



PREGUNTAS FRECUENTES

CONVENCIÓN MARCO DE LA ONU SOBRE COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL

PREGUNTAS FRECUENTES

CONVENCIÓN MARCO DE LA ONU SOBRE COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL

EDITADO POR:

© Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe - Jr. Mariscal Miller 2622, Lince, Lima – Perú

Teléfono: (51)(1)711-1914 www.justiciafiscal.net

© Alianza Global por la Justicia Fiscal - Rue d'Edimbourg 26, 1050, Brussels – Belgium

www.globaltaxjustice.org

SECRETARIO RJFLAC

Adrian Falco

Director GATJ

Dereje Alemayehu

COORDINADOR DEL DOCUMENTO:

Tomás Lukin Coordinador de Campañas Globales de GATJ para ALC

REVISADO POR:

Luis Moreno

Klelia Guerrero

Rosa Laura Geronimo

Adrian Falco

Omar Olivares

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Orlando Tapia

1^o edición – Noviembre, 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2025-13080



**ALIANZA
GLOBAL POR
LA JUSTICIA
FISCAL**

**RED
JUSTICIA
FISCAL
ALC**

Este documento de Preguntas Frecuentes sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional es el resultado de un trabajo conjunto entre la Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (RJF-ALC), la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd) y la Alianza Global por la Justicia Fiscal (GATJ). El contenido se nutre de los valiosos aportes de organizaciones comprometidas con la lucha por justicia fiscal en todo el mundo. Aliados directos en África, Asia, Europa y el resto de América, así como de redes y movimientos internacionales especializados en temas como derechos humanos, género, educación, juventudes, cambio climático, relaciones internacionales, deuda y la economía popular.

Consideramos que contar con herramientas de divulgación en español es una condición necesaria para fortalecer la participación de la ciudadanía de la región en este proceso histórico. Por eso, el propósito de este material es acercar un análisis claro y sistematizado no solo a quienes ya están involucrados en el debate —organizaciones, académicos y militantes sociales comprometidos con la justicia fiscal—, sino también a espacios y movimientos que desde distintos sectores y diferentes abordajes trabajan por la mejora de las condiciones de vida de las grandes mayorías en todo el mundo. Porque no puede haber justicia social, climática o de género sin justicia fiscal, y porque cualquier solución sostenible a los desafíos del sistema fiscal internacional debe reflejar las voces de los trabajadores, mujeres, pueblos indígenas, juventudes y movimientos sociales del Sur Global, quienes son los más directamente afectados por las desigualdades del actual orden tributario.

Este compromiso político no implica descuidar el rigor técnico del trabajo. Por el contrario, nuestras redes cuentan con miembros y expertos en todas las regiones del mundo que aportan conocimientos especializados en economía, derecho fiscal, políticas públicas y desarrollo sostenible. Desde la RJF-LAC, que lidera el trabajo regional, y junto a Latindadd y GATJ, impulsamos estrategias de incidencia, formación y campañas globales para promover sistemas fiscales progresivos y redistributivos, capaces de revertir las desigualdades entre y dentro de los países, garantizar el financiamiento adecuado para servicios públicos esenciales y asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Desde nuestra perspectiva, una cooperación tributaria internacional efectiva, distinta del fallido modelo vigente, es una condición necesaria para alcanzar estos objetivos. Hace más de una década advertimos, en todos los foros globales donde participamos, que era urgente reparar el sistema fiscal internacional y regional, puesto que, entre otras cosas, su configuración vigente mantiene reglas diseñadas por y para beneficiar a unos pocos; no responde a los desafíos de la economía digital; tolera altos niveles de evasión y elusión por parte de grandes corporaciones y personas de elevados patrimonios; erosiona la movilización de recursos públicos necesarios para financiar educación, salud, infraestructura, transición energética, igualdad de género y acción climática; y, genera disputas fiscales crecientes, resueltas en espacios donde las relaciones de poder están profundamente desequilibradas.

La cooperación fiscal internacional sigue siendo una deuda pendiente en la gobernanza económica global. Consideramos que las respuestas impulsadas en las últimas décadas —particularmente desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)— no han sido satisfactorias. A lo largo de quince años, la OCDE promovió el llamado Enfoque de Dos Pilares, pero pese al esfuerzo de sus Estados miembros, principalmente países ricos, y a la participación de algunos países en desarrollo a través del Marco Inclusivo, su proceso ha sido duramente cuestionado por ignorar los intereses y necesidades del Sur Global. Además, su implementación se encuentra notablemente retrasada, y las recientes decisiones de las potencias económicas —como la exención de las multinacionales estadounidenses— confirman su falta de credibilidad.

Frente a esta situación, la demanda por una Convención Fiscal de las Naciones Unidas se mantuvo viva durante años, aun cuando fue sistemáticamente bloqueada en espacios como la Conferencia de Addis Abeba. El G-77, uno de los bloques más representativos del Sur Global, ha sido el principal impulsor de este reclamo. Y, en tiempos recientes el Grupo Africano ofreció el empuje necesario para poner en marcha las negociaciones en la ONU. A ello se ha sumado el apoyo constante de las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, movimientos sociales, centros de investigación y diversos actores de alto nivel.

Estos esfuerzos han dado lugar al proceso histórico que está en marcha: la negociación de una Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional, un hito que busca sentar las bases para un sistema fiscal global inclusivo, justo, transparente y sostenible. El primer intento verdaderamente inclusivo para comenzar a poner límite a los abusos fiscales internacionales y resolver los problemas que arrastra hace décadas la gobernanza tributaria global. Este proceso, que se extenderá hasta 2027, ofrece una oportunidad única para reescribir las reglas del sistema tributario internacional y corregir sus profundas desigualdades estructurales.

Las Preguntas Frecuentes que aquí presentamos buscan precisamente contribuir a ese objetivo. Este documento facilita el acceso a información actualizada y comprensible sobre el proceso de negociación intergubernamental en curso, sus antecedentes, los principales actores involucrados y los temas en debate. Este material es, además, un trabajo en desarrollo. Las negociaciones de la Convención son dinámicas y están en constante evolución, por lo que nuestro compromiso es mantener este documento vivo, abierto y útil para todas las personas y organizaciones interesadas en comprender su alcance, avances y desafíos.

Invitamos a quienes lo lean a sumarse con preguntas, aportes y sugerencias, para enriquecer colectivamente esta herramienta y fortalecer las redes de cooperación y justicia fiscal en América Latina y el Caribe. Sabemos que algunos contenidos pueden requerir actualización o corrección, y agradecemos de antemano las observaciones que nos permitan mejorar este esfuerzo colectivo, que busca, en definitiva, construir una base común de información, incidencia y esperanza para avanzar hacia una gobernanza fiscal internacional verdaderamente democrática y justa.



¿Qué es la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional?

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Fiscal Internacional, es el primer espacio global para la construcción de un acuerdo sobre las reglas tributarias en el que pueden participar todos los países en pie de igualdad. La Convención Fiscal de la ONU es una oportunidad histórica para avanzar hacia una gobernanza más inclusiva, justa y transparente de la fiscalidad.

El recorrido iniciado en 2022 marcó un quiebre con los procesos liderados por la OCDE a lo largo de las dos décadas anteriores, donde la mayor parte de los países del Sur Global fueron relegados o directamente excluidos. A pesar de la resistencia de muchos países miembros de la OCDE y aliados, la propuesta impulsada por el Grupo Africano logró un contundente nivel de adhesión que habilitó las negociaciones formales a finales de 2023. La hoja de ruta para la Convención Fiscal de la ONU, fueron debatida y adoptada durante 2024. Esos términos de referencia establecieron entre los objetivos de la convención: la distribución justa de los derechos de imposición, el abordaje de los flujos financieros ilícitos, la tributación efectiva de las personas con elevados patrimonios netos o grandes fortunas y el imprescindible alineamiento de la cooperación fiscal internacional con los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Para los países del Sur Global, la Convención Fiscal de la ONU representa una oportunidad largamente esperada para reescribir las normas fiscales globales en condiciones de igualdad, recuperar los ingresos perdidos por los abusos fiscales de las multinacionales y los ultra ricos, así como avanzar en la lucha por la justicia económica mediante una cooperación internacional más justa.

Durante 2025 comenzó el trabajo del Comité Intergubernamental de Negociaciones que tiene como objetivo redactar la propuesta de la convención marco y los dos protocolos tempranos, uno sobre la tributación de la economía digital y el otro sobre la resolución de disputas. Las primeras dos sesiones tuvieron lugar en Nueva York en agosto y la tercera se celebró en Nairobi durante noviembre.

El proceso se extenderá hasta 2027 y cuenta con una activa participación de organizaciones de la sociedad civil y sindicatos. A las organizaciones del amplio movimiento por justicia fiscal que promovieron a lo largo de las últimas dos décadas la activación del proceso en la ONU se sumaron representantes de los movimientos de derechos humanos, género, medio ambiente, desarrollo sostenible, educación y juventudes que permitieron enriquecer las demandas y fortalecer la capacidad de seguimiento de las negociaciones.

Algunos datos sobre las convenciones marco de la ONU

Las convenciones de Naciones Unidas son acuerdos globales que establecen marcos generales para la gobernanza sobre temas específicos como, por ejemplo, el Cambio Climático, la lucha contra la Tortura o la Diversidad Biológica. Las convenciones negociadas en las ONU pueden contar con acuerdos adicionales más detallados, conocidos como protocolos, que profundizan sobre distintos aspectos asociados a la problemática central. Cuando las versiones definitivas de las convenciones y los protocolos son aprobados por la Asamblea General, los textos deben ser incorporados a los marcos normativos nacionales y, para eso, es necesario que los parlamentos de cada país les rubriquen.

Las convenciones son una herramienta relevante en áreas donde existen asuntos pendientes por resolver, ya que facilitan un enfoque gradual y flexible que permite adaptarse a nuevas circunstancias y abordar temas emergentes. Además, aunque su objetivo principal es definir estructuras de gobernanza, una convención marco puede incluir elementos sustanciales sobre cuestiones en las que ya existe consenso político.

En ese sentido, la Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional no se centra únicamente en establecer reglas técnicas tendientes que mejoren la “cooperación fiscal internacional”, sino que tiene un enfoque integral que reconoce la interdependencia entre la tributación y otros desafíos globales como el desarrollo sostenible y la justicia social.

Asimismo, la Convención Fiscal de la ONU busca generar acuerdos internacionales que permitan afrontar importantes problemas cuyo origen y funcionamiento están sujetos a una dinámica global, como la evasión y elusión fiscal; así como apuntalar la transparencia y la asignación justa de los derechos tributarios. De esta manera, se posiciona como una herramienta para avanzar hacia un sistema fiscal internacional más equitativo, sostenible y alineado con las agendas sociales.



¿Cuáles son los problemas que se propone abordar la Convención Fiscal de la ONU?

La Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional es una iniciativa para abordar en forma global una deuda en la gobernanza económica global. El sistema fiscal internacional es un sistema antiguo que no solo no permite resolver los principales desafíos de tributación internacional sino que profundiza las desigualdades entre y al interior de los países. Las reglas que están vigentes desde hace décadas mientras que los intentos recientes por renovarlas o crear nuevos instrumentos no solo avanzaron sin contemplar las necesidades y problemáticas del Sur Global sino que las herramientas diseñadas a lo largo de una década fracasaron.

El sistema fiscal internacional vigente está diseñado por y para beneficiar a unos pocos y cuenta con reglas que no logran abordar los desafíos asociados a las transformaciones experimentadas en materia de digitalización; convalida elevados niveles de abuso -evasión y elusión- por parte de las grandes empresas y personas de elevados patrimonios netos; lesiona mediante los flujos financieros ilícitos la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo y da lugar a crecientes disputas que tienden a resolverse en espacios donde las relaciones de poder están desequilibradas.

La desigualdad entre países va en aumento desde hace décadas a nivel global. Actualmente la inequidad es significativa y se cristaliza, entre otras cosas, en la apropiación de los ingresos y la riqueza. El Informe sobre la Desigualdad en el Mundo de 2022 elaborado por el World Inequality Lab estima que el 10% más rico de la población global se apropia del 52% de los ingresos mundiales totales mientras que la mitad con menores ingresos de la población apenas percibe el 8,5% del total. De esta forma a escala mundial, la mitad más pobre de la población mundial posee sólo el 2% de la riqueza total; mientras que el 10% más rico de la población mundial posee el 76% de la riqueza total.

La evidencia refleja que la polarización en la distribución del ingreso se cristaliza cada año con la emergencia de nuevos multimillonarios. Mientras tanto, se imponen programas de desregulación y medidas de austeridad que contribuyen a sostener los niveles de desigualdad e incluso a incrementarlos, en lugar de contribuir a una fiscalidad más justa y coherente que colabore con medidas que la reduzcan.

Frente a esos desafíos, de la mano del impulso de la sociedad civil y un conjunto de países en desarrollo, se comenzó hace más de una década a evaluar y proponer alternativas para transformar las reglas del juego en el campo de la tributación internacional. Como parte de dicho proceso se exigió y promovió la creación de un organismo global donde fuera posible volver a discutir las reglas sobre la cooperación tributaria internacional de forma que sean efectivas para combatir las maniobras abusivas desplegadas por las multinacionales y las personas con elevados patrimonios.

Y el objetivo de quienes reclamaban porque ese ámbito tuviera lugar en Naciones Unidas era impulsar un espacio donde todos los países del mundo tuvieran igualdad de voz y voto para plantear soluciones a los problemas vinculados a las reglas de la tributación internacional.

La Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional busca enfrentar los problemas estructurales del sistema fiscal global, considerando que la tributación es una herramienta eficaz y necesaria para garantizar financiamiento para el desarrollo y combatir las desigualdades. Entre sus objetivos principales, se propone establecer un marco inclusivo y eficaz de cooperación en materia fiscal, con un sistema de gobernanza capaz de responder de forma continua a los desafíos presentes y futuros, y que configure un sistema tributario internacional justo, transparente, eficiente y equitativo, orientado al desarrollo sostenible.

De igual forma, la Convención Fiscal de la ONU pretende ser un instrumento para reforzar la legitimidad, certeza, resiliencia y equidad de las normas fiscales internacionales, al tiempo que se potencia la movilización de recursos nacionales. También se propone mejorar la coherencia y transparencia del régimen fiscal internacional, mediante estándares multilaterales y principios comunes, contribuyendo al cumplimiento de desafíos globales.

La Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional se erige como el primer acuerdo fiscal verdaderamente global, con la ambición de transformar la arquitectura financiera internacional. Y, la única de garantizar la legitimidad de dicho proceso es mediante el impulso de un espacio global inclusivo donde el proceso de toma de decisiones garantice la participación en pie de igualdad de todos los países. Asimismo, deberá reforzar la lucha contra los flujos financieros ilícitos, promover la equidad hacia los países en desarrollo mediante normas justas y equilibradas, y establecer vínculos sólidos con el desarrollo, los derechos humanos y la integridad ecológica, en línea con la **Agenda de Acción de Addis Abeba**, con la que los gobiernos se comprometieron a “mejorar la administración de ingresos mediante sistemas fiscales modernos progresistas”. Deberá también apuntar a sustituir la red actual de tratados bilaterales y multilaterales, fragmentaria y compleja, por un marco único y coherente que reduzca la evasión fiscal, al tiempo que fomenta la responsabilidad gubernamental y la participación pública a través de mecanismos transparentes que permitan a la ciudadanía exigir rendición de cuentas.



¿Por qué la Convención Fiscal de la ONU es relevante para el Sur Global?

La Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional es un instrumento necesario para todos los países. Los problemas que se propone abordar son compartidos alrededor del mundo. Todos los estados ganarían con herramientas que permitan reparar el sistema tributario global.

No obstante, los países del Sur Global son proporcionalmente más perjudicados por las asimetrías de poder en las reglas fiscales internacionales, las maniobras de evasión y elusión por parte de las multinacionales y las personas con elevados patrimonios, los efectos nocivos de los flujos financieros ilícitos, los vacíos legales, las guaridas fiscales y financieras, las fallas en el sistema de precios de transferencia y la regresividad de los sistemas impositivos. Las consecuencias sobre las estructuras distributivas y productivas de los países son profundas y extremadamente difíciles de modificar o revertir desde los planos nacionales.

La OCDE, que es donde hasta ahora se han desarrollado y se continúan desarrollando las normas fiscales globales, no ha logrado después de más de 15 años de negociaciones producir resultados eficaces o inclusivos que permitan comenzar a torcer ese escenario. Desde esos foros, sin embargo, se exige y reclama a los países del Sur Global que apliquen normas fiscales internacionales elaboradas en foros en los que carecen de una representación equitativa, sin tomar en cuenta sus prioridades y realidades.

La Convención Fiscal de la ONU no garantiza la solución, pero es un nuevo punto de partida plural e inclusivo para relanzar esos debates. Lo debe hacer sin ignorar el camino recorrido, pero sin desconocer las asimetrías y las necesidades de los países del Sur Global. El proceso tiene la posibilidad de reconstruir la legitimidad de los sistemas fiscales a nivel global como instrumentos para la redistribución progresiva de los ingresos, a la vez que abordar estructuralmente las limitaciones que experimenta el modelo vigente, que ha sido incapaz de detener el abuso fiscal y la pérdida masiva de recursos públicos.

Para los representantes del Sur Global estos problemas restringen de forma crítica la capacidad de los países para financiar el desarrollo económico y los servicios público, abordar las brechas de género, promover la industrialización y garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. En ese marco, la Convención es clave para construir un sistema tributario internacional más equitativo, que permita a los países del Sur Global proteger su soberanía fiscal, frenar la evasión y elusión de impuestos por parte de grandes corporaciones y élites económicas, y movilizar los recursos necesarios para avanzar en la realización de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. A la vez, representa una oportunidad histórica para los países del Sur Global, en tanto su participación en la elaboración de normas tributarias internacionales se da por primera vez en igualdad de condiciones.



¿Por qué estamos frente a un proceso novedoso?

La Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional introduce un cambio estructural sin precedentes en la gobernanza fiscal, ya que será el primer acuerdo fiscal verdaderamente global. Por primera vez, se está llevando adelante un proceso intergubernamental abierto, inclusivo y representativo a nivel global, dentro del sistema de Naciones Unidas, con el objetivo de diseñar normas fiscales internacionales bajo condiciones de igualdad entre los Estados.

Esto supone que todos los países tengan voz en la configuración de un sistema que les afecta directamente y que necesita de múltiples voces para trabajar coordinadamente en mejoras tangibles para todos los países.

La Convención Fiscal de la ONU responde a décadas de críticas hacia el sistema liderado por la OCDE que ha sido duramente cuestionado. En ese sentido, el proceso de la ONU incluye en pie de igualdad a los países del Sur Global, con el principio de “un país, un voto”, en contraste con el modelo tradicional de la OCDE dominado por un grupo reducido de países del Norte Global. Además de la participación que incluye a todos los Estados del mundo, el proceso de Naciones Unidas es más transparente y abierto de cara a la sociedad. Así es que las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar su mirada y realizar propuestas concretas. A su vez, a diferencia de los marcos existentes, la Convención Fiscal de la ONU prevé un instrumento jurídicamente vinculante que funcione como paraguas normativo, habilitando la negociación posterior de protocolos específicos en áreas como evasión de impuestos, precios de transferencia, economía digitalizada, transparencia o tributación de los grandes patrimonios.

A diferencia de los acuerdos voluntarios y no vinculantes promovidos por otros foros, Convención Fiscal de la ONU tiene el potencial de crear instrumentos con fuerza legal, que siempre requieren ser rubricados por los Parlamentos de cada país. Además, el mecanismo de la Naciones Unidas amplía el enfoque fiscal vinculándolo con otras agendas globales como el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la justicia climática y la equidad de género. Es decir que impulsa una arquitectura tributaria internacional legítima, equitativa y alineada con las necesidades y realidades del Sur Global.



¿Cómo fue el proceso de negociación de la Convención?

El proceso de negociación de la Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional ha sido el resultado de décadas de esfuerzos y demandas por parte de los países del Sur Global para transformar un sistema fiscal internacional históricamente dominado por los países ricos y las normas de la OCDE, que durante mucho tiempo marginaron las necesidades y perspectivas de las economías en desarrollo.

Este camino se aceleró notablemente en 2022, cuando el Grupo Africano, con el respaldo del G77 y China, logró impulsar una resolución clave en la Asamblea General de la ONU que abrió la puerta a negociaciones intergubernamentales inclusivas.

En noviembre de 2022, la Asamblea General aprobó un proyecto de resolución, que fue adoptado por consenso en diciembre de 2022 mediante la Resolución 77/244. Este hecho marcó un punto de inflexión, trasladando el debate fiscal internacional desde la OCDE hacia un ámbito multilateral e inclusivo.

En febrero de 2023, el Secretario General de la ONU invitó a los Estados a presentar aportes escritos para su informe, lo que dio paso a sesiones informales de mayo a agosto de ese año. En agosto de 2023, publicó su informe defendiendo un papel más activo de las Naciones Unidas en la configuración y establecimiento de normas fiscales internacionales. En septiembre de ese año se inauguró el 78º período de sesiones de la Asamblea General y en octubre comenzó el debate. En noviembre de 2023, se aprobó una resolución que estableció un proceso en dos etapas para negociar una Convención Marco jurídicamente vinculante. La resolución fue adoptada en la Asamblea General con amplia mayoría, aunque 48 países -principalmente miembros de la OCDE- votaron en contra.

En diciembre de 2023, la Asamblea General adoptó la resolución 78/230, creando un Comité Ad Hoc encargado de elaborar los Términos de Referencia para la Convención. En febrero de 2024, se formó oficialmente este espacio y se convocó a todos los Estados miembros a participar en la fase sustantiva de desarrollo de la hoja de ruta. En mayo de 2024 tuvo lugar la primera sesión en la sede de la ONU en Nueva York, seguida por la segunda sesión entre el 29 de julio y el 16 de agosto, en la que se aprobaron los términos de referencia con 110 votos a favor.

En noviembre de 2024, la Asamblea General adoptó formalmente los TdR y la hoja de ruta para la negociación entre 2025 y 2027.

En febrero de 2025 se celebró la sesión organizativa del Comité Intergubernamental de Negociación (INC), en la que se aprobaron las reglas de procedimiento y se terminaron de definir los dos protocolos iniciales que serían elaborados en paralelo con la Convención Marco: uno sobre la tributación de la economía digital y el otro sobre la resolución y prevención de disputas. En esa instancia, Estados Unidos anunció su retiro del proceso, aunque ningún otro país lo acompañó; el Reino Unido expresó reservas, pero decidió continuar participando.

Entre agosto de 2025 y septiembre de 2027, los Estados miembros celebrarán tres sesiones anuales para negociar un texto de referencia sobre cooperación fiscal internacional, con el objetivo de concluirlo para su presentación a la Asamblea General en 2027.



¿Cómo se posicionan los Estados frente a la Convención Fiscal de la ONU?

La **Resolución 77/244** de 2022 fue el punto de partida. El largo recorrido iniciado por el Grupo Africano e impulsado por el G77+China reconoció la necesidad de una cooperación fiscal más inclusiva diseñada desde la ONU y encargó al Secretario General un informe con opciones, pero no abrió negociaciones formales.

Sobre la base de ese informe, la resolución de 2023 dio un paso más al decidir iniciar un proceso intergubernamental, creando un Comité Ad Hoc encargado de elaborar los Términos de Referencia para una futura convención fiscal, lo que marcó el inicio efectivo del camino hacia la UNTC.

La votación de la primera resolución (77/244, 2022) se llevó a cabo con 125 países a favor, 48 abstenciones y 4 países en contra (Estados Unidos, Israel, Hungría y Reino Unido). En 2023 fue aprobada una nueva **Resolución**, que marcó el inicio del proceso intergubernamental para la Promoción de una cooperación internacional fiscal inclusiva y efectiva en las Naciones Unidas. Esta resolución fue aprobada con 125 votos a favor, 48 abstenciones (la mayoría de países de Europa y aliados cercanos) y 9 en contra (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Japón, Corea del Sur, Israel, Nueva Zelanda, Australia y Suiza).

Durante la cuarta sesión del Comité Ad Hoc, en Nueva York, se sometió a votación el texto de los **Términos de Referencia**. La hoja de ruta que desde entonces guía el proceso fue aprobada con 110 votos a favor, 44 abstenciones (incluida la Unión Europea en bloque) y 8 países en contra (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Japón, Israel, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda).

La posición de los distintos Estados a lo largo del proceso de la Convención Fiscal de la ONU muestra un fuerte contraste entre países en desarrollo y países desarrollados, o del Sur Global frente al Norte Global. Desde el comienzo, la iniciativa surgió con un respaldo mayoritario del Sur Global y de los países en desarrollo, con un importante rol de África. Estos Estados ven en la ONU un espacio más inclusivo y democrático que la OCDE para definir reglas tributarias internacionales, por lo que la UNTC representa para ellos una oportunidad de participar por primera vez de las discusiones y normas en torno al sistema fiscal, considerando las problemáticas que los afectan y erosionan sus bases fiscales.

En cambio, los países desarrollados, muchos de ellos miembros de la OCDE, han mostrado mayores resistencias, ya sea votando en contra o absteniéndose, como hizo la mayoría de la Unión Europea, reflejando una posición intermedia: no bloquear el proceso abiertamente, pero sí dejar en claro su preferencia por mantener la centralidad de la OCDE. El caso más notorio es el de Estados Unidos, que no solo se opuso en la votación, sino que en 2025 anunció su retiro de las negociaciones.

La decisión de Estados Unidos de abandonar las negociaciones es solo otro paso en su alejamiento de la cooperación internacional. Desde sus inicios, la nueva administración se ha retirado de las negociaciones climáticas de la ONU, de la OMS y de las negociaciones fiscales de la OCDE. Estados Unidos expuso la decisión de abandonar las negociaciones de la Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional, mientras anunciaba también su intención de retirarse del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En simultáneo, el gobierno de Estados Unidos ha emitido un decreto que señala su intención de reclamar todos los derechos de imposición sobre las corporaciones multinacionales exclusivamente para su país, incluso cuando estas corporaciones obtienen beneficios en otras jurisdicciones, junto a “medidas proteccionistas” contra cualquier país que no acate las órdenes fiscales de Washington.

A pesar de estas diferencias, el Comité Intergubernamental de Negociación (INC), encargado de elaborar el texto de la convención, está abierto a todos los Estados miembros de la ONU. El Bureau del INC, presidido por Egipto e integrado por representantes de todas las regiones, asegura cierto equilibrio político en la conducción del proceso. En este marco, los países en desarrollo participan de forma activa y coordinada, mientras que los países desarrollados más reticentes lo hacen con cautela y reservas, tratando de influir en los contenidos sin dar un apoyo explícito.



¿Por qué es importante la cooperación internacional en materia fiscal?

Cada año los países pierden cientos de miles de millones de dólares de ingresos fiscales debido a una cooperación fiscal internacional totalmente ineficaz. La crisis del sistema fiscal mundial está provocando una hemorragia de recursos públicos permanente, mientras ese dinero se necesita con urgencia para financiar servicios públicos esenciales. Las lagunas jurídicas, las prácticas perniciosas y los paraísos fiscales permiten a las personas y empresas más ricas del mundo seguir eludiendo impuestos, mientras las desigualdades siguen aumentando, tanto entre los países como dentro de ellos.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los gobiernos de la región dejan de recaudar anualmente cerca del 6,3 % del PIB como consecuencia de los abusos fiscales. Esta cifra equivale al presupuesto destinado a salud en forma anual de la región. Adicionalmente, los países otorgan incentivos fiscales para los cuales no existen evidencias de su efectividad. La CEPAL calcula que estos privilegios fiscales en la región corresponden a cerca del 4% del PIB de los países, un porcentaje idéntico al que la región invierte en educación pública. Así, es posible apreciar cómo “desaparece” el 10% del PIB regional sólo como consecuencia de la evasión tributaria y los privilegios fiscales. Con estos recursos sería posible garantizar la realización de los derechos humanos y enfrentar enormes desafíos de la actualidad como el hambre, la pobreza y el cambio climático.

En el actual contexto, de un creciente movimiento transfronterizo de bienes y servicios, los impuestos se han convertido no solo en un asunto interno, sino también internacional. Esto se debe a que, con una mayor globalización, múltiples países reclaman el derecho a gravar los mismos ingresos o entidades derivados del movimiento transfronterizo de bienes y servicios. Mientras tanto, también hay una creciente presencia de empresas multinacionales que participan en una planificación fiscal agresiva al abusar de las diferencias en las normas tributarias entre diferentes jurisdicciones, la existencia de paraísos fiscales, la mayor sofisticación de los sistemas financieros, así como la evolución en la forma de hacer negocios debido a la digitalización de la economía. En ese marco, el poder de gravar impuestos es una cuestión que involucra consideraciones políticas, económicas y de soberanía, que trascienden las fronteras nacionales, debiendo canalizarse en agrupaciones regionales y foros internacionales a los que los países pertenecen y utilizan para avanzar en sus intereses.

Estos problemas y factores a los que nos enfrentamos han hecho necesaria la cooperación fiscal internacional. Para enfrentar esta crítica pérdida de recursos públicos, es imperante que los países cooperen entre sí, precisamente porque el abuso fiscal no tiene fronteras. Los gobiernos necesitan actuar colectivamente para acabar con las guaridas fiscales y financieras, combatir los flujos financieros ilícitos e impedir la concesión de incentivos fiscales inefectivos que provocan la carrera a la baja entre países, entre otros problemas. Asimismo, la cooperación es crucial para lograr que las multinacionales tributen en los países donde generan sus beneficios, promover el intercambio automático de información tributaria y financiera, y establecer normas que permitan procesos fiscales más justos e inclusivos.



¿Cuáles serán los mecanismos de implementación y cumplimiento?

Los Términos de Referencia establecieron que el Comité Intergubernamental de Negociaciones desarrollará dos protocolos tempranos en simultáneo con la Convención: el primero debe abordar la tributación de los ingresos derivados de la prestación de servicios transfronterizos en una economía cada vez más digitalizada y globalizada; el segundo, la prevención y solución de disputas fiscales. Además, se prevé la posibilidad de sumar protocolos adicionales de forma voluntaria, que podrían abarcar temas como flujos financieros ilícitos, tributación de grandes patrimonios, cooperación ambiental en materia fiscal, intercambio de información y prácticas fiscales nocivas.

Aunque se han realizado críticas por la falta de participación plena de la sociedad civil en algunas instancias, el proceso viene siendo multilateral e inclusivo, organizado en un calendario de tres sesiones de negociación anuales hasta 2027. Al finalizar el ciclo, se presentará a la Asamblea General el texto definitivo de la Convención junto con los dos protocolos iniciales. Este enfoque escalonado puede permitir que el tratado cuente con compromisos firmes desde el inicio, pero también flexibilidad para incorporar nuevas áreas en el futuro.

Desde el comienzo del proceso los países impulsores buscaron enmarcar la convención en un enfoque de Convención Marco y Protocolos, lo que permite establecer un sistema general de gobernanza, para avanzar en la adopción de compromisos más específicos a lo largo del tiempo. En ese marco, los protocolos de las Convenciones Marco son, según la propia Organización de las Naciones Unidas, “instrumentos con obligaciones sustantivas específicas que implementan los objetivos generales de la Convención, permitiendo así un proceso de negociación más ágil. Por ende, para ser parte de un protocolo es necesario ser parte también de la Convención Marco”¹.

(1) https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml#protocols

En ese sentido, la Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional contará con mecanismos de implementación y cumplimiento basados en protocolos que, como la Convención, deberán ser rubricados por cada país para que sean vinculantes. Esto significa que los Estados que se adhieran a la Convención Marco no están obligados automáticamente a cumplir sus protocolos, sino que cada país decidirá si los ratifica o no. Si un Estado firma y ratifica un protocolo, éste se vuelve jurídicamente vinculante para él; si un país no ratifica los protocolos, sólo permanece sujeto a las disposiciones generales de la Convención. Así, la ratificación determina si asume las obligaciones específicas de cada instrumento.

Cabe mencionar que, a pesar de las ventajas de los protocolos, es necesaria una conciencia colectiva respecto al riesgo que supone la fragmentación de la Convención a través de múltiples protocolos y una dependencia excesiva de los mismos. Las OSC vienen advirtiendo al respecto, teniendo en cuenta que cada protocolo conlleva un sistema de gobernanza independiente y que entre los firmantes de cada uno podrían no estar todos los firmantes de la convención, lo que podría implicar nuevas fragmentaciones en el sistema tributario internacional. Es por eso que las OSC instan a los Estados miembros de la ONU a buscar una convención con compromisos firmes y claros que permitan su implementación por parte de la futura Conferencia de las Partes, sin requerir la adopción de protocolos adicionales.



¿La Convención Fiscal de la ONU será jurídicamente vinculante para los Estados que voten a su favor?

La Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional será un instrumento jurídicamente vinculante para los estados que decidan adoptarla formalmente. Al tratarse de una “convención marco”, se establecerán principios generales, obligaciones comunes y protocolos específicos. Sin embargo, como ocurre en otros tratados multilaterales de este tipo, solo serán obligatorias las disposiciones para aquellos Estados que ratifiquen dentro de sus marcos legales la Convención y sus protocolos correspondientes. En otras palabras, la fuerza jurídica dependerá de la voluntad soberana de cada Estado de sumarse al acuerdo y cumplir con sus compromisos internacionales en materia de cooperación fiscal.

La importancia de que la Convención sea jurídicamente vinculante radica en la posibilidad de construir compromisos políticos sólidos y con impacto. En contraste, los mecanismos actuales como los de la OCDE, se basan en estándares o compromisos blandos. Eso hace que muchos países -sobre todo desarrollados- puedan adherir en discurso, pero no aplicar en la práctica. En cambio, un tratado vinculante genera obligaciones jurídicas, imponiendo normas que permitirían realmente transformar el sistema fiscal internacional.



¿Para qué sirven los protocolos asociados a la Convención Fiscal de la ONU?

Los países acordaron que la elaboración de una propuesta de convención marco sería acompañada por la redacción de dos protocolos iniciales sobre temáticas específicas. El instrumento central del proceso impulsado en las Naciones Unidas es la convención, pero, como sucede en diferentes negociaciones multilaterales, los países también acordaron “adelantarse” y llegar a la Asamblea General en 2027 con una propuesta sobre cómo abordar los desafíos de la digitalización de la economía y otra sobre cómo prevenir y resolver disputas. Los protocolos son herramientas complementarias a la convención que pueden negociarse en paralelo y/o una vez que ese proceso fue finalizado. No existen límites para la cantidad de protocolos que pueden ser elaborados bajo el paraguas de una convención marco.

Los Términos de Referencia establecen que los países podrán trabajar en nuevos protocolos una vez que la Convención Fiscal de la ONU haya sido adoptada por la Asamblea General. El listado de temas mencionados incluye cuestiones como:

- Medidas contra los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos
- Lucha contra la evasión y la elusión fiscales por parte de las personas con grandes patrimonios y la garantía de su imposición efectiva en los Estados Miembros pertinentes
- La cooperación fiscal en asuntos ambientales
- El intercambio de información con fines fiscales
- La colaboración administrativa en materia tributaria
- Prácticas fiscales perjudiciales

La Convención está diseñada como un marco expansivo y evolutivo, con una hoja de ruta clara para seguir desarrollando normas multilaterales tras la adopción de los primeros protocolos. De esta forma, aunque una problemática actual o futura no esté explícitamente mencionada podrá ser abordada si, una vez aprobada la convención marco, las partes se ponen de acuerdo.

Es importante señalar que de acuerdo con la hoja de ruta “los protocolos son instrumentos para la aplicación o elaboración de la convención marco que son jurídicamente vinculantes por separado en el ámbito de la convención”. En ese sentido, los países precisaron que “toda parte en la convención marco debería poder elegir ser o no parte en un protocolo sobre cualquier cuestión fiscal sustantiva, ya sea en el momento de hacerse parte en la convención marco o posteriormente”.

Por eso es relevante comprender que, a pesar de las “ventajas” que pueden ofrecer los protocolos, es necesario advertir el riesgo que supondría la fragmentación de la Convención Fiscal de la ONU a través de múltiples protocolos y una dependencia excesiva de los mismos. Debe tenerse en cuenta que cada protocolo conlleva un sistema de gobernanza independiente y que entre los firmantes de cada uno podrían no estar todos los firmantes de la convención. La multiplicación de este escenario podría implicar nuevas fragmentaciones en el sistema tributario internacional.

Desde la sociedad civil se advierte sobre los riesgos asociados a la “excesiva protocolización” y se promueve y demanda contar con una convención con compromisos firmes y claros que permitan su implementación por parte de la futura Conferencia de las Partes, sin requerir la adopción de múltiples protocolos adicionales.



¿Cómo se relaciona la Convención Fiscal de la ONU con otras agendas de justicia global?

Existen numerosas convenciones de la ONU, objetivos globales, obligaciones y compromisos a los que los gobiernos se han adherido, en materia de desarrollo, igualdad, ambiente, derechos como salud y educación, entre otros. Todos ellos tienen en común un elemento preocupante: la desesperante falta de financiamiento genuino para garantizar su cumplimiento. El sistema fiscal vigente es altamente ineficaz y representa un impedimento adicional para que muchos países, en particular los del Sur Global, cumplan con sus objetivos y obligaciones. En ese contexto, una Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional que sea justa, ambiciosa y eficaz es imprescindible.

En medio de la pluralidad de crisis que enfrenta el mundo, es necesario reconocer el impacto de los sistemas fiscales para lograr justicia en todas sus dimensiones: económica, social, política, cultural, racial y medioambiental. Es en este sentido que la Convención Fiscal de la ONU se vincula estrechamente con otras agendas de justicia global: porque busca articular la política fiscal con objetivos más amplios y abre la posibilidad de generar los recursos para enfrentarlos. El verdadero problema del financiamiento de estas agendas no es la escasez, como muchas veces se intenta sostener, sino la captura. La riqueza extrema y las ganancias multinacionales subgravadas abundan; lo que falta es la capacidad y decisión de muchos países para gravarlas efectivamente. Esta capacidad se ha ido debilitando tanto por las normas globales como por las políticas nacionales moldeadas por quienes más se benefician del status quo.

Naciones Unidas ha reconocido la necesidad de un “enfoque holístico” para la cooperación fiscal, que además de considerar el comercio o la inversión, abarque cuestiones como el desarrollo, el clima y la desigualdad.

En este sentido, la Convención aborda de manera estructural el problema de la evasión, elusión y abuso fiscal, que priva a los países -especialmente a los del Sur Global- de los recursos necesarios para financiar servicios esenciales como salud, educación e infraestructura y cumplir con sus compromisos asumidos. De este modo, se convierte en una herramienta que permite avanzar en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), garantizando que los Estados cuenten con medios suficientes y estables para reducir desigualdades y promover un desarrollo inclusivo.

Al mismo tiempo, la Convención incorpora explícitamente principios de derechos humanos, como transparencia, rendición de cuentas, igualdad y no discriminación, que orientan el diseño y la aplicación de las políticas fiscales. Esto permite que la recaudación tributaria no solo financie derechos económicos y sociales, sino que también fortalezca la legitimidad democrática de los sistemas fiscales.

La convención se proyecta también como una herramienta clave para avanzar en agendas como las de desarrollo, salud e igualdad de género. Las negociaciones fiscales de la ONU constituyen un punto de inflexión histórico, particularmente en el contexto del financiamiento para el desarrollo, porque reúnen a todos los países para debatir una cuestión sistémica en la arquitectura financiera internacional. Esto se produce en un momento en que los países del Sur Global reclaman financiamiento para el desarrollo. El sector de la salud también se ve particularmente afectado por la falta de financiación resultante de la evasión fiscal, la elusión y la competencia fiscal, así como por las exenciones impositivas. La Convención Fiscal de la ONU es una oportunidad para combatirlas, lo que en última instancia podría asegurar la financiación necesaria para los servicios públicos, incluida la salud. Así mismo, representa una oportunidad para que los gobiernos y sus acciones fiscales devuelvan a las mujeres las oportunidades históricamente robadas. Los sistemas fiscales deben abordar la injusta organización social que asigna el trabajo doméstico y de cuidados a mujeres, reconociendo que el funcionamiento de nuestras sociedades depende de ello, y adoptar medidas sensibles a las desigualdades de género.

A su vez, la justicia fiscal y la justicia climática están profundamente entrelazadas, en tanto sin una cooperación fiscal internacional justa no habrá financiamiento suficiente para una acción climática justa y efectiva. Al establecer mecanismos más justos de tributación sobre grandes corporaciones, riqueza y sectores intensivos en carbono, abre la posibilidad de generar recursos previsibles y sostenibles para financiar la transición energética y responder a las pérdidas y daños que enfrentan los países más vulnerables. De este modo, la gobernanza fiscal se conecta con los compromisos internacionales de acción y justicia climática.

La relevancia de la Convención trasciende lo tributario porque un sistema fiscal internacional justo es esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, promover la igualdad de género, enfrentar el cambio climático y garantizar los derechos humanos. En este sentido, la Convención puede proporcionar la base institucional y normativa para lograrlo.



¿Cuáles son los principios que guían la elaboración de la Convención Fiscal de la ONU?

Los **Términos de Referencia** que guían el camino hacia la Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional incorporan en el párrafo 9 una serie de principios que pretenden guiar el logro de sus objetivos. En primer lugar, incluye la necesidad de tener un enfoque y un alcance universales, lo que considera plenamente las diferentes necesidades, prioridades y capacidades de todos los países, incluidos los países en desarrollo y en particular los países en situaciones especiales. También incorpora la soberanía, en tanto reconoce que cada Estado Miembro tiene el derecho de decidir sus políticas y prácticas tributarias.

La equidad también fue incluida en las negociaciones, a través del principio de equidad y el objetivo de lograr resultados equitativos que figuran de forma explícita en la hoja de ruta de las negociaciones. Esto se refleja en tres pilares fundamentales del documento: en Objetivos (7.c.), Principios y Compromisos (10.a). En los Principios, se contempla en el Párrafo 9.e en el que se consagra como una norma rectora “la obtención de resultados equitativos”.

La justicia fiscal fue incluida en las negociaciones y fue incluida en los TdR, no sólo en los principios sino también en los objetivos y compromisos. En el marco de los principios, figura en el Párrafo 9.f.: “La asignación justa y equitativa de los derechos de imposición, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las consideraciones relacionadas con el origen y el destino”. Cabe resaltar que, a pesar de esta incorporación, varias presentaciones de la UE se oponen específicamente al uso de la palabra “justa” en relación con el sistema tributario y la asignación de los derechos de imposición.

Por otro lado, los términos de referencia procuran que la cooperación internacional en materia de tributación sea compatible con las obligaciones de los Estados en cuanto al derecho internacional de los Derechos Humanos. Esto orienta la cooperación tributaria hacia la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y que abarca también los principios de igualdad y no discriminación. Respecto al desarrollo sostenible, los TdR incluyen dos menciones: en el párrafo 9.d., se refiere a la adopción de una perspectiva holística de desarrollo sostenible que aborde aspectos de las políticas económicas, social y ambiental de forma equilibrada e integrada. También en el párrafo 9.f. se establece como principio contribuir a lograr el desarrollo sostenible garantizando la asignación justa de derechos impositivos.

Por otro lado, el principio de efectividad está sólidamente incorporado en los TdR y se refleja en múltiples disposiciones a lo largo de todo el documento, lo que demuestra que es un criterio transversal acordado por los Estados miembros para el diseño del futuro marco de cooperación fiscal.

Aparece desde el Preámbulo (párrafo 5), donde se reconoce la necesidad de fortalecerla para hacer frente a los desafíos fiscales, hasta los Principios (párrafo 9.b), que la consagran como un pilar para reducir costos de cumplimiento y administrativos, y se refleja también en los Compromisos (párrafo 10.e). En relación con esto, los TdR establecen también como principio (9.g) “establecer normas que sean tan sencillas y fáciles de administrar como lo permita el tema”.

Por último, se incluyen los principios de seguridad y transparencia. El primero asociado a brindar seguridad a los contribuyentes y gobiernos; el segundo, a exigir transparencia y rendición de cuentas de los contribuyentes.



¿Contempla herramientas para garantizar la tributación efectiva de las personas con altos patrimonios?

La evasión y la elusión fiscal por parte de los ultra ricos constituyen una de las principales fuentes de pérdida de ingresos públicos a nivel mundial, por lo que es imperioso establecer mecanismos efectivos para gravar sus patrimonios. Lograr el respaldo suficiente para asegurar un resultado ambicioso en este punto es de suma importancia.

En ese marco, los Términos de Referencia contemplaron la tributación de las personas con alto patrimonio neto en los Compromisos (párrafo 10): “la lucha contra la evasión y la elusión fiscales de las personas con grandes patrimonios y la garantía de su imposición efectiva en los Estados Miembros pertinentes”, lo cual también figura como potencial protocolo a desarrollar en un futuro.

A su vez, la tributación de los ultra ricos fue resaltada en el documento final de Sevilla dentro del apartado sobre tributación progresiva (27(e)): “redoblabremos los esfuerzos dirigidos a luchar contra la evasión y la elusión fiscales por parte de las personas con grandes patrimonios y garantizar su imposición efectiva, con el apoyo de la cooperación internacional”.

Además, otros elementos que aparecen en la Convención se encuentran estrechamente relacionados con la lucha contra la evasión y elusión fiscal. Por ejemplo, en las negociaciones y en los TdR fueron incluidos objetivos como garantizar una asignación justa de los derechos de imposición, evitando que las multinacionales trasladen beneficios artificialmente a paraísos fiscales.

También se reconoció la importancia de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, tanto de contribuyentes como de gobiernos, lo cual es clave para detectar y abordar prácticas abusivas.

A su vez, se propone avanzar hacia un nuevo sistema fiscal internacional que supere las fallas del principio de plena competencia y que explore mecanismos como la tributación unitaria con distribución proporcional, con una tasa mínima efectiva global. Estos objetivos y herramientas pueden contribuir a reducir la evasión y la elusión de los ultra ricos.



¿Qué lugar ocupan el desarrollo sostenible y el ambiente en la Convención Fiscal de la ONU?

En relación a la agenda ambiental, durante las negociaciones de los Términos de Referencia los países en desarrollo plantearon la inclusión del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Esto supone reconocer que los países y los sectores marginados que históricamente han contribuido menos al cambio climático y la destrucción ambiental, hoy sufren los peores efectos, frente a lo cual deben considerarse las diferentes capacidades y responsabilidades de los países individuales en la atención a los desafíos ambientales, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país, su papel en la contribución a un problema ambiental particular y su capacidad general para abordar el daño ambiental.

Sin embargo, este principio no fue incorporado. En su lugar, la referencia al medio ambiente en los Compromisos (párrafo 10.c.) se modificó para abarcar todos los elementos del desarrollo sostenible, incluyendo tanto aspectos ambientales como sociales: “Enfoques de la cooperación internacional en cuestiones tributarias que contribuyan a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, económica, social y ambiental, de forma equilibrada e integrada”. Por otro lado, fue incluida en la lista de temas previstos para los Protocolos “posteriores” (párrafo 16) la “cooperación tributaria en desafíos ambientales”, pero la expresión “y clima”, que fue propuesta y discutida, fue eliminada tras la presión de Arabia Saudita.

En cuanto al desarrollo sostenible, ocupa un lugar significativo en las negociaciones de la Convención. Tal es así que fue incluido a lo largo de todos los términos de referencia. En el Preámbulo (6.c) se hace referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el párrafo 7.c. se establece como Objetivo “un sistema tributario internacional inclusivo, justo, transparente, eficiente, equitativo y eficaz para el desarrollo sostenible”. En los Principios, se menciona en el párrafo 9.d., que refiere a la adopción de una perspectiva holística de desarrollo sostenible que aborde aspectos de las políticas económicas, social y ambiental de forma equilibrada e integrada y también en el párrafo 9.f., donde se establece como principio contribuir a lograr el desarrollo sostenible garantizando la asignación justa de derechos impositivos. Se incluye también en los Compromisos (párrafo 10.c.), en tanto la cooperación internacional en cuestiones tributarias debiera contribuir “a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones, económica, social y ambiental, de forma equilibrada e integrada”.



¿Por qué los Derechos Humanos son relevantes para la cooperación fiscal internacional y viceversa?

¿Cómo se relaciona esta convención con el derecho internacional de los Derechos Humanos?

Los derechos humanos son fundamentales para comprender y orientar la cooperación fiscal internacional porque la movilización de recursos a través de los sistemas tributarios está estrechamente vinculada con la posibilidad de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En un contexto de abusos fiscales generalizados y fuga de capitales, los Estados pierden cada año miles de millones de dólares, lo que limita gravemente su capacidad para financiar servicios públicos esenciales y garantizar derechos como la salud o la educación.

En este marco, la Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Tributaria Internacional incorpora explícitamente el principio del “derecho internacional de los derechos humanos”, con el objetivo de orientar la interpretación y aplicación de sus normas en sintonía con los compromisos existentes de los Estados. En particular, se hace referencia a los tratados y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Según este enfoque, la tributación debe ser una herramienta para que los Estados cumplan con su deber de movilizar el máximo de recursos disponibles para garantizar el acceso efectivo a los derechos humanos.

Este vínculo implica varias obligaciones concretas. Los Estados deben diseñar políticas tributarias progresivas, socialmente justas, que reduzcan las desigualdades en lugar de profundizarlas. También deben asegurar la transparencia y la rendición de cuentas. Además, tienen responsabilidades extraterritoriales: no deben adoptar medidas fiscales que afecten negativamente la capacidad de otros Estados para cumplir con sus deberes en materia de derechos humanos.



¿Cómo se propone lograr una asignación más justa de los derechos de imposición?

La asignación de los derechos de imposición, o derechos tributarios, es uno de los elementos centrales de la arquitectura fiscal global que se vienen discutiendo en el marco de la Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Tributaria Internacional. La asignación de derechos fiscales, acordada en una época en la que muchos países no tenían independencia, impide su soberanía al negar a los países el derecho a gravar los beneficios generados en sus economías. En ese marco, las decisiones de la OCDE respecto a la asignación de derechos impositivos tienen impactos financieros negativos directos para los países en desarrollo, afectándolos desproporcionadamente. Esto en tanto favorecen la asignación de derechos de imposición a los países donde las corporaciones multinacionales tienen su sede en detrimento de los países donde estas empresas desarrollan su actividad económica.

En la práctica, esto significa que los derechos de imposición, y por lo tanto los ingresos, se transfieren de los países en desarrollo a los países desarrollados. Por ende, también limita la generación de ingresos y la movilización de esos ingresos tan necesarios para financiar servicios públicos, protección social e infraestructura para abordar las desigualdades. La Convención Fiscal de la ONU tiene la oportunidad de desafiar posiciones que se han sostenido durante mucho tiempo y que han cedido muy poco en materia de derechos tributarios, reforzando intereses privados por encima de las preocupaciones públicas, los derechos humanos y las igualdades interseccionales.

En este contexto, la Convención se propone abordar la asignación injusta de los derechos de imposición que afecta de manera desproporcionada a los países en desarrollo. Es incluida en los Términos de Referencia, por un lado, en los Principios (párrafo 9.f.): “Contribuir al logro del desarrollo sostenible garantizando la equidad en la asignación de los derechos de imposición en el sistema tributario internacional”. También en los Compromisos: “asignación justa de los derechos de imposición, incluida la tributación equitativa de las empresas multinacionales”, lo cual también es vinculada a la reasignación de los derechos de imposición. Este tema fue también central en las discusiones de los grupos de trabajo. Sin embargo, aún son pocos los actores que están hablando de la asignación a través de una fórmula (formulary apportionment), que sería un método concreto para repartir de forma equitativa los beneficios de un grupo multinacional entre los distintos países donde opera.

Hacia una asignación más justa de los derechos de imposición

Un sistema tributario más justo requiere reemplazar los principios internacionales existentes, como el de plena competencia (arm's length principle) y la tributación basada en la residencia. Se trata de principios que favorecen a los países exportadores de capital y permiten a las multinacionales trasladar beneficios a paraísos fiscales, profundizando la desigualdad global y socavando el desarrollo.

La suposición errónea de que las filiales de las compañías operan de forma independiente conduce a asignaciones arbitrarias de beneficios y disputas legales. La reforma debe tratar a las multinacionales como entidades únicas bajo un sistema de tributación unitaria, sustituyendo los precios de transferencia por el reparto proporcional de beneficios. También se deben actualizar las normas sobre los establecimientos permanentes siguiendo un criterio de "presencia económica significativa". La Convención debe garantizar que los beneficios se graven allí donde se realiza la actividad real, poniendo fin a las distorsiones del sistema actual.

Una asignación justa de los derechos de imposición también es esencial para asegurar que las normas vigentes permitan a los países gravar de manera efectiva a los individuos de alto patrimonio neto. Los tratados fiscales existentes a menudo restringen la tributación en el país de fuente y limitan la capacidad de los estados para aplicar impuestos de salida o garantizar los derechos de imposición relacionados con los ingresos y el patrimonio, algo particularmente relevante en un mundo en el que los multimillonarios pueden comprar su residencia y, a menudo, obtienen su riqueza de varios países. Los Jeff Bezos del mundo no se enriquecen únicamente por sus actividades en un solo país, y los derechos de imposición deben reflejar esta realidad, apoyando un enfoque coordinado para gravar a los individuos de alto patrimonio y permitiendo a los países recaudar los ingresos necesarios.

El Compromiso de Sevilla instó a los Estados Miembros a promover la progresividad y la eficiencia de los sistemas fiscales para combatir la desigualdad y aumentar el espacio fiscal. Una asignación justa de los derechos de imposición debe ir de la mano de medidas de transparencia más sólidas: mejor acceso a los datos, intercambio de información más eficaz y herramientas concretas como un Registro Global de Activos y una base de datos pública de informes país-por-país.



¿Cómo aborda la Convención el problema de los Flujos financieros ilícitos?

De acuerdo con la UNCTAD, los denominados Flujos Financieros Ilícitos (FFI) son movimientos financieros que son ilícitos en su origen, transferencia o uso, que reflejan un intercambio de valor y que cruzan fronteras nacionales. Los FFI drenan recursos del desarrollo no sólo cuando salen de un país sino también cuando entran en otro país, y pueden tener un impacto perjudicial al alimentar el lavado de dinero y la corrupción.

A su vez, cada año, cientos de miles de millones de dólares de ingresos públicos se pierden a través de FFI y fuga de capitales mediante la evasión y elusión fiscal por parte de corporaciones multinacionales. Esto priva a los gobiernos de los recursos tan necesarios para financiar servicios públicos, protección social e infraestructura para abordar las desigualdades. Los FFI relacionados con los impuestos, incluidas la evasión y la elusión fiscales, son entonces un problema global que requiere soluciones globales.

En este sentido, un aspecto clave del propósito de la Convención de la ONU es brindar dichas soluciones. La Convención puede ayudar a combatir los FFI aumentando la transparencia y la cooperación entre gobiernos, y creando normas y estándares tributarios globales más coherentes y menos complejos. Por eso, es sumamente relevante esta problemática esté incluida en los Términos de Referencia de la Convención.

Los FFI figuran en los Compromisos de la hoja de ruta (párrafo 10.e): “La lucha contra los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos, la elusión y la evasión fiscales y las prácticas fiscales perjudiciales”. A su vez, por su relevancia, son incluidos como un tema a ser abordado por un futuro protocolo (párrafo 16.b.): “Medidas contra los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos”.



¿Cómo se abordó la transparencia en las negociaciones de la Convención?

Los regímenes fiscales actuales y la opacidad financiera están causando un impacto sustancialmente negativo, especialmente en los países en desarrollo. La obstaculización en la generación de ingresos impide que los Estados puedan financiar servicios públicos de calidad, políticas que reduzcan la desigualdad y compromisos asumidos internacionalmente. La falta de transparencia financiera, tanto a nivel nacional como internacional, permite que empresas e individuos mantengan recursos fuera del alcance de los gobiernos. Lo hacen eludiendo leyes y regulaciones nacionales, ocultando las identidades de los verdaderos dueños de los activos o directamente mediante la puesta en marcha de mecanismos para evadir.

Además de la evasión fiscal, que implica mecanismos ilegales, las corporaciones también recurren a la planificación fiscal agresiva y a la denominada elusión fiscal, actividades técnicamente legales mediante las que reducen los pagos de impuestos, muchas veces explotando vacíos legales y discrepancias entre diferentes normativas fiscales.

Esto es posible porque existen países y jurisdicciones que ofrecen secreto financiero y tasas de impuesto a las ganancias corporativas extremadamente bajas o nulas. Así, crean las condiciones que necesitan las corporaciones y los individuos para evitar tributar. Aunque la tributación también es un asunto doméstico, las leyes y políticas de un país pueden minar la capacidad de otros países para recaudar impuestos. Por ello, la evasión, la elusión y la falta de transparencia son problemas que cobran una dimensión global. El abordaje, por tanto, debe ser internacional.

En ese marco, la transparencia es una pieza fundamental en un sistema fiscal justo, eficaz y equitativo. En consecuencia, formó parte de las negociaciones de la Convención y fue incluido en los Términos de referencia. En los Objetivos (párrafo 7.c.): “Establecer un sistema tributario internacional inclusivo, justo, transparente, eficiente, equitativo y eficaz”. También en los Principios párrafo 9.i.): “Exigir transparencia y rendición de cuentas a todos los contribuyentes” y en los Compromisos (párrafo 10.d.): “Asistencia administrativa mutua eficaz en materia fiscal, también en lo que respecta a la transparencia y el intercambio de información con fines fiscales”.

A su vez, en concreto, se han discutido distintos mecanismos y herramientas que puedan contribuir a incrementar la transparencia. Los reportes País por País y los registros públicos de beneficiarios finales fueron parte de estas discusiones, y aunque no son explícitamente mencionados en los TdR, el párrafo recién citado sobre los Compromisos en relación a la transparencia puede indicar un intercambio de información.

Sin embargo, este intercambio no sería público sino entre administraciones tributarias. Por otro lado, hubo avances en el documento final de Sevilla, que incluyó la evaluación de la idea de una base de datos pública central para los reportes país por país (párrafo 28.f.), y la consideración de un registro global de beneficiarios finales de entidades legales (párrafo 28.g.). Por otro lado, el intercambio automático de información es mencionado en los Compromisos de los TdR (párrafo 10.d.), en Otros elementos (párrafo 13) y entre los potenciales futuros Protocolos (párrafo 17), pero no se menciona el carácter “automático”.

Estas menciones son relevantes porque el Intercambio Automático de Información, la transparencia de los beneficiarios finales y los Informes País por País son tres medidas consideradas como el ABC de la transparencia fiscal por muchas organizaciones de la sociedad civil. Esto porque desempeñan un papel fundamental para frenar los flujos financieros ilícitos y mejorar la movilización de los recursos nacionales.

Pero, ¿Por qué se consideran tan relevantes? El Intercambio Automático de Información se erige como piedra angular, al permitir a los países compartir automáticamente los datos financieros de los contribuyentes con sus respectivas autoridades fiscales. Esto reduciría la eficacia del secreto bancario, dificultando que individuos y entidades oculten cuentas en paraísos fiscales y evadan impuestos. La transparencia en materia de los beneficiarios finales (los verdaderos dueños) es otro elemento fundamental. Al exigir registros públicos que revelen los verdaderos dueños de las empresas y mediante otros mecanismos legales, esta medida permite eliminar el velo de secretismo utilizado frecuentemente en actividades financieras ilícitas. Los Informes País por País para las multinacionales añaden otro nivel de transparencia, al exigir a las empresas publicar información financiera detallada para cada jurisdicción en la que operan. Esta medida evidencia las prácticas de traslado de beneficios y revela las diferencias entre la actividad económica y el pago de impuestos. Aunque existe la norma CbCR (Country by Country Reporting) de la OCDE, ésta fue sometida al secreto fiscal, lo que hace casi imposible para la mayoría de los países de renta baja acceder a la información. Además, ha limitado artificialmente la utilidad de estos datos al prohibir que sean utilizados para aumentar la base imponible en dichos países.

La intersección entre la transparencia fiscal y estas dinámicas fiscales negativas es un elemento central de la cooperación fiscal internacional. Este tipo de medidas podrían aportar luz al opaco sistema actual, donde los ricos y las corporaciones poderosas operan con impunidad, mientras que el resto de la población paga los impuestos que le corresponden. Además, estas medidas no sólo permiten reducir los flujos financieros ilícitos de manera inmediata, sino también generar datos valiosos que sirven de base a decisiones políticas y medidas de aplicación a escala mundial.



¿El proceso de negociación de la Convención Fiscal de ONU contempla abordajes específicos para combatir las desigualdades de género?

A pesar de los esfuerzos realizados desde la sociedad civil, la hoja de ruta para la redacción de la convención marco no incluyó menciones explícitas a la equidad de género y su relación con los sistemas fiscales. No obstante los **términos de referencia** adoptados por la Asamblea General de la ONU durante su 79º periodo de sesiones no cierra la puerta al reconocer que “la elaboración de una convención marco también contribuiría a acelerar la implementación de la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

En ese sentido, es relevante que, al momento de elaborar los primeros borradores de una convención marco, los miembros del Comité Intergubernamental de Negociación amplíen el listado de resoluciones de la Asamblea General mencionado en el preámbulo de los términos de referencia para incorporar decisiones clave de la ONU en materia de equidad de género como la **Carta de las Naciones Unidas**, el **Objetivo de Desarrollo Sostenible 5**, la **Agenda de Acción de Beijing+30** y el **Plan Estratégico de ONU Mujeres**, entre otros documentos.

Otro elemento que permite incorporar la agenda sobre equidad de género en la convención marco es el compromiso referido al desarrollo sostenible. El **Compromiso de Sevilla** ofrece herramientas para avanzar en ese sentido al reafirmar que “es imprescindible lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”. Asimismo el documento acordado en julio de 2025 sostiene que “la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas aportan beneficios económicos demostrados y pueden contribuir a la financiación para el desarrollo”. Como parte de la transversalización de la perspectiva de género el Compromiso de Sevilla se compromete a avanzar en el debate sobre “una fiscalidad con perspectiva de género”.

Pero, ¿cuál es el vínculo entre la fiscalidad y la equidad de género? La evidencia disponible muestra que una de las principales causas de la desigualdad de género es el sistema tributario.

Las mujeres —especialmente las mujeres pobres y racializadas— pagan proporcionalmente más impuestos que otras personas debido a la prevalencia de sistemas fiscales regresivos. Además, la arquitectura financiera internacional, marcada por medidas de austeridad y condicionalidades para préstamos que suelen imponerse a los países del Sur Global, conduce a recortes en servicios públicos transformadores en materia de género, como la educación y la salud.

La justicia fiscal es una condición estructural para garantizar sistemas de cuidados sostenibles, universales y transformadores, que son fundamentales para promover la equidad de género. Para que el derecho a cuidar no sea letra muerta, debe financiarse con ingresos progresivos, oportunos y suficientes.

Por eso, las negociaciones de la Convención Fiscal de la ONU representan una oportunidad histórica para crear un sistema tributario global equitativo, uno que no margine al Sur Global ni pase por alto las dimensiones de género de la tributación. Para lograrlo es imprescindible garantizar que las disposiciones de género estén explícitamente integradas en la Convención Fiscal de la ONU. La justicia fiscal es fundamental para garantizar la igualdad de género.



¿Por qué la Convención Fiscal de la ONU es importante para la agenda de cambio climático?

En un contexto de crisis climática y colapso ecológico, los gobiernos parecen haber perdido el rumbo para abordar estos problemas y cumplir con los compromisos asumidos a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Uno de los argumentos más utilizados a la hora de justificar la incapacidad para abordar esos problemas es la falta de financiamiento. Sin embargo, el problema son, en realidad, los intereses privados y particulares que secuestran los esfuerzos para financiar un futuro sostenible.

Así, mientras la crisis climática se profundiza, la industria de los combustibles fósiles está obteniendo niveles exorbitantes de ganancia. En un mundo donde contaminar es rentable, los inversores continuarán financiando empresas con prácticas insostenibles, trasladando la carga de la transición socioecológica a la sociedad y, en última instancia, empeorando la situación.

Uno de los desafíos que presenta el sector extractivo en materia fiscal son los abusos cometidos en materia de “elusión”. Las empresas aprovechan su naturaleza transnacional y, dado que el sistema actual se basa en tratar a las entidades afiliadas de las multinacionales como entidades separadas, pueden transferir beneficios atribuyendo altos beneficios a actividades como los servicios en países donde están gravados a un tipo impositivo más bajo, y subestimando el valor de los recursos exportados desde los países de extracción. A su vez, muchos países, en una carrera por atraer inversiones, otorgan exenciones tributarias y subsidios dañinos a estas industrias. Estos incentivos suelen ser ineficaces (no determinantes para la inversión) y socavan la capacidad recaudatoria, privando a los Estados de recursos para el desarrollo.

Para catalizar una transformación socioecológica se necesitan con urgencia nuevos enfoques. La actual fiscalidad regresiva predominante ha llegado al límite de la aceptabilidad social, la viabilidad política y la efectividad ambiental. Las opciones innovadoras de política fiscal ambiental progresiva deberían abordar el lado de la oferta económica perjudicial. Es evidente la necesidad de impuestos globales audaces para que las corporaciones contaminantes y los ultrarricos paguen su parte justa y ayuden a desbloquear financiamiento público para los objetivos de desarrollo y ambientales urgentes.

Medidas específicas, como la imposición a la renta del capital contaminante, pueden proporcionar incentivos para la transformación hacia patrones de producción e inversión sostenibles. La tributación de los beneficios de los contaminadores y la redistribución de sus ingresos para financiar el desarrollo y la acción climática es un medio para garantizar la justicia fiscal ambiental y debería reemplazar o complementar los enfoques fiscales ambientales existentes.

Una mayor carga sobre los beneficios de las industrias de combustibles fósiles también reduciría la rentabilidad y, por lo tanto, los incentivos para continuar con el negocio como hasta ahora. Los ingresos de un gravamen global sobre los beneficios de los combustibles fósiles podrían alimentar directamente un fondo global específico, o podrían dirigirse a mecanismos de financiamiento existentes, con el objetivo de promover el desarrollo y ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los impactos desastrosos de la crisis climática (pérdidas y daños), a la adaptación y a avanzar en una transición ecológica justa.

En ese marco, es destacable la prioridad del compromiso con el desarrollo sostenible en el trabajo del Comité Intergubernamental de Negociaciones, y se distinguen también algunos elementos que aparecieron en las sesiones de agosto de 2025, que deben profundizarse y conseguir el respaldo de más países. Éstos son, por un lado, la propuesta del Grupo Africano de ampliar el alcance del párrafo 10 de los Términos de Referencia, incluyendo un compromiso adicional sobre tributación de los ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales. Por otro lado, el énfasis puesto en incorporar el Compromiso de Sevilla en las negociaciones de la Convención. Esto implica, entre otras cosas, promover soluciones de beneficio mutuo que reduzcan las desigualdades y combatan la destrucción ambiental al mismo tiempo.

Las organizaciones de la sociedad civil proponen y llaman a defender, en primer lugar, un subcompromiso dentro del compromiso general de tributación y desarrollo sostenible sobre tributación ambiental progresiva, en línea con el principio de “quien contamina paga”, que alcance tanto a las corporaciones como a los individuos de alto patrimonio neto, asegurando que quienes son más responsables paguen más. En segundo lugar, un mecanismo específico en forma de un recargo impositivo por contaminación sobre las ganancias globales de las empresas multinacionales de las industrias del petróleo, el gas y el carbón (y de otros sectores contaminantes) con ingresos destinados a financiar las obligaciones ambientales y de desarrollo global. En tercer lugar, un compromiso fuerte y claro con la tributación efectiva de los individuos de alto patrimonio neto, con tasas progresivamente más altas para los multimillonarios y “super-contaminadores”.

Tras años de abusos fiscales a gran escala, es hora de que estos intereses privados rindan cuentas a través de un sistema fiscal internacional que sea audaz, inclusivo y progresivo. El tema está ganando cada vez más apoyo público y político. Sin embargo, la brecha de financiamiento está bloqueando los espacios multilaterales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el reiterado incumplimiento de los países ricos ha provocado una ruptura de confianza, socavando la ambición general de reducir las emisiones globales.

En ese contexto, es fundamental una acción audaz para abordar la brecha de financiamiento del desarrollo sostenible mediante una tributación ambiental progresiva, y es en ese marco que la Convención Fiscal de la ONU puede transformar la cooperación multilateral.

La Convención es clave para la agenda de cambio climático porque proporciona el marco necesario para movilizar de manera justa y sostenida los recursos públicos indispensables para enfrentar la crisis climática, en especial para los Estados del Sur Global. El financiamiento climático actual es insuficiente, desigual y en gran parte incumplido, con compromisos como el de USD 100.000 millones anuales que se retrasaron durante años y metas que siguen estando muy por debajo de las necesidades reales. En este contexto, la Convención busca combatir el abuso fiscal, la evasión y las exenciones ineficaces que hoy drenan cientos de miles de millones de dólares de los presupuestos públicos, recursos que podrían destinarse a acciones climáticas sin generar endeudamiento.

La justicia climática está intrínsecamente ligada a la justicia fiscal. El cambio climático afecta de manera desproporcionada a los países del Sur Global y a comunidades históricamente marginadas que han contribuido muy poco a las emisiones globales, pero enfrentan las peores consecuencias. La Convención puede proponer mecanismos fiscales que permitan redistribuir recursos y reparar injusticias históricas. La articulación de la Convención con el **Acuerdo de París** y otros marcos internacionales permitirá que la cooperación tributaria internacional sea una herramienta para cumplir compromisos climáticos, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, y asegurar que los costos de la transición recaigan más, proporcionalmente, sobre quienes tienen mayor capacidad de pago y mayor responsabilidad en las emisiones. Al establecer reglas multilaterales inclusivas, la Convención también limita la arquitectura tributaria desigual que hoy restringe la capacidad de los países en desarrollo para financiar políticas climáticas. En este sentido, no solo aborda las fallas del sistema fiscal global, sino que tiene el potencial de crear las condiciones para un financiamiento climático justo, previsible y suficiente, integrando la agenda contra la desigualdad con la acción climática y avanzando hacia un modelo económico más sostenible y equitativo.

Los gobiernos tienen ahora una oportunidad crítica de dar forma al primer acuerdo verdaderamente global, ambientalmente justo, efectivo e inclusivo sobre cooperación fiscal internacional: uno que cumpla con la justicia fiscal y la justicia climática al mismo tiempo. Esta es precisamente la promesa de la Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Tributaria Internacional: abrir una vía hacia normas globales vinculantes que aseguren una imposición equitativa de las empresas multinacionales, una fiscalidad efectiva de los súper ricos e iniciativas fiscales internacionales que promuevan el desarrollo sostenible.



¿La Convención Fiscal de la ONU ofrece herramientas para garantizar el acceso universal a servicios públicos de calidad en los países?

Servicios de salud, educación, protección social de alta calidad y universales requiere que los países cuenten con fuentes de financiamiento para garantizarlos. La erosión de las bases imponibles mediante medidas abusivas y la pérdida de capacidad y legitimidad de las administraciones tributarias lesiona seriamente las posibilidades de los países para financiar sus servicios públicos y otras erogaciones como las infraestructuras básicas para el desarrollo económico.

La Convención Marco de la ONU sobre Cooperación Fiscal Internacional es una oportunidad para garantizar que no se quiebre el vínculo entre las políticas fiscales/tributarias y los recursos públicos destinados a servicios esenciales.

Los abusos fiscales obstaculizan la capacidad de los países para recaudar los ingresos necesarios para financiar servicios públicos de calidad y el desarrollo sostenible, así como para el cumplimiento de compromisos internacionales (ya sea en materia de derechos humanos o prevención del cambio climático). Mientras que millones de personas pasan hambre alrededor del mundo, los ricos se niegan a pagar lo justo, apropiándose de recursos que deberían destinarse a financiar los servicios públicos y el desarrollo.

Aunque los servicios públicos tuvieron lugar en los debates entre los países, éstos no fueron incluidos explícitamente en la hoja de ruta de la Convención Fiscal de la ONU. No obstante, todavía es posible que el financiamiento de los servicios públicos forme parte de las conversaciones ya que existen otros procesos paralelos asociados al financiamiento para el desarrollo donde se contempla, por ejemplo, el financiamiento de los sistemas de protección social. Ese es el caso del Compromiso de Sevilla alcanzado a mediados de 2025 donde los países firmantes promueven que los países a que “integren en sus planes y estrategias nacionales la financiación de los sistemas y políticas de protección social, incluidos niveles mínimos de protección y políticas que respeten las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y las normas acordadas a nivel intergubernamental”.

Entendiendo que la política fiscal desempeña un papel clave en la movilización de recursos internos y en la prestación de servicios públicos para alcanzar los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, es importante diseñar mecanismos y acuerdos que permitan la obtención de estos ingresos estables y autónomos. Gravar la riqueza, por ejemplo, mediante impuestos sobre el patrimonio, permite a los países generar ingresos adicionales para financiar los servicios públicos, infraestructura y programas de protección social.



¿Qué lugar ocupa la progresividad tributaria en la Convención Fiscal de la ONU?

La progresividad de los sistemas tributarios es un elemento esencial para lograr sistemas equitativos, incluyentes y justos. La progresividad es un principio estrechamente vinculado a la capacidad contributiva, refiriéndose a un sistema en que la carga tributaria que soporta un contribuyente aumenta proporcionalmente a su nivel de ingresos. Existe consenso en la teoría económica respecto a que los tributos deben ser progresivos, dicho en otras palabras: que cada contribuyente pague de acuerdo a sus ingresos. Caso contrario un sistema tributario profundizará la brecha entre las personas de mayor y menor poder adquisitivo, porque después de pagar los impuestos, los primeros tendrían proporcionalmente más recursos que antes respecto al resto.

A pesar del sostenido reclamo de las organizaciones de la sociedad civil a lo largo de las negociaciones, el principio de la progresividad no fue incorporado en los términos de referencia que desde 2025 guían el trabajo del Comité Intergubernamental de Negociación de la Convención Fiscal de la ONU.

No obstante, la progresividad fue incorporada en el documento de conclusiones de la 4ª Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada a finales de julio de 2025. Los firmantes del **Compromiso de Sevilla** sostienen que: “Promoveremos la progresividad y la eficiencia en todos los sistemas fiscales para hacer frente a la desigualdad y aumentar los ingresos. Promoveremos sistemas fiscales progresivos en los países, cuando proceda, y redoblabremos los esfuerzos dirigidos a luchar contra la evasión y la elusión fiscales por parte de las personas con grandes patrimonios y garantizar su imposición efectiva, con el apoyo de la cooperación internacional, respetando al mismo tiempo la soberanía nacional. También promoveremos un gasto público eficaz y equitativo”.

De esta forma, los países y regiones que consideran relevante la inclusión de este principio a la hora de diseñar sus sistemas fiscales cuentan con un respaldo político clave para reintroducir el tema y abogar por su inclusión durante las negociaciones de la convención marco.

PREGUNTAS FRECUENTES

CONVENCIÓN MARCO DE LA ONU SOBRE COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL