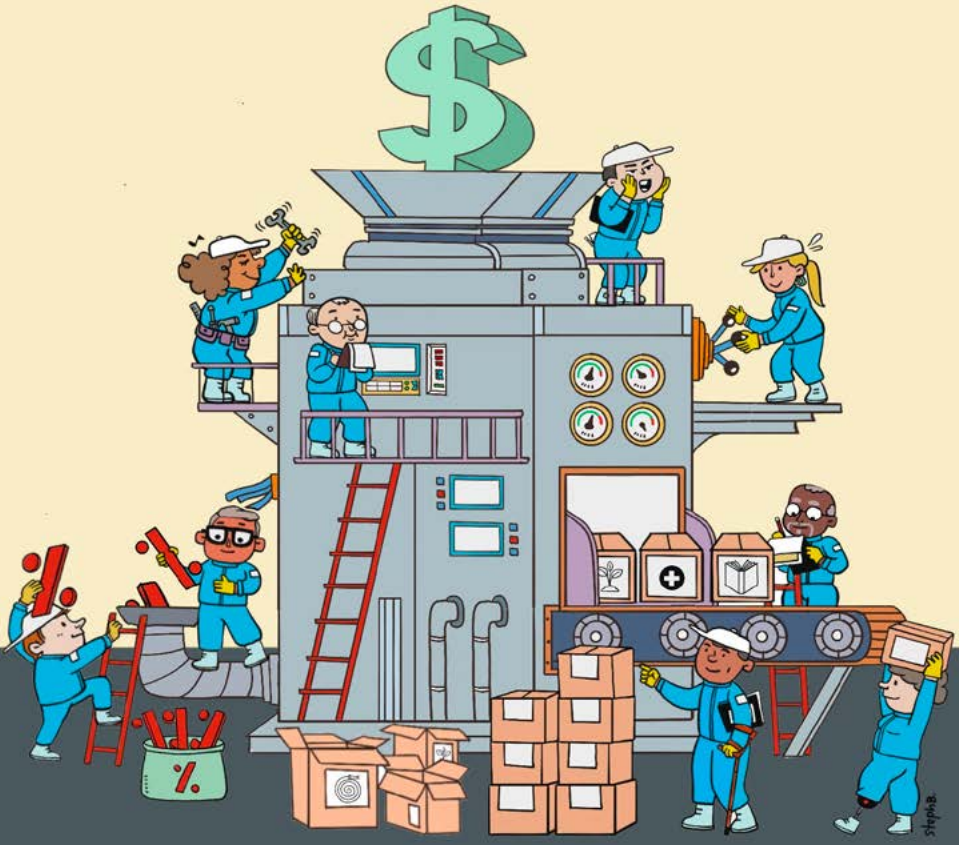


¿QUÉ TIENEN QUE VER LOS IMPUESTOS CON ESTO?

GUÍA DE RECURSOS SOBRE IMPUESTOS
Y DERECHOS HUMANOS

AMNISTÍA INTERNACIONAL

Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos. Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.

Portada: *Ilustración de Steph Bravo-Semilla*

© Amnesty International 2024
Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia Creative Commons 4.0 (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es
Para más información, visiten la página Permisos en nuestro sitio web: https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/ El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2024 por Amnesty International Ltd.
Peter Benenson House, 1 Easton Street London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: POL 30/8134/2024 Spanish
Idioma original: Inglés

amnesty.org

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 8

SECCIÓN 1 10

FISCALIDAD. CONCEPTOS BÁSICOS 11

IMPUESTOS: ¿PARA QUÉ SIRVEN? 15

¿QUÉ HACE QUE UN SISTEMA FISCAL SEA "BUENO"? 18

¿QUÉ RELACIÓN EXISTE ENTRE FISCALIDAD Y DERECHOS HUMANOS? 20

SECCIÓN 2 25

FISCALIDAD INTERNACIONAL Y FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS 26

ACUERDOS DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA Y DOBLE TRIBUTACIÓN COMO FORMA DE ELUSIÓN FISCAL 27

COMPETENCIA FISCAL Y ARMONIZACIÓN A LA BAJA 31

PARAÍSOS FISCALES Y JURISDICCIONES QUE APLICAN EL SECRETO FISCAL 33

FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS 34

SECCIÓN 3 38

LA FISCALIDAD Y OTRAS CUESTIONES TEMÁTICAS 39

IMPUESTOS Y JUSTICIA DE GÉNERO 40

IMPUESTOS Y JUSTICIA CLIMÁTICA 41

JUSTICIA FISCAL Y TECNOLOGÍA 44

IMPUESTOS, DEUDA Y JUSTICIA RACIAL 45

Continúa en la página siguiente

SECCIÓN 4 49

CÓMO INICIAR LA INVESTIGACIÓN Y EL TRABAJO DE INCIDENCIA Y DE CAMPAÑA SOBRE JUSTICIA FISCAL 50

¿CÓMO SE ANALIZA EL SISTEMA FISCAL CUANDO SE INVESTIGAN CUESTIONES DE DERECHOS HUMANOS CONCRETAS? 50

¿UTILIZA EL ESTADO SU BASE IMPOSITIVA PARA MEJORAR EFECTIVAMENTE EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONGA? 51

¿EN QUIÉN RECAE LA CARGA FISCAL? 52

¿QUIÉN SE ESCONDE DEL PAGO DE IMPUESTOS? 53

¿EN QUÉ SE GASTAN LOS INGRESOS? 54

¿HAY UNA PARTICIPACIÓN PÚBLICA ADECUADA? 55

¿DÓNDE ENCUENTRO LA INFORMACIÓN QUE NECESITO? (UNA LISTA NO EXHAUSTIVA) 56

Lista de ilustraciones

IMPUESTOS DIRECTOS 12
IMPUESTOS INDIRECTOS 13
MOVILIZACIÓN DE RECURSOS 15
REDISTRIBUCIÓN 16
REPRESENTACIÓN 17
REPARACIÓN 17
PRECIOS DE TRANSFERENCIA 26
ELUSIÓN FISCAL 29
ARMONIZACIÓN A LA BAJA 31
PARAÍSOS FISCALES Y JURISDICCIONES QUE APLICAN EL SECRETO FISCAL 33
EVASIÓN FISCAL 36
IMPUESTOS Y CORRUPCIÓN 37
REALIDAD, IGUALDAD, EQUIDAD Y JUSTICIA 39
CLIMA, GÉNERO E IMPUESTOS 41
DEUDA, IMPUESTOS Y JUSTICIA RACIAL 49
ACUERDO MÁS FAVORABLE SOBRE DOBLE TRIBUTACIÓN 64

Glosario

Convención Fiscal de la ONU	Actualmente, una propuesta de convención marco sobre cooperación fiscal internacional.
Elusión fiscal	Uso deliberado de lagunas jurídicas para reducir al mínimo las obligaciones fiscales.
Evasión fiscal	Impago de impuestos legalmente reconocidos (y, por tanto, cuyo impago es una actividad delictiva).
Flujos financiero ilícitos	Flujos que son ilícitos en su origen, transferencia o uso, que reflejan un intercambio de valor y que cruzan fronteras de países. No todos los flujos financiero ilícitos se consideran ilegales en algunas jurisdicciones.
Impuesto del timbre	Impuesto con el que los gobiernos gravan los documentos jurídicos, generalmente en la transferencia de activos o bienes.
Impuesto especial	Impuesto sobre los productos manufacturados que se gravan en el momento de su fabricación y no en el de su venta.
Impuesto sobre sucesiones	Gravamen sobre el patrimonio (dinero y bienes) de una persona que ha fallecido.
Informes por país	Declaraciones de impuestos por país presentadas por las empresas multinacionales.
Jurisdicción que aplica el secreto fiscal	Lugares que hacen hincapié en el secreto, lo que incluye no exigir que el verdadero propietario de la empresa esté registrado.

Paraíso fiscal	Jurisdicción que recauda pocos o ningún impuesto, con frecuencia para alentar (a empresas y personas físicas) a establecerse en esa jurisdicción.
PIB	Producto interno bruto, la producción económica total de un país.
Política fiscal	El uso del gasto público y las políticas tributarias para influir en las condiciones económicas. Las políticas fiscales incluyen las leyes y políticas relacionadas con la tributación, el comercio, las inversiones y el gasto en bienes y servicios públicos como salud, educación, vivienda y protección social.
Principio de entidad independiente ilícitos	Principio del derecho de sociedades con arreglo al cual las empresas que están relacionadas reciben un trato separado, por ejemplo a efectos fiscales.
Tipo marginal	El tipo impositivo que se paga por la parte más alta de los ingresos de una persona u organización en un período determinado. El tipo impositivo marginal aumenta a medida que aumentan los ingresos. A medida que aumentan los ingresos, la cantidad más alta que se gane se inscribirá en un tramo impositivo más alto. Por tanto, el tipo impositivo marginal suele ser más alto que el tipo impositivo efectivo, que es el tipo impositivo promedio que las personas físicas o las organizaciones pagan por todos sus ingresos.
Retención fiscal	Deducción fiscal en origen.

INTRODUCCIÓN

> ***"La tributación es una herramienta clave para hacer frente a la desigualdad y generar los recursos necesarios para reducir la pobreza y hacer realidad los derechos humanos, y también se puede utilizar para fomentar la gobernanza, la rendición de cuentas y la participación en los asuntos públicos."***
>
> Relatora especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos[1]

Los gobiernos utilizan los ingresos generados por los impuestos para garantizar la financiación sostenible de los programas sociales y para que las inversiones públicas promuevan el crecimiento y el desarrollo equitativos. Por tanto, la fiscalidad es un elemento esencial de la capacidad de los gobiernos para implementar sus políticas y programas. La fiscalidad es importante para los derechos humanos porque los impuestos son una de las principales formas de recaudación de recursos para hacer efectivos los derechos humanos.

Esta guía está dirigida a investigadores/as y responsables de campañas de Amnistía Internacional y a cualquier persona que desee conocer mejor la relación entre fiscalidad y derechos humanos, y llevar a cabo y/o apoyar el trabajo de investigación, incidencia y campaña en favor de un sistema fiscal equitativo a nivel nacional e internacional, para que los Estados puedan cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

1 Informe de la relatora especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre *Impuestos y derechos humanos*, 22 de mayo de 2014, doc. ONU A/HRC/26/28, "Resumen", p. 1.

La guía se divide en cuatro secciones:

SECCIÓN 1

La sección 1 comienza con una explicación sobre la fiscalidad, en la que se describen los diversos impuestos que pagan tanto las personas físicas como las empresas y se pone de relieve lo que con frecuencia se entiende como enfoques "buenos" de la formulación de políticas tributarias, y a continuación se explica cómo se puede utilizar un marco de derechos humanos para evaluar y orientar la política tributaria.

SECCIÓN 2

En la sección 2 se señalan algunas cuestiones clave en relación con los aspectos internacionales de la fiscalidad, en particular cómo se eluden y evaden los impuestos por la circulación de fondos entre países, y las propuestas de varios Estados y activistas para evitar esta pérdida de recursos.

SECCIÓN 3

La sección 3 ilustra algunos de los principales debates actuales y su relación con diversas cuestiones temáticas, como la tecnología, la justicia climática, la justicia racial y la justicia de género.

SECCIÓN 4

La sección 4 proporciona más orientación sobre la manera de evaluar las políticas tributarias desde el punto de vista de los derechos humanos, y ofrece sugerencias acerca de qué información buscar, con quién trabajar y qué oportunidades considerar en el trabajo de campaña y de incidencia.

SECCIÓN 1

FISCALIDAD. CONCEPTOS BÁSICOS 11

IMPUESTOS: ¿PARA QUÉ SIRVEN? 15

¿QUÉ HACE QUE UN SISTEMA FISCAL SEA "BUENO"? 18

¿QUÉ RELACIÓN EXISTE ENTRE FISCALIDAD Y DERECHOS HUMANOS? 20

FISCALIDAD. CONCEPTOS BÁSICOS

Casi todo el mundo paga algún tipo de impuesto a través de lo que gana, posee o gasta. Y todo el mundo se ve afectado por las decisiones relativas a cómo se aplica la tributación: las decisiones relativas a qué se grava, cuánto, quién lo paga y en qué se gastan los recursos afectan a nuestra vida diaria, lo que incluye el acceso a bienes y servicios esenciales.

Los impuestos son pagos obligatorios a los gobiernos (locales, estatales/provinciales y centrales) que efectúan empresas y personas físicas, para que los gobiernos puedan llevar a cabo sus actividades y proporcionar a las personas servicios esenciales y servicios públicos. En términos generales, se puede gravar con impuestos:

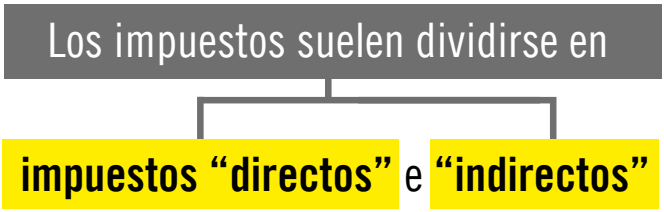
1. El dinero que se gana (ingresos como persona física o como empresa).

2. El dinero o los activos que se poseen (patrimonio, como ahorros o bienes, que tiene la capacidad de generar más dinero).

3. El dinero que se gasta (consumo).

4. Actividades específicas o los efectos de esas actividades (como los impuestos ambientales que se recaudan para proteger el medioambiente, por ejemplo el impuesto sobre la producción de bolsas de plástico).

5. El comercio de bienes y servicios (aduanas e impuestos especiales).



IMPUESTOS DIRECTOS

Los impuestos directos son impuestos que pagan directamente los contribuyentes, que pueden ser empresas o personas físicas. © Steph Bravo-Semilla

Los impuestos directos son los impuestos con los que se pueden recaudar directamente de una persona (como el impuesto sobre la renta) o de una empresa (como el impuesto de sociedades). En el caso de las personas físicas, esto suele aplicarse con arreglo a un tipo escalonado en forma de porcentaje de sus salarios —que con frecuencia recibe el nombre de retención en origen (pay as you earn, PAYE)—, o de porcentaje de sus honorarios de consultoría, como retención fiscal. Para las empresas, esto se aplica en forma de porcentaje de sus beneficios.

Otros impuestos directos pueden ser las regalías (por ejemplo, los impuestos que gravan el beneficio bruto de una actividad empresarial como la minería) y los impuestos sobre el patrimonio. "Impuestos sobre el patrimonio" es un término amplio que puede incluir:

1. La tributación directa con arreglo a un porcentaje específico y escalonado sobre el patrimonio total de los distintos niveles de personas físicas con patrimonios elevados.

2. Los impuestos sobre bienes inmuebles basados en el valor de mercado de los terrenos y/o edificios. Pueden incluir el impuesto sobre las ganancias patrimoniales y el impuesto del timbre sobre la transferencia de bienes o tierras.

3. Los impuestos sobre sucesiones que gravan el patrimonio de una persona a su muerte, ya sea en forma de impuestos basados en el beneficiario (es decir, como una forma de ingreso) o impuestos sobre el patrimonio de la persona fallecida, es decir el valor del patrimonio).

4. Impuesto sobre las ganancias patrimoniales aplicado al incremento del valor de un activo en el momento de la transferencia. En general, comprende terrenos y edificios, otros activos valiosos como pinturas y acciones/valores, entre otros. Se suele calcular deduciendo el costo de adquisición del precio de venta y gravando la diferencia (es decir, el beneficio obtenido desde la compra).

En tiempos recientes también se han formulado llamamientos a gravar el patrimonio con impuestos únicos denominados impuestos de solidaridad para abordar los altos niveles de desigualdad.[2] Los impuestos únicos sobre el patrimonio de las empresas se denominan "impuestos sobre beneficios imprevistos" para abordar los beneficios brutos que también son beneficios inesperados de las empresas. En términos generales, los impuestos directos se suelen considerar "progresivos", ya que quienes más ganan o poseen suelen pagar más (aunque no necesariamente a un tipo más alto).

IMPUESTOS INDIRECTOS

En general, los impuestos indirectos gravan la venta de bienes y servicios e incluyen el impuesto sobre las ventas, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos especiales. © Steph Bravo-Semilla

Los impuestos indirectos son impuestos que gravan bienes y servicios, e incluyen el impuesto sobre las ventas, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos especiales. El IVA se aplica a la mayoría de los bienes que se compran en los establecimientos comerciales y a la mayoría de los servicios que se utilizan, por lo que se considera un "impuesto al consumo".

Los impuestos especiales, que a veces reciben el nombre de "impuestos al pecado", son impuestos que gravan bienes y servicios específicos de cuyo consumo el gobierno desea disuadir, o artículos no esenciales a partir de los cuales el gobierno desea generar más ingresos. Entre ellos figuran los impuestos sobre los productos del tabaco, el alcohol, los artículos de lujo y los juegos de azar. La aplicación de impuestos especiales es una forma de reajuste de precios/regulación (de acuerdo con las "cuatro (+ 1) nociones fundamentales de la fiscalidad", infra).

2 Véase, por ejemplo, Oxfam, "Oxfam media brief: The case for windfall taxes", 9 de septiembre de 2022, https://www.oxfam.org/en/research/oxfam-media-brief-case-windfall-taxes; Oxfam, *Survival of the Richest: How We Must Tax the Super-Rich Now to Fight Inequality*, 16 de enero de 2023, https://www.oxfam.org/en/research/survival-richest; y Oxfam, "Corporation windfall profits rocket to $1 trillion a year", 6 de julio de 2023, https://www.oxfam.org.uk/media/press-releases/corporation-windfall-profits-rocket-to-1-trillion-a-year

En términos generales, los impuestos indirectos suelen considerarse "regresivos" ya que el monto de los impuestos que se paga no está vinculada a los ingresos o la capacidad de pago y, por tanto, puede afectar de forma desproporcionada a las personas de bajos ingresos. Sin embargo, al evaluar si un impuesto es regresivo o progresivo, también es importante considerar en qué se gastan los impuestos (véase el apartado dedicado a igualdad y no discriminación en la sección, "Impuestos y derechos humanos", y la sección 2, "Cómo iniciar la investigación y el trabajo de incidencia y de campaña sobre justicia fiscal").

IMPUESTOS SUBNACIONALES

Los impuestos nacionales se pueden aplicar a nivel nacional y subnacional (es decir, tanto a nivel central como descentralizado). Las autoridades locales pueden recaudar impuestos en lugar del gobierno nacional, o además de él. Estos impuestos pueden destinarse a la prestación de servicios específicos por el gobierno local o pueden contribuir al presupuesto nacional. El gobierno nacional también puede transferir los recursos recaudados de forma centralizada a niveles subnacionales.

OTRAS FORMAS DE INGRESOS DEL ESTADO

Por supuesto, la tributación no es la única manera de generar recursos de que disponen Estados para llevar a cabo sus actividades. También recaudan ingresos a través de un conjunto de políticas fiscales,[3] como los aranceles comerciales (aduanas), los préstamos (deuda), las subvenciones (ayuda), los ingresos de las actividades gubernamentales/las empresas de propiedad estatal, etc.

Todas las políticas fiscales afectan a la capacidad de los Estados de generar recursos suficientes para hacer efectivos los derechos humanos. Por ejemplo, si el Estado debe gastar una parte significativa de su presupuesto en el reembolso de la deuda, es posible que no puedan asignar recursos suficientes a sectores sociales como la salud, la educación o la protección social, que son fundamentales para la realización de derechos humanos específicos. Asimismo, si el Estado no tiene suficientes contribuyentes debido a las malas condiciones económicas, por ejemplo, también puede no tener capacidad para generar suficientes ingresos.

Del mismo modo que las políticas fiscales nacionales pueden obstaculizar la realización de los derechos humanos, la ayuda y los préstamos también pueden hacerlo si no son compatibles con los derechos humanos. En algunos casos, las subvenciones y la ayuda pueden estar condicionadas a determinados factores, como las demandas

3 En otras palabras, a través de la política gubernamental en materia de impuestos, deuda y gastos.

de que los gobiernos "racionalicen" los gastos introduciendo cambios potencialmente perjudiciales, como la reducción del tamaño de la administración pública o la privatización de servicios públicos.[4] Asimismo, con frecuencia los préstamos y las inversiones llevan aparejadas condiciones. Por ejemplo, los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) suelen incluir condiciones relativas a la liberalización del comercio, la privatización de empresas estatales, la reducción del gasto social o la reducción de la masa salarial y los salarios de los funcionarios públicos.[5] Todas estas especificaciones y condiciones podrían obstaculizar la capacidad del Estado para hacer efectivos los derechos y generar ingresos a largo plazo.

IMPUESTOS: ¿PARA QUÉ SIRVEN?

Si se utiliza correctamente, de acuerdo con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, la tributación contribuye al logro de varios objetivos sociales beneficiosos. Los economistas suelen referirse a las "cuatro nociones fundamentales de la fiscalidad" (relacionadas con los fines de la fiscalidad). Y también, cada vez más, a una posible quinta noción.

LAS CUATRO (+1) NOCIONES FUNDAMENTALES (LAS CUATRO R +1) O LOS BENEFICIOS DE LA FISCALIDAD

Recursos (movilización de)
Todos los derechos cuestan dinero y requieren políticas públicas y fiscales para apoyarlos y financiarlos adecuadamente. Los impuestos generan la mayor parte de los ingresos que el Estado utiliza para garantizar y promover los derechos de su población.[6] Porque determinan en gran medida el "tamaño del pastel"

Los impuestos son una de las maneras de generar ingresos para pagar servicios públicos como escuelas, hospitales, vivienda y protección social.
© Steph Bravo-Semilla

4 Oxfam, *The Gendered Impact of IMF Policies in MENA: The Case of Egypt, Jordan and Tunisia*, octubre de 2019, https://policy-practice.oxfam.org/resources/the-gendered-impact-of-imf-policies-in-mena-the-case-of-egypt-jordan-and-tunisi-620878

5 Ayuda en Acción Internacional, "Time is up - IMF and World Bank must end colonial rule, says ActionAid", 22 de abril de 2024, https://actionaid.org/news/2024/time-imf-and-world-bank-must-end-colonial-rule-says-actionaid

6 Vito Tanzi y Howell Zee, "La política tributaria en los países en desarrollo", marzo de 2001, Fondo Monetario Internacional (FMI), Temas de economía, núm. 27, https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/esl/issue27s.pdf

general, las políticas fiscales son un factor indispensable de la ecuación para determinar, de acuerdo con las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes, si los Estados han tomado medidas para garantizar el máximo de los recursos de que disponga con el objetivo de hacer efectivos los derechos humanos. Las políticas fiscales incluyen las leyes y políticas relacionadas con la tributación, el comercio, las inversiones y el gasto en bienes y servicios públicos como salud, educación, vivienda y protección social.

Regulación o reajuste de precios

Las políticas tributarias pueden utilizarse para incentivar o desincentivar una amplia variedad de conductas o comportamientos económicos, sociales, culturales, políticos, religiosos, artísticos y de otro tipo (también conocidos como factores externos). Por ejemplo, los impuestos que gravan las actividades que generan contaminación pueden reducirlas. Asimismo, el aumento de los impuestos sobre el tabaco, el alcohol y los juegos de azar también puede reducir su consumo y los costos sociales relacionados.

Redistribución

Los presupuestos estatales determinan dónde se generarán los recursos y cómo se gastarán y, a su vez, cómo se redistribuirán los recursos. Por tanto, las prioridades de los gobiernos pueden reducir o aumentar las desigualdades entre distintos grupos demográficos, como las personas mayores o las personas más jóvenes, incluidos los diferentes grupos de ingresos dentro de un país (para evaluar si un sistema fiscal es justo —entre otras cosas, en qué medida redistribuye los recursos—, véase la sección 4).

Al igual que en el cuento de Robin Hood, para reducir la desigualdad hay que redistribuir la riqueza. Con este fin se puede gravar a las personas físicas en función de su patrimonio y sus ingresos, y utilizar después el impuesto para prestar servicios públicos para todas las personas. © Steph Bravo-Semilla

Representación

La fiscalidad también es una forma de aumentar la representación y exige aumentar la rendición de cuentas del gobierno por la manera en que se recaudan y gastan los impuestos. © Steph Bravo-Semilla

La política fiscal refleja la naturaleza de la relación entre el gobierno y los individuos gobernados e influye en ella. En términos de diseño e implementación, los impuestos pueden reforzar o menoscabar la rendición de cuentas del Estado ante la ciudadanía, incluida la manera en que el Estado gasta sus recursos, la solidez de sus instituciones y, de hecho, su legitimidad. Esta es la esencia del contrato social: la relación entre la ciudadanía y el Estado, en la que las opiniones y necesidades de los ciudadanos y ciudadanas se reflejan en la forma en que se recaudan los impuestos y en la forma en que se gastan.

Y un quinto...

Reparación

La acción de reparar un daño que se ha causado a las personas, en muchos casos históricamente, proporcionando pagos u otra forma de asistencia a quienes han sido perjudicados. La reparación es una conversación y un punto de incidencia permanentes en varias esferas, entre ellas los movimientos activos en materia de impuestos, deuda y justicia climática.

Los impuestos pueden utilizarse para reparar daños, incluidas injusticias históricas como la adquisición forzosa de tierras. © Steph Bravo-Semilla

¿QUÉ HACE QUE UN SISTEMA FISCAL SEA "BUENO"?

Un sistema tributario puede considerarse bueno en muchos aspectos desde la perspectiva de los derechos humanos, la gobernanza o las políticas públicas. Algunas condiciones generalmente aceptadas que guardan relación con los derechos humanos son: equidad, adecuación o suficiencia, simplicidad, transparencia y facilidad administrativa.[7]

1. **Equidad** significa que todas las personas deben pagar la parte que les corresponde de los impuestos, ya sea pagando cantidades similares por situaciones financieras similares o pagando al menos la misma proporción de los ingresos en impuestos que quienes tienen menos recursos. En algunos casos, las personas no pagan ningún impuesto sobre la renta porque están por debajo del umbral de ingresos que obliga a tributar. La forma en que se gastan esos ingresos también determina si los impuestos recaudados son justos y/o promueven la equidad.

2. **Adecuación o suficiencia** significa que los impuestos deben generar suficientes recursos/ingresos para abordar como mínimo las necesidades esenciales de la sociedad y/o la demanda de servicios públicos. Dado que los impuestos son sólo una de las formas de generación de ingresos para la cesta de recursos, su adecuación puede evaluarse en el contexto de otras fuentes, así como en comparación con otros países del mismo nivel de ingresos.

3. **Simplicidad** significa que los/las contribuyentes deben tener la posibilidad de presentar sus declaraciones de impuestos con facilidad. Cuanto más complejo sea un sistema fiscal, mayor será el costo del cumplimiento, ya que los/las contribuyentes pueden verse obligados a contratar a una persona experta en contabilidad para que los ayude y la propia agencia tributaria podría verse obligada a prestar un gran apoyo a los/las contribuyentes para la correcta presentación de la declaración. Y cuanto más complicado sea el sistema, más probable será que haya evasión/elusión fiscal.

4. **Transparencia** significa que los/las contribuyentes pueden encontrar con facilidad información sobre el sistema fiscal, por ejemplo quién (personas jurídicas, empresas o personas físicas) está obligado a pagar, qué exenciones están permitidas, cómo se utiliza o no el dinero de los impuestos, etc. En el caso de las empresas que se benefician de exenciones, debe haber transparencia en cuanto las exenciones de las que se benefician, durante cuánto tiempo y por qué.

7 Ursula Hicks, *Public Finance* (1947), 3ª edición, Cambridge Economic Handbooks, 1968.

5. Facilidad **administrativa** significa que el sistema fiscal no es demasiado complicado ni costoso para las administraciones tributarias. Las normas deben ser bien conocidas y bastante sencillas. El estado puede saber si los impuestos se pagan a tiempo y correctamente, y puede realizar auditorías de manera equitativa y eficiente. El costo de la recaudación de un impuesto debe ser muy pequeño en relación con la cantidad recaudada. La idea de simplicidad hace referencia a la facilidad para que los/las contribuyentes paguen impuestos, en tanto que la facilidad administrativa se refiere a la facilidad para que las administraciones tributarias garanticen la recaudación de impuestos.

PRINCIPIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

El término finanzas públicas se emplea para designar diferentes actividades gubernamentales, entre ellas las formas en que el gobierno y sus distintas entidades generan ingresos o recursos y cómo se gastan. Abarca las políticas sobre tributación, gastos y deuda, entre otras. También hay principios de las finanzas públicas que concuerdan con los principios de derechos humanos y se han utilizado como argumentos en litigios estratégicos para promover el debido proceso en la manera en que se aplican las políticas tributarias, como en el caso de Tax Justice Network Africa vs. Kenya Revenue Authority, en el que una política tributaria sobre un acuerdo de doble tributación no se había sometido a examen por el Parlamento.[8] Entre estos principios figuran los siguientes:

a. Los recursos deben gastarse en objetivos apropiados, de acuerdo con los planes, el derecho y la política presupuestarios, y de manera oportuna.

b. Transparencia y rendición de cuentas: la información sobre la generación y el gasto de recursos, incluida la contabilidad, debe estar disponible de forma pública y fácil para todas las personas (incluidas las que no tienen acceso a las tecnologías).

c. Certidumbre y previsibilidad: las nuevas normas deben estar bien diseñadas (lo que incluyo su aprobación técnica y legislativa) e incluir una participación pública significativa.

8 Véase el caso TJNA vs. KRA en los ejemplos de estudios de casos de la sección 4, y Nick Shaxson, "TJN Africa takes Kenya government to court over Mauritius treaty", 13 de octubre de 2014, Tax Justice Network, https://taxjustice.net/2014/10/13/tjn-africa-takes-kenya-government-court-mauritius-treaty

d. Gasto ordinario/gasto de desarrollo (o de capital): debe existir una relación definida entre el desarrollo y el gasto ordinario en la ley o la política que debe cumplirse.[9]

f. Gasto equitativo, incluida la equidad intergeneracional: tanto la tributación como el gasto deben utilizarse para promover el desarrollo equitativo entre las ubicaciones nacionales y subnacionales, entre las generaciones, entre los grupos de ingresos, etc.

g. Eficiencia: relacionada con las ideas de facilidad y simplicidad administrativas del sistema fiscal, la administración del sistema fiscal no debe costar más de lo que recauda.

Por supuesto, estas no son las únicas vías a las que se puede recurrir para evaluar un sistema fiscal. Es fundamental utilizar también las normas y los principios de derechos humanos.

¿QUÉ RELACIÓN EXISTE ENTRE FISCALIDAD Y DERECHOS HUMANOS?

Existe una relación clara entre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y sus políticas fiscales. En su forma más sencilla, esto se puede observar en el hecho de que la tributación es la fuente principal de ingresos en la mayoría de los países para financiar la provisión de bienes y servicios esenciales, como escuelas, hospitales, policía y sistemas judiciales, que son necesarios para defender los derechos humanos.

Como otras políticas gubernamentales, las políticas estatales en materia fiscal pueden analizarse mediante un marco de derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí

9 FMI, Guidelines for Public Expenditure Management, https://www.imf.org/external/pubs/ft/expend/guide3.htm (consultado el 1 de junio de 2024), “Section 3: Budget Preparation”.

reconocidos".[10] Además, en las Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales se reconoce que el hecho de que los Estados no utilicen el máximo de los recursos de que dispongan para hacer efectivos los derechos humanos constituye una violación del PIDESC.[11] La obligación de tomar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan para hacer efectivos los derechos humanos también está consagrada en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 4.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En general, se entiende que "los recursos de que dispongan" hace referencia a los recursos que los gobiernos pueden reunir por distintos medios, tales como los impuestos, los ingresos recibidos en concepto de regalías por el uso de recursos naturales, los beneficios de las empresas del sector público, las ayudas externas al desarrollo —en forma de subvenciones y préstamos de donantes bilaterales y multilaterales— y la financiación de la deuda y el déficit.[12]

En los últimos años, varias personas expertas de las Naciones Unidas han realizado análisis sobre las normas de derechos humanos y los derechos socioeconómicos existentes, entre ellas el relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos,[13] el relator especial sobre el derecho al desarrollo,[14] la experta independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales,[15] entre otros.

Sobre esta base, Amnistía Internacional también ha desarrollado su propia política sobre fiscalidad y derechos humanos. Entre los principios clave figuran los siguientes:

1. Los Estados deben garantizar que las políticas y medidas nacionales en materia de fiscalidad se diseñan para generar el **máximo de recursos de que dispongan** para hacer efectivos los derechos humanos. Esto incluye los principios de

10 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

11 Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 22-26 de enero de 1997, disponibles en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/training12sp.pdf, Directriz 15.

12 Centro para el Liderazgo Mundial de las Mujeres, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report,* junio de 2011, https://www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file, p. 10.

13 Relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-poverty

14 Relator especial de la ONU sobre el derecho al desarrollo, "The right to development and taxation", https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/RtD/InfoNote_Taxation.pdf

15 Experta independiente de la ONU sobre las consecuencias de la deuda externa, https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-foreign-debt

garantizar la **realización progresiva de los derechos**, y de garantizar unas **normas básicas mínimas** y **evitar el retroceso** que a veces puede producirse en épocas de austeridad o recortes presupuestarios. Se trata de un criterio más estricto que el que supone limitarse a garantizar que los impuestos sean "progresivos".[16]

2. Los Estados deben garantizar que se respetan los principios de **participación y transparencia** durante el proceso fiscal y los procesos tributarios en general. La transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública incluyen garantizar la publicación de todas las formas de políticas fiscales de interés público (como acuerdos de doble tributación, acuerdos de libre comercio, contratos de préstamo, etc.), la realización y publicación de evaluaciones de impacto en los derechos humanos, y que se permita una participación pública significativa, entre otras cosas a través de procesos de aprobación legislativa y auditoría.

   Permitir que esto ocurra a nivel internacional también puede incluir intercambiar información entre las autoridades fiscales (el denominado intercambio automático de información), exigir a las empresas multinacionales que informen sobre sus beneficios país por país y promover la propiedad efectiva, haciendo que las empresas publiquen información sobre la persona que realmente posee, controla o, en última instancia, se beneficia de una empresa con el fin de promover la rendición de cuentas de las empresas.

3. Todas las decisiones y medidas fiscales de los Estados deben estar sujetas a medios efectivos de **rendición de cuentas**. Esto está estrechamente relacionado con el principio de participación y transparencia, un principio de las finanzas públicas y relacionado con las cuatro (+1) nociones básicas de la fiscalidad.

4. Los Estados deben garantizar que la recaudación de los impuestos se lleva a cabo respetando y promoviendo **la igualdad y la no discriminación.** Lograr la igualdad y la no discriminación incluye garantizar que tanto los impuestos como el gasto no perjudiquen aún más a las personas que ya están marginadas, entre otras cosas a través de una generación de ingresos inadecuada que dé lugar a un gasto inadecuado en servicios sociales. También incluye garantizar que el gasto social esté orientado a promover la igualdad sustantiva y a abordar las formas múltiples y entrecruzadas de discriminación.

---

16 Véanse otras explicaciones relativas a estos principios: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Derechos Económicos, Sociales y Culturales, https://www.ohchr.org/es/human-rights/economic-social-cultural-rights; Amnistía Internacional, Derechos humanos para la dignidad humana. Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales (Índice: POL 30/001/2014), 28 de julio de 2014, https://www.amnesty.org/es/documents/pol34/001/2014/es/

5. Los Estados deben respetar sus **obligaciones de cooperación y asistencia internacionales y sus obligaciones extraterritoriales.** Esto significa promover la cooperación fiscal, eliminar la competencia fiscal perjudicial, combatir la evasión y la elusión de impuestos y evitar políticas que impidan a otros Estados maximizar sus propios ingresos fiscales. Esto significa también que los Estados deben tener en cuenta los efectos extraterritoriales de sus políticas para asegurarse de que no afecten a la capacidad de otros Estados para generar el máximo de los recursos de que dispongan (véase la documentación de agosto de 2023 presentada para el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en la que se describe cómo Mauricio incumple sus obligaciones extraterritoriales de cooperación y asistencia internacionales al menoscabar deliberadamente la capacidad de los Estados para generar el máximo de los recursos de que dispongan, por ejemplo mediante competencia fiscal perniciosa y acuerdos de doble tributación, entre otros mecanismos).[17]

6. Los actores empresariales deben garantizar que respetan sus **responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con todas sus prácticas** relativas a la fiscalidad. La rendición de cuentas de las empresas tiene como base los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos.[18] La investigación sobre impuestos ha revelado que mantener a las empresas y a múltiples filiales de las empresas en jurisdicciones que aplican el secreto fiscal y tienen baja tributación, cuando no son paraísos fiscales, permite a quienes se benefician de las empresas ocultar a la verdadera persona que está detrás del velo empresarial y reducir al mínimo las obligaciones fiscales, en ambos casos para eludir o evadir impuestos.[19]

17 Amnistía Internacional, *Depriving Resources Needed for the Realization of Human Rights, Información de Amnistía Internacional para el 45 periodo de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal* (Índice: AFR 39/7073/2023), 1 de agosto de 2023, https://www.amnesty.org/es/documents/afr39/7073/2023/en

18 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para 'proteger, respetar y remediar' respetar y remediar"* (Principios rectores de la ONU), 2011, doc. ONU HR/PUB/11/04.

19 Mark Bou Mansour, "Names of companies behind $870bn tax abuses kept from public by global tax body", 10 de noviembre de 2023, Tax Justice Network, https://taxjustice.net/press/names-of-companies-behind-870bn-tax-abuses-kept-from-public-by-global-tax-body

Como señala Tax Justice Network (TJN), la mayor parte de las pérdidas fiscales en el mundo puede atribuirse al abuso fiscal transfronterizo de las empresas. "Las empresas multinacionales son responsables de alrededor de un tercio de la producción económica mundial, la mitad de las exportaciones mundiales y casi una cuarta parte del empleo mundial. Su abuso fiscal es un problema económico mundial de primer orden, que priva a los gobiernos de ingresos fiscales, aumenta las desigualdades entre los países y dentro de ellos, y socava a las empresas más pequeñas y nacionales que generan la mayor parte del empleo."[20]

Según TJN, "los países de la OCDE y sus dependencias son responsables de la mayoría de los abusos tributarios corporativos globales: 70 por ciento en este caso, lo que le cuesta al mundo 219 mil millones de dólares estadounidenses en impuestos corporativos perdidos al año. Cuando se incluyen las pérdidas fiscales por la evasión fiscal de riqueza extraterritorial, los países de la OCDE y sus dependencias son responsables del 78 por ciento de todas las pérdidas fiscales sufridas por países de todo el mundo, lo que les cuesta a los países más de 374 mil millones de dólares en impuestos perdidos cada año". Entre los países de la OCDE, sólo cuatro son responsables de la mayor parte del abuso fiscal corporativo: Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo y Suiza; Reino Unido y su red de territorios y dependencias de la Corona en ultramar son responsables del 27% del total de pérdidas fiscales corporativas, "lo que convierte al Reino Unido en el mayor facilitador mundial del abuso del impuesto corporativo global".

7. Los Estados deben garantizar que sus **políticas y medidas fiscales contribuyen a abordar la crisis climática de una manera compatible con los derechos humanos**. Esto tiene varias dimensiones distintas; por ejemplo, garantizar que quienes contaminan paguen los daños ambientales, incentivar las tecnologías verdes y las fuentes de energía renovable, influir en el comportamiento individual y empresarial en lo relativo a las emisiones de gases de efecto invernadero y compensar por los daños causados. Las políticas fiscales diseñadas para abordar la crisis climática deben considerar igualmente el impacto en las personas afectadas por tales medidas (más información en la sección "Impuestos y justicia climática").

20 Tax Justice Network, *Estado de la Justicia Fiscal 2023*, 25 de julio de 2023, https://taxjustice.net/reports/the-state-of-tax-justice-2023/, p. 12.

SECCIÓN 2

FISCALIDAD INTERNACIONAL Y FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS **26**

ACUERDOS DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA Y DOBLE TRIBUTACIÓN COMO FORMA DE ELUSIÓN FISCAL 27

COMPETENCIA FISCAL Y ARMONIZACIÓN A LA BAJA 31

PARAÍSOS FISCALES Y JURISDICCIONES QUE APLICAN EL SECRETO FISCAL 33

FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS 34

FISCALIDAD INTERNACIONAL Y FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

La tributación es un asunto global, y la forma en que el dinero circula entre países desempeña un papel muy importante por cuanto afecta a la cantidad de ingresos que se genera a través de los impuestos, y quién se beneficia. Las obligaciones tributarias, tanto de las personas físicas como de las empresas, vendrán determinadas por su lugar de residencia y las leyes tributarias de los países con los que se asocien (ya sea en calidad de ciudadanos o residentes o por el lugar de donde obtienen sus ingresos).

Las empresas (y las personas físicas) eluden o evaden impuestos de múltiples maneras transfiriendo dinero a través de las fronteras, en unos casos legalmente, en otros no. La elusión y la evasión fiscales y su impacto en los ingresos es una razón fundamental por la que el movimiento mundial por la justicia fiscal, incluida Amnistía Internacional, considera que una mejor regulación mundial de la fiscalidad es un objetivo esencial. Es necesario que los gobiernos implementen medidas para evitar la elusión y la evasión en varias áreas clave, como **los precios de transferencia, los acuerdos de doble tributación, los paraísos fiscales, la competencia fiscal y los flujos financieros ilícitos.**

Los precios de transferencia son los precios de bienes y servicios entre empresas bajo control común para reducir sus obligaciones fiscales. © Steph Bravo-Semilla

LOS ACUERDOS DE PRECIOS DE TRANSFERENCIA Y DOBLE TRIBUTACIÓN COMO FORMA DE ELUSIÓN FISCAL

Las empresas que operan en varios países, que suelen recibir el nombre de compañías o empresas multinacionales o transnacionales, generalmente reciben un trato con arreglo al "principio de igualdad de condiciones" con objeto de decidir qué cantidad de impuestos debe pagarse en cada país. Esto significa que las filiales de una empresa multinacional se tratan entre sí como entidades independientes (sobre la base del "principio de entidad independiente").

Este principio fue desarrollado en 1933 y propuesto por la Sociedad de Naciones, a raíz del creciente número de países que habían introducido impuestos sobre la renta a finales del siglo XIX y principios del XX. Su objetivo era abordar la preocupación de que el comercio pudiera limitarse si las empresas tenían que pagar el mismo impuesto varias veces en diferentes jurisdicciones.[21]

Sin embargo, con la globalización, las comunicaciones y los avances tecnológicos, el principio de igualdad de condiciones resulta cada vez menos apropiado,[22] y las compañías multinacionales lo utilizan para llevar a cabo lo que se conoce como "precios de transferencia", es decir, fijar los precios dentro de las filiales como si se hiciera entre dos partes no relacionadas cuando no es este el caso (véase el ejemplo de las empresas A, B, C, infra). Con frecuencia, esto se hace para reducir al mínimo sus obligaciones fiscales, por ejemplo:

1. Traslado de beneficios a países de baja presión fiscal,[23] y

2. Transferencia de activo inmaterial, como patentes, marcas registradas, marcas o derechos de autor,[24] a filiales en países de baja presión fiscal en los que existen tratados o acuerdos de doble tributación que protegen a la empresa en cuestión del pago de impuestos fuera del país de baja tributación al que ha transferido el activo inmaterial.[25]

---

21 Britannica Money, "Income Tax", https://www.britannica.com/money/income-tax (consultado el 13 de junio de 2024).

22 Stefan Greil, "The arm's length principle in the 21st century - A literature overview", 2021, Journal of Tax Administration, vol. 6, núm. 2, http://jota.website/index.php/JoTA/article/view/277/206

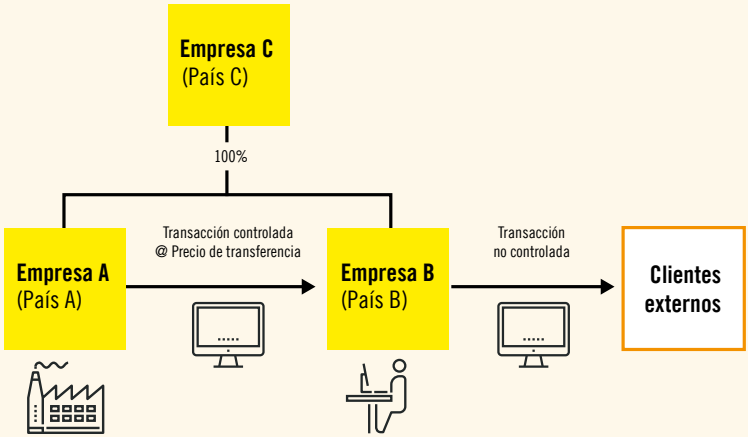
23 Thornton Matheson et al., "Formulary apportionment in theory and practice", en Ruud de Mooij y otros (eds.), *Corporate Income Taxes under Pressure Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*, 2021, capítulo 14, https://doi.org/10.5089/9781513511771.071

24 Un activo que no es de naturaleza física, como una patente, marca, marca registrada o derechos de autor.

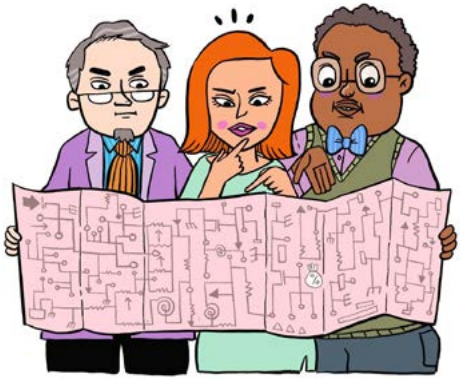
25 Stefan Greil, "The arm's length principle in the 21st century - A literature overview", 2021 (citado anteriormente).

Por ejemplo, la empresa C puede ser propietaria de dos filiales, las empresas A y B, que están radicadas en países distintos, como se observa en la figura 1, que mantienen acuerdos de doble tributación entre sí. Pueden controlar (transacción controlada) la manera en que interactúan financieramente entre sí. Por ejemplo, pueden afirmar que el personal directivo o de consultoría de la empresa B gestionan las actividades de la empresa A. Esto puede ser cierto, pero el costo real de este personal directivo o de consultoría puede ser declarado de forma inexacta. Los propietarios de la empresa pueden aumentar los costos de gestión de la empresa B para equilibrar los libros de contabilidad de las empresas A y C (a menudo para que los gastos de explotación diarios parezcan más altos de lo que realmente son). Pero el costo de mercado (transacción no controlada), lo que pagan los clientes externos, puede ser menor de lo que se declara. Con frecuencia, los precios de transferencia se dan entre filiales de empresas radicadas en jurisdicciones con alta y baja presión fiscal, de modo que los propietarios de las empresas pueden exagerar los costos en jurisdicciones con presión fiscal más alta y aumentar las ganancias en jurisdicciones con presión fiscal más baja, lo que garantiza una carga fiscal mínima.

Figura 1: Ejemplo de diagrama de precios de transferencia



Esta forma de elusión fiscal hace uso deliberadamente de las lagunas jurídicas para reducir al mínimo las obligaciones fiscales. La mejora de la cooperación fiscal internacional, por ejemplo a través de una Convención Fiscal de la ONU, ayudaría a evitar esta y otras prácticas similares de elusión fiscal.[26]



Elusión fiscal: Empresas o personas físicas que deliberadamente reducen al mínimo sus obligaciones fiscales haciendo uso de lagunas jurídicas. © Steph Bravo-Semilla

Se ha calculado que las pérdidas de ingresos en todo el mundo debido a los precios de transferencia se sitúan entre el 4% y el 10% de los ingresos totales del impuesto de sociedades, lo que equivale a entre 100.000 y 240.000 millones de dólares.[27] La figura 2 muestra el porcentaje de beneficios trasladados a paraísos fiscales en relación con los ingresos fiscales de las empresas que se pierden, y cómo ha crecido drásticamente en los últimos 50 años.[28]

Traslado de beneficios a paraísos fiscales

El traslado de beneficios a paraísos fiscales reduce las obligaciones fiscales de las empresas en detrimento de la capacidad de los Estados para recaudar ingresos, entre otras cosas para gastos sociales esenciales. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) define esta práctica como "erosión de la base imponible y traslado de beneficios" (BEPS, por sus siglas en inglés) y ha tratado de desarrollar políticas para reducir su incidencia.[29]El proyecto de la OCDE sobre

26 Amnistía Internacional, *Promotion of Inclusive and Effective Tax Cooperation at the United Nations. Submission to the UN Secretary General, 78 periodo de sesiones de la Asamblea General* (Índice: IOR 40/6565/2023), 17 de marzo de 2023, https://www.amnesty.org/es/documents/ior40/6565/2023/en

27 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), BEPS Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting, https://www.oecd.org/tax/beps (consultado el 13 de junio de 2024), "International collaboration to end tax avoidance".

28 Ludvig Wier y Gabriel Zucman, "New global estimates on profit in tax havens suggest the tax loss continues to rise", 4 de diciembre de 2022, CEPR, https://cepr.org/voxeu/columns/new-global-estimates-profits-tax-havens-suggest-tax-loss-continues-rise .

29 OCDE, BEPS Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting, https://www.oecd.org/tax/beps/about/ (consultado el 13 de junio de 2024), "What is BEPS?".

la BEPS tiene como objetivo abordar las estrategias de planificación fiscal que aprovechan las lagunas y los desajustes en las normas fiscales para hacer que los beneficios "desaparezcan" a efectos fiscales o para trasladar los beneficios a lugares donde hay escasa o ninguna actividad real, pero los impuestos son bajos, lo que da lugar a que se pague muy poco o nada en concepto de impuestos generales a las empresas.

El proyecto BEPS lo hace a través de lo que se denomina Marco Inclusivo. El Marco Inclusivo ha desarrollado las reglas siguientes:

1. El pilar 1 trata de asignar los derechos fiscales de manera más equitativa entre los países donde operan las filiales de las multinacionales.

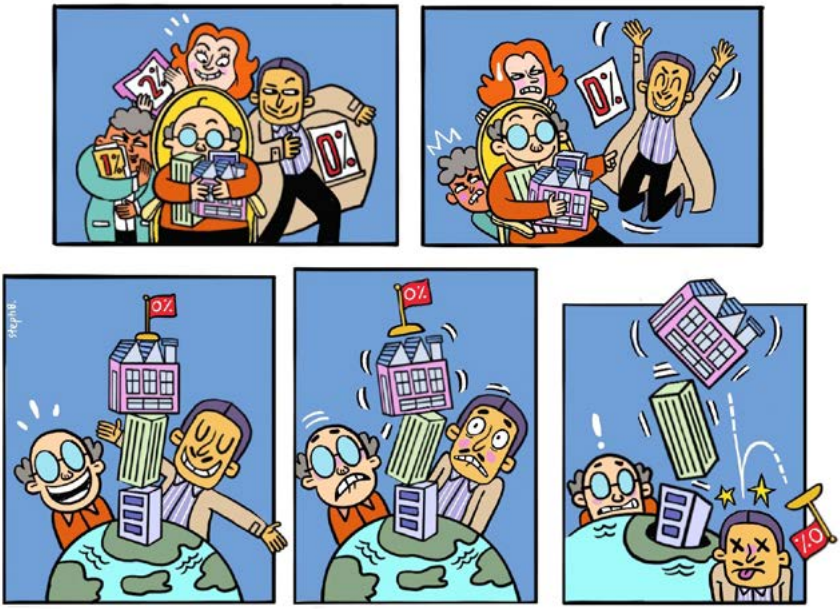
2. El pilar 2 exige un impuesto de sociedades global mínimo del 15% para que las empresas multinacionales aborden la cuestión del traslado de beneficios a jurisdicciones con baja presión fiscal.[30]

Figura 2: Traslado de beneficios de empresas multinacionales a paraísos fiscales

Fuente: Ludvig Wier y Gabriel Zucman, diciembre de 2022.

30 OCDE, *Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy: Frequently Asked Questions*, julio de 2022, https://www.oecd.org/tax/beps/faqs-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2022.pdf

COMPETENCIA FISCAL Y ARMONIZACIÓN A LA BAJA



La armonización a la baja se refiere a la competencia entre países, que reducirá sus tipos impositivos para atraer inversión extranjera directa. En última instancia, esta competencia puede hacer que los países tengan cada vez menos ingresos para el gasto público. © Steph Bravo-Semilla

Los gobiernos creen que puede estimular su economía, por lo que muchos países compiten entre sí ofreciendo tipos impositivos reducidos con respecto a otros países, especialmente sus vecinos. Esta práctica recibe el nombre de competencia fiscal y puede tener un efecto de armonización a la baja, que erosiona las bases impositivas de los países. La competencia fiscal también puede incluir otros incentivos, como la desregulación o eliminación de los controles gubernamentales, y otras condiciones beneficiosas para atraer a las empresas multinacionales. Por tanto, si bien puede parecer que promueve la inversión, puede hacerlo a costa de los ingresos de los países.

En su informe *A Dangerous Global Race to the Bottom on Corporate Tax*, Oxfam señaló a este respecto: “Durante las últimas décadas, las cifras indican que las

contribuciones fiscales de las grandes empresas se han ido reduciendo a medida que los gobiernos compiten en una 'carrera a la baja' en materia de fiscalidad empresarial. En los últimos 30 años, los beneficios netos publicados por las mayores empresas del mundo se triplicaron con creces en términos reales, y pasaron de 2 billones de dólares en 1980 a 7,2 billones de dólares en 2013. Este incremento no ha ido acompañado de una tendencia al alza en las contribuciones del impuesto de sociedades, en parte debido a los paraísos fiscales. Para los países en desarrollo, es especialmente importante poner fin a la 'carrera a la baja' del impuesto de sociedades y proteger los ingresos del impuesto de sociedades. En los países pobres se recauda casi el doble que en los países ricos en concepto de impuesto de sociedades como porcentaje de la recaudación fiscal total. [...] Los países en desarrollo pierden [...] como resultado de los planes de elusión fiscal de las empresas [...] una cantidad más que suficiente para proporcionar educación a los 124 millones de niños y niñas que están actualmente sin escolarizar, y para costear intervenciones en el área de la salud que podrían salvar la vida de seis millones de niños".[31]

Tabla 1: Comparación de los tipos de IVA e impuestos especiales dentro de la Comunidad de África Oriental

Fiscalidad del "dinero móvil"	SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	
	Servicios de telefonía/comunicaciones electrónicas	
	IVA	Impuesto especial
Burundi	18%	0% (18% del impuesto sobre la telefonía móvil por megabits)
República Democrática del Congo	16%	10%
Kenia	16%	20%
Ruanda	18%	10%
Tanzania	18%	17%
Uganda	18%	12%
Sudán del Sur	18%	15%

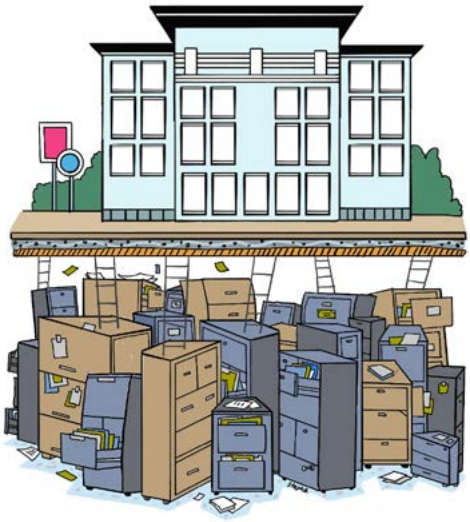
Fuente: International Centre for Tax & Development, septiembre de 2022.

31 Oxfam, *Guerras fiscales. La carrera a la baja en la fiscalidad empresarial (resumen)*, 12 de diciembre de 2016, https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620159/bp-race-to-bottom-corporate-tax-summ-121216-es.pdf;jsessionid=4F9C80B1B0CB8282DF2FF8549D3B8766?sequence=3

Para abordar este asunto, se han concertado acuerdos a nivel de comunidad económica regional para armonizar los tipos impositivos en el conjunto de la región. Por ejemplo, en la Comunidad de África Oriental ha habido intentos de armonizar el IVA que grava los servicios de telecomunicaciones/comunicaciones electrónicas, como se observa en la tabla 1, donde el IVA está armonizado en términos generales, mientras que los impuestos especiales siguen siendo variados (y no armonizados).[32] Esta falta de armonización puede dar lugar a competencia fiscal.

PARAÍSOS FISCALES Y JURISDICCIONES QUE APLICAN EL SECRETO FISCAL

Hay países y territorios que ofrecen incentivos como tipos impositivos nominales cero, y/o secreto fiscal, como forma de atraer inversiones extranjeras directas. En ocasiones esto se ve impulsado por las limitadas oportunidades alternativas para atraer inversiones extranjeras directas por otras vías. El establecimiento de este tipo de "paraísos fiscales" o "jurisdicciones que aplican el secreto fiscal" es atractivo tanto para las empresas como para las personas físicas que desean eludir o evadir impuestos mediante la creación de empresas en estas jurisdicciones, como han revelado los llamados papeles de Panamá, los papeles del Paraíso, los papeles de Pandora y otras filtraciones.[33]



Paraísos fiscales y jurisdicciones que aplican el secreto fiscal: Países y territorios que ofrecen tipos impositivos nominales cero y/o secreto fiscal como medio de atraer empresas/negocios para que se establezcan en esas jurisdicciones. © Steph Bravo-Semilla

Hay numerosos países y territorios que operan de esta manera, y organizaciones como Tax Justice Network han elaborado índices que los clasifican en función de

32 Hannelore Niesten, "Mobile-money taxation in East Africa: Harmonisation or laissez-faire?", 8 de septiembre de 2022, International Centre for Tax & Development, https://www.ictd.ac/blog/mobile-money-taxation-east-africa-harmonisation

33 Véase Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, "Investigations", https://www.icij.org/investigations/ para más detalles sobre estos y otros países, incluidas las filtraciones de Suiza, Luxemburgo y Mauricio.

su secreto financiero y por la medida en que funcionan como paraísos fiscales, como parte de las iniciativas para regularlos.[34]

Los paraísos fiscales y el secreto fiscal se están abordando de diversas maneras, por ejemplo mediante la promoción del intercambio de información entre las autoridades fiscales, la promoción de las declaraciones de impuestos por parte de las multinacionales país por país y la promoción de la propiedad efectiva, entre otras.

FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS

Como se observa en la figura 3, infra, tanto las actividades legales como las ilegales pueden producir flujos financieros ilícitos.[35] También hay actividades, especialmente en el marco de las prácticas fiscales y comerciales, que pueden ser legales en unos países pero ilegales en otros, que también pueden considerarse flujos financieros ilícitos.

El abuso fiscal es un tipo de flujo financiero ilícito. Los impuestos que no se pagan a causa de elusión fiscal (reducción al mínimo de las responsabilidades fiscales utilizando lagunas jurídicas) o de evasión fiscal (impago absoluto) reciben colectivamente el nombre de flujos financieros ilícitos. El monto de los flujos financieros ilícitos puede ser mayor que el que los países pueden generar a partir de los impuestos.

Global Financial Integrity (GFI) calcula que, entre 2009 y 2018, los países en desarrollo perdieron 1,6 billones de dólares estadounidenses debido a los flujos financieros ilícitos.[36] La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) calcula que, sólo en África, se pierden 88.000 millones de dólares cada año a causa de los flujos financieros ilícitos. El informe de la UNCTAD sobre el desarrollo económico en África de 2020 afirma que detener los flujos financieros ilícitos podría reducir casi a la mitad el déficit de financiación anual de 200.000 millones de dólares al que el continente se enfrenta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.[37]

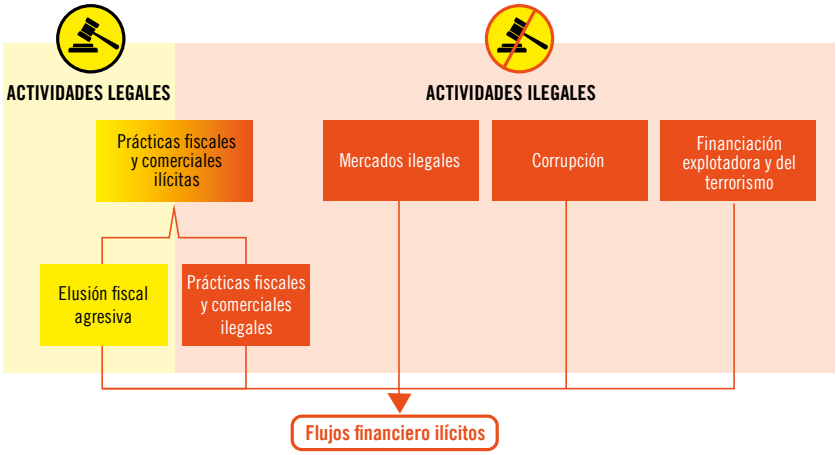
34 Tax Justice Network, Indexes & tools, https://taxjustice.net/indexes-tools/, "The Financial Secrecy Index".

35 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Marco conceptual para la medición estadística de los flujos financieros ilícitos* , octubre de 2020, https://unctad.org/system/files/official-document/IFF_Conceptual_Framework_ESP.pdf, p. 14.

36 Global Financial Integrity, *Trade-Related Illicit Financial Flows in 134 Developing Countries: 2009-2018*, 16 de diciembre de 2021, https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-134-developing-countries-2009-2018

37 "Africa could gain $89 billion annually by curbing illicit financial flows", Africa Renewal (revista electrónica de la ONU), 6 de octubre de 2020, https://www.un.org/africarenewal/web-features/africa-could-gain-89-billion-annually-curbing-illicit-financial-flows

Figura 3: Categorías de actividades que pueden generar flujos financieros ilícitos



Fuente: UNODC y UNCTAD, diciembre de 2023.

Según la definición amplia de la ONU, los flujos financieros ilícitos son flujos que son ilícitos en su origen, transferencia o uso, que reflejan un intercambio de valor y que cruzan fronteras entre países.[38]

Generalmente, se establecen tres categorías de flujos financieros ilícitos: comerciales, delictivos y de corrupción, que se explican con más detalle a continuación:

1. Formas comerciales de los flujos financieros ilícitos

Comprenden las lagunas jurídicas que se han descrito supra para reducir al mínimo las obligaciones fiscales, como los precios de transferencia, los acuerdos más favorables (que intentan establecer una filial de la empresa en un país que tiene un tratado de doble tributación con el país de la empresa matriz), entre otras que se han examinado supra. Suponen la mayoría de los flujos financieros ilícitos. En África, se calcula que suponen el 65% del total de flujos financieros ilícitos. La manipulación de los precios comerciales, la facturación comercial fraudulenta o la falta de información sobre el valor y/o el volumen del comercio de bienes no están penalizados en muchas jurisdicciones.

38 ONU Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Illicit Financial Flows, https://unctad.org/statistics/illicit-financial-flows (consultado el 14 de junio de 2024).

2. Formas delictivas de los flujos financieros ilícitos

Incluyen la evasión fiscal y las ganancias delictivas y/o los movimientos de dinero asociados, como el blanqueo de dinero, el producto del delito o el abuso de poder, y la trata de personas y el narcotráfico.

La evasión fiscal consiste directamente en no pagar los impuestos, lo cual es delito. © Steph Bravo-Semilla

Algunos ejemplos de flujos financieros ilícitos podrían ser:[39]

1. Un cártel de la droga que utiliza técnicas de blanqueo de dinero basadas en el comercio para mezclar dinero legal procedente de la venta de automóviles usados con dinero ilegal obtenido de la venta de drogas.

2. Un importador que utiliza la facturación comercial fraudulenta para evadir aranceles aduaneros, el impuesto sobre el valor añadido o el impuesto sobre la renta.

3. Un funcionario público corrupto que utiliza una empresa instrumental anónima para transferir dinero sucio a una cuenta bancaria en otro país.

4. Un traficante de personas que transporta un maletín con dinero en efectivo al otro lado de la frontera y lo deposita en un banco extranjero.

5. Un miembro de una organización terrorista que transfiere dinero de una región a un agente en otra.

39 Global Financial Integrity, Illicit Financial Flows, https://gfintegrity.org/issue/illicit-financial-flows/ (consultado el 14 de junio de 2024).

3. Formas corruptas de los flujos financieros ilícitos

Pueden incluir el soborno, la malversación, el abuso de funciones, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito y otras formas de corrupción, tal como se definen en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.[40] En relación con los impuestos, puede incluir la concesión de incentivos fiscales sin el debido proceso. Estos incentivos pueden estar incluidos en los acuerdos comerciales tributarios y en otras políticas fiscales, como los contratos de préstamo, los contratos de producción compartida en las industrias extractivas y otros contratos con el gobierno para la provisión bienes y servicios.

Impuestos y corrupción: Entre otras cosas, pueden incluirse el soborno, la malversación, el abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito. © Steph Bravo-Semilla

Muchos Estados y organizaciones se centran únicamente en los flujos financieros ilegales en lugar de hacerlo en todos los flujos ilícitos, aunque utilicen el término "flujos financieros ilícitos". Por tanto, los y las activistas de la justicia fiscal piden el reconocimiento de las formas comerciales de los flujos financieros ilícitos, y no sólo de las delictivas, con el fin de promover un mayor cumplimiento de las políticas para prevenirlos. Por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha desarrollado un marco de medición y metodologías para calcular los flujos financieros ilícitos.[41]

40 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

41 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Illicit Financial Flows (IFFs), https://www.unodc.org/unodc/es/data-and-analysis/iff.html (consultado el 14 de junio de 2024).

SECCIÓN 3

LA FISCALIDAD Y OTRAS CUESTIONES TEMÁTICAS 39

IMPUESTOS Y JUSTICIA DE GÉNERO 40

IMPUESTOS Y JUSTICIA CLIMÁTICA 41

JUSTICIA FISCAL Y TECNOLOGÍA 44

IMPUESTOS, DEUDA Y JUSTICIA RACIAL 45

LA FISCALIDAD Y OTRAS CUESTIONES TEMÁTICAS

La política sobre tributación y la política fiscal en general influyen en diversas cuestiones temáticas pertinentes para los y las activistas del movimiento de derechos humanos. A continuación examinamos algunos ejemplos fundamentales: la igualdad de género, la crisis climática, el crecimiento del sector tecnológico, la justicia de la deuda y la justicia racial.

© Steph Bravo-Semilla

REALIDAD

En la realidad, diferentes personas tienen necesidades y capacidades diferentes e interseccionales para acceder a bienes y servicios.

IGUALDAD

En la igualdad, todas las personas obtienen los mismos bienes o servicios públicos, independientemente de cómo esto pueda afectar a una persona concreta.

EQUIDAD

En la equidad, las personas pueden obtener bienes y servicios públicos en relación con sus necesidades.

JUSTICIA

En la justicia, se eliminan las barreras sistémicas y estructurales para que todas las personas puedan acceder a los bienes y servicios públicos en relación con sus necesidades.

IMPUESTOS Y JUSTICIA DE GÉNERO

Para comprender el impacto de los impuestos en la justicia de género, es importante evaluar los efectos directos e indirectos de los impuestos cuando se implementan. Por ejemplo, la reducción o eliminación de impuestos específicos de género, como los impuestos sobre los productos menstruales, tienen un efecto progresivo ya que promueven el acceso a productos necesarios que de otro modo no serían asequibles para muchas personas. Comprender la relación que existe entre impuestos y justicia de género también incluye evaluar cómo afectan la discriminación y la desigualdad por motivos de género a la capacidad de las personas para ganar, gastar y producir. Por ejemplo, si hay un porcentaje mayor de mujeres que de hombres en el sector informal, tanto la tributación como el gasto en servicios públicos y protección social deben abordar esta desigualdad. Esto significa garantizar la existencia de un umbral para el impuesto sobre la renta, para que las personas con ingresos más bajos, muchas de las cuales son mujeres, paguen los impuestos de una manera más justa. Esto también significa también proporcionar protección social para todas las personas, lo que ayudaría especialmente a los grupos más vulnerables a la discriminación, como las mujeres, tanto en el sector informal como en la economía formal.[42]

> Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el término empleo informal designa los acuerdos laborales que, en la práctica o por ley, no están sujetos a la legislación laboral nacional, al impuesto sobre la renta o a determinados derechos a protección social u otras prestaciones laborales (notificación con antelación del despido, indemnización por despido, vacaciones anuales o baja por enfermedad, permiso por maternidad/paternidad, etc.).[43]

La tributación y el gasto equitativos, o la tributación y el gasto de tal modo que promueva la equidad, pueden garantizar inversiones en los servicios públicos de una manera que contribuya a reducir la desigualdad de género. Por ejemplo, reconociendo que el trabajo de cuidados, tanto remunerado como no remunerado, suele ser asumido por mujeres y niñas e introducir medidas de protección social que aborden este desequilibrio, los gobiernos pueden garantizar que todas las

42 Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Building Back Better for Women: Women's Dire Position in the Informal Economy,* 15 de septiembre de 2020, https://www.ilo.org/publications/building-back-better-women-womens-dire-position-informal-economy

43 OIT, *Frequently Asked Questions (FAQ): Social Protection for Workers in the Informal Economy,* https://www.ilo.org/publications/frequently-asked-questions-social-protection-workers-informal-economy

personas tengan las mismas oportunidades para seguir y desarrollar sus carreras profesionales, alcanzar sus objetivos educativos y participar de forma significativa en la vida pública.

Un enfoque feminista interseccional de la justicia de género exige que los gobiernos lleven a cabo evaluaciones del impacto en los derechos humanos de las medidas fiscales propuestas para prevenir la discriminación de género e interseccional, y también garantizar la participación significativa de todas las personas afectadas en la formulación de las políticas fiscales. Este enfoque favorecería los impuestos directos y progresivos, así como el uso de instrumentos tributarios para abordar la discriminación de género e interseccional integrada en todos los aspectos de la vida económica y social.

Con frecuencia, los efectos de la falta de equidad en la tributación y el gasto recaen principalmente en las mujeres y las niñas, por ejemplo a través del trabajo de cuidados no remunerado. © Steph Bravo-Semilla

IMPUESTOS Y JUSTICIA CLIMÁTICA

Garantizar que los Estados cumplan sus obligaciones en materia de derechos humanos en lo relativo a la fiscalidad es fundamental para abordar la crisis climática y defender los derechos de las personas afectadas por ella. Los principios tributarios de movilización de recursos, reajuste de precios, redistribución y reparación (véase la sección 1) resultan especialmente pertinentes, además de estar en consonancia con principios de la justicia climática como el de "responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas" y el principio según el cual "quien contamina paga".[44]

44 Los principios que establecen las "responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas" y que "quien contamina paga" —principios 7 y 16, respectivamente, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, incluidos también en el artículo 3.1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) e incorporados al Acuerdo de París de 2015— reafirman la responsabilidad de las naciones ricas y con elevadas emisiones de prestar apoyo adecuado a las naciones pobres y vulnerables al clima para afrontar los efectos del cambio climático que no puedan abordarse por medio de iniciativas de mitigación y adaptación (Acuerdo de París, artículo 7.1).

Los impuestos se pueden utilizar para "revalorizar" actividades, ya sea desincentivando actividades peligrosas para el medioambiente —en este caso, la emisión de gases contaminantes de efecto invernadero— o incentivando formas más verdes de producción y consumo. Para comenzar, los gobiernos podrían dejar simplemente de gastar cientos de miles de millones de dólares en subvencionar a productores y consumidores de combustibles fósiles, incluso mediante exenciones fiscales. A nivel mundial, las subvenciones a los combustibles fósiles ascendieron a 7 billones de dólares en 2022, es decir, el 7,1% del PIB de los 170 países que subvencionan los combustibles fósiles.[45] Esta actuación de los gobiernos podría incluir después iniciativas como impuestos sobre las emisiones de gases de efecto invernadero para influir en el comportamiento, o incentivos fiscales para estimular el crecimiento de las tecnologías verdes y las energías renovables.

Estados y organizaciones de la sociedad civil han propuesto un conjunto de impuestos, como los que gravan los viajes en avión, los combustibles de caldera[46] que generan grandes cantidades de carbono que utilizan los buques, la extracción de combustibles fósiles, las transacciones financieras[47] o un impuesto mundial sobre las emisiones de carbono[48]. Algunas de estas propuestas no son nuevas. Por ejemplo, el impuesto sobre las emisiones de carbono implantado en Suecia en 1991 ha logrado reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.[49]

Este tipo de impuestos también se pueden utilizar para generar ingresos que después se inviertan en hacer efectivos los derechos humanos, por ejemplo para ayudar a las personas y los países más vulnerables a los efectos del cambio climático a adaptarse, para apoyar la transición a una economía sin emisiones de carbono o para pagar pérdidas y daños, es decir, una indemnización a las personas y comunidades afectadas por los daños inevitables del cambio climático, tanto económicos como no económicos.

45 Fondo Monetario Internacional (FMI), Climate change. Fossil fuel subsidies, https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies (consultado el 17 de junio de 2024), "Size of fossil fuel subsidies".

46 The Guardian, "Frequent flyers could face extra tax under plans to cut emissions", 24 de septiembre de 2019, https://www.theguardian.com/uk-news/2019/sep/24/frequent-flyers-could-face-extra-tax-under-plans-to-cut-emissions

47 Red de Acción por el Clima (CAN) Europa, *New resources for public climate finance and for the Loss and Damage Fund. Exploring taxes and levies at EU and multilateral level*, septiembre de 2023, https://caneurope.org/content/uploads/2023/10/Public-sources-climate-finance-loss-and-damage.pdf

48 Alize le Roux y Jakkie Cilliers, "Global carbon tax urgently needed to manage the climate crisis", 30 de abril de 2024, Instituto de Estudios sobre Seguridad, https://issafrica.org/iss-today/global-carbon-tax-urgently-needed-to-manage-the-climate-crisis

49 Roger Hildingsson y Åsa Knaggård, "The Swedish carbon tax: A resilient success", en Caroline de la Porte et al. (eds.), *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*, 20 de octubre de 2022, Oxford Academic, https://doi.org/10.1093/oso/9780192856296.003.0012

Los cálculos de las necesidades mundiales de financiación climática para los países de bajos ingresos varían, desde un objetivo anual muy insuficiente de 100.000 millones de dólares para 2020 acordado en 2009 con arreglo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) hasta los 5,6 billones de dólares hasta 2030, o unos 600.000 millones de dólares anuales de la CMNUCC.[50] Sin embargo, los flujos mundiales de financiación climática sólo fueron del orden de 640.000 millones de dólares en 2020, y sólo alcanzaron el objetivo de 100.000 millones de dólares en 2022, aunque gran parte de este dinero se rebautizó como ayuda al desarrollo y, por tanto, no fue[51] nuevo ni adicional, lo que demuestra la necesidad de una mayor voluntad política para garantizar que asignan inversiones financieras para una transición justa de los combustibles fósiles a las energías renovables y para ayudar a personas y comunidades a adaptarse al cambio climático o para pagar pérdidas y daños, en lugar de contribuir a la crisis climática. Esta forma de redistribuir los recursos también reconocería que el 1% superior de los responsables de las emisiones mundiales es responsable de más emisiones que toda la mitad inferior de la población mundial.[52]

A la hora de elaborar o analizar las políticas tributarias medioambientales, también es esencial evaluar si los impuestos que se proponen pueden aumentar las desigualdades sociales o económicas. Si no están bien diseñados, algunos impuestos ambientales pueden ser "regresivos" por cuanto afectan de forma desproporcionada a las personas de bajos ingresos, como los impuestos sobre el consumo de energía en los hogares. En estos casos, el análisis del impacto en los derechos humanos puede requerir que dichos impuestos se rediseñen, se reorienten y/o que los ingresos recaudados se utilicen para compensar por otros medios, como la mejora de la protección social.

50 Comité Permanente de Financiación de la CMNUCC, *Primer informe sobre la determinación de las necesidades de los países en desarrollo relacionadas con la implementación de la Convención y del Acuerdo de París, 2021 (en inglés),* 2021, https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report.

51 Josh Gabbatiss, "Rich countries met $100bn climate-finance goal by 'relabelling existing aid'", 30 de mayo de 2024, Carbon Brief, https://www.carbonbrief.org/rich-countries-met-100bn-climate-finance-goal-by-relabelling-existing-aid

52 Lucas Chancel et al., *Climate Inequality Report 2023. Fair taxes for a sustainable future in the Global South, 30 de enero de 2023,* World Inequality Lab Study, 2023, https://wid.world/news-article/climate-inequality-report-2023-fair-taxes-for-a-sustainable-future-in-the-global-south

JUSTICIA FISCAL Y TECNOLOGÍA

La tecnología puede ser buena y mala para la justicia fiscal. Puede facilitar la mejora de la administración tributaria, pero también puede aumentar las oportunidades de elusión fiscal a través de la participación en el traslado de beneficios para pagar menos impuestos, y puede correr el riesgo de exclusión y discriminación.

La experta independiente de la ONU sobre la deuda externa ha señalado a este respecto: "La adaptación de las estructuras existentes de gobernanza fiscal, incluidas leyes y políticas, a la naturaleza cambiante de la actividad económica se complica todavía más en un mundo cada vez más digitalizado".[53] De hecho, el gran impulso que animó el Proyecto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos contra la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS de la OCDE), establecido para reducir la elusión fiscal, incluyó las dificultades asociadas a la aplicación efectiva de impuestos a las empresas tecnológicas.

En términos más generales, los avances tecnológicos han cambiado la manera de operar de las empresas, se generan beneficios empresariales y los gobiernos prestan servicios a las personas que están dentro de su jurisdicción. El auge de los modelos empresariales que prestan servicios tecnológicos o se basan en ellos —la creación de valor y la generación de ingresos sin presencia física y, por tanto, la dificultad de ser gravados— ha puesto en entredicho si el régimen tributario actual es adecuado para su propósito en una economía globalizada y un mundo en evolución tecnológica. Esto ha sido reconocido por partes interesadas en la formulación de políticas tributarias globales, como la OCDE, los países en[54] desarrollo, especialmente en el Sur Global, y la sociedad civil.[55]

Las tecnologías —incluidas la digitalización, la automatización y la inteligencia artificial (IA), entre otras— también se utilizarán cada vez más para implementar la política y la administración tributarias, entre otras cosas para aumentar la eficiencia y la facilidad de la administración tributaria, por ejemplo identificando a los/las contribuyentes y detectando el fraude fiscal.[56] Si bien estas tecnologías pueden mejorar la eficiencia, deben garantizar que también protegen los derechos

53 Informe de la experta independiente de la ONU sobre las consecuencias de la deuda externa, *Hacia una arquitectura fiscal mundial desde una perspectiva de los derechos humanos*, 12 de septiembre de 2022, doc. ONU A/77/169, párr. 6.

54 OCDE, *Tax and Digitalisation*, octubre de 2018, oecd.org/tax/beps/tax-and-digitalisation-policy-note.pdf

55 UN Press, "Second Committee approves nine draft resolutions, Including texts on International tax Cooperation, external debt, global climate, poverty eradication", 22 de noviembre de 2023, GA/EF/3597, https://press.un.org/en/2023/gaef3597.doc.htm

56 Relator especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Informe sobre *el estado de bienestar digital y los derechos humanos*, 11 de octubre de 2019, doc. ONU A/74/493.

humanos. Las evaluaciones de impacto en los derechos humanos, incluida la garantía de que no haya fórmulas y resultados discriminatorios, son fundamentales para garantizar la protección de los derechos.

El uso de las tecnologías en la administración tributaria y otros servicios sociales también puede entrañar distintos tipos de dificultades (si no existen salvaguardias efectivas como la protección de datos) y dar lugar a violaciones de la privacidad, discriminación en la administración de los servicios, falta de transparencia y no disponibilidad de recursos. Exigir que todas las personas tengan una identidad digital o una cuenta o perfil en Internet, por ejemplo, para declarar impuestos puede ser digitalmente excluyente y podría hacer que resulte imposible para algunas personas. El uso cada vez más frecuente de sistemas de inteligencia artificial, sin intervención humana, para identificar quién se beneficia de los servicios sociales financiados con impuestos también puede discriminar a quienes no están registrados y pueden ser quienes más necesiten los servicios sociales. Por ejemplo, la ley de la tarjeta social en Serbia tenía por objeto permitir una prestación de asistencia social más justa y eficiente mediante la introducción de tecnología en el sistema de asistencia social. Su puesta en práctica no hizo sino agravar las deficiencias que ya existían y restringió aún más el acceso de las personas a la seguridad social.[57]

IMPUESTOS, DEUDA Y JUSTICIA RACIAL

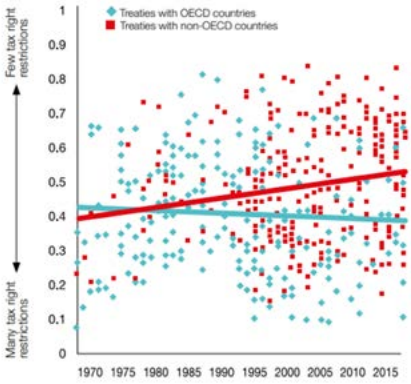
En muchos casos, las desigualdades entre unos países y otros y dentro de los países tienen su origen en el racismo y la explotación colonial histórica y son perpetuadas por los sistemas financieros mundiales, incluidos los que facilitan el abuso fiscal, como los acuerdos de doble tributación desiguales, los paraísos fiscales y los persistentes acuerdos de explotación y extracción, incluso en relación con la minería. Muchos países de bajos ingresos y altos niveles de endeudamiento se encuentran en esta posición debido a estas injusticias históricas, ya que el sistema fiscal mundial profundiza las desigualdades entre unos países y otros, y el acceso al crédito y otros mecanismos paliativos se ofrece con condiciones onerosas. Por ejemplo, la configuración financiera de pequeños Estados insulares —por ejemplo, Bermudas y Barbados— como paraísos fiscales tuvo lugar al final del colonialismo para trasladar el dinero desde nuevos países independientes a dependencias británicas.[58]

57 Amnistía Internacional, *La trampa de la automatización. Pobreza y discriminación en el Estado del bienestar de Serbia (resumen ejecutivo,* Índice: EUR 70/7443/2023), 4 de diciembre de 2023, https://www.amnesty.org/es/documents/EUR70/7443/2023/es

58 Kristine Sævold, *Tax Havens of the British Empire. Development, Policy Responses, and Decolonization, 1961-1979*, 2022, tesis doctoral, Universidad de Bergen, Noruega, https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/11250/3033912/archive.pdf?sequence=1

Se ha observado que los tratados fiscales (también conocidos como acuerdos de doble tributación) entre países de bajos ingresos y países de la OCDE limitan los derechos fiscales de los países de bajos ingresos (véase la figura 4).[59] Esto significa que asignan más derechos fiscales o la capacidad de gravar a los países de la OCDE que a los países de bajos ingresos y, por tanto, estos últimos se pierden los ingresos que podrían haberse generado a partir de estos impuestos. De este modo se pone de relieve la necesidad de un tratado fiscal de ámbito mundial, realmente inclusivo y justo que garantice que los derechos fiscales sean más equitativos entre los países de bajos y altos ingresos.

Figura 4: Asignación de derechos fiscales entre la OCDE y los países que no son miembros de la OCDE



Fuente: Ayuda en Acción, febrero de 2016

Por ejemplo, cuando el rey Leopoldo II de Bélgica gobernó el Estado Libre del Congo como su colonia personal de 1885 a 1908, lo financió mediante préstamos por valor de más de 120 millones de dólares (de la época) antes de que pudiera rentabilizarlo mediante la exportación de marfil y caucho y la explotación del pueblo congoleño.[60]

Aunque Bélgica compró la colonia a Leopoldo en 1908 (siguió siendo una colonia hasta la independencia en 1960), el pueblo congoleño siguió pagando las deudas, lo que le obligaba a pagar impuestos al gobierno de Bélgica; en realidad, pagaba por ser explotado. Esta deuda histórica también debe examinarse a la luz del dinero que Leopoldo y Bélgica ganaron/generaron con la extracción y venta de recursos del Congo, de los cuales el pueblo congoleño no obtuvo beneficio alguno.

59 Ayuda en Acción, *Mistreated. The Tax Treaties that Are Depriving the World's Poorest Countries of Vital Revenue*, 23 de febrero de 2016, https://actionaid.org/publications/2016/mistreated#downloads, p. 14.

60 Joseph Blocher et al., "King Leopold's bonds and the odious debts mystery", 2020. Virginia Journal of International Law, Duke Law School Public Law & Legal Theory Series, núm. 2019-59, disponible en: https://ssrn.com/abstract=3437528

Las demandas de justicia fiscal y racial pueden garantizar que se remedien las desigualdades que tienen su origen en el racismo y la explotación colonial. © Steph Bravo-Semilla

Los sistemas tributarios y las medidas de política fiscal en general pueden reforzar las desigualdades históricas y presentes y dar lugar a mayor discriminación racial. Sin embargo, si se utilizan como medios de reparación y redistribución, también pueden reparar injusticias históricas. Un tratado fiscal de ámbito mundial patrocinado por la ONU debería establecer normas tributarias más justas y equitativas, así como la posibilidad de que todos los países participen en pie de igualdad en la política tributaria mundial.

Las políticas fiscales racializadas están en el origen de gran parte de la extracción de recursos naturales,[61] o de la producción y exportación de productos básicos concretos,[62] incluido el monocultivo industrial,[63] en detrimento de las comunidades agrícolas locales e indígenas o de las pequeñas explotaciones agrícolas de subsistencia (incluso mediante desalojos forzosos), la imposición de ciertas condiciones para la concesión de préstamos y la eventual concesión del alivio de la deuda, entre otras injusticias fiscales.

Las políticas económicas de ámbito nacional e internacional deben reconocer el papel que desempeñan el racismo, el colonialismo y los desequilibrios de poder en el origen de muchas políticas históricas y actuales, y la necesidad de abordar esta cuestión a la hora de elaborar, revisar y aplicar políticas tanto con respecto a la reforma fiscal como a la reestructuración de la deuda. Las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que ejercen una gran influencia en la política económica mundial, hacen uso de teorías tradicionales del desarrollo económico, como la industrialización, que dependen de modo desproporcionado de la promoción del crecimiento económico, con frecuencia en detrimento de los derechos humanos.[64] Cuando abogamos por la justicia económica, una de las formas de garantizar la realización de los derechos humanos es mediante el establecimiento de un organismo tributario de ámbito mundial que promueva una cooperación fiscal internacional más inclusiva y eficaz, en la que todos los Estados puedan participar de forma significativa en pie de igualdad, en lugar del statu quo actual, en el que un pequeño grupo de países ricos son miembros exclusivos y toman decisiones mundiales.

61 Relatora especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Informe: *El extractivismo mundial y la igualdad racial*, 14 de mayo de 2019, doc. ONU A/HRC/41/54.

62 Carmen Gonzalez, "Markets, Monocultures, and Malnutrition: Agricultural Trade Policy Through an Environmental Justice Lens", 2006, 14 MICH. ST. J. INT'L L. 345, https://digitalcommons.law.seattleu.edu/faculty/569

63 FIAN Internacional, *Monocultivos y derechos humanos. Guía para documentar violaciones al derecho a la alimentación y a la vivienda adecuadas, al agua, a la tierra y el territorio relacionadas con los monocultivos para la producción agrícola industrial*, 8 de junio de 2009, https://www.fian.org/es/publication/articulo/monocultivos-y-derechos-humanos-436

64 Ayuda en Acción Internacional, *Fifty Years of Failure. The IMF, Debt and Austerity in Africa,* 6 de octubre de 2023, https://actionaid.org/publications/2023/fifty-years-failure-imf-debt-and-austerity-africa#downloads

SECCIÓN 4

CÓMO INICIAR LA INVESTIGACIÓN Y EL TRABAJO DE INCIDENCIA Y DE CAMPAÑA SOBRE JUSTICIA FISCAL 50

¿CÓMO SE ANALIZA EL SISTEMA FISCAL CUANDO SE INVESTIGAN CUESTIONES DE DERECHOS HUMANOS CONCRETAS? 50

¿UTILIZA EL ESTADO SU BASE IMPOSITIVA PARA MEJORAR EFECTIVAMENTE EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONGA? 51

¿EN QUIÉN RECAE LA CARGA FISCAL? 52

¿QUIÉN SE ESCONDE DEL PAGO DE IMPUESTOS? 53

¿EN QUÉ SE GASTAN LOS INGRESOS? 54

¿HAY UNA PARTICIPACIÓN PÚBLICA ADECUADA? 55

¿DÓNDE ENCUENTRO LA INFORMACIÓN QUE NECESITO? (UNA LISTA NO EXHAUSTIVA) 56

CÓMO INICIAR LA INVESTIGACIÓN Y EL TRABAJO DE INCIDENCIA Y DE CAMPAÑA SOBRE JUSTICIA FISCAL

Este apartado pretende ofrecer orientación para cuando se piense en qué investigación, trabajo de incidencia y de campaña podría hacerse con respecto a la relación entre fiscalidad y derechos humanos.

¿CÓMO SE ANALIZA EL SISTEMA FISCAL CUANDO SE INVESTIGAN CUESTIONES DE DERECHOS HUMANOS CONCRETAS?

Al analizar la realización de cualquier derecho, especialmente su cumplimiento, naturalmente se harán preguntas sobre la asignación de recursos. En este contexto, sería útil examinar el sistema fiscal y el papel que desempeña en cuanto a si el Estado está utilizando el máximo de los recursos de que disponga. Las evaluaciones del sistema fiscal deben tener en cuenta cuestiones relativas a la justicia de género o racial y evaluar las maneras en que los sistemas fiscales perjudican a grupos y comunidades concretos.

Al analizar las crisis económicas y su impacto en los derechos humanos, incluidas la introducción de medidas de austeridad y la falta de protección social para grupos concretos como las mujeres, las comunidades racializadas y otros, o al analizar el impacto de un sistema fiscal determinado en los derechos humanos de grupos específicos, podrían tenerse en cuenta las preguntas siguientes y consultar informes anteriores de Amnistía Internacional.[65]

65 Véase, por ejemplo, Amnistía Internacional, *La receta equivocada. El impacto de las medidas de austeridad en el derecho a la salud en España* (Índice: EUR 41/8136/2018), 24 de abril de 2018, https://www.amnesty.org/es/documents/eur41/8136/2018/es; Amnistía Internacional, *Strangled Budgets, Silenced Dissent. The Human Cost of Austerity Measures in Chad* (Índice: AFR 20/8203/2018), 16 de julio de 2018, https://www.amnesty.org/es/documents/afr20/8203/2018/en; Amnistía Internacional, *Resuscitation Required. The Greek Health System After a Decade of Austerity (*Índice: EUR 25/2176/2020), 28 de abril de 2020, https://www.amnesty.org/es/documents/eur25/2176/2020/en; Amnistía Internacional, *"We Are Near Total Breakdown". Protecting the Rights to Health, Food and Social Security in Sri Lanka's Economic Crisis* (Índice: ASA 37/6052/2022), 4 de octubre de 2022, https://www.amnesty.org/es/documents/asa37/6052/2022/en

¿UTILIZA EL ESTADO SU BASE IMPOSITIVA PARA MEJORAR EFECTIVAMENTE EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONGA?

En este caso, el objetivo es evaluar si un gobierno está movilizando el máximo de los recursos de que disponga a través de la tributación y otras formas de recaudar ingresos, con el fin de hacer efectivos los derechos humanos en el país.

Uno de los indicadores para llevar a cabo esta evaluación es el examen de la relación entre impuestos y PIB, es decir, el porcentaje de los impuestos que se genera en relación con la producción económica general. También se pueden examinar el nivel de empleo, las fuentes de ingresos y cómo está estructurada una economía, es decir, qué sectores generan más ingresos.

Unido a esto, también se podría examinar si se están perdiendo recursos. Por ejemplo, ¿qué tipos de incentivos existen, incluidas las exenciones fiscales? ¿Quién se beneficia de ellos? ¿Están justificados estos incentivos? ¿Se conceden para periodos determinados o para siempre? ¿Se someten a análisis de costo-beneficio y revisiones periódicas? ¿Se someten a aprobación legislativa o son discrecionales? ¿Se hacen públicos los beneficiarios y las cantidades a las que se renuncia? ¿Los impuestos están protegidos (es decir, se asignan a un fin específico)?

Este tipo de información se puede encontrar en las leyes relativas al impuesto sobre la renta, pero también en los acuerdos fiscales, comerciales y de inversión. En la industria extractiva, se pueden encontrar en los contratos de distribución de la producción.

También se pueden analizar la deuda y el monto del reembolso de los intereses y el principal de la deuda (que suelen designarse colectivamente como costos del servicio de la deuda) que comprende el presupuesto total de un país, la producción económica total (o PIB) o cuánto representa en comparación con el total de ingresos tributarios. La deuda en sí no es necesariamente problemática siempre que sea sostenible. Lo que importa es en qué se gasta la deuda, la capacidad del gobierno para reembolsar la deuda y la medida en que, debido a las condiciones de los préstamos o a las decisiones gubernamentales, limita el espacio fiscal para el gasto en la realización de los derechos. En general, las deudas y los préstamos deben utilizarse para inversiones o gastos de desarrollo, como las infraestructuras, que generarán ventajas y beneficios a largo plazo. De este modo se garantiza que las generaciones futuras sigan utilizando este gasto o sacando provecho de él, además de reembolsarlo.

¿EN QUIÉN RECAE LA CARGA FISCAL?

Para evaluar si un sistema fiscal es regresivo o progresivo, si discrimina a grupos concretos y si apoya la igualdad sustantiva, es necesario comprobar quién paga cuánto en concepto de impuestos.

Una manera de hacerlo consiste en analizar la proporción de ingresos que se generan a partir de los impuestos directos en comparación con los indirectos, así como si son las empresas o las personas físicas las que generan más ingresos tributarios.

En general, los impuestos directos se consideran progresivos, lo que significa que promueven la equidad al distribuir los ingresos y la riqueza porque gravan directamente más (a las personas físicas y a las empresas) (a un tipo escalonado) si tienen más; este es el tipo impositivo proporcional al que se hace referencia en la sección 1.

Los impuestos indirectos se consideran *generalmente* regresivos porque se aplican a todas las personas, cualquiera que sea su capacidad de pago. Un IVA del 16% sobre el pan, por ejemplo, significa que todas las personas que compren pan pagarán el mismo precio por el pan, incluido el IVA del 16%, independientemente de si sus ingresos son altos o bajos.

Si se generan más ingresos tributarios de los impuestos indirectos que de los impuestos directos, es un buen indicador de que es probable que la carga fiscal recaiga más en los grupos de bajos ingresos.

Sin embargo, también es importante contextualizar los debates sobre impuestos progresivos y regresivos. Si bien los impuestos sobre el consumo de bienes o servicios básicos suelen ser regresivos, algunos países de bajos ingresos pueden carecer de capacidad suficiente para aplicar y recaudar impuestos más progresivos pero complicados, como el impuesto sobre la renta o sobre el patrimonio y los servicios, que se aplican con independencia de la capacidad de pago, aunque garantizando que se mitiga su impacto en las personas más pobres mediante medidas de protección social o de la clasificación en un tipo cero de artículos básicos, y al mismo tiempo desarrollan la capacidad de la administración tributaria.

Además, se puede considerar si se está favoreciendo o discriminando a grupos específicos. Se pueden examinar impuestos concretos y cómo afectan a diferentes grupos. Por ejemplo, ¿están exentos los artículos para la menstruación, los dispositivos de asistencia para personas con discapacidad o los alimentos no procesados (como frutas y verduras)? ¿Reciben exenciones sectores o industrias concretos que puedan necesitar protección frente a la competencia mundial? Estos elementos se pueden encontrar en las leyes relativas al impuesto sobre la renta, las leyes sobre impuestos especiales y los discursos sobre el presupuesto, entre otras fuentes. También se pueden examinar los impuestos ambientales, los impuestos sobre beneficios imprevistos, los impuestos sobre los beneficios o las exenciones fiscales y evaluar a quiénes benefician realmente: ¿a los grupos ricos o a los privados de derechos? Por ejemplo, durante la Gran Depresión que afectó a Estados Unidos en la década de 1930, se aplicaron muchas medidas para promover la producción y el empleo nacionales, como impuestos y aranceles (o tasas) sobre las importaciones y las subvenciones.[66]

¿QUIÉN SE ESCONDE DEL PAGO DE IMPUESTOS?

La transparencia es fundamental para garantizar unas políticas justas y la rendición de cuentas del gobierno. Puede ser importante preguntarse si existen leyes que promuevan la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública en el país. ¿Existe una ley que regule el derecho a la información? ¿Existe una Ley de Propiedad Efectiva (que generalmente se encuentra dentro de la Ley de Sociedades y exige que el propietario final, el beneficiario o la persona o entidad que controla una empresa revele su identidad)? ¿Coopera realmente el país con las medidas internacionales de cooperación fiscal? Por ejemplo, ¿comparte información fiscal con otras administraciones tributarias? ¿Informan las empresas sobre los impuestos que pagan de una manera integral que pueda cotejarse país por país? ¿O los gobiernos sólo ven una parte del panorama (en cuanto a los beneficios globales de una empresa multinacional)? ¿Existe una autoridad de ingresos fiscales y cómo se rige? ¿Qué se publica sobre la corrupción y los flujos financieros ilícitos?

66 Mario J. Crucini y James Kahn, *Tariffs and the Great Depression Revisited*, septiembre de 2003, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, núm. 172, https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/research/staff_reports/sr172.pdf

¿EN QUÉ SE GASTAN LOS INGRESOS?

Es importante preguntarse cómo se recaudan los impuestos, y también cómo se gastan. Si los impuestos se utilizan para invertir en servicios públicos como salud, educación y protección social, es probable que esto beneficie más a las personas de bajos ingresos. Pero si los impuestos se utilizan para beneficiar a las personas ricas más que a las de bajos ingresos (por ejemplo, a través de exenciones fiscales o tipos reducidos para bienes y servicios que consumen principalmente las personas ricas), pueden tener un efecto regresivo por la forma en que se gastan los impuestos, aun en el caso de que la forma en que se recaudaron los impuestos fuera progresiva.

También es posible que los impuestos regresivos, como el IVA, que pueden afectar más a las personas de bajos ingresos, puedan hacerse más progresivos si los ingresos recaudados se gastan después de tal manera que apoye a ese grupo.

Por tanto, es útil preguntarse qué cantidad del presupuesto nacional se gasta en sectores sociales como la salud, la educación o la protección social, y qué relación hay entre el gasto de capital y el gasto ordinario. La evaluación de qué es suficiente puede depender del contexto, pero se pueden considerar los puntos de referencia desarrollados a nivel regional e internacional en diferentes sectores y a los que muchos Estados se han adherido. Por ejemplo, la Declaración de Incheon establece como punto de referencia un gasto del 20% del total del presupuesto (o entre el 4% y el 6% del PIB) para financiar la educación,[67] los Estados signatarios de la Declaración de Abuya se comprometieron a gastar el 15% del presupuesto en salud,[68] los que firmaron la Declaración de Maputo se comprometieron a gastar[69] el 10% en agricultura, el Marco de Política Social para África pidió que el 4,5% del presupuesto se destinara a protección social,[70] y la Declaración de eThekwini pidió que el 0,5% del PIB se gastara en saneamiento e higiene, a[71] pesar de que la investigación ha demostrado que, para lograr la sostenibilidad de los recursos

67 UNESCO, Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos, 2016, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

68 Unión Africana (UA), Declaración de Abuya sobre el VIH/sida, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas relacionadas (en inglés), abril de 2001, OAU/SPS/ABUJA/3, https://au.int/sites/default/files/pages/32894-file-2001-abuja-declaration.pdf

69 Asamblea de la Unión Africana, Declaración sobre agricultura y seguridad alimentaria en África (en inglés), 10-12 de julio de 2003, Assembly/AU/Decl. 7 (II), https://au.int/sites/default/files/decisions/9548-assembly_en_10_12_july_2003_auc_the_second_ordinary_session_0.pdf

70 Unión Africana, Conferencia de ministros responsables de desarrollo social, Marco de Política Social para África (en inglés), 27-31 de octubre de 2008, CAMSD/EXP/4(I), https://au.int/sites/default/files/documents/30218-doc-social_policy_framework_for_africa_-_final_-_18_nov_2008.pdf

71 Consejo Africano de Ministros del Agua (AMCOW), Declaración de eThekwini y Plan de Acción AfricaSan (en inglés), febrero de 2008, https://knowledgehub.amcow-online.org/resource/the-ethekwini-declaration--and-africasan-action-plan

hídricos, la mayoría de los países deben gastar entre el 2% y el 8% de su PIB en estos recursos.[72]

Por supuesto, no es suficiente con tener una partida presupuestaria; es importante saber si se está gastando el dinero, si se gasta de forma adecuada y dónde, pero las cifras presupuestarias son un indicador y un punto de partida útiles.

Todos los Estados que están en condiciones de hacerlo, especialmente los países de altos ingresos, también tienen la obligación de proporcionar asistencia internacional, que incluya ayuda humanitaria y financiación climática.[73] En 1970, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió que los Estados de altos ingresos debían dedicar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a asistencia o ayuda al desarrollo[74], aunque solo seis países han alcanzado este objetivo.[75]

¿HAY UNA PARTICIPACIÓN PÚBLICA ADECUADA?

En una causa histórica, Tax Justice Network Africa vs. AG and others,[76] el Tribunal Superior de Kenia falló que un tratado de doble tributación entre Kenia y Mauricio no podía mantenerse porque no había habido participación pública adecuada, entre otras cosas por falta de debate en el Parlamento. Como se ha señalado supra, en los principios de las finanzas públicas, así como de conformidad con las normas de derechos humanos, la participación pública, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos necesarios de un sistema y unas políticas fiscales justos y equitativos.

72 Colin Strong et al., *Achieving Abundance: Understanding the Cost of a Sustainable Water Future*, 2020, World Resources Institute, documento de trabajo, https://files.wri.org/d8/s3fs-public/achieving-abundance.pdf

73 ONU Cambio Climático, Introduction to Climate Finance, https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance (consultado el 19 de junio de 2024).

74 Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 2626, aprobada el 24 de octubre de 1970, A/RES/2626(XXV), párr. 43.

75 Development Initiatives, "Factsheet 0.7% aid target", https://devinit.org/wp-content/uploads/2013/08/Factsheet-0-7%25.pdf

76 Tribunal Superior de Kenia, *Tax Justice Network - Africa vs. Cabinet Secretary for National Treasury & 2 others*, demanda núm. 494 de 2014, https://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/169664

¿DÓNDE ENCUENTRO LA INFORMACIÓN QUE NECESITO? (UNA LISTA NO EXHAUSTIVA)

FUENTES GUBERNAMENTALES

1. En los sitios web del presupuesto, el Ministerio de Finanzas o la oficina presupuestaria del Parlamento del país.

2. Sitios web del FMI y del Banco Mundial: https://www.imf.org y https://www.worldbank.org, que proporcionan muchos detalles sobre la situación económica de los países y las regiones. El Informe del Artículo IV suele ser la descripción más completa de un país, y con frecuencia incluye documentación adicional como calendarios de préstamos y evaluaciones de sostenibilidad de la deuda.

3. OCDE: https://www.oecd.org. Este recurso puede usarse como fuente alternativa de datos cuando otros sitios web no tengan suficiente información.

4. Sitios web de la ONU, especialmente agencias como UNICEF, PNUD, ONU DAES, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (CEPA), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

5. Unión Africana: https://au.int/

6. Foro Africano de Administración Tributaria (ATAF): https://www.ataftax.org/. Proporciona abundantes informes relacionados con la fiscalidad en África.

7. Iniciativa de Colaboración para la Reforma Presupuestaria en África (CABRI): https://www.cabri-sbo.org/en/

8. Bancos regionales de desarrollo, como el Banco Asiático de Desarrollo (BASD), el Banco Africano de Desarrollo (AfDB), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

9. Directiva sobre transparencia de la Unión Europea

FUENTES NO GUBERNAMENTALES

1. Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI): https://eiti.org/

2. Fair Financing International: https://www.fairfinanceinternational.org. Analiza el compromiso de los bancos y otras instituciones financieras con las normas sociales, ambientales y de derechos humanos.

3. Fair Tax Mark: https://fairtaxmark.net/why-get-the-fair-tax-mark. Evalúa la conducta fiscal responsable.

4. Fair Tax Monitor: https://maketaxfair.net. Evalúa la equidad de los sistemas fiscales de los países.

5. Financial Transparency Coalition: https://financialtransparency.org/. Coalición de organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre la transparencia y los flujos financieros ilícitos.

6. Grupo de Acción Financiera: https://www.fatf-gafi.org/. Documenta su trabajo sobre la integridad financiera.

7. Global Financial Integrity (GFI): https://gfintegrity.org/. Trabaja sobre los flujos financieros ilícitos.

8. Iniciativa Global contra la Delincuencia Transnacional: https://globaliniative.org/

9. Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ): https://www.icij.org/. Red mundial de 280 periodistas de investigación en más de 100 países que colaboran en trabajos de investigación en profundidad, como los Papeles de Panamá, los Papeles del Paraíso o los Papeles de Pandora, entre otros.

10. Publish What You Pay (Publiquen lo que pagan): https://pwyp.org/es/. Exige que las empresas del sector extractivo informen sus pagos a los gobiernos y que los gobiernos revelen la cantidad de ingresos que reciben.

11. Tax Justice Network: https://www.taxjustice.net/. Publica informes anuales sobre la situación de la justicia fiscal en el mundo, que incluyen índices sobre secreto financiero y paraísos fiscales para las empresas.

12. Tax Justice Network África: https://taxjusticeafrica.net/

13. ODI: https://odi.org/en/

14. International Budget Partnership (IBP): https://internationalbudget.org/

15. Publish What You Fund: https://www.publishwhatyoufund.org/

16. Oxford Policy Management (OPM): https://www.opml.co.uk/

17. Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT): https://fiscaltransparency.net/

18. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): https://www.pefa.org/

19. Transparencia Internacional: https://www.transparency.org.
    Realiza trabajo sobre la lucha contra la corrupción.

¿QUÉ TIPO DE INFORMACIÓN DEBO EXAMINAR?

1. Relación entre impuestos y PIB.

2. Relación entre impuestos e ingresos

3. Relación entre deuda y PIB.

4. Asignación presupuestaria en comparación con el presupuesto total para servicios sociales; por ejemplo, salud, educación y protección social.

5. Tendencias en los aspectos anteriores en periodos concretos o en comparación con las regiones o el tamaño económico.

6. Informes sobre gasto del gobierno o revisiones del gasto público.

7. Informes de la auditoría general.

8. Informes del comité presupuestario del Parlamento.

9. Informes sobre gastos tributarios o listados de incentivos fiscales (de los gobiernos).

10. Proyectos de ley sobre asuntos económicos: qué elementos se están trasladando de las listas de exentos o de tipo cero a la lista de % de impuestos y viceversa.

11. Registros de convenios de doble tributación.

12. Registros de la deuda.

13. Evaluaciones de la sostenibilidad de la deuda.

14. Informes de análisis costo-beneficio.

15. Informes de las evaluaciones del impacto económico, social y de gobernanza en los derechos humanos por parte de empresas y Estados.

16. Informes temáticos, por ejemplo sobre impuestos y género, justicia fiscal y racial, impuestos y empresas extractivas, etc.

¿QUIÉN MÁS TRABAJA SOBRE LA JUSTICIA FISCAL? (UNA LISTA NO EXHAUSTIVA)

Dentro de las políticas y los ciclos fiscales más amplios, hay grupos que trabajan sobre la generación de ingresos —como el Foro de Administradores Tributarios de África (ATAF), Tax Justice Network (TJN)—, grupos que trabajan sobre asignaciones presupuestarias adecuadas —como el Centro de Derechos Económicos y Sociales— y cómo se gastan las asignaciones —como International Budget Partnership (IBP)—, grupos que trabajan sobre la deuda que también se entrecruzan con los impuestos, como la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD), la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (LATINDADD), el Foro y la Red Africana sobre Deuda y Desarrollo (AFRODAD) y el Movimiento de los Pueblos Asiáticos sobre Deuda y Desarrollo (APMDD). Dentro de estas redes, se pueden encontrar otras ONG, sindicatos y grupos religiosos que trabajan por la justicia fiscal, como la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Internacional de Servicios Públicos (ISP), Oxfam, Ayuda en Acción, Christian Aid, Tax Justice Network Africa y Transparencia Internacional, entre otros.

En relación con los flujos financieros ilícitos, la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) dedica buena parte de su trabajo a la buena gobernanza, incluidos los flujos financieros ilícitos y las auditorías, y Global Financial Integrity (GFI), https://gfintegrity.org/, está especializada en los fondos financieros ilícitos.

Para obtener una lista completa de actores de la sociedad civil que trabajan sobre justicia fiscal, consulten este mapa de IBP en el enlace siguiente: Conjunto de datos para el análisis global del trabajo de la sociedad civil sobre fiscalidad, https://internationalbudget.org.

Para obtener documentación sobre los actores de la sociedad civil que trabajan sobre justicia fiscal, véase también este informe de International Budget Partnership: Pablo de Renzio y Jason Lakin, *A Taxing Journey: How civic actors influence tax policy. Lessons from Seven Civil Society Engagement*, diciembre de 2020, https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/tax-synthesis-december-2020.pdf.

Varios organismos de las Naciones Unidas también trabajan sobre varios aspectos de la justicia fiscal, como el PNUD en relación con la justicia fiscal y los flujos financieros ilícitos, la UNODC en relación con las formas delictivas de los flujos financieros ilícitos y la recuperación de activos, el ECOSOC a través de su trabajo de financiación para el desarrollo y organismos regionales como la Comisión Económica para África (CEPA), la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OPORTUNIDADES DE TRABAJO DE INCIDENCIA/DE CAMPAÑA

A continuación se enumeran algunas oportunidades en materia de política, trabajo de incidencia y de campaña relacionadas con las finanzas públicas a nivel nacional, regional y global en las que participan activistas:

1. Procesos de elaboración de presupuestos a nivel nacional: el ciclo presupuestario de los países tiene lugar durante todo el año y se puede intervenir en cada etapa: cuando se está elaborando, cuando se están implementando proyectos y durante la etapa de presentación de informes y auditoría. En muchos casos se solicita la participación ciudadana en cada etapa, y cuando no hay oportunidades para participar, ¡se puede abogar por que las haya!

2. Examen de los informes de auditoría de ámbito nacional, por ejemplo, por parte de la auditoría general, los comités parlamentarios de cuentas y otros; se trata de grandes oportunidades para verificar si los presupuestos se han implementado como se había planeado y dónde hay discrepancias, cómo se pueden mejorar o abordar esas discrepancias.

3. Procesos de elaboración de políticas de ámbito nacional, incluida la elaboración de las leyes anuales sobre presupuestos y otras leyes y políticas nacionales, incluidas las relacionadas con acuerdos de doble tributación, centros financieros internacionales, leyes relativas al impuesto sobre la renta (que incluyan incentivos fiscales); se trata de oportunidades para evaluar si las políticas fiscales se están elaborando en beneficio colectivo de todas las personas o si discriminan a determinados grupos, como las mujeres y los grupos de bajos ingresos, entre otros.

4. Procesos regionales y globales, por ejemplo, la elaboración de la Convención Fiscal de la ONU; actualmente hay en marcha en la ONU un proceso para elaborar una convención fiscal para promover una cooperación fiscal eficaz e inclusiva.[77] Las agrupaciones regionales se han coordinado para fortalecer sus posiciones, entre ellas el Grupo Africano, que dirigió y presentó en la Asamblea

77 Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU (DAES), Financiación, https://financing.desa.un.org/es/what-we-do/ECOSOC/tax-committee/tax-committee-home

General de la ONU la resolución que pedía una Convención Fiscal de la ONU.[78] De igual modo, los países de América Latina y el Caribe desarrollaron la Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe (PTLAC), una plataforma para aglutinar las iniciativas regionales para abordar el abuso fiscal.[79]

5. Órganos de tratados y procedimientos especiales de las Naciones Unidas: la ONU brinda oportunidades para que las organizaciones de la sociedad civil participen en su sistema de presentación de informes a los órganos de tratados y en los procedimientos especiales, entre otros en el marco del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) y el Examen Periódico Universal (EPU), respectivamente.

6. Litigios de interés público: el proceso y/o el contenido de una política fiscal pueden ser impugnados en los tribunales.

7. Reuniones anuales de bancos de desarrollo, G20, G7, Foro Económico Mundial (FEM), o sobre temas sectoriales como clima y educación, entre otros.

78 Asamblea General de la ONU, Promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación, aprobada el 22 de noviembre de 2023, doc. ONU A/C.2/78/L.18/Rev.1.

79 Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe, https://www.cepal.org/es/ptlac

AMNISTÍA INTERNACIONAL ES UN MOVIMIENTO GLOBAL DE DERECHOS HUMANOS. LAS INJUSTICIAS QUE AFECTAN A UNA SOLA PERSONA NOS AFECTAN A TODAS LAS DEMÁS.

CONTÁCTANOS

info@amnesty.org

+44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN

www.facebook.com/AmnestyGlobal

@Amnesty

Acuerdo más favorable sobre doble tributación © Steph Bravo-Semilla

Los gobiernos utilizan los impuestos para garantizar la financiación sostenible de los programas sociales y para que las inversiones públicas promuevan el crecimiento y el desarrollo equitativos. Por tanto, la fiscalidad es un elemento esencial de la capacidad de los gobiernos para implementar sus políticas y programas. La fiscalidad es importante para los derechos humanos porque los impuestos son una de las principales formas de recaudación de recursos para hacer efectivos los derechos humanos. Esta guía está dirigida a investigadores/as y responsables de campañas de Amnistía Internacional y a cualquier persona que desee conocer mejor la relación entre fiscalidad y derechos humanos, y para llevar a cabo y/o apoyar el trabajo de investigación, incidencia y campaña en favor de un sistema fiscal equitativo a nivel nacional e internacional.

AMNISTÍA INTERNACIONAL