



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
29 de julio de 2016  
Español  
Original: inglés

---

**Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional  
en Cuestiones de Tributación  
12º período de sesiones**

Ginebra, 11 a 14 de octubre de 2016

Tema 3 b) iv) del programa provisional\*

**Deliberación sobre las cuestiones sustantivas relacionadas  
con la cooperación internacional en cuestiones de  
tributación: otras cuestiones: desarrollo de la capacidad**

### **Aumento de la eficacia del apoyo externo en el fomento de la capacidad tributaria en los países en desarrollo**

#### **Nota de la Secretaría**

1. Los Ministros de Finanzas y los Gobernadores de Bancos Centrales del Grupo de los 20, en su comunicado de fecha 27 de febrero de 2016, exhortaron al Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas y el Grupo Banco Mundial a que recomendaran mecanismos para ayudar a garantizar la aplicación efectiva y la financiación de los programas de asistencia técnica y a que informaran a la reunión de los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del Grupo de los 20 los días 23 y 24 de julio de 2016.

2. En respuesta a esa solicitud, las cuatro organizaciones colaboraron como miembros de la recién creada Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria y elaboraron una serie de recomendaciones y medidas facilitadoras, que se basaban en sus experiencias individuales en la ejecución de proyectos de cooperación técnica y sus interacciones con otros proveedores de asistencia técnica, los asociados para el desarrollo y, en particular, los Gobiernos nacionales. En estas recomendaciones se aprovecharon los resultados de una solicitud pública de sugerencias, a la que aportaron sus respuestas Gobiernos, empresas, la sociedad civil y particulares.

3. En el anexo de la presente nota se reproducen el resumen y la sinopsis de las recomendaciones que figuraban en el informe del FMI, la OCDE, las Naciones Unidas y el Grupo Banco Mundial presentado al Grupo de los 20 y titulado *Enhancing the effectiveness of external support in building tax capacity in developing countries* (Aumento de la eficacia del apoyo externo en el fomento de la

---

\* E/C.18/2016/1.



capacidad tributaria en los países en desarrollo). Los Ministros de Finanzas y los Gobernadores de Bancos Centrales del Grupo de los 20 tomaron nota del informe en su reunión celebrada en Chengdu (China) los días 23 y 24 de julio de 2016 y solicitaron información actualizada a más tardar a mediados de 2017. El texto íntegro del informe en inglés puede consultarse en línea en el sitio web de la Oficina de Financiación para el Desarrollo ([www.un.org/esa/ffd/tax-cooperation/tc\\_report-tax-collaboration-in-building-tax-capacity.html](http://www.un.org/esa/ffd/tax-cooperation/tc_report-tax-collaboration-in-building-tax-capacity.html)). La presente nota se dirige al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, así como a los observadores que asistieron a su 12º período de sesiones, a fines de información y con el propósito de recabar otras sugerencias.

## Anexo

### **Extracto del informe del Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, las Naciones Unidas y el Grupo Banco Mundial destinado al Grupo de los 20 sobre el aumento de la eficacia del apoyo externo en el fomento de la capacidad tributaria en los países en desarrollo**

#### **I. Resumen**

1. El presente informe se ha elaborado en respuesta a la solicitud formulada en febrero de 2016 por los Ministros de Finanzas y los Gobernadores de Bancos Centrales del Grupo de los 20 de que el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas y el Grupo Banco Mundial recomendaran mecanismos para ayudar a garantizar la aplicación efectiva de los programas de asistencia técnica, aconsejaran formas en que los países podían contribuir a financiar proyectos sobre tributación y la prestación de asistencia técnica directa e informar de esas recomendaciones en la reunión del Grupo de los 20 los días 23 y 24 de julio de 2016.

2. El informe se ha preparado en el marco de la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria, bajo la responsabilidad de las secretarías y el personal de las cuatro organizaciones que recibieron el mandato. El informe es fruto de un amplio consenso entre esos funcionarios, pero no se debe considerar que constituye la opinión oficial de esas organizaciones ni la de sus Estados miembros<sup>a,b</sup>.

3. La solicitud se produce en un contexto en que se reconocen cada vez más la importancia de establecer sistemas tributarios sólidos, la relevancia del apoyo externo para establecerlos y la voluntad, también cada vez mayor, de las economías avanzadas de ofrecer una financiación sustancialmente mayor y otro tipo de apoyo con este fin. Se reconoce que, si bien se han hecho progresos reales para incrementar las recaudaciones tributarias en los países de ingresos bajos durante los dos últimos decenios, para muchos países las recaudaciones continúan a un nivel muy por debajo del que necesitarán probablemente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030 y para obtener un crecimiento firme y estable. Asimismo, el informe adopta la premisa fundamental de que lo que importa para el desarrollo y el crecimiento no es solo cuántos ingresos se recaudan, sino también cómo se recaudan, y de que unos sistemas tributarios sólidos son fundamentales tanto para los objetivos de equidad como para potenciar la construcción de los Estados.

4. En ese contexto, el informe aprovecha las experiencias de las organizaciones internacionales para analizar cómo puede mejorarse el apoyo al desarrollo de la

---

<sup>a</sup> En este sentido, cabe señalar que, dado que las recomendaciones que aquí se incluyen implican que la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria se encargará de determinadas tareas, su aplicación estará supeditada a que se faciliten recursos suficientes para ello.

<sup>b</sup> El informe ha aprovechado los comentarios aportados por países, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales y particulares que se recibieron durante un período de consulta pública (30 de junio a 8 de julio de 2016).

capacidad tributaria. No trata de reiterar la naturaleza de los obstáculos a que se enfrentan los países en desarrollo, algo sobre lo que se ha escrito mucho, sino que se concentra en lo que hay que hacer para que los países tengan el apoyo necesario para salvar esos obstáculos.

5. Un requisito indispensable para mejorar la capacidad tributaria es el empeño entusiasta de cada país. Si bien ese empeño político debe salir del propio país y de su Gobierno y no puede ser creado por el apoyo externo, el informe evalúa formas en que ese apoyo puede alentar y reforzar ese empeño imprescindible. Partiendo de que exista ese empeño, el informe señala varios elementos propiciadores esenciales para desarrollar la capacidad tributaria:

- Una estrategia de ingresos coherente como parte de un plan de financiación para el desarrollo
- Una buena coordinación de los proveedores, que estarán bien informados y orientados a los resultados
- Una sólida base empírica y de conocimientos
- Una cooperación y un apoyo regionales eficaces
- Una mayor participación de los países en desarrollo en el establecimiento de normas internacionales.

6. En el informe se recomiendan varias medidas para fortalecer o conseguir esos elementos propiciadores esenciales, entre las que destacan las siguientes: a) opciones con las cuales el Grupo de los 20, las organizaciones internacionales y otros asociados para el desarrollo pueden alentar el apoyo político al desarrollo de sistemas tributarios; b) la elaboración de estrategias de ingresos (o planes de reformas tributarias, dependiendo de las circunstancias del país) a medio plazo y con implicación nacional; c) el respaldo a interesados no gubernamentales; d) el apoyo de los asociados para el desarrollo para aumentar las competencias directivas y técnicas en los organismos tributarios; e) diversos enfoques para lograr una mejor coordinación y colaboración entre proveedores, y evitar la fragmentación de las actividades de apoyo y de los enfoques; f) la intensificación de la labor de los asociados de la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria y otros a fin de obtener datos comparables y fidedignos; g) un mayor número de alianzas y un mayor apoyo para las organizaciones tributarias regionales; y h) el apoyo a la participación efectiva de los países en desarrollo en los debates y las instituciones que tratan de política tributaria internacional.

7. Las actividades para las siguientes etapas consistirían, entre otras cosas, en la aplicación de entre 3 y 5 estrategias de ingresos piloto a medio plazo; el apoyo a la participación efectiva de los países en desarrollo en los debates y las instituciones que tratan de política tributaria internacional; la labor de las organizaciones internacionales para medir el impacto de las diversas intervenciones e informar sobre ellas; y la presentación de un informe de seguimiento de las organizaciones internacionales en un plazo de tres años para recoger las enseñanzas extraídas de las medidas que se tomarán de acuerdo con este documento.

## II. Sinopsis de las recomendaciones

### **Recomendación fundamental: Profundo compromiso nacional dentro de un entorno político propicio**

8. **Recomendación 1:** Que el Grupo de los 20, las organizaciones internacionales y los asociados para el desarrollo promuevan el apoyo político al desarrollo de sistemas tributarios. Algunas de las opciones son que el apoyo político se requiera de forma explícita y que se establezcan disposiciones de rendición de cuentas mutuas como las de la Iniciativa Fiscal de Addis.

#### **Elemento propiciador 1: Una estrategia fiscal coherente como parte de la elaboración de planes de financiación**

9. **Recomendación 1 a):** Que las autoridades nacionales, con apoyo de las organizaciones internacionales que operan en un país, y los asociados para el desarrollo que trabajan en apoyar la reforma tributaria elaboren estrategias de ingresos a medio plazo para países concretos<sup>c</sup>, con miras a poner en marcha entre 3 y 5 estrategias piloto antes de julio de 2017. Sobre la base de esta experiencia, los asociados de la Plataforma aprovecharán y divulgarán las enseñanzas extraídas para la creación de nuevas estrategias y, más en general, de planes de reforma fiscal.

10. **Recomendación 1 b):** Que los países donantes y del Grupo de los 20 fomenten y faciliten el desarrollo de la capacidad de los interesados locales (en particular, las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de difusión) para emprender reformas y la elaboración de estrategias de ingresos a medio plazo.

#### **Elemento propiciador 1.1: Diagnóstico adecuado de problemas, riesgos y opciones para la elaboración de estrategias de ingresos**

11. **Recomendación 1 c):** Que las organizaciones internacionales desarrollen una herramienta de diagnóstico o un marco para evaluar las cuestiones tributarias transfronterizas y tratar el fraude, la evasión y los delitos fiscales.

#### **Elemento propiciador 1.2: Una base sólida de competencias de dirección para elaborar y aplicar estrategias de reforma**

12. **Recomendación 1 d):** Que, como parte de los esfuerzos para desarrollar la capacidad de las organizaciones, el Grupo de los 20 y los asociados para el desarrollo fomenten y apoyen que los organismos en materia tributaria cuenten con personal directivo superior altamente cualificado y especialmente dotado de competencias directivas y técnicas.

13. **Recomendación 1 e):** Que los asociados de la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria examinen y evalúen el uso de herramientas de diagnóstico (como el Instrumento de Diagnóstico y Evaluación de la Administración Tributaria) para orientar la priorización de las reformas mediante estrategias de ingresos a medio

---

<sup>c</sup> Entre las cuestiones que se deberán abordar figuran los incentivos para que participen los países, el escalonamiento de la aplicación, la integración de la flexibilidad para afrontar cambios de política según cambien los Gobiernos y las circunstancias, la participación de los interesados y las modalidades de apoyo.

plazo y la elaboración de programas de reforma tributaria, y estudien, como producto de esas evaluaciones, qué otras medidas resultarían útiles al respecto.

**Elemento propiciador 2: Estrecha coordinación de los proveedores, que estarán bien informados y orientados a los resultados**

14. **Recomendación 2 a):** Que las organizaciones internacionales que intervengan a nivel nacional faciliten la colaboración expresa entre los proveedores y otros interesados como parte central de las estrategias de ingresos piloto a medio plazo y, más en general, faciliten la coordinación dentro del país, tanto entre los grupos de donantes como entre los homólogos en los países en desarrollo.

15. **Recomendación 2 b):** Que, para apoyar la cooperación a nivel nacional, los asociados de la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria confeccionen un manual de buenas prácticas que se sustente en los diez Principios para el Compromiso Internacional en apoyo de los Países en Desarrollo en Cuestiones Fiscales publicados por la OCDE en 2012 y un mecanismo voluntario de revisión por pares entre los asociados para el desarrollo. Una de las cuestiones abarcadas sería la manera de facilitar la coordinación entre proveedores y diversos interesados locales, como empresas y organizaciones de la sociedad civil.

16. **Recomendación 2 c):** Que la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria desarrolle mecanismos para apoyar la elaboración de planes coordinados para la labor de todos los proveedores de desarrollo en relación con la aplicación de estrategias de planificación tributaria destinadas a resolver la erosión de la base imponible y traslado de beneficios y cuestiones tributarias internacionales más amplias.

**Elemento propiciador 2.1: Evitar la fragmentación en la entrega y recepción del apoyo**

17. **Recomendación 2 d):** Que los proveedores y los receptores de apoyo de desarrollo de capacidad en materia tributaria estén bien coordinados, en particular mediante la coordinación efectiva entre los diferentes organismos que trabajan en la reforma tributaria en los países receptores, con el pleno apoyo de los proveedores de apoyo al desarrollo de la capacidad (“enfoque pangubernamental”), a la vez que las organizaciones internacionales aseguran la coordinación interna en las zonas donde trabajen, en los distintos ámbitos relacionados con el sistema tributario y desde todas sus perspectivas de la tributación (“enfoque paninstitucional”).

18. **Recomendación 2 e):** Que el Grupo de los 20 y los asociados para el desarrollo faciliten de forma más efectiva la participación de sus funcionarios tributarios en activo en el desarrollo de la capacidad, por ejemplo, liberando de manera oportuna y eficiente a esos funcionarios para que puedan participar en las iniciativas de desarrollo de la capacidad.

**Elemento propiciador 2.2: Medidas claras y comunes de la efectividad del apoyo**

19. **Recomendación 2 f):** Que la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria estudie el abanico de indicadores de los resultados que se utilizan en la actualidad, con miras a establecer marcos de resultados y orientación basados en prácticas racionales para medir los progresos de las reformas en curso del sistema

tributario (políticas y administración) en función de una serie amplia de indicadores, tomando en consideración la necesidad de lograr un equilibrio adecuado entre las necesidades de los asociados para el desarrollo y las responsabilidades de presentar informes, y la aplicación apropiada en el contexto de cada país.

**Elemento propiciador 3: Una sólida base empírica y de conocimientos**

20. **Recomendación 3 a):** Que los asociados de la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria y otros intensifiquen su labor de colaboración para obtener datos comparables y fidedignos sobre estadísticas de ingresos y parámetros de políticas tributarias fundamentales, e intensifiquen sus esfuerzos para desarrollar la capacidad estadística en materia tributaria (en particular en las administraciones fiscales), a la vez que se evita la duplicación innecesaria.

21. **Recomendación 3 b):** Que el Grupo de los 20 participe plenamente en el Estudio Internacional de Administraciones Fiscales, predicando con el ejemplo<sup>d</sup>.

**Elemento propiciador 4: Cooperación y apoyo regionales eficaces**

22. **Recomendación 4:** Que los países miembros del Grupo de los 20 y los asociados para el desarrollo sigan trabajando en estrecha colaboración con las organizaciones tributarias regionales y presten apoyo para aumentar su fortaleza y cobertura; fomentar la creación de redes locales y el intercambio de experiencias; respaldar el desarrollo de la capacidad en ámbitos específicos; e influir en el establecimiento de normas internacionales y aplicar esas normas.

**Elemento propiciador 5: Mayor participación de los países en desarrollo en el establecimiento de normas internacionales**

23. **Recomendación 5:** Que las organizaciones internacionales, las organizaciones tributarias regionales y los asociados para el desarrollo apoyen la participación efectiva de los países en desarrollo en los debates y las instituciones que tratan de política tributaria internacional. Se difundirán las buenas experiencias para que se vayan extendiendo.

**Elemento propiciador 6: Aprendizaje a partir de la experiencia**

24. **Recomendación 6 a):** Que, trabajando con otros interesados, la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria reúna y difunda experiencias para entender mejor lo que ha funcionado y lo que no en los programas de desarrollo tributario, por ejemplo midiendo el impacto de las diversas intervenciones.

25. **Recomendación 6 b):** Que las organizaciones internacionales preparen un informe de seguimiento del presente informe en un plazo de tres años para recoger las enseñanzas extraídas en relación con el apoyo efectivo al desarrollo de la capacidad en el ámbito tributario, en particular sobre la elaboración y aplicación de las propuestas contenidas en este informe.

---

<sup>d</sup> Iniciativa del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, el FMI, la Organización Intraeuropea de Administraciones Tributarias y la OCDE destinada a recopilar datos mundiales comparables sobre administración fiscal.