



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
18 de marzo de 2011  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2011

Ginebra, 4 a 29 de julio de 2011

Tema 13 h) del programa provisional\*

### Cooperación internacional en cuestiones de tributación

## **Fortalecimiento de los acuerdos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación, en particular el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

De conformidad con la resolución 2010/33 del Consejo Económico y Social, en el presente informe se examinan diversas cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de los acuerdos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación. A partir del consenso universal sobre la función clave de la cooperación en cuestiones de tributación para la movilización de recursos financieros para el desarrollo, en el informe se examinan los arreglos institucionales existentes, incluido el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, y la labor realizada en materia de tributación en otros foros internacionales. Se resumen también las opiniones aportadas por los Estados Miembros y las opciones actuales, para que las examine el Consejo, sobre el fortalecimiento de los arreglos institucionales dentro de las Naciones Unidas para mejorar la cooperación internacional en cuestiones de tributación.

---

\* E/2011/1.



## I. Introducción

1. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2010/33 relativa al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, pidió al Secretario General que, teniendo en cuenta las opiniones de los Estados Miembros y tomando en consideración la labor realizada en cuestiones de tributación en otros foros internacionales, presentara al Consejo para marzo de 2011 un informe en que se examine el fortalecimiento de los mecanismos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación, en particular el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. En la misma resolución, el Consejo pidió al Presidente del Consejo Económico y Social que convocara un debate en el Consejo para el segundo trimestre de 2011 sobre la cooperación internacional en cuestiones de tributación. El presente informe se ha preparado en respuesta a esas peticiones.

## II. La función de la cooperación internacional en cuestiones de tributación en la financiación para el desarrollo

2. Durante el decenio pasado, la relación entre la movilización de recursos financieros para el desarrollo y la cooperación internacional en cuestiones de tributación figuró de manera prominente en los documentos finales de las principales conferencias y cumbres de las Naciones Unidas sobre cuestiones económicas y sociales. En el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 se consideró que para movilizar los recursos públicos y administrar su uso por los gobiernos, era fundamental contar con un sistema que se caracterizara por su eficacia, eficiencia, transparencia y sentido de responsabilidad. En este contexto, jefes de Estado y de gobierno reconocieron la necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal y de contar con sistemas tributarios y de administración de impuestos que sean equitativos y eficientes, y alentaron el fortalecimiento de la cooperación internacional en cuestiones de tributación, mejorando el diálogo entre las autoridades tributarias nacionales y aumentando la coordinación de la labor de los órganos multilaterales competentes y las organizaciones regionales pertinentes, prestando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo y los países con economías en transición<sup>1</sup>.

3. En la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo de 2008, los Estados Miembros se comprometieron a continuar las reformas fiscales, incluida la reforma del sistema tributario, que es fundamental para apoyar las políticas macroeconómicas y movilizar recursos nacionales públicos, a mejorar los procesos presupuestarios y a aumentar la transparencia de la gestión de las finanzas públicas y la calidad del gasto. A ese respecto, se comprometieron a acelerar los esfuerzos para aumentar los ingresos fiscales mediante la modernización de los sistemas tributarios, una recaudación más eficiente de los impuestos, la ampliación de la base impositiva y la lucha eficaz contra la evasión de impuestos, con el objetivo primordial de que los sistemas tributarios fueran más favorables a los pobres.

---

<sup>1</sup> *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo, párrs. 15 y 64.

Además, reconocieron que los tratados de inversión bilaterales, así como los acuerdos fiscales y otras medidas tributarias para facilitar las inversiones extranjeras, debían tener en cuenta la cooperación regional y multilateral, y reconocieron la importancia de crear capacidades en los países en desarrollo con objeto de mejorar su capacidad de negociar acuerdos de inversión mutuamente beneficiosos y promover buenas prácticas impositivas<sup>2</sup>.

4. En el informe final de la Conferencia de 2009 sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo<sup>3</sup> se subrayó la necesidad de garantizar que todas las jurisdicciones fiscales y los centros financieros cumplan normas de transparencia y reglamentación y se reiteró la necesidad de impulsar en mayor medida la cooperación internacional en cuestiones de tributación, en particular en el seno de las Naciones Unidas, mediante el fomento de acuerdos sobre doble tributación. Se dijo que debería haber marcos de cooperación de carácter inclusivo que garanticen la participación y el trato en condiciones de igualdad de todas las jurisdicciones y se pidió la aplicación sistemática y no discriminatoria de los requisitos de transparencia y de las normas internacionales para el intercambio de información. La Conferencia pidió al Consejo Económico y Social que examinara el fortalecimiento de los acuerdos institucionales, en particular el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

5. El documento final de la sesión plenaria de alto nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, titulado “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, contiene un firme compromiso de acelerar los progresos relativos al objetivo 8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. En particular, los líderes mundiales se comprometieron a mejorar y reforzar la movilización de recursos internos y el margen fiscal, incluso, cuando proceda, con sistemas tributarios modernizados, una recaudación más eficiente de los impuestos, la ampliación de la base tributaria y la lucha eficaz contra la evasión de impuestos y la fuga de capitales. Declararon que, si bien cada país era responsable de su sistema tributario, era importante apoyar los esfuerzos nacionales en estos ámbitos mediante el fortalecimiento de la asistencia técnica y el aumento de la cooperación y la participación internacionales para abordar cuestiones internacionales de tributación<sup>5</sup>.

6. A raíz de la crisis financiera y económica mundial ha habido una demanda sin precedentes, tanto de países en desarrollo como de países desarrollados, relativa al fortalecimiento de la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Una convergencia de varios acontecimientos recientes y factores prevalecientes ha incrementado el interés en las deficiencias en la cooperación internacional en materia de tributación y los riesgos que plantean esas deficiencias a la comunidad internacional. Estas incluyen:

a) Déficits presupuestarios. La recesión mundial ha reducido los ingresos de los gobiernos, creando al mismo tiempo una necesidad de conjuntos de estímulo y medidas de recuperación en muchos países. Mientras tanto, aumenta la presión para

<sup>2</sup> Véase la resolución 63/239 de la Asamblea General, anexo, párrs. 16 y 25.

<sup>3</sup> Véase la resolución 63/303 de la Asamblea General, anexo.

<sup>4</sup> Véase la resolución 63/303 de la Asamblea General, anexo, párrs. 38 y 56 c).

<sup>5</sup> Véase la resolución 65/1 de la Asamblea General, párr. 78 i).

hacer frente a los objetivos de desarrollo a largo plazo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los nuevos desafíos y las cuestiones emergentes, como el cambio climático, el envejecimiento de la población, y la inestabilidad de los precios de los alimentos y la energía. Los gobiernos donantes tienen un fuerte interés en ayudar a los países en desarrollo a mejorar sus ingresos fiscales, como una forma de reducir la presión sobre la prestación de Asistencia Oficial para el Desarrollo y financiación adicional;

b) Evasión de impuestos. Varios escándalos relacionados con los impuestos, que involucraron a bancos prominentes e individuos muy ricos, han fomentado el furor público y han alimentado los llamamientos para el establecimiento de sistemas impositivos más justos y efectivos, incluida la imposición de impuestos a las personas de ingresos altos. Además, el público ha tenido acceso a estimaciones más amplias, incluso mediante los intentos cada vez más sofisticados que realizan las organizaciones no gubernamentales para cuantificar los ingresos impositivos que se pierden en los países ricos y pobres como resultado de las transferencias financieras ilícitas;

c) Redes de ilegalidad. Se reconoce cada vez más que la evasión de impuestos está vinculada a otras actividades ilícitas que causan una gran preocupación en el plano internacional, como el terrorismo, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas y armas, que florecen cuando la cooperación internacional es insuficiente;

d) Intereses empresariales. Las diferencias no justificadas en los requisitos tributarios nacionales crean incertidumbre para las inversiones y elevan los costos del cumplimiento para las empresas, lo que desalienta las corrientes de inversiones internacionales. Además, la mayor insistencia en la responsabilidad social de las empresas, incluso entre los propios accionistas, exige una mayor rendición de cuentas por parte de las empresas acerca de sus actividades en países anfitriones y del efecto de esas actividades sobre el desarrollo.

### **III. Arreglos institucionales existentes para la cooperación internacional en cuestiones de tributación**

#### **A. Naciones Unidas**

##### **1. Comité de Expertos Internacionales sobre Cooperación en Cuestiones de Tributación**

###### *Mandato*

7. En su resolución 2004/69, el Consejo Económico y Social decidió que el Grupo ad hoc de Expertos sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación pasara a llamarse Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y que tuviera el siguiente mandato:

a) Examinar y actualizar cuando sea necesario la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo y el Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo;

b) Ofrecer un marco para el diálogo con miras a promover e intensificar la cooperación internacional en cuestiones de tributación entre las autoridades fiscales nacionales;

c) Estudiar la forma en que las nuevas cuestiones que vayan surgiendo pueden afectar a la cooperación internacional en cuestiones de tributación y elaborar evaluaciones, comentarios y recomendaciones apropiadas;

d) Hacer recomendaciones sobre la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo y los países con economías en transición;

e) Prestar especial atención a los países en desarrollo y los países con economías en transición cuando se ocupe de las cuestiones mencionadas más arriba.

#### *Composición, miembros y duración del mandato*

8. El Comité está integrado por 25 miembros designados por los gobiernos y que actuarán en su calidad de expertos. Los miembros, que serán nombrado por el Secretario General, tras notificar al Consejo Económico y Social, por un período de cuatro años, procederán de los ámbitos de la política fiscal y la administración tributaria y serán seleccionados de forma que representen una distribución geográfica equitativa y los distintos sistemas fiscales.

#### *Frecuencia de las reuniones y procedimiento para presentar los informes*

9. El Comité se reúne anualmente durante cinco días laborables en Ginebra y presenta su informe al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo.

#### *Métodos de trabajo*

10. En su resolución 2006/48, el Consejo Económico y Social reconoció que el Comité había acordado crear, según fuera necesario, subcomités especiales compuestos por expertos y observadores que trabajarían durante todo el año en la preparación del programa y la determinación de la documentación de apoyo para los temas que se examinen en los períodos ordinarios de sesiones del Comité. Recomendó que los subcomités emplearan las comunicaciones electrónicas toda vez que fuera posible, pero reconoció que para asegurar el funcionamiento eficiente de esos subcomités en el futuro quizá hubiera que celebrar algunas reuniones en persona. En la misma resolución, el Consejo pidió al Secretario General que estableciera un fondo fiduciario destinado a recibir contribuciones voluntarias de los Estados Miembros y de otras instituciones interesadas en aportar recursos financieros para las actividades del Comité de apoyo a la cooperación internacional en cuestiones de tributación, incluido el apoyo a la participación de expertos de países en desarrollo.

11. En su resolución 2008/16, el Consejo Económico y Social señaló la importancia de que los países en desarrollo estuvieran adecuadamente representados en las reuniones de los subcomités y los grupos de trabajo, invitó al Secretario General a que intensificara sus esfuerzos por obtener los recursos apropiados e instó a todos los Estados Miembros y las organizaciones pertinentes a que contribuyeran con generosidad al fondo fiduciario. No obstante, hasta la fecha no se han recibido contribuciones.

12. El Comité se ha basado mucho en la labor de sus subcomités y otros grupos de trabajo similares, especialmente en relación con la actualización de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación. Los subcomités han cumplido también una función fundamental en la labor del Comité relativa a la revisión del Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales, la elaboración de un proyecto de Manual práctico sobre precios de transferencia para los países en desarrollo y el fomento de la capacidad. A medida que los subcomités y grupos de trabajo van finalizando sus mandatos, son disueltos.

13. Actualmente, hay siete subcomités y un grupo de trabajo<sup>6</sup>:

- a) Subcomité de las Naciones Unidas de actualización de la Convención modelo sobre la doble tributación;
- b) Subcomité sobre arreglo de controversias;
- c) Subcomité sobre ganancias de capital;
- d) Subcomité sobre imposición de los servicios;
- e) Grupo de Trabajo sobre el concepto de propiedad efectiva;
- f) Subcomité de revisión del Manual para la negociación de acuerdos fiscales;
- g) Subcomité sobre fomento de la capacidad;
- h) Subcomité sobre precios de transferencia – cuestiones prácticas.

14. Aunque los subcomités y grupos de trabajo han utilizado extensamente las comunicaciones electrónicas en su labor, algunos han considerado esencial celebrar reuniones en persona para abordar adecuadamente las cuestiones técnicas y los conceptos jurídicos normativos más complejos. Desde 2003 ha habido diez de esas reuniones. En el período de sesiones de 2010, el Comité redujo a casi la mitad sus órganos subsidiarios, ya que algunos habían concluido su labor.

#### *Apoyo de secretaría*

15. El Comité cuenta con los servicios de una pequeña secretaría situada en la Oficina de Financiación para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. La secretaría tiene un Oficial Superior de Asuntos Económicos (P-5), que actúa como secretario interino del Comité, un Oficial de Asuntos Económicos (P-3) y un funcionario del Cuadro de Servicios Generales, que presta servicios administrativos y de secretaría. Además, desde septiembre de 2010 Noruega viene financiando dos puestos temporarios de expertos asociados (funcionarios subalternos del Cuadro Orgánico) por un período de hasta dos años. La secretaría tiene a su cargo el apoyo sustantivo al programa de trabajo del Comité, incluida la preparación y el seguimiento de sus períodos de sesiones anuales y de las reuniones entre períodos de sesiones de sus subcomités y grupos de trabajo. Aporta también insumos a los informes pertinentes para los órganos intergubernamentales e interinstitucionales de las Naciones Unidas y organiza reuniones de grupos de expertos, deliberaciones en grupos, seminarios y sesiones de información sobre cuestiones relacionadas con la tributación y el desarrollo.

---

<sup>6</sup> El mandato de estos órganos se puede consultar en [www.un.org/esa/ffd/tax/fifthsession/subcommitteesmandates.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/tax/fifthsession/subcommitteesmandates.pdf).

## **2. Cooperación técnica**

16. Se ha iniciado también una importante labor en virtud del proyecto S4TP de intercambio de experiencias de países del sur sobre prácticas tributarias idóneas, una asociación de la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, y dos organizaciones no gubernamentales: la New Rules for Global Finance Coalition y la Tax Justice Network. El objetivo del proyecto es facilitar el intercambio de conocimientos y la cooperación en materia de administración de impuestos y política fiscal entre países en desarrollo, sin perjuicio de la cooperación Norte-Sur. La labor tiene por objeto también facilitar los insumos de los países en desarrollo a la labor del Comité de Expertos, incluido su subcomité sobre fomento de la capacidad, y asegurar a los participantes de países en desarrollo un mayor acceso a cursos en línea y en persona. Los Gobiernos de Alemania y Noruega han proporcionado algunos fondos para este proyecto.

17. Además, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha elaborado una estrategia más amplia sobre fomento de la capacidad en la esfera de la tributación. El objetivo es reforzar la capacidad de los ministerios de finanzas y las autoridades fiscales nacionales de los países en desarrollo para elaborar sistemas impositivos más efectivos y eficientes, que apoyen los niveles deseados de inversiones privadas, y combatir la elusión y la evasión de impuestos. La labor se realizará organizando seminarios de capacitación, prestando asesoramiento técnico relacionado con la aplicación e interpretación de los tratados basados en la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación, así como en la esfera de los precios de transferencia. Está supeditada a la asignación de fondos en virtud del Programa ordinario de cooperación técnica de las Naciones Unidas, incluido un puesto de asesor interregional. Otra modalidad de aplicación será un proyecto de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas, titulado “Fortalecimiento de la capacidad de las administraciones fiscales nacionales de los países en desarrollo de América Latina para reducir el costo de las transacciones fiscales y, de esa forma, aprovechar al máximo sus ingresos fiscales”, cuyo objetivo es facilitar la cooperación con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y otras instituciones.

## **3. Otros órganos de las Naciones Unidas**

18. En un contexto más amplio, el PNUD presta asistencia en materia tributaria en el marco de su programa de gobernanza democrática, incluso en esferas como la modernización de la administración tributaria y la presupuestación. Trata también de algunas cuestiones de género y tributación. Las oficinas del PNUD en los países trabajan, previa petición de las autoridades locales, con asociados del gobierno a todos los niveles. El programa de trabajo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) trata cuestiones de tributación, especialmente en relación con los efectos de la concesión de incentivos fiscales a las inversiones. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas también trabajan cada vez más con asociados, especialmente países donantes, en cuestiones relacionadas con la tributación.

## **B. Instituciones de Bretton Woods<sup>7</sup>**

### **1. Fondo Monetario Internacional**

19. La prestación de asistencia técnica es una de sus actividades básicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), que también realiza actividades de vigilancia y préstamo. Presta asesoramiento a sus miembros en materia de política tributaria, administración de ingresos fiscales y elaboración de textos jurídicos. La asistencia se presta de diversas formas, según las diferentes necesidades. Además de enviar misiones de asistencia técnica desde su sede, el FMI presta asesoramiento a través de los centros de asistencia técnica regionales situados en diferentes partes del mundo.

20. El FMI estableció recientemente un nuevo fondo fiduciario temático para donantes múltiples en apoyo de la asistencia técnica que presta a los miembros en las esferas de la política tributaria y la administración fiscal; el fondo iniciará sus operaciones en mayo de 2011. Proporcionará unos 30 millones de dólares durante cinco años para financiar asistencia técnica dirigida a reforzar los sistemas impositivos en 15 a 20 países de ingresos bajos y países de ingresos medios más bajos. Un fondo fiduciario temático para la gestión del acervo de recursos naturales tratará también algunas cuestiones relacionadas con la tributación. La mayor parte de la asistencia técnica del FMI se presta en forma bilateral aunque el Fondo también celebra ocasionalmente sesiones de capacitación y extensión selectivas, tanto en sus institutos de capacitación regionales como en otras partes.

### **2. El Grupo del Banco Mundial**

21. El Grupo del Banco Mundial ofrece asistencia técnica en tributación a sus miembros, normalmente como parte de un programa más amplio de desarrollo del sector público. En algunas ocasiones, ofrece también asistencia inclusiva para reforzar la administración fiscal (por ejemplo, en el Asia sudoriental). La asistencia técnica se presta normalmente financiando préstamos. El programa se elabora en cooperación con la organización receptora y otros donantes internacionales (por ejemplo, la Unión Europea y el FMI). El proyecto está normalmente a cargo de contratistas externos escogidos por la organización receptora sobre la base de un sistema de licitación y tras la aprobación final de la oficina local del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la Asociación Internacional de Fomento.

22. La Corporación Financiera Internacional (CFI) del Grupo del Banco Mundial ofrece servicios de asesoramiento en tributación, por lo general como parte del Programa intersectorial del Grupo de servicios de asesoramiento sobre clima de inversiones. Los proyectos de la CFI proporcionan asesoramiento especializado para la promoción efectiva, justa e inclusiva de los sistemas impositivos que fomentan las inversiones, el crecimiento económico y la estabilidad política en países en desarrollo. Gran parte de la asistencia técnica de la CFI se presta mediante servicios dirigidos por la Corporación pero financiados mediante asociaciones con gobiernos donantes y otras instituciones multilaterales. En el caso del FMI, la mayor parte de la asistencia técnica prestada por el Grupo del Banco Mundial es de carácter bilateral.

---

<sup>7</sup> Sobre la base de “Overview of Cooperation on Capacity-Building in Taxation”, preparado por Geerten Michielse y Victor Thuronyi para el Subcomité de Fomento de la Capacidad; se lo puede consultar en <http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/index.htm>.

### C. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>8</sup>

23. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), compuesta de 34 países miembros, tiene por objeto promover políticas que mejoren el bienestar económico y social. Su Comité de Asuntos Fiscales establece el programa de trabajo de la OCDE en materia tributaria y proporciona un foro en el que se reúnen miembros y observadores de países no miembros y organizaciones internacionales para intercambiar opiniones sobre política fiscal y cuestiones administrativas. La labor del Comité tiene por objeto facilitar a los gobiernos de países miembros y no miembros de la OCDE la mejora del diseño y el funcionamiento de sus sistemas impositivos nacionales, lograr la cooperación y la coordinación entre los gobiernos en la esfera de la tributación y reducir los obstáculos impositivos al comercio y las inversiones internacionales. El programa de trabajo del Comité de Asuntos Fiscales abarca una amplia gama de cuestiones impositivas nacionales e internacionales, que dan lugar a normas, directrices y modelos. Entre ellos figuran la Convención modelo de la OCDE sobre tributación y un Manual práctico de la OCDE sobre precios de transferencia. La labor del Comité está a cargo de grupos de expertos intergubernamentales de países miembros y algunos expertos de países no miembros, que por lo general participan como observadores.

24. El Centro de política y administración tributaria de la secretaría de la OCDE es el centro de actividades de la OCDE para la labor sobre tributación; tiene una plantilla de aproximadamente 100 personas. El Centro proporciona experiencia técnica y apoyo al Comité de Asuntos Fiscales y examina todos los aspectos de la tributación distintos de la política fiscal a nivel macro, ya que de ésta se ocupa el Comité de Política Económica. La labor del Centro abarca cuestiones de tributación internacionales y nacionales, impuestos directos e indirectos, política fiscal y administración tributaria. El Centro proporciona también servicios de secretaría a diversos órganos de trabajo, como el Foro mundial sobre transparencia e intercambio de información a efectos fiscales, el Grupo de Tareas oficioso sobre tributación y desarrollo y el Diálogo Fiscal Internacional.

25. El Foro mundial sobre transparencia e intercambio de información a efectos fiscales<sup>9</sup> fue establecido en 2000, y ha sido reestructurado desde 2009 para ampliar su composición y mandato. El Foro tiene ahora 97 jurisdicciones miembros. La participación está abierta a todos los países que se comprometan a aplicar las normas sobre transparencia e intercambio de información con fines fiscales, acepten ser examinados por el Foro Mundial y contribuyan a su financiación. El objetivo establecido del Foro es asegurar que las normas internacionales de transparencia e intercambio de información con fines fiscales no sólo estén en vigor sino que se apliquen efectivamente. A este respecto, el Foro realiza exámenes por países, conocidos como informes de exámenes por pares.

26. El Grupo de Tareas oficioso sobre tributación y desarrollo se estableció en 2010 para asesorar a la OCDE en relación con su programa de tributación y desarrollo. Su objetivo es beneficiar a los países en desarrollo aportando más

<sup>8</sup> Sobre la base de la información disponible en el sitio web de la OCDE en [www.oecd.org](http://www.oecd.org), incluida la publicación de la OCDE, *OECD's Current Tax Agenda* (París, Francia, junio de 2010).

<sup>9</sup> Véase OCDE, *The Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: A Background Information Brief* (18 de febrero de 2011).

recursos en la esfera de la tributación y ayudándoles a obtener acceso a la información necesaria para mejorar su recaudación de ingresos fiscales y fortalecer la gobernanza. El Grupo de Trabajo comprende a países de la OCDE, algunos países en desarrollo y organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial. Ha establecido subgrupos sobre fomento del estado, rendición de cuentas y desarrollo efectivo de la capacidad, precios de transferencia, intercambio de información y presentación de informes por países.

27. En los últimos años, la OCDE ha patrocinado varios programas de fomento de la capacidad en cuestiones de tributación para algunos países en desarrollo, como parte de un programa de extensión que ahora se denomina “Programa de relaciones mundiales”. Por ejemplo, la OCDE organiza cursos de capacitación a través de sus centros sobre tributación multilaterales (en Austria, Hungría, México la República de Corea y Turquía) y en asociación con países con economías en desarrollo y emergentes.

28. La OCDE es también la sede de la secretaría del Diálogo Fiscal Internacional, un arreglo de colaboración en el que participan la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI, la OCDE, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Grupo del Banco Mundial. El Diálogo Fiscal Internacional tiene por objeto alentar y facilitar las deliberaciones sobre cuestiones de tributación entre oficiales nacionales de tributación, organizaciones internacionales, bancos regionales de desarrollo y otras partes pertinentes.

#### **D. El Grupo de los 20**

29. El Grupo de los 20, en su Cumbre de Seúl de 2010, aprobó un Plan de Acción plurianual sobre desarrollo<sup>10</sup>, que incluía un componente de tributación en su sección sobre Movilización de recursos nacionales. En virtud de la Acción 1, “Apoyo al desarrollo de sistemas tributarios más eficaces”, los líderes del Grupo de los 20 pidieron a la OCDE, las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial y organizaciones regionales y otras organizaciones pertinentes que:

a) Identificaran las principales limitaciones importantes que enfrentan los países en desarrollo en sus sistemas tributarios e hicieran recomendaciones sobre fomento de la capacidad para i) mejorar la eficiencia y la transparencia de las administraciones tributarias y ii) reforzar las políticas fiscales para ampliar la base impositiva y combatir la elusión y evasión de impuestos (a más tardar en junio de 2011);

b) Desarrollaran una plataforma de gestión de los conocimientos y promovieran la cooperación Sur-Sur para mejorar la capacidad de los países en desarrollo en relación con sus políticas fiscales y sistemas de administración (a mediano plazo);

c) Realizaran una encuesta de todas las medidas adoptadas por el Grupo de los 20 y las organizaciones internacionales en apoyo de los sistemas tributarios de los países en desarrollo, y distribuyeran sus resultados (a más tardar en junio de 2011);

---

<sup>10</sup> Se puede consultar en [http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2010/G20\\_seoul\\_annex-annexes%20.aspx](http://www.canadainternational.gc.ca/g20/summit-sommet/2010/G20_seoul_annex-annexes%20.aspx).

d) Establecieran parámetros objetivos para seguir los progresos de la mejora de la capacidad de los sistemas de administración tributaria de los países de ingresos más bajos (a más tardar en junio de 2011);

e) Identificaran medios para ayudar a los países en desarrollo a imponer gravámenes a las empresas multinacionales mediante un precio de transferencia efectivo (a más tardar en junio de 2011).

30. El Grupo de los 20 no tiene una secretaría que se ocupe de cuestiones de tributación, por lo que debe utilizar los recursos institucionales existentes. Los resultados deben comunicarse a la Cumbre del Grupo de los 20 que se celebrará en Francia en noviembre de 2011.

## **E. Organizaciones regionales**

31. Hay varias agrupaciones regionales de administradores de tributación que vienen cumpliendo una función cada vez más importante en la creación de capacidad de administración tributaria. Entre estas figuran: African Tax Administration Forum, Association of Tax Authorities of Islamic Countries, Commonwealth Association of Tax Administrators, Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT), Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales, Intra-European Organization of Tax Administrations, Pacific Islands Tax Administrators Association y Study Group on Asian Taxation Administration and Research. El Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo, así como el Banco Interamericano de Desarrollo también han participado en actividades de fomento de la capacidad en materia de tributación. Entre los grupos regionales más amplios que también trabajan activamente en cuestiones de tributación figuran la Unión Europea, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo y la Comunidad del Caribe.

## **F. Aspectos complementarios de la labor del Comité y la de otras organizaciones**

32. Si bien no hay problemas de solapamiento entre el programa de trabajo del Comité y los programas de trabajo del FMI y del Banco Mundial, cuya función no es esencialmente de cooperación multilateral en cuestiones de tributación, con frecuencia se plantea el problema de la posible duplicación entre la labor realizada en las Naciones Unidas y la OCDE.

33. La Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación se basa en el Modelo de la OCDE (que a su vez se basa en la labor de la Liga de las Naciones), pero los dos son diferentes en cuestiones importantes. Ambos modelos procuran impedir la doble tributación, pero el de las Naciones Unidas, al hacerlo, mantiene una mayor parte de los ingresos fiscales para el país en donde se realizan inversiones y otras actividades, mientras que el modelo de la OCDE mantiene una mayor participación para el país del inversor, el empresario, etc. Esas diferencias distintivas reflejan la diferente composición y las prioridades de las dos organizaciones cuando se examinan las cuestiones del equilibrio en la tributación a fin de eliminar la doble tributación, el lugar de constituir una duplicación innecesaria de los esfuerzos.

34. Los países en desarrollo se basan principalmente en el Modelo de las Naciones Unidas en sus negociaciones de tratados sobre tributación, y se prevé que ese modelo será más utilizado aún cuando esté terminada su actualización de 2011. La Convención modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación, al aprovechar la labor de la OCDE cuando es pertinente a los países en desarrollo, da un perfil más significativo a esa labor, y al explicar posibles alternativas ayuda a los países a decidir el enfoque que han de seguir, en función de sus circunstancias y prioridades, cuando negocian tratados bilaterales.

35. De igual manera, la labor de las Naciones Unidas en materia de directrices prácticas sobre precios de transferencia ha sido objeto de un gran interés, no sólo como alternativa al Manual práctico sobre precios de transferencia de la OCDE, sino también como un enfoque novedoso y basado en las necesidades para explicar el significado de esas directrices para los países en desarrollo, y la forma en que pueden ser aplicadas de manera que respondan a sus prioridades y realidades. La labor de las Naciones Unidas, de hecho, ha ayudado a fomentar la labor de otras entidades sobre cuestiones similares pero complementarias.

36. Se ha reconocido que los 192 países miembros de las Naciones Unidas y las diferentes perspectivas, realidades y prioridades que se reflejan en una composición tan amplia, en comparación con la de otros foros más pequeños, es un complemento importante y un insumo para la labor de otros foros. En muchos de esos foros, y entre la sociedad civil y la comunidad de empresas, se reconoce también cada vez más la labor de las Naciones Unidas sobre cuestiones de tributación. Por estas razones, la Secretaría de las Naciones Unidas recibe con frecuencia invitaciones a participar en la labor de otros foros, como el Grupo de los 20, el Grupo de Tareas oficioso sobre tributación y desarrollo, el Grupo de Tareas oficioso de la OCDE sobre tributación y desarrollo, el Diálogo Fiscal Internacional, el Pacto Internacional sobre Impuestos del Gobierno de Alemania, el Instituto del Banco Asiático de Desarrollo y otras entidades. Por ejemplo, la Secretaría de las Naciones Unidas ha aportado contribuciones sobre cuestiones de tributación al Plan de Acción plurianual sobre desarrollo del Grupo de los 20, junto con el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y otras entidades.

37. En esta labor de cooperación, la Secretaría de las Naciones Unidas procura ofrecer contribuciones constructivas, en consonancia con su mandato legislativo y, en la medida de lo posible, en el marco de sus recursos limitados. Esta colaboración interinstitucional a nivel de funcionarios ayuda a mejorar la comprensión mutua de la labor y las perspectivas de cada uno y evitar la duplicación y los solapamientos no justificados para satisfacer las necesidades de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.

#### **IV. Opiniones expresadas por los Estados Miembros**

38. De conformidad con la resolución 2010/33 del Consejo Económico y Social, la Secretaría distribuyó a todos los Estados Miembros una nota verbal en la que recababa sus opiniones sobre la cuestión del fortalecimiento de los mecanismos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación, en particular el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. Al 18 de marzo de 2011, se habían recibido 32 respuestas de Australia, las Bahamas, Bangladesh, Belarús, Bolivia (Estado Plurinacional de),

el Brasil, el Canadá, Chile, China, Egipto, los Estados Unidos de América, Ghana, la India, el Japón, Jordania, Kazajstán, Kirguistán, Liechtenstein, México, Montenegro, el Níger, Nueva Zelandia, Omán, Panamá, Qatar, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Checa, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Tailandia y la Unión Europea. A continuación se resumen las principales características sustantivas de esas respuestas<sup>11</sup>.

39. Todos los países convinieron en la necesidad de reforzar la cooperación internacional en cuestiones de tributación y varios destacaron su papel en el contexto de la movilización de recursos nacionales como medio de lograr los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

40. Al examinar los medios para reforzar la cooperación internacional en cuestiones de tributación, muchos países destacaron la necesidad de mejorar la colaboración y la cooperación entre las instituciones existentes que trabajan activamente en esta esfera, incluso entre el Comité y las iniciativas de la OCDE que promueven activamente la participación de países desarrollados y en desarrollo, tales como el Foro Mundial sobre transparencia e intercambio de información con fines fiscales y el Grupo de Tareas oficioso sobre tributación y desarrollo, así como otras entidades, como el Diálogo Fiscal Internacional y el Pacto Internacional sobre Impuestos. Además, algunos países pidieron una mayor participación de los países en desarrollo en los foros pertinentes sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación y el aumento del diálogo regional, ya que esto ayudaría a los países a comprender mejor los desafíos regionales y a elaborar políticas apropiadas. Se recomendó una mayor cooperación con los foros regionales como la African Tax Administration Forum, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y los centros técnicos regionales del FMI.

41. Un país subrayó que, además de la cooperación multilateral, incluidas las conferencias intergubernamentales y los seminarios regionales, era importante alentar la cooperación bilateral mediante visitas mutuas e intercambio de experiencias entre los Estados Miembros que utilizan regímenes tributarios diversos. Este país sugirió también que se examinara la posibilidad de establecer un mecanismo para resolver controversias entre Estados Miembros sobre la aplicación de acuerdos relativos a la doble tributación. Otro país opinó que la mejor forma de aumentar la cooperación bilateral era mediante la asistencia técnica, especialmente en la esfera de los acuerdos sobre doble tributación.

42. La mayoría de los países reconocieron la importancia de la labor realizada por el Comité, especialmente en relación con la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación y su contribución al aumento de la cooperación internacional en esas cuestiones, en particular entre países en desarrollo y desarrollados. Un país, sin embargo, opinó que la labor realizada por el Comité de revisión de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación era en muchos aspectos redundante en vista de la labor que ya había realizado el Grupo de Trabajo de la OCDE, que examina cuestiones relacionadas con la Convención modelo de la OCDE sobre doble tributación, por ejemplo, respecto de

---

<sup>11</sup> Los textos completos de las respuestas recibidas se pueden consultar en el sitio web de Financiación para el Desarrollo en [www.un.org/esa/ffd/tax](http://www.un.org/esa/ffd/tax). Se recibirán con agrado otras opiniones de Estados Miembros, que se incluirán en el mismo sitio web.

cuestiones de solución de controversias, intercambio de información, el trato dado a los ingresos procedentes de servicios y el concepto de propiedad efectiva.

43. Hubo acuerdo en que era necesario mejorar la eficacia del Comité, pero hubo opiniones diferentes en cuanto a si el Comité debía o no ser convertido en un órgano intergubernamental. Se expresaron tres puntos de vista amplios: a) el Comité no debía ser convertido pero se debía aumentar su eficacia mejorando sus métodos de trabajo y utilizando plenamente sus estructuras existentes; b) el Comité no debía ser convertido pero se debía proporcionar financiación adicional para sus operaciones; y c) el Comité debía ser convertido y se le debían proporcionar recursos adecuados.

44. Los países que no estuvieron de acuerdo con la conversión del Comité en un órgano intergubernamental citaron en general las dos razones siguientes: a) se corría el peligro de duplicar la labor de otras organizaciones internacionales que trabajaban en la esfera de la cooperación internacional en cuestiones de tributación y existía el peligro concomitante de que se establecieran normas internacionales múltiples y no coherentes en la esfera de la tributación internacional; y b) las necesidades adicionales de recursos, con el riesgo de fragmentar los ya limitados recursos actualmente asignados por los gobiernos a las cuestiones internacionales de tributación.

45. Algunos países señalaron la falta de un análisis de costos-beneficios para la conversión, así como la necesidad de aclarar cuáles eran los elementos específicos del mandato del Comité que no se podían cumplir debido a deficiencias en su estructura actual. Entre otros factores, se mencionaron los siguientes: la posibilidad de interferir en la labor en marcha del actual Comité, especialmente en la revisión de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación, y el peligro de que se impidiera su conclusión satisfactoria.

46. Se expresó la opinión de que un Comité intergubernamental estaría más “politizado” ya que sus miembros representarían a Gobiernos y, por lo tanto, promoverían las opiniones estrechas de sus países respectivos. Esto iría en detrimento del objetivo más importante de encontrar un criterio que fuera equitativo tanto para los países en desarrollo como para los países desarrollados. Algunos países expresaron su preocupación por el hecho de que una decisión de un Comité intergubernamental sería jurídicamente vinculante y podría afectar a la soberanía fiscal de los países.

47. Varios de los que se opusieron a una conversión a un órgano intergubernamental opinaron que antes de considerar la creación del nuevo órgano, habría que hacer todo lo posible por garantizar que el Comité existente y sus subcomités funcionaban de la manera más efectiva posible. Se sugirió que se hicieran más esfuerzos por utilizar plenamente los subcomités y revisar los métodos de trabajo del Comité para asegurar la participación plena de todos los Estados interesados a todos los niveles de su trabajo, lo que podría dar lugar a una mayor aceptación de los resultados producidos por el Comité, abstenerse de elaborar normas y estándares para evitar la duplicación y los conflictos con otros órganos de establecimiento de normas y estándares internacionalmente reconocidos y reforzar la concentración del Comité en el fomento de capacidades y el suministro de asistencia técnica en la esfera de la administración fiscal. Un país consideró que los arreglos actuales del Comité tenían la gran ventaja de que alentaban una participación amplia, más allá de sus miembros, en particular al permitir la asistencia de observadores en los períodos de sesiones anuales del Comité y la inclusión de sus opiniones en su informe.

48. Varios países opinaron que si bien la conversión del Comité no necesariamente daría lugar a un aumento de su eficacia, el aumento de los recursos dedicados a su labor era esencial. Algunos países consideraron que los recursos no adecuados relacionados y no relacionados con puestos de la Secretaría, así como la falta de financiación para la labor de los subcomités y grupos de trabajo, que a menudo daba lugar a la falta de participación de miembros de los países en desarrollo, eran las limitaciones más graves de la labor del Comité. Se recomendó que se proporcionaran recursos para expertos técnicos y consultores adicionales de la Secretaría a fin de prestar apoyo al Comité, así como para la coordinación con otros órganos internacionales que tratan de cuestiones internacionales de tributación. Algunos países reconocieron también la necesidad de aportar fondos adicionales para hacer posible una participación más activa de los países en desarrollo en la labor del Comité y de sus subcomités y grupos de trabajo.

49. Algunos países consideraron que se debía establecer un órgano intergubernamental con personal técnico especializado y un presupuesto mayor. En su carácter de único órgano de cooperación internacional en cuestiones de tributación, con una composición que constituía una representación equilibrada de los países en desarrollo y desarrollados y con las ventajas provenientes de la legitimidad y el poder de convocatoria de las Naciones Unidas, podría jugar un papel fundamental en el fomento del diálogo y la cooperación entre las autoridades nacionales de tributación y en la promoción de la cooperación Sur-Sur. Según los proponentes de la conversión, esto daría al Comité mayor autoridad, consolidaría sus logros y promovería su labor para lograr un tratamiento más eficaz de la relación entre la tributación y el desarrollo. Según algunos países, la cooperación efectiva respecto de algunos de los nuevos desafíos en cuestiones de tributación, como la lucha internacional contra la elusión y la evasión de impuestos, la promoción de la transparencia y el intercambio internacional de información sobre cuestiones de tributación requería los arreglos institucionales propios de un órgano intergubernamental, que permitirían un intercambio más eficaz de las mejores prácticas entre los Estados Miembros. Un órgano intergubernamental estaría también en mejores condiciones de contribuir al logro de los objetivos establecidos en la Cumbre de Seúl del Grupo de los 20, es decir, el apoyo a la elaboración de sistemas nacionales de tributación más eficaces.

50. Un país hizo propuestas específicas sobre la forma en que podría funcionar el órgano intergubernamental. Podría seguir la práctica del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE y contratar expertos y personal para realizar estudios específicos sobre las cuestiones que se plantearan en el Comité y para cumplir su mandato en la esfera de la cooperación técnica.

51. Cinco países describieron detalladamente sus respectivas actividades nacionales y su participación en la cooperación internacional en cuestiones de tributación sobre una base bilateral y multilateral.

52. Además, una organización de la sociedad civil aportó su opinión sobre la cuestión del fortalecimiento de los arreglos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación, incluido el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación. Dijo que el Comité, en su calidad de foro más apropiado para el examen de la cuestión de la cooperación internacional en materia de tributación, debía ser convertido en una comisión intergubernamental dotada de más recursos presupuestarios a fin de que

podiera realizar sus importantes funciones. La misma organización opinó también que el método para seleccionar miembros del Comité debía ser revisado, a fin de dar lugar a la participación de más expertos de países en desarrollo y países con economías en transición.

## **V. Posibles opciones para fortalecer los arreglos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación**

53. Se identificaron las tres opciones siguientes a los fines de reforzar los arreglos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación, incluido el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación:

- a) Reforzar los arreglos existentes dentro de las Naciones Unidas, manteniendo el actual formato del Comité de Expertos;
- b) Convertir el Comité de Expertos en una comisión intergubernamental como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social;
- c) Crear una comisión intergubernamental y mantener el actual Comité de Expertos como un órgano subsidiario de esa Comisión.

A continuación se examinan estas opciones, aprovechando los comentarios hechos por los Estados Miembros, y otro material pertinente.

### **A. Opción 1. Reforzar los arreglos existentes dentro de las Naciones Unidas, manteniendo el actual formato del Comité de Expertos**

54. Con arreglo a esta opción, se mantendrían sin cambios el actual mandato del Comité, sus miembros, su composición, la duración de los mandatos y los métodos de trabajo<sup>12</sup>. En consecuencia, no se crearía ninguna entidad nueva sino que se procuraría utilizar plenamente los arreglos existentes, y mejorar su eficacia, incluidos los métodos de trabajo del Comité.

55. La ventaja principal de esta opción es que permitiría la continuación de la labor en marcha del Comité. Al no necesitarse ajustes o disposiciones de transición, el Comité finalizaría su actualización de 2011 de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación y otra importante labor. El plan de trabajo y la situación de los subcomités y grupos de trabajo tampoco se vería afectada. Ahora bien, esta opción no aborda la cuestión de la profunda necesidad de un órgano realmente mundial e inclusivo de establecimiento de normas para la cooperación internacional en cuestiones de tributación a nivel intergubernamental, que ofreciera a los países en desarrollo la posibilidad de participar plenamente.

56. Habría que consignar recursos adicionales para poder utilizar plenamente los arreglos existentes, específicamente para apoyar: a) los métodos de trabajo del comité, es decir, la labor de sus subcomités y grupos de trabajo; b) las actividades de fomento de la capacidad a que se hace referencia en el actual mandato del

<sup>12</sup> En la sección II.A del presente informe figura una descripción del actual mandato del Comité, sus miembros, su composición, la duración de los mandatos y los métodos de trabajo.

Comité; y c) una mayor coherencia, coordinación y cooperación entre las Naciones Unidas y otras instituciones e iniciativas en la esfera de la cooperación internacional en cuestiones de tributación.

57. Los subcomités y grupos de trabajo han sido esenciales para llevar adelante la labor del Comité<sup>13</sup>. De conformidad con la resolución 2006/48 del Consejo Económico y Social, los subcomités deberían trabajar durante el año utilizando las comunicaciones electrónicas toda vez que fuera posible y, si decidieran que para asegurar su funcionamiento eficiente sería necesario celebrar algunas reuniones en persona, esas reuniones serían financiadas con cargo al fondo fiduciario para la cooperación internacional en cuestiones de tributación que se pide en la misma resolución. A pesar de que se han hecho frecuentes llamamientos solicitando contribuciones, hasta la fecha no se han recibido contribuciones al fondo fiduciario. En promedio, cada subcomité y grupo de trabajo debe reunirse por lo menos una vez al año durante dos días. Sin embargo, debido a la falta de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios, los miembros de los subcomités han tenido que financiar su propia participación o depender del apoyo financiero de sus empleadores. Esto ha hecho que sólo se celebrara una fracción de las reuniones necesarias y que, frecuentemente, no participaran expertos de países en desarrollo, lo cual tiene efectos negativos sobre el avance de la labor del Comité.

58. Los subcomités y grupos de trabajo están compuestos de miembros del Comité y observadores de gobiernos, el sector académico, el sector empresarial, la sociedad civil y organizaciones intergubernamentales con experiencia especial en el campo pertinente. Su experiencia y su voluntad de trabajar en forma gratuita son uno de los recursos más valiosos de que dispone actualmente el Comité. Ahora bien, a fin de utilizar plenamente este recurso, y para asegurar una diversidad suficiente de insumos, se necesita financiación adicional para facilitar su labor.

59. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2006/48, invitó al Comité a que organizara seminarios de capacitación para países en desarrollo y países con economías en transición como parte de la labor necesaria para cumplir su mandato, que incluye la formulación de recomendaciones sobre la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica. Esas actividades debían financiarse con cargo al fondo fiduciario para la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Teniendo en cuenta que, como se indicó más arriba, el fondo fiduciario no ha sido dotado de fondos, la estrategia del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre el desarrollo de la capacidad en la esfera de la tributación debe basarse en los fondos limitados tomados del Programa ordinario de cooperación técnica y de la Cuenta para el Desarrollo. Esta cuantía puede considerarse financiación inicial pero se necesitan más recursos para apoyar el cumplimiento del mandato del Comité en la esfera de la creación de capacidad. El Consejo quizá desee alentar nuevamente a los Estados Miembros a que hagan contribuciones al fondo fiduciario.

60. La labor de creación de capacidad es fundamental para que los países en desarrollo puedan aprovechar los insumos del Comité, como la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación, el Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo y el Manual práctico de las Naciones Unidas sobre precios de transferencia, próximo a aparecer. Por ejemplo, una vez que se haya completado la actualización de 2011 de

---

<sup>13</sup> En la sección III.A del presente informe hay información sobre la labor de los subcomités y grupos de trabajo.

la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación, será necesario realizar seminarios de capacitación en los países en desarrollo para que sus administradores fiscales puedan aprovechar plenamente este nuevo recurso. El Comité se encuentra en una posición ideal para cumplir una importante función en esas actividades de desarrollo de la capacidad debido a sus conocimientos y a su “implicación” en los insumos de las Naciones Unidas mencionados más arriba, pero también debido a la experiencia y las redes de sus miembros. El Comité también está bien situado para ayudar a los países a abordar otros desafíos emergentes, como los relacionados con los impuestos ecológicos, de una manera que favorezca a los pobres.

61. La necesidad de una mayor coherencia, coordinación y cooperación entre las Naciones Unidas y otras instituciones e iniciativas en la esfera de la cooperación internacional en cuestiones de tributación está creciendo exponencialmente debido al mayor interés en la relación entre la tributación y el desarrollo y la emergencia de nuevas instituciones e iniciativas como, por ejemplo, el Foro Mundial sobre transparencia e intercambio de información con fines fiscales de la OCDE, el Grupo de Tareas oficioso sobre tributación y desarrollo de la OCDE y el Plan de Acción plurianual sobre desarrollo del Grupo de los 20. Con frecuencia se solicita la participación de las Naciones Unidas en esos y otros foros, por que se reconoce que sus distintas perspectivas y prioridades son un complemento importante y un insumo a la labor de esos foros. Gracias a su composición universal, la participación de las Naciones Unidas también confiere una legitimidad especial y una pertinencia más amplia a esta labor.

62. También es conveniente, por razones similares, contar con una mayor participación de los países en desarrollo en los foros pertinentes a la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Asimismo, la aparición de numerosas instituciones regionales, como el nuevo African Tax Administration Forum, hace que haya más interés en mejorar el diálogo regional y facilitar la cooperación entre órganos regionales. La Secretaría y el Comité necesitan recursos adicionales para hacer frente a estas crecientes necesidades.

## **B. Opción 2. Convertir el Comité de Expertos en una comisión intergubernamental sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social**

63. Si se convierte al Comité en una comisión intergubernamental, su mandato y sus métodos de trabajo probablemente cambiarán al ampliarse sus funciones. Los miembros ya no serían nombrados por el Secretario General ni actuarían en calidad de expertos, sino que serían elegidos por el Consejo Económico y Social de entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de los organismos especializados sobre la base de una distribución geográfica equitativa. Los Estados elegidos como miembros de la Comisión estarían representados muy probablemente por personas que ocupan puestos clave en las autoridades nacionales de tributación o en los ministerios de finanzas. El mandato de los miembros y los procedimientos para la presentación de informes permanecerían sin cambios<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> En el documento E/2008/INF/3 hay una descripción más amplia de los órganos subsidiarios del Consejo Económico y Social.

64. Esta opción apoya la creación de un órgano mundial inclusivo para la cooperación internacional en cuestiones de tributación, que promovería esta cooperación de una manera justa y equilibrada ofreciendo a los países en desarrollo una participación plena, y que trabajaría con otras entidades activas en esta esfera. Dada su composición universal y su legitimidad, las Naciones Unidas es el foro más apropiado para dar acogida a este órgano. Los modelos y otras recomendaciones elaboradas por este órgano tendrían autoridad y legitimidad universales.

65. La conversión del Comité posiblemente perjudicaría la labor en marcha, especialmente la revisión de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación y el Manual para la negociación de tratados fiscales bilaterales. Para prevenir esta situación, si se acuerda realizar la conversión habría que establecer disposiciones de transición, especialmente para asegurar la terminación satisfactoria de la actualización de 2011 de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre doble tributación. También habría que tener en cuenta la situación de los subcomités cuyo plan de trabajo fuera más allá de 2011, especialmente en el caso del Subcomité sobre Precios de Transferencia – Cuestiones prácticas, que debe completar su labor en 2012.

66. No es posible estimar los recursos necesarios para la conversión sin especificar la composición de la Comisión, los métodos de trabajo, la frecuencia de sus reuniones y otros detalles pertinentes. Si se presentara al Consejo Económico y Social un proyecto de propuesta a este respecto, la Secretaría respondería con una declaración sobre las consecuencias para el presupuesto por programas, de conformidad con el artículo 31 del reglamento del Consejo Económico y Social<sup>15</sup>.

67. Con respecto a la necesidad de los recursos adicionales que se especifican en la opción 1, las necesidades relacionadas con las actividades de creación de capacidad y cooperación con otras instituciones e iniciativas en la esfera tributaria se aplicarían de igual manera en virtud de la opción 2. Las necesidades relacionadas con la labor de los subcomités y grupos de trabajo dependerían de los métodos de trabajo de la nueva Comisión y se especificarían en la declaración sobre las consecuencias para el presupuesto por programas mencionada más arriba.

68. Como consecuencia de su condición de órgano intergubernamental, la Comisión podría preparar proyectos de resolución y de decisión sobre cuestiones de política en nombre del Consejo Económico y Social, e incluirlas en los informes que presentara al Consejo para la adopción de medidas, lo que realzaría el impacto de su labor. Esta modalidad no figura en forma explícita en el mandato del Comité de Expertos. Su informe puede contener recomendaciones al Consejo Económico y Social pero normalmente no en forma de proyectos de resolución. Por ejemplo, en su resolución 2010/33, el Consejo tomó nota con reconocimiento del proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en la lucha contra la evasión de impuestos, aprobado por el Comité, y alentó a los Estados Miembros a que siguieran debatiendo la cuestión en las Naciones Unidas, como medio práctico de fortalecer la cooperación internacional en cuestiones de tributación.

69. El estatuto de órgano intergubernamental daría también más autoridad a los productos del Comité, como la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación, el Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales y el

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, véase E/2010/L.28 respecto de las consecuencias para el presupuesto por programas del proyecto de resolución E/2010/L.10.

Manual práctico de las Naciones Unidas sobre precios de transferencia de próxima aparición. Otra consecuencia de la conversión sería la ampliación de la experiencia de este órgano. Actualmente, los expertos participan en la labor del Comité a título personal y el formato del Comité supone que los individuos son “expertos” en todos los aspectos de la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Al determinar la composición de sus delegaciones, los Estados elegidos como miembros de la Comisión podrían designar a diversos expertos y, de esa forma, utilizar una gama más amplia de experiencia.

70. Cuando formulara sus métodos de trabajo, la Comisión podría decidir qué cantidad de insumos de “expertos” necesitaría y que modalidad utilizaría para obtenerlos. Por ejemplo, podría optar por crear grupos de trabajo de expertos para llevar a cabo algunos aspectos técnicos de su programa de trabajo, como sucede en el caso del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE. Podría también separar los debates más políticos de los más técnicos celebrando, durante su período de sesiones, sesiones de alto nivel sobre cuestiones de política fiscal o de administración tributaria más amplias, como lo hace actualmente, por ejemplo, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y el Foro anual ministerial de la OCDE.

71. En los períodos de sesiones de la comisión intergubernamental podrían participar observadores. Esta apertura e inclusión estarían en consonancia con el reglamento de las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social y podrían estar consagradas en el mandato del nuevo órgano. Además, la comisión podría utilizar modalidades de participación de interesados múltiples para asegurar los insumos y la participación de los Estados Miembros, el sector empresarial, la sociedad civil, las instituciones y redes internacionales y regionales, las comunidades locales y los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas. En la práctica, el actual Comité ha permitido la participación de observadores en sus períodos de sesiones, como parte de su transparencia y voluntad de solicitar insumos y perspectivas de entidades distintas de sus miembros.

### **C. Opción 3. Crear una comisión intergubernamental y mantener el actual Comité de Expertos como un órgano subsidiario de esa comisión.**

72. Esta opción combina las opciones 1 y 2. Se mantendrían sin cambios el actual mandato, composición, miembros, duración de los mandatos y métodos de trabajo, igual que en la opción 1, y se crearía la comisión intergubernamental en la forma descrita en la opción 2. El Comité de Expertos actuaría como un órgano subsidiario de la comisión intergubernamental y su mandato consistiría en proporcionarle asesoramiento de expertos. En virtud de la opción 3, se necesitarían también recursos adicionales, como se especifica en las opciones 1 y 2, en relación con las actividades de creación de capacidad y aumento de la cooperación con otras instituciones e iniciativas en la esfera de la coordinación internacional en cuestiones de tributación.

73. Esta opción sería la más amplia en relación con el objetivo clave de ofrecer a los países en desarrollo la oportunidad de tener una voz efectiva cuando la comunidad internacional decide cuestiones de cooperación en asuntos de tributación, asegurando al mismo tiempo que no se perjudique la importante labor del Comité. Sería la opción más flexible para responder a la necesidad de mejorar la

cooperación internacional en cuestiones de tributación a nivel intergubernamental. Esta opción, por lo tanto, combina las ventajas de la opción 1 y la opción 2. Por ejemplo, como el Comité continuaría su labor técnica y proporcionaría asesoramiento de expertos a la comisión, no habría necesidad de crear grupos de trabajo de expertos para que se ocuparan de la parte técnica del programa de trabajo de la comisión.

74. Por otro lado, es probable que esta opción sería la de mayor índice de recursos, ya que combina la mayoría de los recursos necesarios para las opciones 1 y 2. Como se indicó en relación con la opción 1, a fin de estimar los recursos necesarios, sin embargo, habrá que presentar al Consejo Económico y Social un proyecto de propuesta específico a fin de que la Secretaría pueda preparar una declaración sobre las consecuencias para el presupuesto por programas.

## VI. Conclusiones

75. **Actualmente no hay ninguna entidad con la legitimidad, los recursos y la experiencia en el plano mundial para actuar como único órgano de coordinación de la cooperación internacional en cuestiones de tributación. En la práctica, la idea de establecer un órgano normativo único de ese tipo ha despertado poco interés. A falta de tal entidad, las organizaciones activas en esta esfera deben trabajar juntas para realizar los objetivos comunes de la tributación y el desarrollo en la forma más eficiente, receptiva y participatoria posible.**

76. **Si bien es cierto que cada país es responsable de su propio sistema fiscal, la composición universal y la legitimidad de las Naciones Unidas pueden constituir un catalizador de 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 gran mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas no son miembros de la OCDE ni del Grupo de los 20, las Naciones Unidas pueden cumplir una función fundamental trabajando con éstos y otros foros pertinentes, como las instituciones de Bretton Woods y las asociaciones regionales de administraciones fiscales, para asegurar la participación activa de los países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, en las actividades pertinentes.**

77. **El Consejo Económico y Social quizá desee considerar las tres opciones analizadas más arriba, o cualesquiera otras modalidades, a fin de fortalecer los arreglos institucionales dentro de las Naciones Unidas para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación, incluido el Comité de Expertos. Una contribución importante que podría hacer el Consejo Económico y Social sería lograr que las Naciones Unidas cumplieran una función apropiada en la cooperación internacional en cuestiones de tributación, en términos de su capacidad institucional, para aumentar la movilización de recursos nacionales para el desarrollo. Esto respondería a una oportunidad real, y a una necesidad urgente, de una mayor cooperación internacional en cuestiones de tributación para facilitar el logro, tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo, de su objetivo común de lograr el desarrollo sostenible, especialmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio a más tardar en 2015.**