

Para la atenta consideración de:

el Sr. Ramy M. Youssef, Presidente del Comité Intergubernamental de Negociación para la elaboración de una Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional y dos protocolos tempranos (INC), la Sra. Marlene Nembhard Parker y el Sr. Michael Braun, Colideres del Grupo de Trabajo III

27 de Febrero de 2026

Asunto: Presentación conjunta de la sociedad civil y sindicatos sobre el Grupo de Trabajo III (Prevención y resolución de disputas tributarias) del Comité Intergubernamental de Negociación sobre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria Internacional

Resumen

A continuación encontrarán una presentación conjunta en nombre de la Alianza Global por la Justicia Fiscal (GATJ, por sus siglas en inglés) y 123 organizaciones y sindicatos. La GATJ es una coalición global liderada desde el Sur en el movimiento por la justicia fiscal, y facilita la coordinación de presentaciones conjuntas con sus miembros, Tax Justice Network Africa y Eurodad. Subrayamos que cualquier Protocolo debe estar plenamente fundamentado en las disposiciones y el mandato de la Convención Marco. El Protocolo sobre prevención y resolución de disputas debe derivar de las normas tributarias globales establecidas en el marco de la Convención, y mantener coherencia con ellas. Dado que la prevención y resolución de disputas no puede abordarse de manera significativa sin atacar las causas sistémicas que dan lugar a las disputas tributarias, en particular el sistema tributario corporativo actual basado en los precios de transferencia, reiteramos nuestro llamado a su sustitución por un sistema de tributación unitaria. Advertimos sobre el enfoque de opcionalidad, que es inconsistente con la práctica de los tratados de la ONU y corre el riesgo de socavar la coherencia. También expresamos la inquietud por la continua centralidad de los convenios tributarios bilaterales y el efecto de no prevalencia del Protocolo que se propone.

Asimismo, abordamos los acuerdos de precios anticipados y las resoluciones fiscales, el arbitraje y la dependencia de las bases de datos de precios de transferencia. Por último, destacamos que si bien el fortalecimiento de capacidades es esencial, no puede sustituir una reforma sistémica integral.

Comentarios sobre el Grupo de Trabajo III

Comentarios generales

Celebramos la oportunidad de compartir nuestras perspectivas sobre los avances en el Grupo de Trabajo III.

En cuanto a los posibles enfoques para el protocolo en elaboración, deseamos subrayar varias preocupaciones generales sobre la dirección propuesta. **Consideramos que este Protocolo debe estar plenamente fundamentado en las disposiciones de la Convención Marco.** El mandato de la

Convención es crear un sistema tributario internacional justo, transparente, efectivo y equitativo para el desarrollo sostenible. El diseño de un Protocolo sobre prevención y resolución de controversias debe, por tanto, derivar de las nuevas normas tributarias globales establecidas en el marco de la Convención, y mantenerse coherente con ellas. **Queremos advertir contra el desarrollo de un Protocolo que opere como un texto autónomo, sin referirse claramente al marco jurídico sustantivo común que la Convención Marco debería establecer.**

Asimismo, deseamos reiterar que la prevención y resolución de disputas no puede abordarse de manera significativa sin atacar los problemas sistémicos subyacentes, y nos preocupa que el debate continúe soslayando los factores centrales que generan las disputas tributarias en primer lugar. La Nota Conceptual describe mecanismos y opciones institucionales, pero en gran medida elude las causas jurídicas y estructurales subyacentes de las disputas. Tal como se reconoce en el documento de *Issues Overview* elaborado por el Grupo de Trabajo III el pasado julio, la gran mayoría de las disputas tributarias transfronterizas involucran a empresas multinacionales y surgen directamente del diseño y la aplicación de las normas tributarias corporativas internacionales. En este contexto, el Grupo de Trabajo I será esencial para abordar los problemas de fondo. En nuestra opinión, **esto debería implicar la sustitución del sistema de precios de transferencia por un enfoque de tributación unitaria con distribución de acuerdo con una fórmula y una distribución justa de los derechos de imposición.** El Protocolo debe concebirse como un instrumento para apoyar, implementar y operacionalizar un sistema fundamentalmente reformado, y no como un mecanismo para gestionar las disfunciones del sistema existente.

Sobre la opcionalidad

La Nota Conceptual indica que la opcionalidad sería una característica de diseño del Protocolo, con mecanismos centrales disponibles en principio para todas las partes.

Queremos señalar que esta característica es inconsistente con la práctica de los tratados de la ONU, y corre el riesgo de socavar una de las funciones centrales de la Convención Marco: construir un acuerdo común amplio y crear un sistema tributario internacional coherente. La existencia de múltiples opciones en un mismo protocolo corre el riesgo de reproducir la misma fragmentación e inconsistencia en el sistema tributario internacional que la Convención Tributaria de la ONU debería buscar superar.

A la luz del objetivo de crear un sistema globalmente coherente y equitativo, consideramos que el enfoque de opcionalidad debería descartarse. Asimismo, advertimos contra el uso de la opcionalidad para introducir mecanismos controversiales, como el arbitraje, donde algunos países podrían enfrentar presiones políticas, institucionales o económicas para adherirse posteriormente a disposiciones que de otro modo rechazarían.

Es fundamental que la propia Convención Marco incluya disposiciones sobre resolución de disputas, para sentar las bases de un sistema coherente en la materia. Siempre que no contradigan los acuerdos de la Convención y sus Protocolos, grupos más reducidos de Partes tendrán plena libertad para adoptar mecanismos adicionales entre sí si así lo desean, pero los elementos del Protocolo deben reflejar las cuestiones sobre las que las Partes hayan acordado.

Además observamos que la relación entre la Convención Marco y los acuerdos tributarios bilaterales y multilaterales existentes aún no ha sido discutida ni acordada en el Grupo de Trabajo I. En este contexto, **el enfoque propuesto, según el cual las medidas desarrolladas en el marco de este Protocolo no tendrían efecto de prevalencia sobre los tratados existentes, sentaría en principio un precedente muy problemático.** Esto no significa que respaldemos todos los mecanismos desarrollados en este Protocolo, pero dicho enfoque contradice todo este proceso.

Sobre el alcance del Protocolo

La cuestión del alcance del Protocolo plantea preguntas centrales sobre la dirección de los debates del Grupo de Trabajo III. **Creemos que el alcance de este Protocolo debe estar definido directamente por la propia Convención Marco y, por tanto, se relaciona con el trabajo del Grupo de Trabajo I.**

Las disputas deben referirse efectivamente a la aplicación de un marco jurídico común compartido, y consideramos que la Convención Marco debe proporcionar la base jurídica común bajo la cual puedan surgir las mismas. Dado que las disputas dependen de la interpretación de las normas jurídicas, la definición de las normas comunes acordadas debe ser el punto de partida para debatir el alcance y el diseño del Protocolo. En cuanto a la resolución de los numerosos problemas que hoy generan disputas, también consideramos que la Convención Marco tiene un papel clave en la creación de normas más claras y coherentes. En particular, serán centrales las disposiciones relativas a la distribución equitativa de los derechos de imposición y la tributación de las empresas multinacionales. Deseamos destacar que el Protocolo sobre disputas, al igual que cualquier otro protocolo en el marco de este proceso, debe derivar de la Convención Marco y servir para implementarla. **Asimismo, advertimos enfáticamente contra el mantenimiento de la centralidad de los convenios fiscales bilaterales dentro de este nuevo marco.**

Sobre la prevención de disputas

Coincidimos en que la prevención de disputas debe ser una característica central, y sostenemos que debería ser el área prioritaria del trabajo en materia de disputas.

Tal como señaló la *Issue Note* de julio de 2025, la mayoría de las disputas tributarias actuales se relacionan con las empresas multinacionales y las normas tributarias internacionales vigentes. A la luz de esta realidad, **creemos que la Convención Tributaria de la ONU debería apuntar a reemplazar el sistema de precios de transferencia por un sistema unitario con distribución de acuerdo con una fórmula.** Dicho sistema tiene el potencial de prevenir muchos de los problemas que actualmente generan disputas en el sistema vigente. El Grupo de Trabajo I, y específicamente los artículos de la Convención sobre distribución equitativa de los derechos de imposición y tributación equitativa de las empresas multinacionales, deberían garantizar la sustitución del sistema tributario corporativo internacional actual y, en consecuencia, proporcionar la base para la prevención de disputas.

Queremos subrayar, como se mencionó en notas anteriores de julio y octubre, que el intercambio de información es un elemento clave en la prevención de disputas. **Consideramos que las medidas de transparencia en la Convención, y en particular la presentación de informes país por país públicos (CbCR, por sus siglas en inglés), son esenciales para proporcionar plena transparencia sobre dónde operan las empresas multinacionales y cuántos impuestos pagan en cada país.** Esto constituiría un elemento esencial de un sistema tributario corporativo viable y justo, y una parte fundamental de la prevención de disputas.

Sobre los Acuerdos de Precios Anticipados (APAs) y las resoluciones anticipadas no relacionadas con precios de transferencia

La dirección sugerida en el Grupo de Trabajo III para la prevención de disputas es proporcionar una base jurídica para la cooperación administrativa transfronteriza. Entre los mecanismos preventivos que se están considerando figuran los APA bilaterales y multilaterales (incluso en ausencia de un convenio fiscal) y las resoluciones anticipadas no relacionadas con precios de transferencia.

Queremos expresar nuestra profunda preocupación respecto a este enfoque. El problema central de los precios de transferencia es que sus normas están mal definidas y son poco claras. Los APA y las

resoluciones fiscales son herramientas para negociar acuerdos entre empresas multinacionales individuales y las administraciones tributarias sobre cómo se interpretarán y aplicarán estas normas poco claras, frecuentemente con el objetivo de garantizar certeza anticipada a la empresa. Sin embargo, plantean riesgos significativos para las administraciones tributarias.

Estas herramientas se acuerdan de manera "anticipada" y generalmente son vinculantes para las administraciones. Si las administraciones descubren posteriormente que la empresa está incurriendo en evasión fiscal a gran escala, el acuerdo anticipado puede limitar las posibilidades de intervención de la administración. Estos acuerdos son generalmente solicitados por empresas individuales y emitidos específicamente para ellas: esto introduce el riesgo de un tratamiento especial para las empresas más poderosas e influyentes. Y a pesar de que estos acuerdos contienen información importante sobre las realidades del sistema tributario corporativo, generalmente son secretos para el público.

Tras el escándalo LuxLeaks de 2014, los APA pasaron a ser conocidos rápidamente como "acuerdos de favor" (*Sweetheart Deals*). Varios APA se convirtieron en objeto de múltiples casos de ayudas estatales iniciados por la Comisión Europea. En 2024, el más célebre de estos casos -el denominado "caso Apple"- concluyó con dos APA siendo anulados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que ordenó a Irlanda reclamar aproximadamente 13.000 millones de euros en impuestos impagos por parte de Apple. Considerando esto, cuestionamos la idea de que los APA garantizan la certeza tributaria.

Creemos que las incertidumbres del sistema tributario corporativo deben abordarse mediante una reforma fundamental del sistema, y no a través de acuerdos secretos entre empresas multinacionales y administraciones tributarias.

Sobre la resolución de disputas y el arbitraje

Reiteramos que los mecanismos de resolución de disputas deben diseñarse en relación con los artículos y disposiciones de la Convención Marco, y que se necesitan mayores avances en el Grupo de Trabajo I para progresar en estas cuestiones.

Observamos que la Nota Conceptual presenta el arbitraje como un posible mecanismo opcional en el marco del Protocolo, y **deseamos reiterar nuestra profunda preocupación respecto al arbitraje como forma de resolución de disputas**. Muchos países han expresado claramente su desacuerdo con la inclusión del arbitraje en el Protocolo, basándose en sus experiencias negativas con el mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés), las restricciones constitucionales y los riesgos de desequilibrios de poder. Este mecanismo traslada las decisiones en materia tributaria desde las instituciones públicas a manos de árbitros cuyo razonamiento puede no estar alineado con los objetivos de política nacional, la rendición de cuentas democrática o las prioridades de desarrollo. El arbitraje suele ser costoso, complejo y de difícil acceso para muchos Estados, y tiende a favorecer a los países con mayores recursos. Por lo tanto, **sostenemos que el arbitraje no debería ser un mecanismo "opcional" de este Protocolo, ya que podría exponer a algunos países a presiones políticas o económicas para adherirse a él**

Sobre el fortalecimiento de capacidades como elemento clave para facilitar la implementación

Creemos que las disposiciones sobre fortalecimiento de capacidades deben formar parte de la Convención Marco, tal como lo establece el mandato de los Términos de Referencia.

La Nota Conceptual propone destacar la importancia de las disposiciones sobre fortalecimiento de capacidades en el marco de la Convención Marco como elemento clave para facilitar la implementación de los mecanismos de prevención de disputas, y establecer una disposición que permita a las Naciones Unidas brindar asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades para apoyar el diseño y uso de los mecanismos de resolución de disputas. Sin embargo, deseamos subrayar que el fortalecimiento de

capacidades y la asistencia técnica no pueden resolver normas que son poco claras, inconsistentes o estructuralmente deficientes -como ocurre con el sistema tributario internacional actual basado en precios de transferencia. **Sin una reforma sistémica, los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades enmarcados en este sentido corren el riesgo de afianzar los problemas existentes en lugar de resolverlos.**

Sobre el acceso a la información: bases de datos de precios de transferencia

Celebramos el amplio reconocimiento de que la asimetría de información es un desafío fundamental, y de la importancia de mejorar el acceso a la información. Sin embargo, consideramos que la Nota Conceptual da un énfasis desproporcionado a las bases de datos de precios de transferencia como respuesta a estos problemas.

Creemos que las asimetrías de información en el sistema actual no son simplemente una cuestión de falta de acceso a bases de datos, sino que se deben a la inadecuación estructural del propio sistema de plena competencia. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a la economía digital, donde las innovaciones en productos y servicios son bastante frecuentes y donde las cadenas de valor globales difieren de un grupo de empresas a otro, razón por la cual las transacciones no controladas comparables que de otro modo podrían aportar una apariencia de equidad a los métodos de precios de transferencia, pueden ser inexistentes o extremadamente poco fiables. Sostenemos que ningún nivel de acceso ampliado a comparables comerciales puede compensar esta falla estructural, ni ofrecer una solución equitativa.

A este respecto, reiteramos un punto que ya hemos planteado: la forma más efectiva, justa y sostenible de abordar las brechas de información y, con ello, prevenir disputas, es a través de la presentación pública de informes país por país. Dicha transparencia reduciría significativamente las asimetrías de información y prevendría muchas disputas antes de que surjan.

Signatories

1	11.11.11	Belgium
2	ADEM ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES	Argentina
3	African Women's Development and Communications Network (FEMNET)	Kenya
4	Akina Mama wa Afrika (AMwA)	Uganda
5	Alliance Sud	Switzerland
6	Alternative Information & Development Centre	South Africa
7	Amnesty International	International
8	Asia Development Alliance	Pakistan
9	Asian Peoples' Movement on Debt and Development (APMDD)	Asia
10	Asociación Transformar Perú	Perú
11	Association Centrafricaine pour le Bien Etre Familial (ACABEF)	République Centrafricaine
12	Association de Développement Agricole Éducatif et Sanitaire de Manono	République Démocratique du Congo
13	Association For Promotion Sustainable Development	India
14	Association pour l'Amelioration de l'Alimentation de la Mère et de l'Enfant au Sud Kivu (AMEKI-RDC)	République Démocratique du Congo
15	Bangladesh Krishok Federation	Bangladesh
16	Barwaqa Relief Organization	Kenya
17	Biozid Climate Institute	Bangladesh
18	Budget Advocacy Network (BAN)	Sierra Leone
19	Cadire Cameroon Association	Cameroun
20	Candid Concepts Development	Bahamas
21	CCFD-Terre Solidaire	France
22	CDES	Ecuador
23	Center for Economic and Social Rights (CESR)	International
24	Center for Grassroots Community Education and Development	Nigeria
25	Centre for Economic Governance (CEG)	Kenya
26	Civil Society for Poverty Reduction (CSPR)	Zambia
27	CNCD-11.11.11	Belgium

28	Comisión Nacional de Enlace (CNE)	Costa Rica
29	Copperbelt Health Education Project (CHEP)	Zambia
30	CRASH - Coalition for Research and Action for Social Justice and Human Dignity	Finland
31	Centre for Reproductive Health and Education (CRHE)	Zambia
32	CSPEEDA	Mali
33	Daayyaa Generation Network	Ethiopia
34	Dellasale Community Development Organization	Ethiopia
35	Disability Peoples Forum Uganda	Uganda
36	Don Amolo Memorial Kids' Ark (DAMKA)	Kenya
37	Dukingire Isi Yacu (DIY)	Burundi
38	Echoes of Women in Africa Initiative	Nigeria
39	Economic Justice Network of FOCCISA	South Africa
40	Equal Right	United Kingdom
41	EquityBD	Bangladesh
42	Espace Associatif	Maroc
43	European Network on Debt and Development (Eurodad)	Europe
44	Financial Justice Ireland	Ireland
45	Financial Transparency Coalition	International
46	Finnish Development NGOs - Fingo	Finland
47	Finnwatch	Finland
48	Free Trade Union Development Centre	Sri Lanka
49	Freedom from Debt Coalition - Philippines	Philippines
50	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	Mexico
51	Futuros Mejores	Argentina
52	Global Alliance for Tax Justice	International
53	Global Call to Action Against Poverty (GCAP)	International
54	Global Campaign for Education (GCE)	International
55	Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights (GI-ESCR)	International

56	Global Participe	Congo Brazzaville
57	Global Policy Forum Europe	Germany
58	Global Redistribution Advocates	International
59	Global Witness	International
60	Good Health Community Programmes	Kenya
61	Green Tax Youth Africa	Ghana
62	Greenpeace International	International
63	Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC)	America Latina y El Caribe
64	Health and Rights Education Programme (HREP)	Malawi
65	HUNDEE - Oromo Grassroots Development Initiative	Ethiopia
66	INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos	Brazil
67	Initiative for Social and Economic Rights (ISER)	Uganda
68	Initiatives for Safe Migration and Social Justice	Nigeria
69	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)	Centroamérica
70	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Colombia
71	Jeunesse Sédhio Conscient	Sénégal
72	Kenya Human Rights Commission	Kenya
73	Kenya Medical Practitioners Pharmacists and Dentists Union	Kenya
74	Red Latinoamericana y del Caribe por Justicia Economica, Social y Ambiental (Latindadd)	America Latina y El Caribe
75	LDC Watch	Nepal
76	Liberia Network of persons living with HIV (LibNeP+)	Liberia
77	McGill Youth Advisory Delegation	Canada
78	Mines minerals & People	India
79	Monitoring Sustainability of Globalisation	Malaysia
80	Nadi Ghati Morcha - India	India
81	National Campaign for Sustainable Development Nepal	Nepal
82	Nigerian Women Agro Allied Farmers Association	Nigeria
83	Norwegian Church Aid	Norway

84	NRDS	Bangladesh
85	Observatorio de Finanzas y Clima (OFC)	America Latina y El Caribe
86	ONG Action 237-Suisse	Suisse
87	ONG Femme et Résilience pour les droits humains	Mauritanie
88	ONG Femmes-Initiatives "FEMI"	République Centrafricaine
89	Organization of African Youth	Africa
90	Pakistan Fisherfolk Forum	Pakistan
91	Pakistan Kissan Rabita Committee	Pakistan
92	Partners In Health	US/International
93	Polifa	Finland/Kenya
94	Portuguese Platform of Development NGOs	Portugal
95	Positive Money	United Kingdom
96	Pwani Youth Network	Kenya
97	Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP)	Brazil
98	Recherche Sans Frontières/Research without Borders	République Démocratique du Congo
99	Red de Justicia Fiscal de America Latina y El Caribe (RJFLAC)	America Latina y El Caribe
100	Réseau de Développement des Femmes Pauvres (RDFP)	Rwanda
101	Réseau FIRD asbl, Fédération Integre pour la Reconstruction et le Développement	République Démocratique du Congo
102	ROTAB	Niger
103	SCODA Development Community Based Organization	Kenya
104	SEATINI-Uganda	Uganda
105	SERAC-Bangladesh	Bangladesh
106	Sindicato Nacional de Impuestos y Aduanas Colombia	Colombia
107	Society for International Development (SID)	International
108	SOMO	The Netherlands
109	South Asia Alliance for Poverty Eradication (SAAPE)	South Asia
110	Syndicat Chrétien des Travailleurs du Congo	République Démocratique du Congo
111	Tanzania Young Feminist Movement	Tanzania
112	Tax and Fiscal Justice Alliance Nepal (TAFJA Nepal)	Nepal

113	Tax and Fiscal Justice-Asia (TAFJA)	Asia
114	Tax Justice Network Africa (TNJA) and the African Civil Society Working Group on the UN Tax Convention	Africa
115	Tax Justice UK	United Kingdom
116	Tinada Youth Action Africa	Kenya
117	Union des Amis Socio Culturels d'Action en Developpement (UNASCAD)	Haiti
118	United Trades Union Congress (UTUC)	India
119	VIDC	Austria
120	Village Farmers Initiative (VFI)	Nigeria
121	War on Want	UK
122	Wemos	The Netherlands
123	Youth Advocates Ghana (YAG)	Ghana
124	Youth for Tax Justice Network	Uganda