que pongan en peligro el disfrute de los derechos humanos. Además, el deber de rendición de cuentas exige en muchos casos que los Estados realicen evaluaciones del impacto sobre los derechos humanos que tienen sus decisiones de política fiscal³³.

III. Arquitectura fiscal internacional a la luz de los principios de derechos humanos

El sistema fiscal internacional, cuyos pilares se definieron hace más de un siglo, se ha visto sometido a una enorme presión debido a la intensificación de la competencia fiscal (también conocida como «competición a la baja»), la digitalización de la economía y el traslado de beneficios transfronterizo de las empresas multinacionales a las guaridas fiscales. Durante los últimos 60 años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un órgano intergubernamental compuesto por las economías más avanzadas del mundo, ha sido el principal organismo dotado del conocimiento técnico y el poder de toma de decisión para fijar normas y directrices fiscales internacionales. Esto ha dado como resultado la creación de normas desiguales que benefician principalmente a los países de mayor ingreso y no reconocen el papel que juegan dichos países al facilitar los flujos financieros ilícitos que perjudican a los países de ingresos bajos y medios³⁴. Esta brecha entre países, y la falta de consideración de los impactos que la facilitación de las prácticas fiscales abusivas por parte de algunos países tiene sobre los derechos

de las poblaciones de otros países se encuentra en tensión con las obligaciones extraterritoriales, de cooperar y de proteger los derechos humanos contra las acciones de terceros.

La falta de inclusión también ha derivado en un multilateralismo insuficiente y la consiguiente incapacidad de dar respuestas eficaces a la evasión y la elusión fiscal transnacional.

En Latinoamérica, tal sistema fiscal internacional obsoleto, ha tenido consecuencias devastadoras en la capacidad de los Estados para recaudar ingresos suficientes y movilizar el máximo de los recursos disponibles para la garantía de derechos humanos. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la evasión fiscal en Latinoamérica y el Caribe se acerca a los 300 mil millones de USD, lo que equivale al 6,1 % del PIB de la región³⁵. Por su parte, los países de la región pierden 93 mil millones de USD al año en términos de recaudo por los abusos fiscales transnacionales, un 1,5 % del PIB de Latinoamérica³⁶. Algunas investigaciones estiman que el 27 % de la riqueza de Latinoamérica se encuentra en guaridas fiscales³⁷. Estas prácticas fiscales abusivas tienen efectos negativos en la legitimidad de los gobiernos y el disfrute de los derechos humanos, a la vez que contradicen el compromiso con la igualdad substantiva que promueven las obligaciones internacionales ya reseñadas (no solo porque benefician específicamente a quienes concentran la mayor parte de los ingresos y la riqueza, sino porque detraen fondos necesarios para asegurar los derechos de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, como las mujeres, los pueblos indígenas o las comunidades afrodescendientes y las rurales).

1. Proceso de la OCDE: solución BEPS basada en dos pilares

La intensificación de la globalización y la digitalización de la economía que ha caracterizado

las últimas décadas ha tenido profundas implicaciones en la tributación. Hasta hace poco, las normas fiscales internacionales se habían diseñado, en gran parte, para lidiar con las empresas tradicionales que tienen establecimientos físicos en los países de los mercados en los que desarrollaban su actividad.

Ante la preocupación por los exorbitantes niveles de abuso fiscal transfronterizo de las empresas multinacionales, se creó la iniciativa «erosión de la base imponible y traslado de beneficios» (BEPS, por sus siglas en inglés) de la OCDE en 2013. En octubre de 2021, 138 países agrupados bajo el paraguas del «marco inclusivo» de la OCDE llegaron a un acuerdo fiscal internacional, enmarcado por diversas crisis a respecto de su legitimidad y eficiencia, con el objetivo de frenar «la competencia a la baja», donde los países compiten por atraer inversión reduciendo sus bases impositivas a las empresas.

El acuerdo se compone de dos pilares. El Primer Pilar consiste en una reasignación limitada de los derechos de imposición sobre los beneficios que ostentan las principales empresas multinacionales del mundo (es decir, las empresas con una facturación mundial anual de más de 20 mil millones de euros) en favor de los países de mercado: o sea, los países donde venden sus productos o servicios. El Segundo Pilar propone un tipo impositivo mínimo mundial para las empresas multinacionales con una facturación mundial que supere los 750 millones de euros para evitar que trasladen beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación.

2. ¿Son el Primer y el Segundo Pilar inclusivos y justos para todos los países, y respetuosos de los principios de los principios de derechos humanos?

El acuerdo sobre el enfoque de dos pilares supone un paso en la dirección correcta para cambiar la narrativa hacia un sistema fiscal internacional

más justo, sobre todo, porque representa un reconocimiento mundial sobre la necesidad de abordar la competencia a la baja. Sin embargo, la ambición y el alcance del acuerdo son insuficientes. El acuerdo ha sido ampliamente criticado por ser poco inclusivo, y por no reflejar las necesidades de los países de ingresos bajos y medios³⁸. De hecho, al darle prioridad a la tributación del «lugar de residencia» en lugar del «lugar de origen», el acuerdo está diseñado para favorecer a los países de mayor ingreso donde están las sedes de las empresas multinacionales por encima de aquellos países en los que se desarrollan sus actividades. Además, las negociaciones internacionales no fueron acompañadas de la publicación de los datos sobre el impacto que tendría la propuesta sobre la recaudación de impuestos en el Sur Global. Las simulaciones independientes no prevén unas ganancias significativas en términos de recaudo, en especial para los países de ingresos medios y bajos (los que más urgentemente necesitan ampliar su espacio fiscal para implementar sus compromisos vigentes en materia de derechos humanos)³⁹.

Con respecto al Primer Pilar, sus debilidades se centran en el número de empresas multinacionales que abarca, las exclusiones de sectores claves y su excesiva complejidad. El alto umbral de facturación de 20 mil millones de euros en ventas y el hecho de que se excluyan sectores como las finanzas y las industrias extractivas significa que solo se verían afectadas entre unas 100 y 200 multinacionales. El acuerdo promete aliviar la presión que sufren los países de menores ingresos para ofrecer incentivos fiscales excesivamente generosos con el fin de atraer la inversión extranjera, pero excluye de su aplicación a sectores en los que estas presiones se manifiestan de forma más notoria. El acuerdo excluye también a organizaciones no gubernamentales, fondos de pensiones y fondos de inversión que sean la sociedad matriz última (SMU) de un grupo de empresas multinacionales, así como a las sociedades holding utilizadas por estos. Además, el Primer Pilar solo abarca el 10% del 25%

del total de beneficios mundiales (los denominados «beneficios residuales») —lo que limita la capacidad de los Estados para movilizar recursos. Esto da como resultado un sistema sumamente complejo. Estas preocupaciones se plasmaron en los llamamientos de la sociedad civil y del South Centre⁴⁰ para distribuir los beneficios de la tributación de forma que se reflejase la actividad real de la empresa, medida según una serie de variables, como las ventas, los beneficios y el capital, en lugar de privilegiar a los países en los que las multinacionales tengan sus sedes⁴¹.

Las críticas al Segundo Pilar tienen que ver con el hecho de que un impuesto mínimo mundial del 15 % es muy bajo y no reduce el incentivo financiero para que las empresas multinacionales trasladen sus beneficios a guaridas fiscales. Algunas guaridas fiscales tienen tasas impositivas corporativas similares y la tasa impositiva media en la mayor parte del mundo supera el 15%.

Además, el mecanismo incluye una disposición que permite a las empresas multinacionales reducir los beneficios que estarían sujetos al impuesto mínimo global hasta un determinado porcentaje, la cual podría ser utilizada para eludir sus obligaciones si las empresas deciden mantener un cierto número de activos y empleados en guaridas fiscales⁴². Esto significa que, aunque se implemente el Segundo Pilar, las empresas multinacionales podrán pagar tasas impositivas muy bajas o no pagar ningún impuesto. Actualmente, se estima que el Segundo Pilar solo se traducirá en unos ingresos adicionales de 150 mil millones de USD en todo el mundo, mientras que con una tasa impositiva mínima del 25 %, tal y como propone ICRIT, se podrían generar 500 mil millones de USD al año, lo que contribuiría a redistribuir los recursos y financiar medidas para el desarrollo sostenible⁴³.

Las estimaciones del Observatorio Fiscal de la Unión Europea⁴⁴ y del Fondo Monetario Internacional⁴⁵ han evaluado el alcance del acuerdo de dos pilares

de la OCDE y muestran la disparidad en las nuevas recaudaciones devengadas por países de altos, medios y bajos ingresos. Estos nuevos ingresos potenciales están muy por debajo de lo necesario para que los países de ingresos bajos y medios alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y logran materializar los derechos humanos de sus poblaciones en condiciones de igualdad⁴⁶.

A pesar de estos hechos, y como se verá a continuación, las oportunidades que recientemente se han abierto para la transformación de una gobernanza fiscal internacional suponen un momento crítico para que los países de ingresos bajos y medios renegocien un acuerdo más equitativo. En este contexto, es fundamental que los países de América Latina y el Caribe cumplan sus obligaciones de derechos humanos y adopten una postura unificada para reforzar su poder de negociación en el marco de las discusiones tributarias internacionales.

IV. Una oportunidad de oro para América Latina y el Caribe: crear un bloque fiscal regional

Ante el difícil panorama macroeconómico de la región, una vía disponible para aumentar los recursos que necesitan los Estados para crear sociedades más justas y equitativas es establecer sistemas fiscales justos. Las crisis pueden motivar la transformación económica y social y existe una gran oportunidad para impulsar políticas fiscales progresivas para garantizar la agenda de género y enfrentar la emergencia climática.

Por ejemplo, se estima que la reforma fiscal aprobada en Colombia en noviembre de 2022 recaudará aproximadamente USD \$319 millones en ingresos adicionales después del primer año

de implementación, es decir, alrededor del 1.1% del PIB⁴⁷. La base de la reforma se centra en los impuestos directos sobre la renta y el patrimonio de las personas físicas, eliminación de beneficios o privilegios fiscales en algunos de los sectores, y un paquete de impuestos verdes y saludables con el objetivo de cambiar los comportamientos perjudiciales para la salud y el medioambiente.

Las reformas fiscales progresivas deben llevarse a cabo a nivel nacional, pero el reto de ofrecer servicios públicos de calidad y los derechos humanos y descarbonizar la economía necesita una estructura fiscal internacional que se tome en serio la lucha contra los flujos financieros ilícitos, la evasión y la elusión fiscal. En este contexto, hay dos oportunidades históricas para avanzar notablemente hacia un nuevo pacto fiscal en Latinoamérica y el Caribe.

La primera oportunidad surgió el 2022 a nivel internacional. En noviembre de 2022, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución⁴⁸ en la que reconoció la importancia de reforzar una cooperación fiscal internacional y llamó a iniciar debates intergubernamentales sobre una convención fiscal de forma inclusiva, legítima y transparente. Además, la Asamblea General de la ONU solicitó al Secretario General que preparase un informe en 2023 para analizar todos los instrumentos internacionales aplicables sobre cooperación fiscal y que el proceso de preparación del informe se llevase a cabo consultando a los gobiernos, a otros organismos de la ONU y a las correspondientes partes interesadas. Inicialmente, esta resolución la propuso un grupo de países africanos⁴⁹ y recoge la propuesta realizada por el Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para cumplir la Agenda 2030 (el Panel FACTI) de las Naciones Unidas⁵⁰. Además, varios procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos han acogido la resolución y subrayado que los flujos financieros ilícitos relativos

al abuso fiscal desvían recursos clave que los Estados necesitan para cumplir sus obligaciones de derechos humanos y menoscaban su capacidad para mitigar las crisis mundiales⁵¹. Asimismo, diversos grupos de la sociedad civil de todo el mundo han llamado la atención sobre la necesidad contar con una convención fiscal de la ONU a fin de garantizar un espacio de toma de decisiones sobre asuntos fiscales más democrático e inclusivo⁵². En este contexto, es crucial que los países de América Latina y el Caribe coordinen posiciones comunes en asuntos fiscales para asegurarse de que los intereses de la región están debidamente protegidos y representados en foros globales de toma de decisiones.

La segunda oportunidad surge específicamente en la región, tras el anuncio del Gobierno de Colombia durante el Foro Económico Mundial en Davos (en enero de 2023) de convocar la primera Cumbre Latinoamericana y del Caribe para una tributación global, inclusiva, sostenible y equitativa⁵³. Tanto Chile como Brasil serán coanfitriones de la Cumbre y su objetivo es crear un espacio para la cooperación regional sobre políticas fiscales que se convierta en una plataforma de toma de decisiones permanente, inclusiva y transparente. También tiene como finalidad tender puentes entre la dimensión política y la técnica y garantizar que los acuerdos comunes estén basados en evidencia y cuenten con la participación de grupos de la sociedad civil. Además, pretende fijar normas comunes aplicables a la tributación para abordar las múltiples crisis de la región. CEPAL se ha comprometido a apoyar la iniciativa y a desarrollar una estructura institucional que sirva como un foro permanente para la coordinación y el seguimiento de los acuerdos⁵⁴. Como preparación de la Cumbre, decenas de organizaciones de la sociedad civil, académicos, y representantes de movimientos sociales se reunieron en Bogotá durante la primera semana de mayo para debatir e identificar las cuestiones clave que se abordarán durante la reunión ministerial de julio. Es importante destacar que, en línea

con las consideraciones realizadas por antiguos y actuales miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU que participaron en los eventos de Bogotá, las organizaciones de la sociedad civil respaldaron firmemente la opinión de que los debates sobre cooperación fiscal deberían guiarse por las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados de la región⁵⁵.

El proceso, al que le preceden años de ausencia de un espacio de coordinación real en la región, es fundamental para crear posiciones comunes en torno a una serie de propuestas que pueden materializar los compromisos de derechos humanos y climáticos asumidos por los Estados.

V. Recomendaciones basadas en derechos para el pacto fiscal latinoamericano

La cooperación fiscal regional es esencial para responder ante el imperativo de crear un sistema fiscal internacional que haga frente a la competencia fiscal y aborde adecuadamente los desafíos de gravar la economía digital y las industrias extractivas en tiempos de crisis. La iniciativa fiscal latinoamericana impulsada por Colombia, Chile y Brasil entrega la posibilidad de sentar las bases de una agenda de cooperación regional que contribuya a reducir las desigualdades que obstaculizan el disfrute de los derechos humanos de toda la región.

A largo plazo, los países latinoamericanos deben establecer un foro permanente en el que los gobiernos, la academia y las organizaciones de la sociedad civil puedan debatir y evaluar las experiencias regionales, presentar nuevas propuestas de políticas y coordinar sus esfuerzos. Un foro de esta naturaleza permitiría materializar dos de los grandes compromisos asumidos por los Estados de la región como parte de sus obligaciones de derechos humanos: el deber de cooperar internacionalmente, y el de asegurar la participación genuina de la población en la toma de decisiones que la afectan.

A continuación, se presentan una serie de propuestas que pueden considerar los gobiernos y los diferentes actores que participen en la cumbre y eventualmente en los espacios que se deriven de ella, para avanzar hacia la construcción de un pacto fiscal de América Latina y el Caribe.

1. Cooperar para adoptar marcos constitucionales e institucionales sobre asuntos fiscales centrados en el cumplimiento de los derechos humanos

El bajo recaudo tributario que inviabiliza el adecuado financiamiento de servicios públicos, sumando a situaciones de corrupción y de ineficiencia en la provisión de servicios públicos, han contribuido a erosionar la confianza ciudadana en las instituciones públicas y a debilitar la cultura tributaria. Si bien los impuestos pueden ser un tema percibido como algo lejano por la ciudadanía, e incluso no ser queridos o aceptados, en realidad son la base del contrato social. Los impuestos son la mejor forma de financiar los servicios públicos universales, son una herramienta clave para combatir las desigualdades, y un elemento básico de cualquier pacto social entre el Estado y la ciudadanía. Por tal razón, un pacto a nivel regional pasa por recuperar el vínculo entre los impuestos y los derechos. Esto requiere que:

A. Los Estados que participen de la cumbre declaren expresamente en los documentos que deriven de aquella que sus esfuerzos en el campo de la tributación internacional deben orientarse a generar un mayor recaudo que se destine a la garantía de los derechos humanos y a transiciones justas – como la energética, y a abordar las deudas históricas de la región en materia de desigualdades y pobreza (en contraposición, por ejemplo, a continuar con la política de conceder incentivos para empresas o personas sin una evaluación real de sus impactos, como sucede frecuentemente con políticas como las zonas económicas especiales o zonas francas)⁵⁶.

B. Los procesos de toma de decisiones en materia de política fiscal se basen en información relevante sobre la movilización, la asignación y el uso de recursos públicos que se requieren para garantizar los derechos humanos prestando especial atención a los derechos de los grupos marginados, como las mujeres y niñas, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, rurales y afrodescendientes. Esto debe hacerse mediante mecanismos que aporten información de forma eficaz a la planificación macro fiscal y las medidas de cooperación fiscal, como las estimaciones periódicas de los recursos que se requieren para abordar cuestiones de derechos humanos sin resolver y los objetivos de recaudación de impuestos dirigidos al nivel regional para que sirvan de referencia en la evaluación de las medidas de cooperación contra los abusos fiscales y otras formas de flujos financieros ilícitos. Además de evaluaciones de impacto de las decisiones macroeconómicas en los derechos humanos.

C. El conocimiento y la experiencia particulares de los grupos feministas, las personas con discapacidad y las personas indígenas y afrodescendientes, entre otros, se incorpore de forma significativa al diseño de políticas, la planificación y la implementación para garantizar que las políticas fiscales dirigidas a fomentar los derechos humanos no causen un daño involuntario. Esto requiere que los espacios de coordinación y cooperación que puedan crearse prevean espacios de participación efectivos y permanentes.

D. Los Estados involucren en las decisiones en torno a la cumbre y los espacios que eventualmente se deriven de ella no solo a sus Ministerios de Hacienda, sino también a las oficinas con competencias centrales en materia ambiental y de derechos humanos.

E. Los Estados se comprometan a producir de forma cooperativa información fiscal que permita que sus sistemas tributarios se alineen con las obligaciones de derechos humanos (por ejemplo, información sobre la incidencia de distintos impuestos en diferentes grupos, con una perspectiva interseccional). Esa información también debe producirse y publicarse de forma alineada con los compromisos de derechos humanos en torno a la transparencia (de forma proactiva, accesible, actualizada, etc.).

2. Tributación de la riqueza

América Latina es la región con los mayores niveles de desigualdad de la riqueza a nivel mundial. Los datos disponibles muestran que el 10 % de los hogares más ricos de la región posee el 77 % de la riqueza total, mientras que el 50 % de los hogares más pobres posee apenas el 1% ⁵⁷. Esta disparidad en la riqueza es todavía más pronunciada que la desigualdad de ingresos de la región, la cual ya es extremadamente elevada ⁵⁸.

Además, la situación empeoró durante la pandemia: al terminar 2022, América Latina y el Caribe contaba con 91 milmillonarios, una cantidad superior al PIB total de países como Colombia (con más de 50 millones

de habitantes)⁵⁹ o Chile (con cerca de 20 millones de habitantes). De hecho, uno de cada tres de estos millonarios (30 individuos en total) ha emergido desde la pandemia, y acumulan entre ellos una riqueza total de 66.100 millones de USD, mayor que el PIB de un país como Uruguay con 3,5 millones de habitantes. Frente al 21% de crecimiento de riqueza de los millonarios, los salarios reales, de la mayoría de la población han perdido un 10% de valor en el mismo periodo de tiempo (2020 a 2022) y 201 millones de personas (32,1% de la población total) vive en la pobreza, de los cuales 82 millones (13,1%) se encuentran en situación de pobreza extrema.

Estas desigualdades económicas, a su vez, conectan con otras desigualdades que también buscan combatir los principios de derechos humanos, como la de género, dado que la riqueza se encuentra altamente “masculinizada” en la mayor parte de los casos.

Por tanto, se hace indispensable adoptar una agenda de cooperación fiscal progresiva con el objetivo de hacer realidad los derechos humanos y fortalecer la confianza de la ciudadanía con las instituciones públicas. Esta agenda debe priorizar las medidas para mejorar las capacidades de los Estados para lograr que las personas ricas y las empresas multinacionales paguen su parte justa de impuestos. Entre las medidas que deben ocupar los primeros puestos de la agenda en la cumbre y en la etapa de implementación de los acuerdos, se encuentra el apoyo a la introducción de impuestos a la riqueza ⁶⁰, medidas que tienen como objetivo frenar la dañina competencia fiscal entre Estados, combatir el secreto financiero, y hacer más robusta la información disponible y ponerla a disposición del público.

3. Tasa efectiva mínima regional y servicios digitales

Explorar alternativas de políticas tributarias que beneficien más a la región tales como una tasa impositiva mínima efectiva implementada de forma coordinada y un marco unificado para los impuestos a los servicios digitales (ISD). Los beneficios de las empresas digitales de la región deben traducirse en una contribución de impuestos justa para financiar la provisión de servicios públicos de calidad. Para reforzar su poder de negociación frente a las corporaciones de la economía digital y diseñar medidas políticas apropiadas, los Estados de la región deben adoptar un marco común para la fijación de los ISD. A diferencia de las medidas acordadas en el marco de la solución de dos pilares de la OCDE, los Estados de la región cuentan con distintas alternativas que podrían implementar en el contexto de un acuerdo fiscal regional para lograr una proporción más justa en la asignación de derechos de tributación y para presionar por una solución multilateral internacional que proteja sus intereses. Una de estas alternativas es un impuesto mínimo efectivo global (o METR por sus siglas en inglés). El METR es una versión modificada de la propuesta original de la OCDE conforme a la cual el recaudo de un impuesto mínimo global se distribuye entre jurisdicciones con base en tres factores: activos, empleados y ventas. El METR calcularía los beneficios que no se gravan de forma eficaz, los agregaría para cada empresa multinacional y, a continuación, los asignaría con arreglo a una regla de prorrateo basada en una fórmula. Tal y como se argumenta, este nuevo enfoque resolvería la desfasada distinción entre los países de residencia y de origen⁶¹. Al colaborar para lograr un METR aceptado a nivel regional o una alternativa de tributación unitaria con base en una fórmula que distribuya el recaudo resultante entre las jurisdicciones donde las actividades económicas tienen lugar, los gobiernos de la región podrían i) reforzar su propia recaudación de impuestos a través de la tributación de las corporaciones y ii) desbloquear las negociaciones internacionales trasladando beneficios para cubrir las necesidades de los países de ingresos bajos y medios. Una alternativa como el METR -u otras de similar naturaleza que podrían explorarse- no requerirían necesariamente cambios

en los tratados de imposición y los Estados podrían incorporarlas más fácilmente en su propia legislación nacional.

4. Registro nacional de Activos

El secreto financiero menoscaba los derechos sociales y económicos al favorecer las actividades ilícitas, como el lavado de dinero, el abuso fiscal, el delito ambiental y la manipulación de los mercados, a la vez que puede contrariar algunas de las obligaciones que los Estados tienen en materia de transparencia y acceso a la información. Las estructuras jurídicas complejas que crean los facilitadores profesionales permiten a las personas ocultar sus identidades y convertir los flujos financieros ilícitos en una parte estructural de las economías modernas. La corrupción política y los delitos transnacionales organizados funcionan gracias a la arquitectura del secreto financiero global, que, en gran parte, facilitan numerosas naciones del hemisferio norte. Para abordar el secreto financiero, ha surgido una agenda ambiciosa, que incluye la cooperación internacional entre administraciones fiscales para el intercambio automático de información bancaria, registros de beneficiarios finales nacionales⁶² y la obligación de que las multinacionales realicen reportes país a país sobre sus operaciones, activos y beneficios⁶³. Aunque es necesario avanzar en todas las áreas, ya existen unos cimientos sólidos para la colaboración, tanto a nivel internacional como regional, que dan la posibilidad de establecer unos registros de activos regionales y, en última instancia, internacionales⁶⁴. Este plan debe incluir asistencia técnica para los países que no cuenten con dichos registros, que podría ser ofertada por los países que hayan desarrollado las mejores prácticas en el registro de cada tipo de activo (p. ej., valores, propiedad de la tierra, artículos de lujo, obras de arte, etc.). Además, podrían iniciarse acciones de integración regional entre registros para determinados activos mientras se consolidan estándares mínimos en todos los países para el resto de los activos.

Un registro regional de activos debe guiarse por dos principios fundamentales⁶⁵. En primer lugar, la información recopilada debe identificar al beneficiario efectivo, es decir, a la persona física real que posee, controla o se beneficia de los activos, independientemente de que éstos pertenezcan legalmente a otra persona, como un contable o una sociedad ficticia⁶⁶. Aunque la plena implantación de un registro regional de activos puede llevar tiempo, los países deben tomar medidas inmediatas para aumentar la transparencia y aprovechar la información existente. El primer paso debería ser establecer o reforzar los registros nacionales de beneficiarios reales, para lograr una transparencia total de la propiedad y el control de todos los vehículos legales que operan en el país. En la actualidad, 10 de los 16 países latinoamericanos cuentan con este requisito, pero es necesario seguir mejorando dichos registros, así como la implantación de otros registros en países que actualmente no disponen de ellos⁶⁷. En segundo lugar, los registros nacionales de activos deben estar centralizados, y los datos deben validarse mediante referencias cruzadas con otras bases de datos gubernamentales. Una vez establecidos estos registros nacionales, se puede crear una red regional para compartir esta información y crear un registro regional de activos. Un ejemplo de ello es el Registro Europeo de Activos, propuesto por el Grupo de Trabajo sobre Propiedad de Activos del Observatorio Fiscal de la UE, que verificaría y gestionaría los datos⁶⁸. Esta colaboración sería una piedra angular para abordar mejor los flujos financieros ilícitos y la desigualdad económica.

5. Industrias extractivas y minerales de transición

Una política fiscal eficaz puede ser un catalizador clave para cumplir los compromisos de reducción de emisiones y facilitar una reducción de la demanda de combustibles fósiles a la vez que se garantiza que los países ricos en minerales de la transición se beneficien económicamente del aumento de la demanda por estos recursos⁶⁹. América Latina cuenta con importantes reservas de minerales, como cobre, litio y níquel, entre otros, cuyas rentas pueden ser aprovechadas por parte de los Estados para garantizar los derechos, transitar a un modelo económico menos dependiente de las industrias extractivas y financiar el desarrollo sostenible en la región. Los derechos de los pueblos indígenas, de las comunidades afrodescendientes y en general de la población que habita los territorios abundantes en estos recursos deben ser plenamente respetados en el diseño de cualquier estrategia económica

Por tanto, el diseño y la implementación de una política fiscal en relación con las industrias extractivas requiere reconocer detenidamente que mitigar el cambio climático, reducir las desigualdades y promover la justicia social y económica no son objetivos excluyentes, sino que deben perseguirse en conjunto.

En general, existe un consenso sobre la necesidad de aumentar la contribución de las empresas del sector extractivo a las economías que las acogen. Para hacerlo, los países tienen a su disposición una serie de instrumentos fiscales que deben sopesarse frente a las distintas prioridades y consideraciones, incluida la necesidad de reducir la desigualdad, proteger los derechos de poblaciones locales, generar ingresos, combatir la destrucción ambiental y maximizar los beneficios de los minerales de la transición. Además, la lucha contra la evasión fiscal y la agresiva elusión fiscal sigue siendo una herramienta clave para movilizar recursos a nivel nacional. Para combatir el abuso fiscal y aumentar la aplicabilidad de sus legislaciones fiscales, los gobiernos deben implementar medidas de transparencia robustas y crear registros públicos de beneficiarios finales (véase el apartado: registro de activos regional).

También pueden implementarse incentivos fiscales para fomentar el desarrollo de las industrias energéticas renovables, aunque estos siempre deben diseñarse e implementarse para respetar y promover las normas y directrices de derechos humanos detalladas en apartados anteriores⁷⁰. En este sentido, debe prestarse especial atención a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁷¹ y los derechos particulares de los pueblos indígenas y afrodescendientes. A la vez, los incentivos fiscales también pueden diseñarse para frenar los patrones de consumo energético excesivo de energía, altamente concentrados en una pequeña élite, y promover la transición hacia energías renovables en las que las comunidades puedan tener participación directa en los proyectos.

Para gestionar de forma eficaz el impacto de la tributación del sector extractivo en la transición climática, también es fundamental que los países colaboren y coordinen sus esfuerzos, tanto a nivel regional como internacional. Esta cooperación, no solo evitará la competición que podría debilitar las iniciativas nacionales, sino que también facilitará el intercambio de experiencias y soluciones de políticas eficaces que se pueden aplicar a nivel regional.

Los espacios de coordinación entre los Estados de la región que se han abierto son una oportunidad para adoptar un marco de gobernanza fiscal regional para el sector de la industria extractiva que sea coherente con las demandas de una transición climática justa. Con la asesoría técnica de las instituciones especializadas

y la participación de las distintas partes interesadas (incluidas las comunidades locales, las empresas y las autoridades locales), los países de América Latina y el Caribe deben crear un espacio para el intercambio de las mejores prácticas y la adopción de estándares de políticas a nivel regional para la gobernanza fiscal del sector de la industria extractiva, haciendo hincapié la aceleración de la transición energética y una recaudación suficiente de ingresos por parte de los Estados prestando especial atención a los minerales de la transición.

6. Convención tributaria de las Naciones Unidas

Los países de la región tienen la oportunidad, por primera vez en 60 años, de participar verdaderamente del diseño de las normas fiscales internacionales. La aprobación de la Resolución de Naciones Unidas sobre cooperación tributaria internacional implica que se pondrán en marcha negociaciones para explorar si es necesario trasladar la elaboración de normas sobre tributación global desde la OCDE hacia la ONU. Los debates intergubernamentales de este año serán fundamentales para definir la ruta de esta nueva era. Por tanto, es esencial que los países latinoamericanos y del Caribe se involucren de forma conjunta en la apertura de negociaciones en la ONU, en alianza con otros bloques del Sur Global como es el caso de la Unión Africana, y puedan adoptar posiciones comunes que resguarden sus intereses.

La ONU es el organismo mundial más representativo. Su amplia membresía le da una perspectiva global de los problemas mundiales, incluida sus conexiones orgánicas con el sistema internacional de derechos humanos, los objetivos de desarrollo sostenible, la Convención Marco en Cambio climático y con la forma en que regulaciones comerciales, de inversiones y de otra índole pueden impactar estas agendas. Dado que los procesos de la ONU, en comparación con lo sucedido hasta ahora con el Marco Inclusivo de la OECD, son mucho más transparentes, es más fácil exigir responsabilidades a la organización -y a sus miembros- por las decisiones que toman y por su cumplimiento de dichas decisiones. El establecimiento de la información tributaria como un bien público global y de órganos de supervisión permiten robustos de las disposiciones que se derivaran de una Convención Tributaria de Naciones Unidas, le permitirían al público en general comprender en qué medida los países miembros cumplen sus obligaciones, y exigir a los Estados miembros que rindan cuentas de sus compromisos y obligaciones. Las perspectivas que abriría la negociación de una convención de esta naturaleza serían una oportunidad para avanzar en otros puntos de la agenda descritos en los apartados anteriores.

En síntesis, para hacer realidad el principio democrático de que no debería haber normas tributarias sin representación efectiva a escala global, y asegurar una agenda de cooperación tributaria robusta en línea con las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, los países de América Latina y el Caribe deberían considerar unirse, en una sola voz, a la demanda por una Convención Tributaria de Naciones Unidas.



Foto: Jeffrey Arguedas, EFE

Bibliografía

1. Oxfam LAC (2023). La ley del más rico: gravar la riqueza extrema para reducir las desigualdades em LAC. Disponible en: https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La%20ley%20del%20ma%CC%81s%20rico%2C%20DAVOS%202023%20Latinoame%CC%81rica.pdf
2. Iniciativa por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (2020). Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Disponibles en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf
3. Olivia Minatta et al (2022). Principios constitucionales del derecho de la hacienda pública y jurisprudencia comparada. Iniciativa de Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal. Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 5. Disponible en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/BackgroundPaper-N5-ES-VFok_compressed.pdf
4. Las implicaciones de los principios de derechos humanos y las obligaciones para los impuestos y presupuestos se recogen en los Principios para los derechos humanos en la política fiscal publicados en 2021. Estos principios traducen las obligaciones de derechos humanos en directrices más concretas para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas fiscales. Disponible en: https://www.cesr.org/sites/default/files/2021/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf
5. Estas obligaciones se explican en detalle en los comentarios generales del El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales junto con otros órganos creados en virtud de tratados. Véase: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instrumentos de derechos humanos internacionales, volumen I, Compilación de comentarios generales y recomendaciones generales adoptados por los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, Naciones Unidas, 2008.
6. Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 2.2.
7. Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 2.3.
8. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (2017), Pobreza y derechos humanos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PobrezaDDHH2017.pdf>
9. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
10. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (2007), 'An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the "Maximum of Available Resources" under an Optional Protocol to the Covenant'. Ver también: Radhika Balakrishnan et al., 'Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report', consultado el 23 de febrero de 2023, Disponible en: <https://www.cwgl.rutgers.edu/economic-a-social-rights/380-maximum-available-resources-a-human-rights-analytical-report>
11. Comité de los Derechos del Niño, (2018), Observación General n.º 19 sobre presupuestos públicos para hacer realidad los derechos de los niños (art. 4) Doc. CRC/C/GC/19 de la ONU de 20 de julio de 2016.

12. Comité de los Derechos del Niño, *Ibidem*, párr. 4.

13. Véase, por ejemplo, Comité DESC, (1990), «Observación General n.º 3: índole de las obligaciones de los Estados Partes (art. 2, párr. 1)» Doc. E/1991/23, párr. 14 de la ONU. Véanse también las observaciones generales del Comité DESC sobre alimentación y salud, que especifican que «Los Estados partes deben tomar medidas para respetar el disfrute del derecho de alimentación en otros países, proteger dicho derecho, facilitar el acceso a la alimentación y ofrecer la ayuda necesaria cuando sea necesario» y «en función de la disponibilidad de recursos, los Estados (en particular, los Estados que estén en posición de ayudar a desarrollar los países en el cumplimiento de sus obligaciones sustanciales y otras de acuerdo con el Pacto) deben facilitar el acceso a instalaciones sanitarias, bienes y servicios básicos en otros países siempre que sea posible y ofrecer la ayuda necesaria cuando se requiera. Comité DESC, (1999), «Observación General n.º 12: derecho a una alimentación adecuada (art. 11)» Doc. E/C.12/1999/5 de la ONU, párr. 36-37. Véase, por ejemplo, Comité DESC, (2000), «Observación General n.º 14 : derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)», Doc. E/C.12/2000/4 de la ONU, párr. 45; Comité DESC, «Observación General n.º 15 (2002): derecho al agua (art. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)» (2003). Véase también la declaración del Comité DESC sobre la «Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que se disponga de conformidad con un protocolo facultativo del pacto», (2007).

14. Comité de los Derechos del Niño, (2007), «Día del debate general sobre recursos para los derechos del niño: responsabilidad de los Estados. Recomendaciones del Comité de los derechos del Niño», 46.º sesión del CDN, párr. 5. La Observación General del CDN sobre presupuestos públicos para los derechos de los niños se refiere principalmente a los recursos financieros y, claramente, defiende que los recursos incluyan tanto los existentes en un determinado Estado como los que están disponibles en la comunidad internacional.

15. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque (misión a Tuvalu), (2012); Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh, (financiación de la educación y actualización de la educación en emergencias), (2011), Doc. A/66/269 de la ONU, párr. 16; Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (tributación y derechos humanos), (2014), Doc. A/HRC/26/28 de la ONU, párr. 30 y Doc. A/HRC/24/44/Add.2 de la ONU, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, (2010), Doc. A/HRC/13/30/Add.2. de la ONU.

16. Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, (tributación y derechos humanos), (2014), Doc. A/HRC/26/28 de la ONU, párr. 35.

17. Véase, por ejemplo, la Observación General 24 del Comité DESC sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, (2017); Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (tributación y derechos humanos), (2014), Doc. A/HRC/26/28 de la ONU e Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo, Alfred Maurice de Zayas (planteamientos preliminares sobre el marco conceptual y jurídico del mandato) (2012) Doc. A/HRC/21/45 de la ONU.

18. Esta obligación es clave para todo el marco de derechos humanos de la ONU y se detalla, entre otros, en la Carta de las Naciones Unidas, artículos 1, párrafo 3), artículos 55 y 6; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 2, párrafo 1), artículos 11, 22 y 23; y la Observación General n.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Índole de las obligaciones de los Estados Partes Doc. E/1991/23 de la ONU (1990); véase también el principio 13 de los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2011).

19. Consorcio ETO, (2013), Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

20. Observación General 24 del Comité DESC sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, (2017), par 37.

21. Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal, Principio 13.

22. Los principios de igualdad y no discriminación son de vital importancia en Derecho internacional. Por ejemplo, las prohibiciones de discriminación se recogen en el artículo 1, párrafo 3), artículo 13, párrafo 1) b), artículo 55, apartado c) y el artículo 76 de la Carta de la ONU, la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) (artículo 2, párrafo 1) y artículo 26), la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2, párrafo 2) y artículo 3). También existen instrumentos dirigidos expresamente a abordar únicamente motivos específicos de discriminación prohibidos, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Otros instrumentos tienen como objetivo abordar la prohibición de la discriminación en algunos organismos de la ONU, como el Convenio n.º 111 de la Organización Internacional del Trabajo, que se refiere a la discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo (empleo y ocupación) y la Convención de la UNESCO contra la Discriminación en la Educación.

23. Véase, por ejemplo, el Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, (2016), Doc. A/HRC/31/60 de la ONU; el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Misión al Brasil (A/HRC/13/33/Add.6 párr. 36), (2010), y el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Kishore Singh (financiación de la educación y actualización sobre la educación en situaciones de emergencias), (2011), Doc A/66/269 de la ONU, párr. 46.

24. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (tributación y derechos humanos), (2014), Doc. A/HRC/26/28 de la ONU párr. 13- 15.

25. Véase, por ejemplo, el Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo, los derechos económicos, sociales y culturales, Juan Pablo Bohoslavsky, (2016), Doc. A/HRC/31/60 de la ONU, párr. 12

26. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (tributación y derechos humanos), (2014), Doc. A/HRC/26/28 de la ONU, párr. 17.
27. Véase Comité DESC: E/C.12/GTM/CO/3 (2014); E/C.12/BDI/CO/1 párr. 14, E/C.12/HND/CO/2 (2017) párr. 20, E/C.12/SLV/CO/3-5 (2014). Véase también CDN: Observación General n.º 19 sobre presupuestos públicos para hacer realidad los derechos de los niños (art. 4) (2016) Doc. CRC/C/GC/19 de la ONU, párr. 76 e Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (tributación y derechos humanos) (2014) Doc. A/HRC/26/28 de la ONU párr. 20-23.
28. See e.g., ‘Report of the Independent Expert on the question of human rights and extreme poverty, Magdalena Sepúlveda Carmona’ (2011), UN Doc. A/HRC/17/34 para 81.
29. Informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona (tributación y derechos humanos), (2014), Doc. A/HRC/26/28 de la ONU párr. 22.
30. Informe de la Relatora Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema, Magdalena Sepúlveda Carmona, (2011), A/HRC/17/34, párr. 25-28.
31. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston (Banco Mundial y derechos humanos), (2015), Doc. A/70/274 de la ONU.
32. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica (discriminación contra la mujer en la vida económica y social, especialmente en el contexto de la crisis económica), (2014), Doc. A/HRC/26/39 de la ONU, párr. 20.
33. Principios de derechos humanos en la política fiscal, directriz 6, Principio 7
34. Tax Justice Network, (2021), El estado de la justicia fiscal 2021. Disponible en: <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2021/>
35. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2021), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-po9>
36. Tax Justice Network, (2021), El estado de la justicia fiscal 2021. Disponible en: <https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2021/>
37. Boston Consulting Group, (2018), Global Wealth 2017: Transforming the Client Experience. Disponible en: https://files.merca20.com/uploads/2017/06/BCG-Transforming-the-Client-Experience-June-2017_2_tcm9-161685.pdflitica-fiscal-la
38. Tax Justice Network, (2019), OECD reform weak on corporate tax havens, harsh on poorer countries (La reforma de la OCDE es débil con las guaridas fiscales y dura con los países más pobres). Disponible en: <https://taxjustice.net/press/oecd-reform-weak-on-corporate-tax-havens-harsh-on-poorer-countries/>
39. Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT), (2019),

- 'Response to the OECD Consultation on the Secretariat Proposal for a "Unified Approach" under Pillar One'. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5dcec01c17474f00d8b349e7/1573830698684/ICRICT+submission+to+OECD+11+11+19.pdf>; Véase también: ICRICT, (2019), 'Response to the OECD Consultation on Global Anti-Base Erosion Proposal ("GloBE") - Pillar Two', Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5de8b6f61087c66fa6c68ef7/1575532279706/ICRICT+submission+to+OECD+02+12+2019.pdf>; ICRICT, (2019), International Corporate Tax reform. Disponible en: <https://www.icrict.com/international-corporate-taxation-reform>
40. South Centre es una organización intergubernamental de países en desarrollo que ayuda a estos países a combinar sus esfuerzos y su conocimiento para promover sus intereses comunes en el ámbito internacional. Véase: <https://www.southcentre.int/>
41. Ovonji-Odida, I., Grondona, V., Muheet Chowdhary, A., (2022), 'Two Pillar Solution for Taxing the Digitalized Economy: Policy Implications and Guidance for the Global South', The South Center. Disponible en: https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2022/07/RP161_Two-Pillar-Solution-for-Taxing-the-Digitalized-Economy_EN.pdf
42. Zucman, G., Barake, M., Chouc, P., Neef, T., 'Minimizing the Minimum Tax? The Critical Effect of Substance Carve-Outs, EU Tax Observatory, 2021. Available at: <https://www.taxobservatory.eu/publication/minimizing-the-minimum-tax-the-critical-effect-of-substance-carve-outs/>
43. Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT), (2022), 'An Emergency Tax Plan To Confront the Inflation Crisis'. Disponible en <https://www.icrict.com/an-emergency-tax-plan-to-confront-the-inflation-crisis>
44. Zucman, G., Barake, M., Chouc, P., Neef, T., (2021), Revenue effects of the Global Minimum Tax: Country-by-Country Estimates (Efectos de los ingresos del tipo impositivo mínimo internacional: estimaciones país por país). Disponible en: <https://www.taxobservatory.eu/publication/2938/>
45. Fondo Monetario Internacional, (2023), International Corporate Tax Reform (Reforma fiscal corporativa internacional), Documento de políticas n.º 2023/001, Disponible en: [Papers/Issues/2023/02/06/International-Corporate-Tax-Reform-529240?cid=bl-com-pp-020623-corporatetaxreform](https://papers/issues/2023/02/06/International-Corporate-Tax-Reform-529240?cid=bl-com-pp-020623-corporatetaxreform)
46. Fondo Monetario Internacional, (2023), The Unfinished Business of International Business Tax Reform (La tarea incompleta de la reforma fiscal empresarial internacional) Blog del FMI. Disponible en: https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/02/16/the-unfinished-business-of-international-business-tax-reform?utm_medium=email&utm_source=govdelivery
47. Institute for Equality Studies (Inequality.org), (2022), 'How Colombia Will Tax the Wealthy'. Disponible en: <https://inequality.org/great-divide/colombia-wealth-tax-petro/>
48. Resolución de la Asamblea General de la ONU (2022), Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación, A/RES/77/244., 30 de diciembre de 2022.
49. Asamblea General de la ONU, Ibidem.

50. Informe del Panel de Alto Nivel sobre la Responsabilidad, la Transparencia y la Integridad Financieras Internacionales para cumplir la Agenda 2030 (el Panel FACTI), (2021). Véase: <https://factipanel.org/>
51. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (2022), Human rights experts support call for UN tax treaty (Expertos en derechos humanos apoyan la petición de un tratado fiscal de la ONU) nota de prensa, noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/11/human-rights-experts-support-call-un-tax-treaty>
52. Eurodad & Global Alliance for Tax Justice., (2022), Proposal for a United Nations Convention on Tax (propuesta de una Convención Fiscal de la ONU). Disponible en: https://www.eurodad.org/un_tax_convention
53. Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2023), Primera Cumbre de Latinoamérica y el Caribe para una tributación global incluyente, equitativa y sostenible. Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/TributacionIncluyente/pages_TributacionIncluyente/icumbrelatinoamericacaribetributacion
54. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023), Reducir las restricciones al crecimiento y desarrollo que impone el servicio de la deuda es fundamental para una política fiscal que favorezca el desarrollo económico y social. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/reducir-restricciones-al-crecimiento-desarrollo-que-impone-servicio-la-deuda-es>
55. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). Relatoría: Hacia una tributación global, incluyente sostenible y equitativa. 4 de mayo.
56. Sobre el tema de los incentivos tributarios y algunas pautas para diseñarlos en línea con las obligaciones de derechos humanos ver: Gerbase, Livi (2022). Gastos Tributários e Justiça Fiscal na América Latina: Recomendações de Instituições Financeiras Internacionais e Organizações da Sociedade Civil. Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 7. Disponible en: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Gastos-Tributarios-e-Justica-Fiscal-na-America-Latina-Recomendacoes-de-Instituicoes-Financeiras-Internacionais-e-Organizacoes-da-Sociedade-Civil-1.pdf>
57. Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al., (2022), World Inequality Report 2022 (Informe de desigualdad mundial 2022) World Inequality Lab.
58. Chancel, L. et al. ibidem
59. Oxfam LAC (2023). La ley del más rico: gravar la riqueza extrema para reducir las desigualdades em LAC. https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/La%20ley%20del%20ma%CC%81s%20rico%2C%20DAVOS%202023%20Latinoame%CC%81rica.pdf
60. Jorratt, M., (2021), Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 218 (LC/ TS.2021/117), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47311/S2100330_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Véase también: Latindadd, (2021), 'Impuestos a La Riqueza y Grandes Fortunas En America Latina'. Disponible en: <https://www.latindadd.org/2021/09/27/impuestos-a-la-riqueza-y-grandes-fortunas-avances-en-lac/>

61. Picciotto, S., Faccio, T., Kadet, J.M., Jansky, P., Cobham, A., Garcia-Bernardo, J., (2021), 'For a Better GLOBE. METR: A Minimum Effective Tax Rate for Multinationals (METR: tipo impositivo mínimo efectivo para las multinacionales). Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3796030>
62. Un beneficiario final es la persona física que posee, controla o se beneficia de un activo.
63. Tax Justice Network, (2023), What Are the ABCs of Tax Justice? (Cuáles son las claves de la justicia fiscal). Disponible en: <https://taxjustice.net/faq/what-are-the-abcs-of-tax-justice/>
64. Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT), (2019), A Roadmap for a Global Asset Registry (Hoja de ruta para un registro de activos regional). Disponible en: <https://www.icrict.com/press-release/2019/3/25/icrictnew-paper-a-roadmap-for-a-global-asset-registry-measuring-and-tackling-inequality-curbing-tax-avoidance-tax-evasion-corruption-and-illicit-financial-flows>
65. Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, Ibidem.
66. Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, Ibidem; Véase también: Tax Justice Network, (2023), Roadmap to Effective Beneficial Ownership Transparency (REBOT) (Hoja de ruta para la transparencia de beneficiarios finales eficaz). Disponible en: <https://taxjustice.net/2023/02/07/roadmap-to-effective-beneficial-ownership-transparency-rebot/>
67. Tax Justice Network, (2023), Roadmap to Effective Beneficial Ownership Transparency (REBOT) (Hoja de ruta para la transparencia de beneficiarios finales eficaz). Disponible en: <https://taxjustice.net/2023/02/07/roadmap-to-effective-beneficial-ownership-transparency-rebot/>
68. Observatorio fiscal de la UE, (2022), Effective Sanctions against Oligarchs and the Role of a European Asset Registry (Sanciones eficaces contra los oligarcas y el papel del registro de activos europeo). Disponible en: <https://www.taxobservatory.eu/publication/effective-sanctions-against-oligarchs-and-the-role-of-a-european-asset-registry/>
69. Franziska Mager & Sergio Chaparro (2023). Delivering climate justice using the principles of tax justice A guide for climate justice advocates. Tax Justice Network Position Paper, disponible en: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2023/06/Policy-brief-climate-justice_2206.pdf; Andres Knobel (30 Junio de 2023). Beneficial ownership and fossil fuels: lifting the lid on who benefits, disponible en <https://taxjustice.net/2023/06/30/beneficial-ownership-and-fossil-fuels-lifting-the-lid-on-who-benefits/>
70. Ver: Gerbase, Livi (2022). Gastos Tributários e Justiça Fiscal na América Latina: Recomendações de Instituições Financeiras Internacionais e Organizações da Sociedade Civil. Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 7. Disponible en: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Gastos-Tributarios-e-Justica-Fiscal-na-America-Latina-Recomendacoes-de-Instituicoes-Financeiras-Internacionais-e-Organizacoes-da-Sociedade-Civil-1.pdf>. Ver también los documentos del proyecto LATERAL sobre incentivos tributarios en América Latina: De Renzio, Paolo (2021). Gastos tributarios en América Latina: Una perspectiva de la sociedad civil. Disponible en: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-expenditures-in-latin-america-civil-society-perspective-spanish-ibp-2019.pdf>
71. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (2011), Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU.