



Consejo Económico y Social

Provisional

1 de octubre de 2012

Español

Original: inglés

Reunión especial sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación

Acta resumida provisional de la octava sesión

Celebrada en la Sede, Nueva York, el jueves 15 de marzo de 2012, a las 10.00 horas

Presidente: Sr. Koterec (Eslovaquia)

Sumario

Cooperación internacional en cuestiones de tributación

Las correcciones a la presente acta deberán redactarse en uno de los idiomas de trabajo y presentarse en forma de memorando. Además, deberán incorporarse en un ejemplar del acta. Las correcciones deberán enviarse, *dentro del plazo de una semana a contar de la fecha del presente documento*, al Jefe de la Sección de Edición de Documentos Oficiales, oficina DC2-750, 2 United Nations Plaza.

12-26475X (S)



Se ruega reciclar 



Se declara abierta la sesión a las 10.15 horas.

Cooperación internacional en cuestiones de tributación (E/2012/8)

1. **El Presidente** dice que el Consejo Económico y Social, en su resolución 2011/23, reconoció la necesidad de fortalecer los arreglos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación, incluida la cuestión de la conversión del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en un órgano intergubernamental subsidiario del Consejo Económico y Social.

2. El Consejo escuchará las opiniones de las autoridades fiscales nacionales, de conformidad con su deseo de mejorar el diálogo entre las autoridades tributarias nacionales, así como los puntos de vista del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro Africano sobre Administración Tributaria y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. El Presidente recuerda que la reciente reunión de expertos organizada por la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la oficina en Nueva York de la Fundación Friedrich Ebert centró su interés en cuestiones relativas a la fijación de precios de transferencia en los países en desarrollo y el fomento de la capacidad en cuestiones tributarias.

3. **El Sr. Trepelkov** (Director de la Oficina de Financiación para el Desarrollo), presentando el informe del Secretario General sobre el papel y labor del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación (E/2012/8), dice que en el informe se señalan las deficiencias y carencias en la cooperación internacional en cuestiones de tributación, se hace un análisis de los puntos fuertes y débiles de los métodos de trabajo del Comité, se exploran los medios de crear una mayor sinergia entre la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo de políticas y creación de capacidad y la realizada por otras organizaciones internacionales y órganos multilaterales y se formulan recomendaciones en esas esferas.

4. En el informe de 2011 al Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo, del Grupo de los 20, titulado “*Supporting the Development of More Effective Tax*

Systems” se examina la manera en que el Grupo de los 20 podría contribuir a fortalecer un entorno propicio en el que los sistemas tributarios pudieran alcanzar la mayor eficacia posible par la promoción del desarrollo sostenible.

5. La falta de un órgano realmente mundial e inclusivo de establecimiento de normas para la cooperación internacional en cuestiones de tributación al nivel intergubernamental, con plena participación de los países en desarrollo, sigue siendo una carencia fundamental. Aunque el Comité de Expertos centra su atención en las necesidades y prioridades de los países en desarrollo, su carácter no gubernamental y sus limitados recursos no le permiten colmar ese vacío. La posibilidad de convertir el Comité en una comisión intergubernamental se estudió en detalle en el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de los acuerdos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación (E/2011/76).

6. Otra deficiencia es el incompleto intercambio de información y escasa colaboración en relación con las actividades de fomento de la capacidad en materia de cooperación internacional sobre cuestiones de tributación. Es necesario armonizar los métodos de trabajo de las organizaciones que prestan apoyo técnico para asegurar que la asistencia se preste de manera coordinada, sobre la base de metodologías compatibles. La insuficiente coordinación entre los donantes podría dar lugar a la duplicación de esfuerzos o a la formulación de recomendaciones normativas contradictorias.

7. También cabe mencionar la insuficiente aportación de datos para ayudar a los países en desarrollo a establecer la política tributaria y administrar las leyes tributarias. Eso obedece, en parte, a las normas internacionales que exigen una gran cantidad de datos, por ejemplo las normas en el ámbito de los precios de transferencia, que se basan en el acceso a datos que pueden ser especialmente difíciles para los países en desarrollo.

8. La utilización de subcomités y grupos de trabajo para realizar la labor del Comité es uno de los principales puntos fuertes; la experiencia y voluntad de los miembros de los subcomités de trabajar en forma gratuita es un recurso muy valioso. Otros importantes puntos fuertes son la transparencia y el carácter inclusivo del Comité, y sus esfuerzos para evitar duplicaciones con otros órganos multilaterales. Esto

último se puso particularmente de relieve en su actualización de 2011 de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo. La Convención modelo de las Naciones Unidas adopta la redacción del Modelo de Convenio de doble imposición de la OCDE cuando es conforme con los intereses percibidos de los países en desarrollo y apoya las prioridades de desarrollo de los países en desarrollo en sus tratados de doble imposición con los países desarrollados.

9. Sin embargo, la insuficiencia de los recursos a disposición del Comité se traduce en limitadas reuniones presenciales, insuficiente representación de los países en desarrollo en los subcomités, insuficiente participación de los miembros del Comité en los subcomités, representación desproporcionada del sector empresarial en los subcomités e incapacidad de la Secretaría para prestar servicios a las reuniones y ayudar en la redacción y preparación de documentos analíticos. El no contar con la participación de expertos de países en desarrollo en las reuniones de los subcomités es un problema especial, ya que es menos probable que los resultados de esas reuniones representen un verdadero consenso. Su participación debe financiarse con cargo a recursos adicionales. El insuficiente apoyo de la Secretaría impone demasiada responsabilidad a los subcomités en lo que respecta a mantenerse al corriente de las actividades y elaborar proyectos de informes. La relación del Comité con el Consejo también es débil debido, por un lado, al calendario y el lugar de celebración de los períodos de sesiones y, por el otro, a que su informe anual se examina junto con otros informes, con los que no guarda relación.

10. La creación de capacidad es de fundamental importancia para que los países en desarrollo puedan aprovechar los productos del Comité, que ocupa una posición privilegiada para hacer una contribución distintiva a la cooperación internacional en cuestiones tributarias. Hay una aceptación cada vez más generalizada de la función del Comité, y una necesidad urgente de recursos adicionales para que pueda desempeñar su mandato.

11. Si bien cada país es responsable de su propio sistema fiscal, la composición universal y la legitimidad de las Naciones Unidas pueden catalizar una mayor cooperación internacional en cuestiones de tributación, lo que favorecería tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Dado

que la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas no son miembros de la OCDE ni del Grupo de los 20, compete a las Naciones Unidas garantizar la participación activa de los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados, en la cooperación internacional en cuestiones de tributación. La mejor manera de alcanzar ese objetivo consiste en trabajar con espíritu de cooperación con otros órganos multilaterales, reconociendo al mismo tiempo sus distintas funciones y mandatos. Esa mejor cooperación también exigirá financiación adicional. En consecuencia, el Consejo tal vez desee examinar el modo de asegurar que se atienda a la necesidad de contar con recursos adicionales, en particular instando a los Estados Miembros a que contribuyan al Fondo fiduciario para la cooperación internacional en cuestiones de tributación.

Discurso introductorio

12. **La Sra. Kagina** (Autoridad Fiscal de Uganda), acompañando su exposición con una presentación de diapositivas digitales, señala que la tributación aporta a los gobiernos los fondos necesarios para el desarrollo, el alivio de la pobreza y la prestación de servicios públicos. La mayoría de los países en desarrollo atraviesa dificultades para aumentar la relación entre los ingresos fiscales y el producto interno bruto (PIB) de modo que alcance la media mundial del 35%. En consecuencia, los países en desarrollo están aplicando una serie de estrategias para aumentar la recaudación de los ingresos nacionales, específicamente a través de una reforma destinada a aplicar sistemas tributarios más sencillos, equitativos y transparentes, y una base impositiva más amplia. Sin embargo, se ha sostenido que las exenciones fiscales excesivas han anulado las posibles repercusiones de la reforma en la recaudación de ingresos fiscales.

13. En muchos países en desarrollo, los sistemas tributarios causan distorsiones y contribuyen a crear problemas en la distribución de los ingresos. Esos sistemas tienden a ser complejos, inelásticos, poco eficientes y poco equitativos. En general, la reforma se ha centrado en la creación de autoridades tributarias semiautónomas, la introducción del impuesto sobre el valor añadido, la reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre la renta de las sociedades, la simplificación de las bandas impositivas del impuesto sobre la renta y la ampliación de la base impositiva, la reducción de los derechos de

importación y los impuestos especiales y la simplificación de la estructura tributaria, la abolición de los impuestos a las exportaciones, la automatización e integración de la administración tributaria, de modo que se tenga un único punto de vista sobre el contribuyente, la segmentación de la población sobre la base de la escala de las obligaciones tributarias, la comunicación con los contribuyentes y la educación tributaria, la mejora de los procesos empresariales, la formación y la creación de capacidad.

14. La ampliación de la base impositiva y la reducción de las tasas tributarias deben ser los principales objetivos de cualquier iniciativa tributaria en los países en desarrollo. La mejora de la administración es un requisito previo para el éxito de un proceso de reforma; la coordinación de la reforma tributaria ofrece importantes ventajas en relación con enfoques aislados y fragmentados. El éxito de cualquier reforma tributaria depende de la credibilidad del régimen tributario; las iniciativas fiscales deben tener en cuenta las condiciones iniciales en el país y en el extranjero. Debe desalentarse la utilización del sistema tributario para alcanzar objetivos que no guarden relación con los ingresos fiscales.

15. La reforma tributaria debe ser aplicada por organismos nacionales, aunque el apoyo proveniente de conocimientos técnicos extranjeros puede contribuir grandemente al buen resultado del programa de reforma. Debe llevarse a cabo una amplia labor de preparación de las políticas, impartiendo formación a los funcionarios fiscales en relación con los nuevos sistemas. Los países en desarrollo que tengan la intención de llevar a cabo reformas importantes de sus sistemas tributarios pueden obtener considerables beneficios económicos.

16. Pese a los considerables progresos alcanzados por muchos países en desarrollo, las deficiencias en materia de capacidad, la corrupción y el problema de cómo aumentar los ingresos de una manera que sea económicamente viable y que esté también en consonancia con el programa político de quienes ocupan las posiciones de liderazgo siguen siendo un desafío.

17. Muchos países en desarrollo carecen de la capacidad para analizar las consecuencias de las opciones en materia de política tributaria; los cambios en las políticas pueden perturbar gravemente la recaudación de ingresos. Los sistemas tributarios de

algunos países imponen una carga imposible al sector privado: los impuestos múltiples y la deficiente elaboración de los impuestos significan una elevada carga fiscal para las empresas, que las obliga a declararse en quiebra o a funcionar en el sector no estructurado. Se estima que el tamaño medio de la economía no estructurada en los países en desarrollo representa aproximadamente el 32,7% del PIB, y que está en aumento. Además, el nivel de alfabetización en cuestiones tributarias es bajo, aspecto que las autoridades tributarias generalmente pasan por alto.

18. Los países en desarrollo hacen frente a retos en la elaboración y aplicación de regímenes eficaces de fijación de precios de transferencia e intercambio de información y, en términos más generales, en la mejora de la transparencia –cuestiones que se están examinando en las deliberaciones sobre la transparencia en la presentación de informes financieros de las empresas multinacionales. Muchos países en desarrollo sufren una falta comparativa de empresas de mediano tamaño, debido a que esas empresas suelen soportar una parte desproporcionada de la carga tributaria ya que las grandes empresas se valen de la influencia política para obtener exenciones fiscales, y gran parte de la comunidad de la pequeña empresa desaparece en el sector no estructurado.

19. No obstante, hay razones para el optimismo: varios países africanos y latinoamericanos han alcanzado considerables progresos, frecuentemente en los entornos de gobernanza más problemáticos.

20. Los países en desarrollo están empezando a dar una segunda mirada a las razones de las exenciones. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan una función cada vez más importante en lo que respecta a responsabilizar a los gobiernos por las exenciones concedidas a las empresas y los particulares. Las organizaciones internacionales y multinacionales están alentando a los gobiernos a aplicar exenciones de costos y a poner la información en conocimiento del público. En consecuencia, los gobiernos se están viendo obligados a examinar y reformar las exenciones. Diversos organismos de recaudación interna están empezando a examinar sus modelos operativos con el propósito de reestablecerse como centros de servicios.

21. Con respecto a la ampliación de la base impositiva y las actividades para paliar la informalidad, cabe señalar que el funcionamiento en la economía no

estructurada reduce el acceso al crédito oficial, a los mercados y a la contratación pública. Alentar la formalización exige aplicar una estrategia amplia para reducir los costos y los obstáculos a la participación en los mercados oficiales y promover la interacción con el Estado. Aunque el sistema tributario muy pocas veces es la única razón por la que las empresas funcionan en el sector no estructurado, suele ser un importante factor de esa situación.

22. En términos de creación de capacidad, las deficiencias en materia de información y de aptitudes —con inclusión del análisis de la información— plantean retos para los encargados de la formulación de políticas y los administradores. Ahora se pone el acento en la creación de conocimientos técnicos en materia de auditoría, investigación y asuntos jurídicos, así como en la sensibilización de los funcionarios del sector judicial.

23. Las administraciones tributarias reconocen cada vez más que la capacidad para examinar las transacciones internacionales y las empresas mundiales a través de una óptica multilateral es mucho más eficaz que hacerlo desde una perspectiva nacional únicamente.

24. Acuerdos de tributación sectoriales y especiales se aplican a las operaciones petroleras y mineras que hacen uso intensivo de capital y plantean riesgos. Las regalías por concepto de explotación, los impuestos especiales sobre la renta, los impuestos sobre el arrendamiento de los recursos y los contratos de participación en la producción son comunes y exigen una meticulosa elaboración y gestión para asegurar que el Estado recaude una parte equitativa de las utilidades generadas, compatible con la posibilidad de que los inversores obtengan un rendimiento adecuados que les compense por los costos y riesgos excepcionales.

25. Con la simplificación de las leyes tributarias y la adopción de códigos de procedimientos tributarios se podría mejorar tanto la administración como el cumplimiento. Aunque no siempre resulta eficaz, sirve para fortalecer la investigación y la capacidad en materia de cobro de pagos atrasados, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los contribuyentes.

26. En lo tocante a la liberalización del comercio, antes de eliminar los aranceles del comercio transfronterizo, es preciso que los gobiernos se cercioren de la existencia de otras fuentes de ingresos.

Debe prestarse atención sistemática a la sustitución de la pérdida de ingresos.

27. La elaboración del sistema tributario está estrechamente relacionada con las decisiones de inversiones nacionales e internacionales, en términos de transparencia y equidad. El fortalecimiento de la movilización de recursos internos no es simplemente una cuestión de recaudación de ingresos: es también una cuestión de elaboración de un sistema tributario que promueva la inclusión, fomente la buena gobernanza, armonice las opiniones de la sociedad con respecto a lo que constituye ingresos adecuados y desigualdades en la riqueza, y promueva la justicia social. Esas prioridades no pueden constituir un enfoque único aplicable a los impuestos para el desarrollo sino que deben ser, más bien, estrategias que ofrezcan un marco propicio en el que los países en desarrollo puedan incrementar su recaudación de ingresos de manera que se promueva el desarrollo del Estado y una distribución equitativa de la carga tributaria.

Exposiciones a cargo de expertos sobre la función de los órganos multilaterales en el fortalecimiento de la cooperación internacional en cuestiones tributarias

28. **El Sr. Saint-Amans** (Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) dice que es importante alcanzar un equilibrio entre el objetivo de eliminar la doble tributación y las dobles exenciones con el fin de promover la inversión y el crecimiento, por un lado, y la necesidad de asegurar el pago de los impuestos, por el otro. Eso trasciende la cuestión de la recaudación de ingresos para incluir una mejor gobernanza en todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, y en ese sentido parece existir consenso, que se refleja en las recientes reuniones de los líderes del G-20 en Seúl y Cannes, con respecto a que la movilización de recursos internos para el desarrollo es una prioridad.

29. No obstante, las cuestiones tributarias internacionales son solo un pequeño aspecto de la tributación, por lo que es importante no perder de vista las verdaderas cuestiones, que incluyen la transición cada vez más generalizada hacia los impuestos indirectos, los incentivos fiscales y el tema de los impuestos y las desigualdades, todo lo cual se aplica tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, aunque con diferentes paradigmas.

30. No debería existir competencia entre los principales interlocutores; por el contrario, los objetivos deben ser la cooperación y la colaboración para maximizar sus repercusiones comunes, particularmente en los países en desarrollo. Al adoptar medidas para eliminar la doble tributación y las dobles exenciones reviste fundamental importancia reconocer y resolver las diferencias entre los países. En ese sentido, el orador recuerda que la OCDE no es un bloque homogéneo; su composición se modificó recientemente y ahora incluye a las economías emergentes. Otros ejemplos de inclusión son el Foro mundial sobre transparencia e intercambio de información a efectos fiscales de la OCDE, su Grupo de Tareas oficioso sobre tributación y desarrollo, y el hecho de que casi una tercera parte del presupuesto de la Organización está destinada a países no miembros de la OCDE. El ideal es una vía de dos carriles, que permita a la OCDE tener en cuenta las opiniones de los países en desarrollo en la labor de establecimiento de normas de la Organización.

31. El objetivo es lograr una mayor cooperación con los principales interlocutores, señalando al respecto el orador que se ha invitado a las Naciones Unidas a formar parte de la OCDE en calidad de observador. Como miembro del Diálogo Fiscal Internacional, la OCDE apoyará también la contribución de las Naciones Unidas a ese grupo. En el contexto de un calendario ya nutrido, con más de una reunión semanal sobre cuestiones tributarias internacionales, en lugar de celebrar distintos eventos de seguimiento de grandes reuniones temáticas, como la reciente reunión de la India sobre los impuestos y las desigualdades, podría hacerse una mejor utilización de los fondos de los contribuyentes si se canalizara el debate de las principales cuestiones de modo que se llevara a cabo en reuniones ya programadas. El incremento de la eficiencia limitando el número de reuniones a través de una mayor cooperación no solo constituye un excelente reto sino que también sienta un buen ejemplo.

32. **El Sr. Keen** (Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional), acompañando su exposición con una presentación de diapositivas digitales, dice que si bien la movilización de los ingresos y las tasas más elevadas de impuestos en relación con el producto interno bruto son de fundamental importancia para el desarrollo y la estabilización, la asistencia técnica debe abordar también la necesidad de establecer sistemas tributarios más sencillos, eficientes, transparentes y

equitativos. Las estadísticas superficiales estables suelen enmascarar cambios subyacentes, por ejemplo de los impuestos comerciales hacia los impuestos nacionales, lo que podría indicar importantes mejoras estructurales.

33. Aunque el FMI ofrece una rápida respuesta de ayuda en situaciones de crisis a los Estados fallidos o a los países que salen de situaciones de conflicto civil, su objetivo más general es mantener una visión estratégica que trascienda las necesidades inmediatas de los países en desarrollo para incluir programas de reforma de mediano plazo, centrados en la política tributaria, las administraciones de impuestos y aduanas y los aspectos jurídicos de la tributación. Contrariamente a la opinión prevaleciente de que la asistencia técnica del FMI se otorga como condición de los préstamos, esa asistencia casi siempre es impulsada por la demanda y está integrada en las deliberaciones en curso del Fondo, de carácter más amplio, a través de sus equipos de departamentos temáticos, que no dependen de consultores sino que son dirigidos de manera estratégica desde la Sede y generalmente tienen oficinas en los países. Debido a un 40% de aumento en la asistencia técnica durante el año anterior, atribuible a los fondos movilizados por conducto de nuevos fondos fiduciarios especializados establecidos con apoyo financiero de donantes, así como a través del apoyo bilateral constante de países como el Japón, Suiza y Bélgica, actualmente hay misiones en 100 países.

34. Entre los retos figura la necesidad de una mejor integración del asesoramiento sobre tributación y gastos, con el objeto de ofrecer mejores conjuntos de medidas de ayuda a los países que desean armonizar la reforma tributaria con las medidas relativas a los gastos. También se necesita una mejor evaluación de los programas, aunque resulta más difícil evaluar grandes reformas de, por ejemplo, grandes unidades de contribuyentes que examinar programas sociales de menor escala. Otra de las dificultades de la evaluación es que la asistencia técnica del Fondo es de carácter confidencial, lo que tiene la ventaja de conferirle un mayor nivel de honestidad y permitir un debate sincero con las autoridades nacionales, pero hace que sea más difícil asegurar una difusión más amplia de los conocimientos y las mejores prácticas.

35. A pesar de esas dificultades, la labor de formulación de políticas del Fondo es tanto un producto de su asistencia técnica como un mecanismo de retroalimentación, que le permite producir una serie

de publicaciones y organizar conferencias y, no hace mucho, la publicación de un sitio Web para consulta pública que permitirá que el Fondo obtenga información para seguir configurando sus opiniones con respecto a importantes cuestiones normativas como, por ejemplo, si el impuesto sobre el valor añadido es realmente eficiente.

36. Con vistas a maximizar los recursos, tanto en el contexto de la creciente demanda de asesoramiento, como de la mayor capacidad de los países para recibirla, es importante tener en cuenta las ventajas comparativas de los principales interlocutores, teniendo presente que todos disfrutan de ventajas comparativas en algún sector, y nadie tiene esas ventajas en todos los sectores. Aún cuando la competencia tuviera sentido y los países, acertadamente, recibieran asesoramiento desde diferentes perspectivas, debería hacerse una utilización estratégica de los recursos, prestándose especial atención tanto a la determinación de los errores como de las ventajas comparativas.

37. Sin embargo, existiendo proyectos sobre tributación en marcha en tantos países, la coordinación no es una tarea fácil y exige toda una serie de interacciones. La coordinación de proyectos específicos parece funcionar bien, pero es necesario adoptar una visión más estratégica de cuestiones más amplias. Las Naciones Unidas tienen una clara e importante función que desempeñar en el contexto de un grupo de participantes cada vez más numeroso. El Diálogo Fiscal Internacional ha demostrado ser cada vez más eficaz en lo que respecta a ofrecer un marco no solo para las organizaciones participantes sino para todos los países. Sería conveniente contar con la participación de las Naciones Unidas.

38. **El Sr. Stern** (Grupo del Banco Mundial), acompañando su exposición con una presentación de diapositivas digitales, dice que el Banco Mundial ha tardado en ocuparse de las necesidades de los países en desarrollo en el ámbito de la tributación, pero su grupo de asistencia técnica ha aprovechado la experiencia de otros, que apunta a que la colaboración es el medio más eficaz para hacer las cosas y atender a las necesidades de los clientes. Otra lección muy importante es que el mejor trabajo es el de tipo evolutivo, basado en un conjunto inicial de premisas que es objeto de revisión tras conocer lo que un país realmente necesita.

39. El objetivo ulterior de las actividades de asistencia técnica de su Organización es recaudar ingresos para el Gobierno, pero el objetivo a corto y mediano plazo es ayudar a los sistemas tributarios a evolucionar de manera que facilite el crecimiento. Eso no significa reducir drásticamente las tasas de impuestos o eliminar instrumentos, sino hacer que los instrumentos funcionen mejor, y ampliar la base impositiva en la mayor medida posible mediante la promoción de las industrias de pequeño y mediano tamaño.

40. El Banco Mundial tiene dos líneas de trabajo centrales, una enfocada en los impuestos básicos y la otra en la transparencia tributaria, ambas con el objetivo de mejorar el cumplimiento dentro del contexto del desarrollo más amplio. Entre los proyectos relativos a los impuestos básicos figuran las licencias y los derechos correspondientes a impuestos, licencias y derechos subnacionales, cuestiones jurídicas, con inclusión de apelaciones fiscales y otros mecanismos de solución de diferencias, iniciativas específicas para determinados sectores, como incentivos fiscales para las agroempresas y el crecimiento ecológico, y la participación en las iniciativas del Grupo de los 20 sobre movilización de recursos internos. La asistencia técnica básica también incluye actividades de selección de auditorías de los riesgos, especialmente en los países en transición, que frecuentemente solicitan ese tipo de ayuda. En caso de considerarse que los incentivos fiscales podrían crear dificultades para los regímenes tributarios, se presta asistencia para ayudar a los gobiernos a encontrar los medios de eliminarlos o racionalizarlos o, por lo menos, para hacer que sean transparentes y equitativos.

41. La evaluación del impacto reviste fundamental importancia y plantea un gran reto para los tres interlocutores interesados: los donantes externos, el propio Banco Mundial y, sobre todo, los clientes. La elaboración de puntos de referencia para la evaluación ha sido un reto adicional, ya que hay que tener en cuenta numerosos factores. Es importante evaluar no solamente si resulta más productivo tener una base impositiva más amplia, sino también si las tasas de cumplimiento aumentan y el costo del cumplimiento se reduce. Hay una lección que aprender del ejemplo de un país que recortó sus prescripciones en materia de cumplimiento en un 80% para que los grandes contribuyentes declararan sus ingresos en una sola página, solo para descubrir que los administradores

fiscales no poseían la información suficiente para llevar a cabo una auditoria eficaz. La simplificación es conveniente, pero es importante asegurar una labor exhaustiva de vigilancia y de promoción de la buena gobernanza en el contexto de un determinado sistema tributario.

42. Con respecto a la transparencia, a petición de los países interesados en poner coto a los flujos ilegales y contrarrestar la evasión fiscal, el Banco Mundial ha adoptado las normas establecidas por el Foro mundial sobre transparencia e intercambio de información a efectos fiscales. Existe una red mundial de equipos regionales y locales que realiza actividades en las cuatro esferas de la transparencia: reforma de la legislación tributaria, en estrecha colaboración con el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, mejora de la detección de las violaciones de la fijación de los precios de transferencia con vistas a crear un entorno más favorable para la inversión, fortalecimiento de las normas de contabilidad para obtener información de fundamental importancia, y mejora de los procedimientos de intercambio de información para ayudar a los países a cumplir las obligaciones en virtud de acuerdos de doble tributación o de intercambio de información fiscal.

43. Aún contando con una coordinación óptima, y si todos los interlocutores operaran en todos los países en todo momento, sería imposible resolver todas las dificultades que se plantean. Las alianzas entre los principales interlocutores, sea por conducto de la interacción bilateral entre los programas de asistencia técnica tributaria, de grandes foros o a través de otras formas de colaboración, siguen siendo la única forma de lograr resultados.

44. **El Sr. Verdi** (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) dice que la cooperación encaminada a la coordinación y la colaboración es la clave del éxito. El elemento fundamental en esa progresión es el diálogo constante y constructivo entre las organizaciones internacionales. El éxito significa hacer más con menos recursos, identificar y abordar las necesidades, prestar servicios y demostrar que se tiene conocimiento de los objetivos y del modo de alcanzarlos.

45. Esas consideraciones son cuestiones que se abordan de manera cotidiana en el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. El Centro ha suscrito acuerdos con varias organizaciones

internacionales, que se han traducido en un mejor servicio con respecto, entre otras cosas, a la evaluación comparativa de las administraciones tributarias, la publicación de estadísticas sobre los ingresos, el establecimiento de programas de formación y la participación en seminarios. Reviste particular interés el modo de lograr una mejor cooperación con las oficinas de las Naciones Unidas que se ocupan del desarrollo. Por ejemplo, en cooperación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el Centro está llevando a cabo un estudio sobre las cargas relativas al cumplimiento de los contribuyentes.

46. El objetivo del Centro es que los gastos no excedan el 25% del presupuesto de planificación de programas, dedicando el resto a la ejecución y la aplicación. El pequeño tamaño del Centro y los niveles proporcionalmente reducidos de examen y aprobación se traducen en tiempos breves para la aplicación de los programas.

47. Los proyectos y programas del Centro intentan crear sinergias con otros organismos internacionales que se ocupan de la política y la administración tributarias y evitar la duplicación y la utilización improductiva de los recursos. El Centro también tiene en cuenta las políticas de sus países miembros, prestando especial atención a la transparencia, la eficiente ejecución de los gastos y las atribuciones de la administración tributaria.

48. Su interés principal consiste en promover la cooperación entre las administraciones tributarias para eliminar el fraude fiscal y la evasión tributaria y facilitar el cumplimiento voluntario. En términos específicos, promueve el intercambio de información y la ayuda mutua entre las administraciones tributarias, haciendo hincapié en la supresión de sistemas internacionales de planificación fiscal que puedan ser perjudiciales y en la promoción de las mejores prácticas. Reúne y publica información sobre la legislación y las estadísticas tributarias; prepara estudios y análisis, elabora normas para facilitar las funciones de las administraciones tributarias y aplica instrumentos para promover la integridad de esas administraciones, contribuye al fortalecimiento de los sistemas de control interno y gestión de riesgos, promueve el diálogo entre las administraciones tributarias y los contribuyentes, y presta asistencia a los países miembros y a las organizaciones regionales en materia de armonización fiscal.

49. Aprovechando su relación con las organizaciones e instituciones internacionales y regionales, y sus conocimientos técnicos e instrumentos de intercambio de información fiscal, el Centro procura ahora desarrollar nuevos proyectos de asistencia técnica sobre la base de las necesidades identificadas, determinar cuáles son los países y organizaciones que están dispuestos a financiar esos proyectos y a participar en ellos, y mejorar los mecanismos de coordinación entre las organizaciones e instituciones concernidas.

50. **El Sr. Wort** (Foro Africano sobre Administración Tributaria) dice que en una reunión celebrada en 2008 las autoridades fiscales africanas reconocieron la necesidad de la cooperación regional en cuestiones tributarias. El posterior establecimiento del Foro Africano sobre Administración Tributaria facilitó la formulación de políticas que permiten la generación sostenible de ingresos internos. Eso significa establecer administraciones tributarias que no solo sean capaces de optimizar los ingresos sino también de prestar servicios a los contribuyentes. El Foro intenta promover la cooperación entre los países africanos, y servir a modo de plataforma para la cooperación con otras organizaciones multilaterales que participan en el programa mundial relativos a las cuestiones tributarias y el desarrollo.

51. En ocasiones, las complejidades de la cooperación multilateral han dado lugar a enfoques y asesoramiento contradictorios. Se realizan enormes esfuerzos en los ámbitos de la gobernanza y la ética, y poco en lo que se refiere a los aspectos básicos de recaudación y administración de ingresos. La cooperación debe atender a las prioridades de los países. La cooperación multilateral bien coordinada en cuestiones tributarias es indispensable y se ha traducido en beneficios tales como los acuerdos sobre doble tributación, los acuerdos sobre intercambio de información fiscal, las orientaciones en materia de la fijación de precios de transferencias y la difusión de las mejores prácticas.

52. En la práctica es difícil elaborar estadísticas tributarias e identificar las tendencias de la tributación. Se plantea la cuestión de determinar la mejor manera de crear una base de datos tributarios nacionales fiables, provenientes de fuentes neutras y asegurar que esa información sea compartida siempre que sea necesario. También es preciso tener en cuenta la función que desempeñan las instituciones académicas.

53. Existen deficiencias en la investigación tributaria, y un desarrollo irregular de los regímenes tributarios y sistemas de administración tributaria en los países en desarrollo, así como una gran necesidad de asistencia técnica y creación de capacidad. El hecho de que los países en desarrollo carezcan de la capacidad para utilizar las orientaciones y los acuerdos socava los beneficios de la cooperación internacional en cuestiones de tributación. En ese sentido, las Naciones Unidas deberían fortalecer su labor en materia de tributación.

54. El Foro realiza actividades de cooperación multilateral con una serie de organizaciones internacionales en apoyo de las administraciones tributarias, la eficaz gestión financiera en la administración fiscal y la movilización de recursos internos. En cooperación con la OCDE organiza talleres de formación y pone en conocimiento de las administraciones tributarias miembros las mejores prácticas mundiales.

55. La cooperación en cuestiones tributarias es importante si se quiere que las administraciones tributarias recauden impuestos y formulen políticas en esferas en las que los principales motores de las utilidades e ingresos están en constante evolución. Esa cooperación debe incluir la prestación de apoyo a los países más débiles, de manera equilibrada y coordinada.

Debate general

56. **La Sra. Bethel** (Bahamas), hablando en nombre de la Comunidad del Caribe (CARICOM), dice que a pesar del compromiso contraído en el Consenso de Monterrey con respecto a la elaboración de un enfoque más democrático, inclusivo y participatorio del proceso de adopción de decisiones y establecimiento de normas internacionales, lamentablemente los progresos han sido lentos en el ámbito de la cooperación internacional en cuestiones tributarias. Sin embargo, la cooperación internacional en cuestiones tributarias es un aspecto central de la economía mundial moderna y una importante prioridad para los Estados Miembros de la CARICOM. La oradora reafirma la función primordial de las Naciones Unidas en lo que se refiere a abordar cuestiones relacionadas con la cooperación internacional en cuestiones tributarias, habida cuenta de su composición universal y su legitimidad.

57. A pesar de los esfuerzos que se llevan a cabo para promover la transparencia fiscal internacional y el intercambio de información con fines tributarios, es evidente que subsisten deficiencias que es preciso subsanar, como ha reconocido el Secretario General. Preocupa a la CARICOM que los actuales arreglos de establecimiento de normas para la cooperación internacional en cuestiones tributarias no dispongan la participación de todos los países en desarrollo. Las medidas en ese ámbito tienen consecuencias de gran alcance para los países en desarrollo, y debe adoptarse con la plena participación de esos países como derecho, no como un privilegio, en particular en los procesos de establecimiento de normas que afecten sus intereses económicos. En consecuencia, persiste la necesidad de establecer un órgano de carácter auténticamente mundial e incluso de establecimiento de normas para la cooperación internacional en cuestiones de tributación al nivel intergubernamental, que ofrezca a los países en desarrollo la posibilidad de participar plenamente.

58. La CARICOM reconoce la útil labor que realiza el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en lo que respecta al apoyo a las actividades nacionales para promover la eficacia de la administración y las políticas tributarias mediante una mejor cooperación multilateral. El Comité ha elaborado importantes instrumentos y guías relativos a las modalidades de colaboración de los países con respecto a las cuestiones de tributación. La labor del Comité incluyó la publicación de la actualización de 2011 de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo. La Comunidad del Caribe acoge con agrado el objetivo de reflejar los acontecimientos habidos en las políticas internacionales del sector fiscal en el último decenio, y los esfuerzos que realiza el Comité para ayudar a los países en desarrollo en la negociación de tratados bilaterales de doble tributación en consonancia con sus prioridades normativas.

59. La labor del Comité de Expertos debe estar directamente vinculada a un proceso intergubernamental. La CARICOM apoya plenamente la conversión del Comité en un órgano intergubernamental subsidiario del Consejo Económico y Social, ya que se abordarían así muchas de las deficiencias existentes con respecto a la cooperación internacional en cuestiones tributarias. Se aseguraría

que las Naciones Unidas contaran con los medios necesarios para cumplir su función en el ámbito de la cooperación internacional en cuestiones tributarias y representaría una importante contribución del Consejo Económico y Social a la intensificación de la movilización de recursos internos para el desarrollo. Por otro lado, los Estados Miembros podrían abordar la cuestión de la insuficiencia de los recursos presupuestarios del Comité.

60. La propuesta conversión del Comité de Expertos no debe perjudicar su condición de experto, que acertadamente se considera uno de sus puntos fuertes. Su funcionamiento tal vez podría ser semejante al de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

61. Existe una necesidad urgente de mayor cooperación internacional en cuestiones tributarias en beneficio de todos los países que intentan alcanzar el desarrollo sostenible. La perspectiva de los países menos adelantados debe reflejarse en un debate intergubernamental más amplio de las cuestiones tributarias que el que actualmente se lleva a cabo.

62. **El Sr. Neale** (Observador de la Unión Europea), hablando también en nombre del país adherente, Croacia, dice que la movilización de recursos internos es una creciente prioridad de los países en desarrollo, junto con la mayor atención que la política de desarrollo presta a la consolidación institucional, la rendición de cuentas, la financiación del desarrollo y la identificación con las políticas, y la menor dependencia en la asistencia para el desarrollo. En una economía globalizada, los aspectos internacionales de la tributación son particularmente importantes para la recaudación de ingresos y como medio de luchar contra la evasión y elusión de impuestos y la corrupción.

63. Es preciso fortalecer la cooperación internacional en cuestiones tributarias, de conformidad con los tres principios fundamentales de la buena gobernanza: transparencia, intercambio de información y competencia fiscal equitativa.

64. Nunca se subyará suficientemente la función del sistema de las Naciones Unidas en ese sentido, como se pone de manifiesto en la actualización de 2011 de la Convención Modelo sobre la doble tributación, que será de valiosa ayuda para los países en desarrollo en las negociaciones de tratados tributarios, y en la actual preparación de un manual de fijación de precios de transferencia destinado a los países en desarrollo. Una cooperación más estrecha entre la OCDE, las

Naciones Unidas y las organizaciones regionales es fundamental al elaborar normas internacionales relativas a la cooperación tributaria para asegurar que se tengan en cuenta las necesidades y capacidades de todos los países, en desarrollo y desarrollados.

65. La universalidad de las Naciones Unidas le permite, por conducto del Comité de Expertos, aportar una contribución práctica a la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Debe mantenerse el actual formato del Comité, recaudándose los fondos por conducto de los mecanismos existentes, incluido el Fondo fiduciario para la cooperación internacional en cuestiones de tributación.

66. También es importante fortalecer la coordinación entre los donantes, como se pone de manifiesto en la iniciativa tripartita entre la OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Europea en apoyo de objetivos comunes. La Unión Europea acogerá con agrado la participación del Director de la Oficina de Financiación para el Desarrollo en esa iniciativa.

67. Las Naciones Unidas también podrían desempeñar un importante papel en lo que concierne a promover la revelación de información sobre los pagos a los gobiernos que efectúan las empresas de las industrias extractivas. En ese sentido, la Unión Europea apoya la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas. No obstante, la Unión Europea está elaborando las prescripciones en materia de revelación de información sobre pagos a los gobiernos en el sector de los recursos naturales. Esas normas deberían aplicarse en todos los países para asegurar un terreno de juego en igualdad de condiciones.

68. **La Sra. Kage** (Alemania) reconoce la labor del Comité de Expertos, y el problema de la insuficiencia de fondos. Su delegación continuará prestando apoyo al Comité y al Pacto Internacional sobre Impuestos.

69. **El Sr. Comolet-Tirman** (Francia) dice que su delegación acoge con agrado la participación más estrecha de las Naciones Unidas en la cooperación en cuestiones tributarias entre las organizaciones internacionales. El orador señala la iniciativa del Grupo de los 20 sobre la formulación de recomendaciones relativas a la movilización de recursos internos y los esfuerzos para fortalecer los regímenes tributarios y contrarrestar la erosión de los ingresos fiscales en los países en desarrollo, y, en particular, la función de carácter inclusivo del Foro mundial sobre transparencia, de la OCDE, que ayuda a

los Estados a fortalecer sus sistemas tributarios y contrarrestar la erosión de su base impositiva. El Foro mundial es un excelente ejemplo del modo de llevar a cabo la gobernanza mundial en términos de la participación de las partes interesadas y la ayuda a los participantes.

70. Tres factores revisten fundamental importancia: la disponibilidad de información, la capacidad de acceso a la información de las autoridades fiscales locales y la capacidad de esas autoridades para intercambiar información con sus interlocutores. La existencia de esos factores facilitará la lucha contra la evasión de impuestos e incrementará la eficacia de los sistemas tributarios.

71. **El Sr. Rahman** (Bangladesh) dice que la mayor presencia de las empresas transnacionales, junto con el aumento del comercio regional e internacional, han dado lugar a un incremento de la inversión extranjera en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados. Sin embargo, debido a los diferentes sistemas tributarios y de reglamentación, el crecimiento del comercio mundial también ha creado nuevas oportunidades de manipulación de los precios comerciales, de evitar los impuestos, o de evadirlos, y de fuga de capitales. Todo ello plantea un nuevo reto para países en desarrollo como Bangladesh, que ha empezado a centrar su interés en esas cuestiones y recientemente firmó varios tratados sobre la doble tributación. La delegación del orador confía en que las organizaciones internacionales aplicarán los mecanismos apropiados y exhorta al Comité de Expertos a proteger los intereses de los países en desarrollo.

72. **El Sr. Wang Qun** (China) dice que para abordar los retos que plantea la globalización para la administración tributaria se requiere una mayor cooperación en cuestiones de tributación en el marco de las Naciones Unidas. En ese sentido, China apoya la labor del Comité de Expertos.

73. Con el fin de mejorar su eficiencia y eficacia, el Comité debe reorganizarse de modo que se convierta en un órgano intergubernamental subsidiario del Consejo Económico y Social. Dado que las iniciativas voluntarias de recaudación de fondos no pueden garantizar una financiación estable, las Naciones Unidas deben aumentar su financiación del Comité. Además, con el fin de asegurar la función de liderazgo del Comité en las cuestiones tributarias

internacionales, el Comité debe seguir la práctica del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE y contratar expertos para que realicen estudios específicos sobre las cuestiones que tiene ante sí.

74. **El Sr. Asakawa** (Japón), hablando en su calidad de Presidente del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, dice que la cooperación internacional en cuestiones tributarias ha sido siempre de importancia fundamental para evitar la duplicación de actividades y la competencia perjudicial. Ese concepto ha adquirido mayor importancia aún en el contexto de las actuales limitaciones presupuestarias. El orador confirma que la OCDE ha invitado a las Naciones Unidas a participar en condición de observador en el Comité de Asuntos Fiscales, y confía en que las Naciones Unidas harán llegar su aceptación tan pronto como sea posible, promoviendo así la cooperación entre las dos organizaciones. Las Naciones Unidas ya se han adherido al Foro mundial sobre transparencia e intercambio de información a efectos fiscales de la OCDE.

75. Los impuestos no son simplemente una cuestión técnica sino también una pieza clave del propio proceso de desarrollo, la movilización de recursos y la consolidación de la gobernanza. El Comité de Expertos de las Naciones Unidas ocupa una posición excepcional para reflejar los intereses, las perspectivas y las necesidades de los países en desarrollo, especialmente de los países menos adelantados. Las cuestiones tributarias relativas al desarrollo se beneficiarían enormemente de la aportación de las Naciones Unidas, que podrían ayudar a crear un marco fiscal internacional coherente, adaptado a las necesidades de países en diferentes etapas de desarrollo.

76. La política tributaria comprende también la administración tributaria y la capacidad de aplicar adecuadamente los reglamentos tributarios internacionales y nacionales. Por conducto del Programa de relaciones mundiales de la OCDE y otros vehículos de intercambio multilateral, con inclusión del diálogo Sur-Sur en colaboración con las organizaciones tributarias regionales, el Comité de Asuntos Fiscales confía en colaborar con las Naciones Unidas para explorar los mejores enfoques para resolver los problemas del ámbito de las cuestiones tributarias internacionales.

77. La aplicación de las normas internacionales sigue planteando problemas tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. Es importante que los nuevos instrumentos, como el manual práctico sobre la ejecución, que está siendo elaborado por el Comité de Asuntos Fiscales, no establezcan otra norma internacional; ese Comité realiza actividades en apoyo de la ejecución a través de un renovado interés en la simplificación de los procedimientos administrativos que reflejen la experiencia al nivel mundial.

78. La cooperación internacional podría fortalecerse más aún si las Naciones Unidas se adhieran al Diálogo Fiscal Internacional, lo que podría ayudar a lograr una colaboración más eficaz entre las principales organizaciones internacionales del ámbito de las cuestiones tributarias.

79. **El Sr. dos Santos** (Brasil) dice que la cooperación internacional en cuestiones de tributación reviste máxima importancia en el contexto de la financiación para el desarrollo, especialmente con respecto a la movilización de recursos internos. En respuesta al informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de los acuerdos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación (E/2011/76), el Brasil reitera su apoyo a la conversión del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación en un órgano intergubernamental, puesto que se fortalecería así la contribución de las Naciones Unidas a la cooperación internacional en ese ámbito. Debido a su carácter inclusivo y a su composición universal, las Naciones Unidas ocupan un lugar excepcional para incorporar la perspectiva de los países en desarrollo en las deliberaciones y asegurar que el trato que reciben las cuestiones tributarias internacionales permita a los países en desarrollo utilizar plenamente los instrumentos pertinentes para su progreso económico.

80. **El Sr. Marks** (Estados Unidos de América) reconoce los múltiples esfuerzos que se están llevando a cabo, así como el nivel de cooperación y competencia técnica de los principales interlocutores, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Foro Africano sobre Administración Tributaria, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, el Foro mundial sobre transparencia e intercambio de información a efectos fiscales, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Comité de Expertos sobre Cooperación

Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas, así como de los organismos de desarrollo de numerosos países. Sin embargo, los Estados Unidos no apoyan la ampliación de las actividades del Comité de Expertos, ya que podría suponer un riesgo de duplicación, restando eficiencia a los esfuerzos internacionales. Por el contrario, es importante aprovechar la actual estructura de reuniones de un día de duración adoptando medidas pragmáticas para imprimir mayor eficiencia al Comité y mejorar el diálogo sobre cuestiones de tributación y cooperación en asuntos fiscales, para ampliar así la función de las Naciones Unidas sin crear un nuevo organismo intergubernamental.

81. **El Sr. Effingham** (Reino Unido) dice que indudablemente el Comité de Expertos tiene una importante función que desempeñar en la promoción de la cooperación y la coordinación internacionales en cuestiones de tributación. Habría que hacer mayor hincapié en lograr la participación de los países en desarrollo y los países emergentes en los mecanismos existentes. La experiencia habida en la Cumbre de Londres de 2009 del Grupo de los 20 demuestra que los mecanismos existentes permiten alcanzar auténticos progresos. El Foro mundial sobre transparencia e intercambio de información a efectos fiscales, por ejemplo, es ahora más activo gracias al mayor número de países que cumplen las normas internacionales sobre transparencia y al hecho de que el propio Foro ha adquirido un carácter genuinamente mundial, dejando de ser un simple producto de la OCDE. El Reino Unido acoge también con agrado la Convención sobre la asistencia administrativa mutua en cuestiones de tributación, de la OCDE/Consejo de Europa, que el Grupo de los 20 hizo suya en la Cumbre de Cannes celebrada en 2011, por el hecho de que aborda las inquietudes de los países en desarrollo sobre sus limitaciones de capacidad para suscribir acuerdos bilaterales de intercambio de información. Los canales existentes permiten alcanzar progresos en ese ámbito.

82. **La Sra. Luna** (México) dice que su delegación apoya el establecimiento de una nueva comisión sobre cuestiones de tributación con el fin de hacer avanzar la labor del Comité de Expertos. No obstante, México está dispuesto a examinar otros enfoques, con inclusión del fortalecimiento del actual Comité.

Se levanta la sesión a las 12.40 horas.