

Recomendaciones para las reformas tributarias en la región

1. Incorporar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y en asuntos ambientales como principios generales que guíen e informen la toma de decisiones tributarias.
2. Promover la progresividad y la equidad de los sistemas tributarios de la región.
3. Promover reformas de la tributación corporativa, en especial de las empresas multinacionales, que consideren y protejan los intereses de la región.
4. Tomar medidas orientadas a incrementar la transparencia fiscal.
5. Promover tributos que busquen la protección del ambiente, especialmente con relación a la transición energética y la respuesta a la crisis climática.
6. Revisar beneficios tributarios con criterios de transparencia y equidad, eliminando los privilegios y priorizando los beneficios que generan crecimiento inclusivo, desarrollo sostenible y justicia social.
7. Fomentar una gobernanza tributaria global verdaderamente inclusiva y respetuosa de la soberanía nacional.
8. Incorporar enfoque de género en la política fiscal.
9. Descolonizar los estándares sobre tributación y transparencia internacional.
10. Asegurar la participación genuina de la sociedad civil en la nueva plataforma.

PARA: Ministras y ministros de los Estados de América Latina y El Caribe

DE: Organizaciones de Sociedad Civil de América Latina y El Caribe

Recomendaciones para las reformas tributarias en la región

Las organizaciones de la sociedad civil que suscribimos este documento coincidimos en que la iniciativa impulsada por los Gobiernos de Colombia, Chile y Brasil convocando a la Primera Cumbre tributaria ministerial de la región es una oportunidad histórica. La Cumbre abre la vía hacia un “Nuevo Pacto Fiscal en América Latina y El Caribe”, y a la construcción de una tributación global incluyente, sostenible y equitativa desde la región, que alinee posiciones en y entre nuestros países y desde el Sur Global. Es también una oportunidad para encontrar un camino de diálogo hacia el logro de soluciones comunes. En efecto, necesitamos un espacio de coordinación supranacional que canalice demandas y formule propuestas y recomendaciones, y que promueva la rendición de cuentas y la participación en materia de cooperación sobre política fiscal.

América Latina y el Caribe está afectada por las graves consecuencias de un conjunto de crisis — de reproducción social y cuidados, política, económica, sanitaria, social, y climática — que agudizan las desigualdades, la exclusión, la pobreza, la informalidad estructural, y el hambre en nuestra región. Muchos países de la región enfrentan además crisis de sus deudas externas, que interfieren con sus posibilidades de abordar con autonomía y eficacia esos problemas. Ahora más que nunca, la región necesita recursos para invertir en servicios públicos, reducir las desigualdades, asegurar los derechos humanos y garantizar la transición a una economía basada en derechos que proteja el planeta y las futuras generaciones.

Diferentes representantes de la sociedad civil nos reunimos en Bogotá los días 4 y 5 de mayo de 2023, en Ciudad de Panamá los días 4 y 5 de julio, y en Cartagena los días 25 y 26 de julio, con el objetivo de identificar y discutir una serie de urgencias en materia fiscal que afectan a nuestra región. Es necesario que los Estados latinocaribeños implementen acciones locales y regionales para revertir dichas urgencias, además de actuar como un bloque regional en el plano global. La Cumbre ministerial, y la plataforma que de ella surja, dan una oportunidad única para que quienes nos representan escuchen las necesidades de la ciudadanía y actúen en concordancia.

En ese sentido, concluimos que es urgente conectar las discusiones sobre tributación con las problemáticas más apremiantes de la región, y en consecuencia movilizar recursos — recaudados de manera progresiva, inclusiva y eficiente— para: i) cambiar el modelo de crecimiento y desarrollo productivo; ii) fortalecer y garantizar políticas sociales y sistemas de protección social y cuidados inclusivos e integrales para el conjunto de la sociedad y las generaciones futuras, que reviertan las desigualdades dominantes y tengan una perspectiva de derechos; iii) garantizar servicios públicos de calidad, universales, sostenibles e incluyentes, y el ejercicio efectivo de los derechos humanos en condiciones de igualdad con énfasis en la interseccionalidad; iv) fortalecer políticas ambientales y garantizar la acción para enfrentar la crisis climática y otras amenazas ambientales; v) incorporar los derechos de las mujeres en su diversidad de manera transversal en la toma de decisiones fiscales. Estos esfuerzos también son relevantes para otros foros de la región, como la Cumbre de Presidentes de la Amazonia.

Reconociendo el impacto de los recursos tributarios para alcanzar justicia en todas sus dimensiones: económica, social, laboral, política, climática, cultural, racial, de género, y regional y holístico-territorial, **exhortamos** a los Estados a impulsar cambios estructurales en la política fiscal. En este marco, desde la sociedad civil **recomendamos** se aborden los siguientes ejes temáticos como mandato para la nueva plataforma:

1. Incorporar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos y en asuntos ambientales como principios generales que guíen e informen la toma de decisiones tributarias

Nuestra región tiene la mayor desigualdad de riqueza del planeta y altos niveles de pobreza que se agravaron luego de la pandemia por COVID-19, alcanzando a 201 millones de personas. A pesar de esto, los países no utilizan todo el potencial de la tributación para abordar la desigualdad, invertir en servicios públicos, ni financiar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que van camino a cumplirse sólo en un 25% en la región. Este escenario se contradice con las obligaciones existentes de derechos humanos ampliamente asumidas por los países de la región en tratados internacionales, constituciones y legislaciones domésticas.

Recomendamos a los Estados que observen las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluidos los derechos en asuntos ambientales, y reconozcan que su goce efectivo deben ser unas de las finalidades clave de la tributación. Es necesario que los Estados se comprometan a que el recaudo adicional que puedan generar futuras reformas se asigne expresamente a la garantía de los derechos humanos,

con partidas suficientes y adecuadamente fiscalizadas con criterios de transparencia, participación y rendición de cuentas. Adicionalmente, es necesario que evalúen las políticas tributarias para analizar su impacto en los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con una lógica de interseccionalidad. Recomendamos que en el marco de la plataforma a lanzarse los Estados destaquen expresamente la importancia de la política tributaria para promover la redistribución y reducir disparidades como las de género y de grupos históricamente discriminados, como los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las comunidades empobrecidas, los pueblos campesinos, las personas LGBTQIAPN+, las personas con discapacidad, poblaciones de personas trabajadoras, las personas adultas mayores, las personas migrantes, y las niñas, entre otros grupos.

2. Promover la progresividad y la equidad de los sistemas tributarios de la región

La progresividad de los sistemas tributarios sigue siendo una agenda pendiente en América Latina y el Caribe. Más del 46% de la recaudación en la región provienen de los impuestos al consumo. En muchos países de la región, el patrimonio, las herencias y las rentas de capital siguen sin estar gravadas o contribuyen mucho menos que las rentas del trabajo, mientras que algunos territorios siguen compitiendo por atraer y proteger con medidas fiscales agresivas dichos capitales. En este escenario, es común que alegando escasez de recursos se recorten partidas fundamentales para la garantía de los derechos que repercuten especialmente en las mujeres, en quienes recaen de manera desproporcionada las tareas que el Estado deja de financiar. Los Estados tienen que ofrecer sistemas de recaudación tributaria progresivos, inclusivos, eficientes, suficientes, justos, simples, y sustentables para resistir las políticas de austeridad impulsadas por las instituciones financieras internacionales.

Para eso recomendamos a los Estados que fortalezcan las administraciones tributarias y fomenten su cooperación. Recomendamos también implementar o mejorar —según sea el caso— impuestos a la riqueza y las grandes fortunas, las altas rentas, el patrimonio, las ganancias de capital, las herencias, donaciones y sucesiones, las grandes extensiones de tierra, la posesión de activos suntuarios y las ganancias extraordinarias de empresas multinacionales y las transacciones financieras. Finalmente, recomendamos a los Estados tomar medidas para avanzar en la formalización del trabajo decente para garantizar una base gravable más robusta.

3. Promover reformas de la tributación corporativa, en especial de las empresas multinacionales, que consideren y protejan los intereses de la región

Actualmente, la agenda de tributación internacional es liderada por la OCDE. Sin embargo, el potencial recaudatorio de las "soluciones" que se proponen en ese ámbito es ínfimo o nulo para los países de la región. Esas propuestas, además, no se ajustan a las particularidades de las economías de la región, ni emergen de procesos de participación en igualdad de condiciones que recojan sus intereses. Los Estados de la región necesitan soluciones efectivas para gravar la economía digital y a las empresas multinacionales. Para eso es necesario evaluar una implementación alternativa a las soluciones que emergen de esta agenda global, en un proceso de cooperación con miras a la integración fiscal que incluyan mecanismos propios para la lucha contra la manipulación de los precios de transferencia, la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios.

Recomendamos que los Estados impulsen la implementación de medidas coordinadas para la tributación de la economía altamente digitalizada, que permitan establecer un bloque regional en esta materia. Asimismo, recomendamos establecer un impuesto mínimo a las empresas multinacionales que se adecúe de mejor manera a las tasas corporativas de los marcos tributarios nacionales, que recaiga en más empresas multinacionales, y tenga un cálculo de la base más efectivo.

4. Tomar medidas orientadas a incrementar la transparencia fiscal

En América Latina y el Caribe el 27% de la riqueza de la región se encuentra *offshore*. Las guaridas fiscales y el abuso fiscal socavan la inversión social y el desarrollo productivo. Para generar una tributación efectivamente justa e inclusiva, es necesario contar con la información de quienes poseen importantes cantidades de riqueza y no tributan lo que corresponde. Esto supone eliminar la doble vara que existe con respecto a la información: mientras hay un sobre-análisis de quienes tienen pocos recursos, los Estados saben nada o muy poco de quienes tienen grandes fortunas. Esto supone incorporar una mayor transparencia para identificar a las personas propietarias reales de activos y cuentas a través de los registros de activos y beneficiarios finales; y reforzar y mejorar la coordinación en el intercambio de información y la publicación de la planificación fiscal de las grandes empresas.

Recomendamos a los Estados impulsar mecanismos vinculantes de transparencia que hagan frente a la evasión, la elusión y el fraude fiscal y al uso de guaridas fiscales, por medio de registros públicos de beneficiarios finales; intercambios automáticos de información multilateral; registros globales de activos; reportes públicos país por país; y poniendo en discusión las disposiciones sobre el secreto bancario y fiscal, entre otras

medidas. Recomendamos también avanzar en la integración de todas las fuentes de información internas y externas para la aplicación efectiva y justa de las reglas tributarias y fiscales. A su vez, recomendamos producir y publicar de forma accesible información tributaria de calidad, que permita una participación social genuina y facilite el análisis de los sistemas tributarios desde una perspectiva de derechos humanos, raza y género (entendiendo, por ejemplo, el impacto diferenciado que tienen sobre distintos grupos). Igualmente recomendamos avanzar de forma coordinada en la utilización de la información tributaria para combatir otros delitos como la corrupción, el enriquecimiento ilícito, el narcotráfico, o el lavado de activos.

5. Promover tributos que busquen la protección del ambiente, especialmente con relación a la transición energética y la respuesta a la crisis climática

La política fiscal puede desempeñar un papel fundamental en impulsar una transición socioecológica justa, en el que la justicia ambiental, de género, étnico racial y los intereses de las comunidades sean priorizados. Esto implica, como un primer componente, que las reformas a la arquitectura tributaria global contribuyan a cerrar las brechas entre países y fomentar el buen vivir de nuestros pueblos. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas exige que sean quienes tienen más responsabilidad quienes más contribuyan a financiar las políticas de mitigación, adaptación de pérdidas y daños, en particular en los países con las mayores brechas de financiamiento. Un segundo componente implica fortalecer la cooperación tributaria regional, en formas que América Latina y el Caribe dé un salto hacia una estrategia de diversificación industrial baja en carbono y resiliente al clima que priorice los derechos colectivos, proteja la biodiversidad e impulse las economías propias, afiance la soberanía sobre los bienes naturales y contribuya a reducir la pobreza y la desigualdad. Un tercer componente es que los sistemas tributarios nacionales incorporen objetivos ambientales y climáticos, mediante instrumentos que hagan efectivo el principio de que quien contamina paga y protejan a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad. Estos recursos pueden ser una valiosa fuente de ingresos para los Estados, permitiéndoles garantizar los derechos y transitar hacia un modelo económico más justo y sostenible.

Recomendamos a los Estados aprovechar la transición justa como una oportunidad para avanzar hacia economías más diversificadas y resilientes. Para ello es necesario que las industrias de aviación y transporte, los minerales de transición, el sector extractivo en general y otras industrias intensivas en carbono tributen en forma proporcional a su impacto ambiental. Los impuestos al carbono y a la riqueza son instrumentos que por su potencial

redistributivo pueden exigir una contribución justa de las personas y empresas más ricas y de los sectores con mayores responsabilidades de la crisis climática.

Recomendamos a los Estados implementar tributos que busquen proteger el ambiente, reducir los efectos del cambio climático así como sus implicancias económicas y sociales, y contribuir a reducir la dependencia de la explotación de recursos naturales no renovables, a la descarbonización de la economía, y a una transición justa. Estos impuestos con fines regulatorios pueden ser acompañados con otras medidas que permitan desincentivar actividades económicas que impacten negativamente y a largo plazo en las comunidades y el medio ambiente.

Recomendamos también considerar medidas como la eliminación de exenciones fiscales para la industria extractiva, la reducción de subsidios a los combustibles fósiles y otras actividades intensivas en carbono, la promoción de políticas económicas ecológicas y solidarias, y de políticas de autonomía económica para las comunidades. En todos los casos es necesario proteger de los posibles impactos regresivos de estas medidas a las poblaciones en situación de mayor desventaja. Recomendamos finalmente extender el derecho a la información consagrado en el acuerdo de Escazú, y los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas a la información tributaria, lo cual implica mejorar la información disponible y fortalecer las políticas de intercambio de información a nivel regional.

6. Revisar beneficios tributarios con criterios de transparencia y equidad, eliminando los privilegios y priorizando los beneficios que generan crecimiento inclusivo, desarrollo sostenible y justicia social

En la región existen numerosos beneficios tributarios muy significativos, tanto en términos de pérdida de recaudación como de profundización de las inequidades. Si bien hay mucha heterogeneidad dentro de esos beneficios, como rasgos comunes se observa que en general no hay marcos legales que regulen cómo crear y evaluar los beneficios; hay escasa información pública a su respecto y una preocupante opacidad en torno la toma de decisión; y una ausencia de prácticas consistentes de evaluación y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos de los beneficios. Cuando es posible evaluarlos, se advierte que a menudo las personas y sectores más privilegiados (como las grandes corporaciones, los sectores extractivos y financieros, los varones y el sector formal), se llevan la mayor parte de los beneficios. Esta situación profundiza, especialmente, las desigualdades de género.

Recomendamos a los Estados desarrollar y revisar estándares regionales comunes que garanticen la identificación, el monitoreo y la comparabilidad de los beneficios y privilegios

tributarios a nivel nacional y subnacional, y usar los estándares de derechos humanos para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en torno a esos incentivos. Asimismo, recomendamos diagnosticar, revisar, evaluar, transparentar, y eliminar o transformar los beneficios o privilegios fiscales que posicionan el desarrollo económico de grupos particulares e históricamente privilegiados por encima de las necesidades sociales y el combate de la pobreza y la desigualdad. En consecuencia, recomendamos otorgar nuevos beneficios solamente cuando promuevan: (i) la justicia social y la equidad para favorecer a los sectores históricamente discriminados, con perspectiva de clase, étnico-racial y de género; (ii) el crecimiento inclusivo de la economía, con generación de empleo, valor agregado y desarrollo tecnológico; (iii) el desarrollo productivo, social y ambientalmente sostenible.

7. Fomentar una gobernanza tributaria global inclusiva y respetuosa de la soberanía nacional

La Resolución 77/244 de la ONU, adoptada por unanimidad por la Asamblea General el 30 de diciembre de 2022, resulta de vital importancia porque impulsa y reafirma los compromisos anteriores de los Estados para mejorar la cooperación fiscal internacional, luchar contra los flujos financieros ilícitos y combatir la evasión y elusión fiscales agresivas. En esta resolución se decidió comenzar debates intergubernamentales con miras a fortalecer la inclusividad y la eficacia de la cooperación internacional en cuestiones de tributación evaluando opciones adicionales, incluido un posible marco o instrumento de cooperación internacional en cuestiones de tributación que se elabore y acuerde mediante un proceso intergubernamental de las Naciones Unidas. Para los países de América Latina y el Caribe resulta importante discutir su posicionamiento frente a este y otros espacios de negociación internacional en temas tributarios. El lanzamiento de la plataforma latinocaribeña de cooperación tributaria, a su vez, debería permitirle a los Estados de la región impulsar y defender mecanismos de integración y cooperación regional y global que posibiliten a los países de América Latina y El Caribe fortalecerse como actores de peso en los espacios internacionales, les provean real acceso en igualdad de condiciones a los países miembros, y multipliquen sus voces y demandas sin afectar la autonomía de sus posiciones y/o decisiones.

En este marco recomendamos a los Estados: i) asegurar que los espacios de coordinación tributaria promuevan medidas adaptadas a las particularidades regionales; ii) reconocer que las iniciativas y espacios vigentes como la OCDE y su marco inclusivo tienen limitaciones para tomar decisiones tributarias que reflejan las posturas y demandas de los países de

América Latina y el Caribe, y que no redundan en beneficios locales sino que en su mayoría van a parar a los países más ricos; iii) impulsar mejoras en la rendición de cuentas en los foros existentes, para lograr una participación genuina y de calidad; iv) promover la cooperación sur-sur con otras regiones; y v) apoyar el proceso iniciado ante las Naciones Unidas por resolución 77-244, garantizando la transparencia y participación social.

8. Descolonizar los estándares sobre tributación y transparencia internacional

Actualmente los estándares sobre tributación internacional son formulados por los países que de hecho son los mayores responsables por la evasión fiscal. Muchos países de la OCDE y sus dependencias son responsables por más de dos terceras partes de los abusos fiscales globales. El control de los estándares por parte de este organismo o de los países más ricos resulta en listados de guaridas fiscales donde pequeñas islas caribeñas quedan estigmatizadas, ocultando la responsabilidad de los principales facilitadores de los flujos financieros ilícitos.

Recomendamos a los Estados que adopten criterios objetivos para la determinación de cuáles países constituyen “guaridas fiscales”. La experiencia del Índice de Secreto Financiero y el Índice de Paraísos Fiscales Corporativos de Tax Justice Network muestran que estas evaluaciones pueden basarse en evidencia rigurosa y predecible en vez de hacerlo en decisiones políticas sesgadas y arbitrarias. Los Estados de la región deben desarrollar estándares internacionales en materia de transparencia tributaria que reconozcan las capacidades institucionales de cada país y establecer mecanismos de cooperación que apoyen la transición de países de la región dependientes de la industria de servicios offshore hacia economías más diversificadas y resilientes.

9. Incorporar enfoque de género en la política fiscal

En la región existen grandes brechas entre hombres y mujeres en el disfrute de sus derechos, en el acceso al trabajo decente, los salarios, el empleo de calidad y el acceso a la protección y a la seguridad social, así como la existencia de una organización social injusta que asigna a las mujeres el trabajo doméstico y de cuidados remunerado y no remunerado. Estas tareas sostienen la vida, la comunidad y el funcionamiento del sistema económico en general. Las desigualdades no sólo persisten, sino que se han visto agravadas por los efectos negativos de la pandemia de COVID-19, y la crisis medioambiental, arriesgando todos los logros obtenidos por las mujeres en las últimas décadas.

Recomendamos a los Estados implementar políticas fiscales contracíclicas sensibles a las desigualdades de género y promover marcos normativos que reconozcan a las mujeres en toda su diversidad. Asimismo, recomendamos adoptar estrategias interseccionales que

respondan a sus necesidades específicas, prestando particular atención a la feminización de la pobreza en la región y a financiar políticas públicas urgentes como los sistemas integrales de cuidados. Recomendamos utilizar la política fiscal para eliminar las discriminaciones por razones de género y promover la igualdad sustantiva de género y una distribución más justa del poder económico, incluso con medidas afirmativas en favor de las mujeres, movilizándolo para ese fin recursos a nivel nacional e internacional, e incluyendo recursos adicionales y potenciales si fuera necesario.

10. Asegurar la participación genuina de la sociedad civil en la nueva plataforma

La gobernanza de la nueva plataforma, bajo el paraguas de CEPAL que asumirá su secretariado, no puede darse sin la participación de la sociedad civil. Sería inconsistente plantear una Cumbre por una tributación inclusiva y un proceso participativo sin garantizar estos mecanismos en el futuro. Establecer mecanismos de participación es la vía para cumplir con las obligaciones establecidas en los instrumentos de derechos humanos firmados por los Estados, donde se consagran los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas.

*Recomendamos a los Estados establecer mecanismos de la participación significativa, genuina y autónoma de los sindicatos de trabajadores y trabajadoras, movimientos y organizaciones de la sociedad civil en los debates sobre las agendas de reformulación regional de los sistemas tributarios y de las reglas fiscales, para asegurar la transparencia y legitimidad de las decisiones tomadas en estos procesos. También recomendamos asegurar que los mecanismos institucionales de participación de la sociedad civil incluyan las voces y demandas de las personas más afectadas por políticas y sistemas fiscales regresivos e injustos, incluyendo las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las comunidades empobrecidas, los pueblos campesinos, las personas LGBTQIAPN+, las personas con discapacidad, poblaciones de personas trabajadoras, las personas adultas mayores, las personas migrantes, y las niñas, entre otras poblaciones históricamente discriminadas. Finalmente, recomendamos la creación de un **Consejo Consultivo Permanente** de sociedad civil y se garantice la participación de forma activa en los grupos de trabajo que se configuren, financiado con recursos públicos adecuados.*