

Julio, 2025

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL

INFORME PARA LOS SINDICATOS



Resumen:

En 2024, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los términos de referencia para la elaboración de una Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, una importante iniciativa para una mejor coordinación internacional en materia fiscal. Esta Convención podría contribuir de manera significativa a luchar contra la competencia a la baja entre los países en el ámbito fiscal, hacer frente a la evasión fiscal, el traslado de beneficios y la fuga de capitales, así como a reforzar la capacidad de los países para recaudar los ingresos indispensables que puedan beneficiar a la gente trabajadora y a sus comunidades, al tiempo que apunta a objetivos más amplios en relación con la reducción de la desigualdad y a favor del desarrollo sostenible.

Este informe describe la importancia que la Convención marco de las NU reviste para las trabajadoras y los trabajadores, sus objetivos, así como el proceso y el calendario de su elaboración. También contiene algunas de las posiciones provisionales de los sindicatos sobre aspectos relacionados con la Convención y describe cómo pueden participar con sus gobiernos a nivel nacional y regional en este proceso.

1. Por qué la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cuestiones fiscales es importante para la gente trabajadora

- **Están en juego miles de millones para el empleo, los salarios y las inversiones.** Las empresas multinacionales y los superricos no pagan los impuestos que les corresponden, dejando que la gente

trabajadora y los hogares paguen la factura. Los bajos ingresos fiscales han dejado nuestras finanzas públicas en una situación calamitosa. Cada año se pierden casi 350.000 millones de dólares debido a que las empresas multinacionales trasladan sus beneficios a jurisdicciones que tienen un bajo nivel impositivo. Si los gobiernos trabajan conjuntamente, todos los países pueden recaudar los fondos necesarios para reconstruir nuestros servicios públicos, desarrollar nuestras economías, financiar infraestructuras y reducir la pobreza y la desigualdad.

- **Esta Convención representa una oportunidad histórica para desplazar el centro de gravedad de las normas fiscales internacionales.** Ahora que por fin se ha abierto la discusión en la ONU sobre la arquitectura fiscal mundial, todos los países tienen voz y voto, las reuniones se retransmiten en línea, los documentos son públicos y, en caso de desacuerdo, las decisiones pueden adoptarse por mayoría simple o por mayoría de dos tercios.
- Esta combinación de transparencia y votación inclusiva hace mucho más difícil que un pequeño grupo de países ricos se apropie la agenda.
- **El proceso de las Naciones Unidas brinda la oportunidad de reequilibrar la actual arquitectura fiscal internacional** a través de una toma de decisiones democrática, transparente, responsable e inclusiva. Las complejas normas del sistema actual benefician a los intereses de las empresas, desvían los ingresos fiscales de los presupuestos públicos, especialmente en los países del Sur, y favorecen la extracción de beneficios en detrimento de la gente trabajadora.
- **No actuar tiene un precio.** Si los sindicatos y las voces aliadas de la sociedad civil permanecen en silencio, los grupos de presión empresariales y unas pocas economías fuertes y paraísos fiscales determinarán un acuerdo que seguirá impulsando la carrera a la baja, reduciendo los

presupuestos públicos y privando de su poder a la gente trabajadora. Los sindicatos tenemos la oportunidad de reestructurar la economía mundial a favor de nuestros miembros. No debemos dejar pasar esta oportunidad.

Una convención mundial es nuestra mejor oportunidad en décadas para lograr un cambio real. Si conseguimos que los gobiernos acuerden un conjunto único de normas, podremos detener la carrera a la baja entre países en materia fiscal y garantizar que las multinacionales paguen impuestos allí donde ejercen su actividad económica real.

2. Qué es la Convención fiscal de las NU y cómo va a funcionar

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación (UNFCITC, por sus siglas en inglés) está negociándose en forma de un **tratado internacional jurídicamente vinculante**, lo que significa que el resultado final puede tener un impacto real en su país. Se adoptará por etapas, comenzando con un texto básico de la convención, dos protocolos tempranos y, posteriormente, otros protocolos sobre ámbitos técnicos específicos. Los protocolos son textos opcionales que contienen normas adicionales que los Estados pueden decidir firmar después de aprobar la Convención.

La Convención tiene por objeto:

- Establecer una cooperación fiscal internacional que incluya a todos los países en pie de igualdad
- Establecer órganos decisorios para establecer normas de cooperación fiscal internacional
- Abordar los retos a los que se enfrentan los países a la hora de recaudar ingresos para satisfacer sus necesidades en lo que se refiere

a desarrollo y financiación de los servicios públicos.

- Abordar cuestiones como saber quién puede gravar qué, la evasión y elusión fiscales por parte de los ricos y los denominados flujos financieros ilícitos¹.

Tanto la Convención como cada protocolo requerirán la ratificación formal de los Estados.

El número de ratificaciones necesarias para que la Convención entre en vigor aún no se ha decidido y se determinará durante la negociación de sus disposiciones finales. En última instancia, el alcance y la influencia del nuevo marco dependerán de los Estados que decidan adherirse a este y de que consideren el proceso de las Naciones Unidas como una plataforma central para la cooperación en el ámbito fiscal a escala mundial.

Esta situación podría dar lugar a una adopción gradual o desigual de las normas fiscales mundiales, dependiendo del compromiso de los gobiernos. Algunos podrían adherirse rápidamente, otros tardar más y otros podrían no participar en absoluto, lo que aumentaría el riesgo de fragmentación de las normas. Para los sindicatos, esta posibilidad subraya la necesidad de un compromiso sostenido: garantizar que los gobiernos desempeñen un papel activo en la elaboración de los protocolos a medida que se preparan y examinar cuidadosamente las decisiones que se tomen sobre la conveniencia y el momento de adoptarlos.

Los protocolos precisarán las normas fiscales en detalle. Se han seleccionado dos de ellos para ser negociados de forma simultánea a la Convención en el marco de un procedimiento acelerado:

- i) uno sobre la fiscalidad de los servicios transfronterizos en una economía digitalizada

¹ Véase Compromisos en el marco del mandato de la Convención

- ii) otro sobre prevención y resolución de controversias en materia de tributación.

Cada protocolo constituirá un instrumento jurídico independiente que los Estados deberán firmar y ratificar individualmente.

Los tres textos -la Convención y los dos protocolos- se negocian simultáneamente entre 2025 y 2027.

Se prevé que el comité de negociación concluya sus trabajos y presente los textos definitivos a la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) en septiembre de 2027, al comienzo de su 82.º periodo de sesiones.

Los procesos de toma de decisiones reflejan un importante avance hacia una mayor inclusión. Si bien las negociaciones tendrán por objeto alcanzar un consenso, se han establecido normas claras para proceder a la votación cuando sea necesario:

- una **mayoría simple** para las decisiones relativas a la Convención propiamente dicha o a cuestiones institucionales
- una **mayoría de dos tercios** para las cuestiones de fondo relativas a un protocolo, una vez agotados los esfuerzos de consenso
- una **mayoría simple** para decidir si una cuestión vinculada a un protocolo constituye una «cuestión de fondo», si se plantea la duda.

Este nuevo enfoque incrementa la probabilidad de que las voces de los países del Sur y de grupos más amplios, en particular el movimiento sindical, puedan influir en el resultado. Reduce considerablemente el riesgo de que un pequeño grupo de Estados ricos, que a menudo reflejan la voz de las empresas multinacionales, pueda bloquear o apropiarse la reforma, como ha sido frecuente en procesos anteriores en materia de establecimiento de normas fiscales. Sin embargo, el procedimiento detallado para la adopción de los protocolos en su conjunto aún debe acordarse.

Aun cuando el contenido y la estructura precisos de la Convención se negociarán a lo largo de los próximos tres años, los Estados Miembros ya han acordado los términos de referencia que guiarán el proceso de elaboración. Estos fueron aprobados por la Asamblea General de las NU en diciembre de 2024, con el voto a favor de 110 países principalmente del Sur. Ocho países votaron en contra, entre ellos Australia, Canadá, Estados Unidos, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido y República de Corea. Cuarenta y cuatro países se abstuvieron, entre ellos la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea.

Los términos de referencia definen los objetivos de la Convención, algunos **principios acordados -universalidad, soberanía fiscal, sencillez y eficiencia, transparencia y rendición de cuentas-** e incluyen una serie de compromisos fundamentales. También describen el ámbito de aplicación de la Convención y los protocolos, así como el proceso y el calendario para su elaboración.

3. Acción de las organizaciones sindicales en favor de la Convención fiscal de las Naciones Unidas

Desde el inicio de las negociaciones, el movimiento sindical ha promovido una Convención fiscal de las Naciones Unidas justa e inclusiva:

- **Julio de 2023 - Carta abierta al Secretario General de las NU:** la ISP, la CSI y cerca de 200 sindicatos y organizaciones de la sociedad civil pidieron una Convención fiscal ambiciosa de las Naciones Unidas que conceda prioridad a las reformas fiscales progresivas y a la responsabilidad de las empresas.
- **Marzo - junio de 2024 - Aportaciones técnicas al Comité**

Ad Hoc: la ISP y la CSI presentaron comentarios detallados sobre el proceso de negociación de los términos de referencia.

- **Enero de 2025 - Carta a los embajadores de las NU:** la ISP y la CSI lograron que los gobiernos apoyaran la toma de decisiones por mayoría para evitar que un pequeño número de países bloqueara su avance.
- A lo largo de todo el proceso, la **Red de Sindicatos por la Justicia Fiscal**, en cooperación con la ISP y la CSI, movilizó a sus afiliados, organizó reuniones informativas y se aseguró de que los sindicatos estuvieran bien informados.

4. Posiciones de los sindicatos

Los sindicatos apoyan la Convención fiscal de las Naciones Unidas para promover la justicia fiscal y poner fin a las prácticas perjudiciales que disminuyen los presupuestos y socavan el trabajo decente. Las posiciones que figuran a continuación reflejan las reivindicaciones que los sindicatos han planteado desde hace tiempo en favor de un sistema fiscal internacional más justo y muestran cómo el movimiento sindical puede participar en la Convención y sus protocolos a medida que avancen las negociaciones:

1. **Gravar a las multinacionales allí donde ejercen su actividad económica.** Las empresas multinacionales deberían tributar como entidades mundiales únicas (tributación unitaria), según una fórmula que refleje el lugar donde se realiza la actividad económica real, en particular, la contribución esencial del trabajo a la creación de beneficios. Esta medida contribuiría a poner fin a los flujos de beneficios hacia los paraísos fiscales, a espaldas de la gente trabajadora y de las autoridades fiscales, y a hacer más justa la tributación de las empresas.
2. **Garantizar una tributación mínima efectiva de las empresas.**

Las multinacionales deberían pagar un impuesto sobre sus beneficios no inferior al 25 %. El fin de esta medida es garantizar que contribuyan de manera equitativa al costo de los servicios e infraestructuras de los que depende la gente trabajadora y sus familias, ya sea en los ámbitos de la educación, la salud, el transporte u otros. Garantizar un impuesto mínimo de las empresas en todos los países también contribuirá a luchar contra la competencia fiscal entre países, así como a contrarrestar en mayor medida el traslado de beneficios por parte de las multinacionales.

3. **Apoyar los esfuerzos de los países para reforzar la fiscalidad progresiva.** La Convención y sus protocolos deberían apoyar los esfuerzos de los Estados para hacer más progresivos sus regímenes fiscales y ampliar su base impositiva, permitiendo el aumento de impuestos como el relativo al patrimonio, el impuesto sobre las transacciones financieras, el impuesto sobre las plusvalías u otros mecanismos de financiación equitativos.
4. **Apoyar los esfuerzos para mejorar la transparencia y tomar medidas drásticas contra la elusión fiscal, la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos.** La Convención debería tratar de mejorar la transparencia fiscal, la cooperación entre los Estados y la identificación de la elusión y la evasión fiscales.
5. **Hacer obligatoria la declaración pública país por país (CbCR).** Las empresas multinacionales deberían estar obligadas a divulgar públicamente sus ingresos, sus beneficios, los impuestos que pagan y la actividad económica en cada país en el que operan. Estas declaraciones deben incluir el valor de los incentivos y exenciones fiscales, para que los sindicatos puedan verificar si las reformas dan resultados más justos y se pone fin a la evasión fiscal.
6. **Defender el derecho de los países a establecer sus propias normas fiscales.** La Convención debe proteger la capacidad de los gobiernos

para definir políticas fiscales de interés público, excluyendo los sistemas que permiten a las empresas demandar a los Estados a causa de sus leyes fiscales (*solución de controversias entre inversores y Estados - ISDS*).

7. **Aprovechar los esfuerzos realizados antes, pero establecer un sistema más justo.** La Convención debería mejorar las reformas anteriores -no sustituirlas- y aprender de los puntos fuertes y débiles de las iniciativas existentes en el ámbito de la cooperación fiscal. Ya que es el único proceso con una composición universal e igualdad de derechos en la toma de decisiones, la ONU es el organismo mejor situado para coordinar los esfuerzos entre las regiones y evitar la duplicación de esfuerzos. Una Convención bien diseñada puede aportar coherencia a unas normas fragmentadas y garantizar que todos los países, y no solo unos pocos, contribuyan a configurar el sistema fiscal mundial.

5. Cómo pueden participar los sindicatos y cuáles son las próximas etapas

Este informe forma parte de una serie temática destinada a los sindicatos en relación con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones Tributarias. Otros informes temáticos tratan con más detalle cuestiones específicas de las negociaciones, como la fiscalidad de los servicios digitales, la resolución de controversias y la transparencia.

Los sindicatos tienen una clara oportunidad de influir en los resultados. Es necesario tomar medidas tanto a nivel internacional como nacional para garantizar que la Convención promueva el trabajo decente, los servicios públicos de calidad y una fiscalidad justa.

Los sindicatos pueden:

1. **Dar seguimiento a las posiciones nacionales.** Identificar el ministerio

u organismo que representa a su país, estar al tanto de sus posiciones y evaluar si se ajustan a las prioridades de la gente trabajadora. Comunicar sus conclusiones a la CSI, la ISP y la red NUTJ.

2. **Entrar en contacto directo con los negociadores.** La NUTJ, la CSI y la ISP pueden proporcionar notas informativas concisas y prácticas para difundirlas entre los negociadores. También podemos ayudarle proporcionando temas de discusión para las reuniones y elementos para respaldar sus argumentos.
3. **Proporcionar a dirigentes y al personal sindical las herramientas adecuadas.** Se dispone de varios cursos breves de formación sobre justicia fiscal, especialmente diseñados para los sindicatos. Les ayudarán a comprender las principales reivindicaciones y los argumentos que deben presentarse a su gobierno, y les proporcionarán ayuda práctica para identificar la evasión fiscal en su empresa.
4. **Trabajar con aliados.** Coordinarse con redes de la sociedad civil, coaliciones por la justicia fiscal y plataformas regionales. La ISP, la NUTJ y la CSI pueden ponerles en contacto con organizaciones de su país.
5. **Prepararse para una carrera larga.** Cada protocolo deberá ser ratificado a nivel nacional. La contribución de los sindicatos será esencial para dar cuerpo al debate público y reforzar el apoyo político. Para empezar, ponerse en contacto con su gobierno para mostrarle que los sindicatos siguen de cerca las negociaciones. Entre tanto, aproveche los recursos de formación y coordinación.

Calendario de la Convención



Contactos

- **Confederación Sindical Internacional:** Daniel Kostzer: daniel.kostzer@ituc-csi.org
- **Red de Sindicatos por la Justicia Fiscal:** Séverine Picard, spicard@progressivepolicies.eu
- **Internacional de Servicios Públicos:** Patrick Orr, patrick.orr@world-psi.org

Glosario - Terminología clave en el ámbito fiscal

- **Solución de controversias entre inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés)** — Mecanismo de algunos acuerdos internacionales que permite a las empresas demandar a los gobiernos ante tribunales privados, en particular sobre la política fiscal.
- **Proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (BEPS) de la OCDE** — Reforma iniciada en 2013 por la OCDE para combatir la elusión fiscal de multinacionales mediante la “erosión de la base imponible y el traslado de beneficios” (BEPS, por sus siglas en inglés). Ha sensibilizado a la opinión pública, pero ha limitado la voz de los países del Sur y ha producido normas que a menudo han beneficiado a los Estados más ricos.
- **Marco de dos pilares de la OCDE** — Resultado del proceso BEPS de la OCDE, compuesto por dos propuestas (pilares uno y dos) para reformar las normas fiscales internacionales sobre empresas. Fue elaborado dentro del Marco Inclusivo OCDE/G20, que agrupa a más de 130 países. Todavía se está negociando. Aunque busca combatir la evasión fiscal de multinacionales, muchos países han expresado su preocupación por la complejidad de las normas, los escasos beneficios en ingresos y un proceso aún dominado por los países ricos.
- **Primer pilar** — Propuesta aún estancada que pretende otorgar a determinados países nuevos derechos para gravar los beneficios de las empresas altamente digitalizadas, en función de la ubicación de sus usuarios. Es complejo y de alcance limitado.
- **Segundo pilar** — Impuesto mínimo global sobre las sociedades del 15 %, que beneficiaría principalmente a los países ricos. Criticado por mantener tipos impositivos efectivos bajos e imponer normas complejas que perjudican a los países del Sur.
- **Protocolo** — Acuerdo separado que forma parte de la convención y trata un tema específico; cada protocolo requiere su propia ratificación.
- **Declaración pública de información país por país (CbCR, por sus siglas en inglés)** — Obligación de las empresas de publicar sus datos sobre beneficios, fiscalidad y actividades de cada país en el que operan.
- **UNFCTIC** — Siglas en inglés de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, el tratado general.
- **Tributación unitaria** — Consiste en tratar a una multinacional como una sola empresa y en distribuir sus beneficios mundiales entre los países mediante una fórmula.