

# FISCALIDAD Y DESARROLLO. CÓMO LOS PAÍSES EN DESARROLLO NECESITAN DE UN SISTEMA TRIBUTARIO MODERNO Y EFICAZ, Y QUÉ PUEDEN HACER LOS PAÍSES DESARROLLADOS PARA APOYARLOS

**UBALDO GONZÁLEZ DE FRUTOS**

*Inspector de Hacienda del Estado. AEAT*

## **Extracto:**

EN 2010 se celebra el Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión Social. Coincidiendo con este evento, la Presidencia Española de la UE promueve el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente tras la crisis económica y financiera internacional. Para erradicar la pobreza, el Consenso de Monterrey de 2002, ratificado en Doha en 2008, fijó como mecanismo la movilización de los recursos internos de los países en vías de desarrollo (PVD), lo que exige dotarles de sistemas tributarios modernos y eficaces. Es un gran desafío porque las Haciendas de los PVD padecen todos los problemas que aquejan a las Haciendas desarrolladas, junto a otros que son específicos del subdesarrollo. Entre los problemas comunes destaca especialmente la falta de transparencia, lo que ha estimulado el interés para incrementar el diálogo político y la cooperación técnica.

La Presidencia Española quiere crear un marco europeo de Fiscalidad para el Desarrollo para promover el diálogo político internacional, apoyar las reformas fiscales y estrechar la cooperación técnica. En enero de 2010 se celebrará un seminario en Bruselas que anticipa el contenido de una Comunicación de la Comisión al Consejo sobre este asunto que se prevé para marzo. En este artículo se exponen las líneas maestras de esta política, que ha adquirido extraordinaria fuerza en el último año.

**Palabras clave:** impuestos, cooperación técnica, desarrollo, asistencia técnica, reforma fiscal, creación de capacidad y movilización de recursos internos.

# TAXATION AND DEVELOPMENT. WHY DEVELOPING COUNTRIES NEED A MODERN AND EFFICIENT TAX SYSTEM AND WHAT DEVELOPED COUNTRIES CAN DO TO SUPPORT THEM

**UBALDO GONZÁLEZ DE FRUTOS**

*Inspector de Hacienda del Estado. AEAT*

## **Abstract:**

**I**N 2010 we will be celebrating the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion. In this framework, the Spanish Presidency of the EU will strive to fulfil the UN Millennium Development Goals, especially after the international economic and financial crisis. In order to eradicate poverty, the 2002 Monterrey Consensus, as ratified in Doha in 2008, set the goal of helping mobilise internal resources in the developing countries, which means providing them with modern and efficient tax systems. It is a huge challenge because their Treasuries face problems that are common to the ones affecting developed countries, aside of those that are specific to underdevelopment. Among the common problems stands out the lack of transparency, which has spurred interest on political dialogue and technical cooperation.

The Spanish Presidency of the EU wants to develop a common European framework to promote international political dialogue, support tax reform in developing countries and enhance technical cooperation. In January 2010 Brussels will host a seminar in order to pave the way for a communication from the Commission to the council in this matter. This paper analyses the events that have led the extraordinary momentum this policy has gained over the last year.

**Keywords:** taxes, technical cooperation, development, technical assistance, tax reform, capacity building and internal resources mobilizing.

# Sumario

1. Los objetivos del milenio y la movilización de recursos internos.
2. Problemas de las Haciendas de los países en vías de desarrollo.
3. La reforma fiscal como instrumento de lucha contra la pobreza. El papel de las instituciones internacionales.
4. La UE en la reforma fiscal para el desarrollo.

## 1. LOS OBJETIVOS DEL MILENIO Y LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS INTERNOS

Sin democracia no hay respeto a los derechos humanos, pero para que haya gobiernos democráticos tienen que existir instituciones sólidas, y sólo puede crearse una estructura institucional robusta si existen recursos financieros suficientes. La suficiencia financiera es la condición básica, aunque no suficiente, del respeto a los derechos humanos. Disponer de un buen sistema fiscal es clave porque un país sólo será independiente de la ayuda exterior cuando genere suficientes recursos internos. Además, el ejercicio prudente de las potestades impositivas profundiza el contrato social, aumenta la cohesión y la legitimidad del Estado.

La Asamblea General de las Naciones Unidas se reunió en septiembre de 2000 para aprobar la ambiciosa declaración que se conoce como Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) <sup>1</sup> incorporando la novedad de señalar, junto a los grandes principios, objetivos concretos en un plazo determinado. Por ejemplo: «Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo».

Para lograr los ODM era fundamental revisar las fuentes financieras del desarrollo, planteamiento global que se realizó en la Conferencia de Monterrey en 2002. El acuerdo, conocido como el Consenso de Monterrey, se ha visto ratificado hace apenas un año en la Conferencia de Doha (Qatar). Antes de Monterrey se consideraba que la financiación al desarrollo era una cuestión principalmente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y de hecho, los partidos políticos y las ONG se centraron desde el comienzo en subrayar el objetivo de elevar la AOD hasta el 0,7% del PIB mundial. Sin embargo, financiar el desarrollo requiere una solución global que pasa, junto a la AOD, por la inversión exterior directa, las remesas y, sobre todo, la movilización de los recursos internos.

Equilibrar las fuentes financieras externas con la movilización de recursos internos es esencial porque la financiación exterior es menos fiable: según Intermón Oxfam su volatilidad es hasta seis veces superior, y evita el recurso al endeudamiento, que presenta problemas financieros de sostenibilidad a largo plazo. Movilizar recursos internos supone establecer sistemas tributarios modernos, servidos por Administraciones independientes y competentes, prevenir la fuga de capitales, ensanchar las bases tributarias recortando las exenciones, reducir el ámbito de la economía sumergida y gestionar eficazmente los recursos minerales para poder subvenir, en conjunto, a las necesidades financieras de los programas públicos de erradicación de la pobreza.

<sup>1</sup> <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

La Conferencia de Monterrey originó primero un movimiento de reflexión, con estudios por parte de investigadores y de ONG como Tax Justice Networks, que han originado un corpus teórico sobre la buena gobernanza fiscal en los países en vías de desarrollo (PVD). Después, el contexto internacional ha facilitado la transición desde el ámbito académico a la escena política en ámbitos que van desde las Naciones Unidas a la UE, pasando por la OCDE, el G-20 y el G-8.

Efectivamente, ha sido la crisis económica la que, frenando el comercio mundial, reduciendo el precio de las materias primas a la exportación, recortando las asignaciones presupuestarias de los países desarrollados para la AOD, retrayendo la inversión directa y, sobre todo, desarrollando una conciencia clara de los efectos globales de los paraísos fiscales, ha llevado al centro de la acción política una idea tan poderosa como novedosa para la cooperación internacional. Recogiendo este interés, la Comisión y el Parlamento Europeo organizaron una conferencia conjunta el pasado 9 de diciembre bajo el lema «Imposición y desarrollo para luchar contra la pobreza»<sup>2</sup>. El objeto era discutir las políticas necesarias para aumentar los ingresos fiscales en los PVD y desarrollar unas relaciones fiscales más justas y transparentes, y participaron tanto el comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Karel de Gucht, como el de Imposición y Aduanas, László Kovács, la presidenta del Comité de Desarrollo del Parlamento Europeo, Eva Joly, y numerosos expertos académicos y ONG, con el acierto de incluir también ponentes provenientes de los Gobiernos de Mali y Zambia.

Pero la movilización de recursos internos no sólo se enfrenta al problema de Administraciones ineficientes. También es un reto la fuga de capitales desde los PVD. Lógicamente, no existen cifras exactas del flujo de dinero que sale de los PVD, pero la Comisión Noruega sobre Fuga de Capitales en PVD considera que la cifra más creíble está entre 641 y 979 millardos de dólares al año, mientras que el total de fondos que afluyen legalmente se limitó a 571 millardos –en 2006–, según el Banco Mundial. Es decir, incluso en la hipótesis más conservadora, el total de dinero que abandona los países ilegalmente es superior al que entra de manera legal. Los flujos ilegales suponen diez veces el total de la ayuda al desarrollo internacional. Más preocupante es constatar que el flujo de capitales que abandonan los PVD ha crecido entre 2002 y 2006 a un ritmo del 18%. La fuga de capitales tiene dos componentes fundamentales: transferencias por individuos de gran riqueza y envíos por multinacionales. La brecha fiscal que producen los envíos de capital realizadas por las élites de los PVD a paraísos fiscales asciende a 40 millardos de dólares, pero la mayor salida de fondos se debe a las manipulaciones de precios de transferencia realizadas por las multinacionales, según BAKER<sup>3</sup>. El conjunto de los flujos perdidos es muy superior al total de la ayuda internacional al desarrollo, y desde luego excede ampliamente los 35 o 40 millardos que el Banco Mundial estima serían suficientes para cumplir los ODM.

Podemos preguntarnos si la comunidad internacional puede realmente aumentar la movilización de recursos internos. Para contestar a la pregunta quizá sea bueno recordar la iniciativa para el alivio de la deuda a países pobres fuertemente endeudados. Durante los años noventa, muchos países pobres simplemente dejaron de pagar su deuda porque se encontraban prácticamente en quiebra. Las instituciones financieras internacionales decidieron actuar en 1996 y presentaron un programa que condonaba la deu-

<sup>2</sup> «Tax and development to fight against poverty» [http://ec.europa.eu/development/services/events/tax\\_development/td\\_tax\\_development\\_en.htm](http://ec.europa.eu/development/services/events/tax_development/td_tax_development_en.htm)

<sup>3</sup> BAKER, RAYMOND (2006): *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Revive the Free-Market System*. London: John Wiley and Sons.

da a condición de que los gobiernos destinasen cantidades equivalentes a programas de reducción de la pobreza. Como resultado, los países que han llegado al punto de cumplimiento han visto cómo su participación de ingresos sobre el PIB ha subido del 15,75% en 1992 al 20% en 2006. En total, 29 países han obtenido 62 millardos de dólares de reducción y los pagos por intereses de la deuda han descendido, pasando aproximadamente del 4% del PIB en 1999 al 2% en 2005, a la vez que aumentaban los presupuestos nacionales para luchar contra la pobreza en la misma proporción, del 7 al 9% del PIB. Además, existen numerosos ejemplos de reformas fiscales con éxito, tanto en los países desarrollados (Irlanda) como en las economías en transición (Estonia, Georgia, República Checa) o incluso en países en desarrollo (Ghana o Mali, que entre 2002 y 2008 multiplicó por dos los ingresos fiscales).

## 2. PROBLEMAS DE LAS HACIENDAS DE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

En resumen, el problema hacendístico en los PVD es la baja presión fiscal. Frente a una media del 35,9% en la OCDE, la presión fiscal en el África subsahariana es justamente la mitad, el 18%. Es verdad que ha tenido una tendencia ligeramente ascendente, desde un 15% en 1980 al 18% en 2005, pero la subida se debe sobre todo a gravámenes sobre recursos naturales. El resto de tributos aumentó la ratio sobre el PIB en tan sólo un 1% en 25 años. No obstante, no existe homogeneidad entre estos países. Guinea tiene una presión fiscal inferior al 10% mientras Sudáfrica tiene un 25% y Namibia un 30,1%<sup>4</sup>. En Latinoamérica y el Caribe la presión fiscal es similar: el 18,5% del PIB, aunque el aumento en el último cuarto de siglo ha sido mayor, con un crecimiento de 6,5 puntos porcentuales sobre el PIB. También existen acusadas diferencias, con una horquilla que abarca desde Haití, con menos del 10%, a Brasil, que tiene más del 35%. Llamativo es el caso mejicano, donde la presión fiscal descendió en el periodo desde un 12,6% al 11%. Los países asiáticos también tienen una tasa de ingresos impositivos muy modesta, entre el 14 y el 18%, con las notorias excepciones de Japón y Corea del Sur.

En parte eso se debe a la mayor participación de la agricultura en el PIB y, sobre todo, a la «maldición de la abundancia de recursos», dinámica política descrita también como la «paradoja de la abundancia» que se refiere al hecho de que los países ricos en recursos extractivos, minerales o petrolíferos, tienden a registrar un menor crecimiento y desarrollo a largo plazo que otros menos afortunados. Las razones no están claras. Tal vez sea una mezcla del desincentivo a la productividad que sufren el resto de sectores económicos del país, acentuado por la cotización de sus monedas, la volatilidad de los recursos presupuestarios asociada a las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales, el despilfarro gubernativo o la existencia de corrupción, instalada en las propias instituciones. Esta corrupción genera debilidad democrática acentuando el ciclo vicioso porque engendra rechazo al control público.

Entre las causas del bajo nivel impositivo en los PVD merecen también una mención los grupos de presión, sobre todo las multinacionales, que tienen suficiente capacidad económica para negociar con los gobiernos las condiciones en que realizar inversiones, asegurándose vacaciones fiscales,

<sup>4</sup> Cifras presentadas en la Conferencia del Parlamento Europeo sobre Fiscalidad y Desarrollo el 9 de diciembre de 2009. Para referencias bibliográficas, véase la página web de la Conferencia. [http://ec.europa.eu/development/services/events/tax\\_development/index.cfm](http://ec.europa.eu/development/services/events/tax_development/index.cfm)

deducciones aceleradas, y toda una panoplia de mecanismos que resultan en una escasa tributación en la fuente. De ahí que la presión fiscal recaiga sobre los asalariados, quedando las élites económicas fuera del circuito impositivo en virtud del alto número de exenciones o directamente por la economía sumergida.

Especiales retos plantea el problema de los precios de transferencia, porque requiere una formación técnica especializada y herramientas de análisis que normalmente no son alcanzables por estas Administraciones. Raymond BAKER estima que la manipulación de precios asciende anualmente a no menos de 400 millardos de euros, de los cuales una parte importante proviene de los PVD. Especialmente preocupante es esta práctica cuando incide sobre la valoración de los recursos extractivos, pues es una de las fuentes financieras fundamentales de muchos PVD. Al respecto, destaca la Iniciativa de la Transparencia en la Industria Extractiva (EITI), que busca el compromiso con la transparencia en los propios gobiernos de los PVD aplicando estándares mundiales. Para formar parte, el gobierno tiene que formalizar una declaración, comprometerse a trabajar con otros interesados, nombrar un responsable para la puesta en práctica, y elaborar, aprobar y publicar un programa de trabajo con financiación suficiente. Cuando cumplen esos cuatro requisitos se convierten en países candidatos, de los cuales existen ya 29. Luego tienen dos años para ir cumpliendo 19 indicadores en cuatro fases: preparación, publicidad de la información (lo que las empresas pagan al gobierno, ingresos tributarios recibidos por el gobierno, conciliación de asientos y pagos), publicidad y seguimiento. Junto a ella, la iniciativa EITI++ fue adoptada por el Banco Mundial para crear capacidad en los países y canalizar los ingresos del *boom* de materias primas hacia la reducción de la pobreza, el hambre, la malnutrición, el analfabetismo y las enfermedades.

Por añadidura, los años 2000 han evidenciado una caída de los ingresos arancelarios debido a la liberalización del comercio preconizada por las instituciones internacionales, sin que el IVA, un impuesto de gran complejidad técnica y difícil administración, haya sido capaz de llenar la brecha dejada por los aranceles, que en muchas haciendas de los PVD suponían hasta el 40% de los ingresos totales.

### **3. LA REFORMA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA. EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES INTERNACIONALES**

Entonces, ¿qué debe hacer la reforma fiscal en los PVD? En pocas palabras, ensanchar las bases, reducir las exenciones y crear un clima favorable a la inversión, aunque esto último depende en la misma medida de la existencia de instituciones fuertes. El reforzamiento institucional y la transparencia del proceso presupuestario son, por ende, condición *sine qua non* para asegurar el éxito de cualquier reforma, que en todo caso ha de ser complementada con mejoras en la capacitación de la Administración fiscal. Sólo así se conseguirá reducir la economía informal, desarrollar el sector privado y estimular el crecimiento económico.

Los instrumentos a disposición de la comunidad internacional son dos: el diálogo político y la cooperación técnica. El diálogo político es necesario porque, respetando la soberanía de cada país a la hora de fijar su política tributaria, introduce un elemento imprescindible en el mundo global: la

coordinación internacional, tanto en su acepción de mecanismos para evitar la doble imposición como en el más reciente de transparencia y cooperación contra los paraísos fiscales.

La cooperación técnica es, por su lado, necesaria porque la Administración tributaria es una maquinaria compleja. Para los PVD es imprescindible el apoyo para desarrollar plataformas tecnológicas, instrumentos de lucha contra los precios de transferencia, procedimientos aduaneros como reglas de origen o valoración, protección de derechos de propiedad intelectual, etc. Es simplemente más económico importar las soluciones de Administración tributaria que se han experimentado con éxito en los países desarrollados. Tradicionalmente esta cooperación se ha prestado en el modelo norte-sur mediante distintas modalidades (consultoría, proyectos llave en mano, hermanamientos, etc.), pero no pocas veces las reformas han resultado frustradas porque ha faltado el liderazgo del país asistido (*country ownership*). Desde el año 2009 tenemos una nueva iniciativa que quiere superar esto implantando un modelo de colaboración sur-sur. Se trata del Foro Africano de Administración Tributaria (ATAF), que nació fruto de la conferencia celebrada en Pretoria en agosto de 2008 bajo el título «Taxation, State Building and Capacity Development in Africa». Los responsables de las Administraciones tributarias de 39 países africanos decidieron crear este foro como una plataforma para compartir buenas prácticas, articular prioridades desde la óptica africana y construir capacidades en política y Administración. La institución se está construyendo con el apoyo de donantes internacionales (Banco Africano de Desarrollo, Foro de Administración Tributaria de la OCDE y GTZ, la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica), pero su orientación sur-sur representa un paso más en la orientación que ya había adoptado el FMI cuando creó sus Centros Regionales de Asistencia Técnica PFTAC (Pacífico), METAC (Oriente Medio) AFRITACS (África) o CARTAC (Caribe).

La cooperación en política fiscal, por consiguiente, tiene que caminar por una línea delgada porque no hay una solución única, cada país necesita un estudio del sistema existente para proponer reformas que estimulen su potencial. No obstante, algunos denominadores comunes son:

- Mejorar el clima para la inversión empresarial y el comercio.
- Procurar más un ensanchamiento de bases que un incremento de tipos de gravamen.
- Amortiguar la influencia de las multinacionales sobre el proceso político.
- Desarrollar legislación para combatir la transferencia de beneficios mediante precios.
- Coordinación internacional para evitar la competencia *race to the bottom*.
- Aumentar la transparencia internacional del sistema.
- Reducir el número de exenciones personales.

En cuanto toca a la Administración, la prioridad es la creación de capacidad, pues nos encontramos con Administraciones débiles, con pocos recursos tecnológicos y escasa competencia técnica. Prácticamente no existen las Administraciones tributarias locales, menos aún en el medio rural. Las instituciones son frágiles y autoridades y funcionarios a menudo carecen de credibilidad, cuando no son considerados abiertamente corruptos.



Un punto donde los intereses de los países desarrollados y de los PVD confluyen es el problema de los paraísos fiscales. Pensemos simplemente que el 20% de los depósitos en paraísos fiscales realizados anualmente por sujetos de alto poder adquisitivo (unos 40 millardos) proviene de países en desarrollo.

Este fenómeno ha sido contemplado durante muchos años por la comunidad internacional de forma pasiva. Las únicas medidas que se han adoptado han sido de tipo interno: negar la deducibilidad de gastos por operaciones con paraísos fiscales y otras medidas que gravitan sobre los propios residentes. Este punto de vista empezó a cambiar en 1998 cuando la OCDE publicó su primer informe sobre Competencia Fiscal Perniciosa, y ha alcanzado un punto crítico en abril de 2009 cuando la Conferencia del G-20 ha declarado enfáticamente el fin de los paraísos fiscales. Entre medias, diversos organismos internacionales han adoptado políticas para reformar la arquitectura financiera internacional reduciendo la opacidad. Destaca el trabajo de la iniciativa «Centros Financieros Offshore» del FMI, las recomendaciones contra el blanqueo de dinero por el Financial Action Task Force, o más recientemente las del Foro de Estabilidad Financiera (FSF) que culpó de la crisis, al menos en parte, a la falta de transparencia del sistema financiero internacional. Pero es quizás el trabajo del Foro Global de la OCDE el que más ha allanado el camino para declarar extinto el régimen de los paraísos fiscales por parte del G-20. La OCDE empezó por listar los regímenes no cooperativos y poner presión política para que aceptasen los estándares de intercambio de información. Tras una década de trabajo, el Foro Global puede concluir ufano que todos los paraísos fiscales se han comprometido a respetar los estándares de intercambio de información, especialmente a lo largo del último año, porque, en palabras de Jeffrey OWENS, «se ha avanzado más en diez meses que en diez años». Pero el compromiso adquirido para respetar los principios de transparencia en el intercambio de información no es igual al cumplimiento. De entrada, los estándares de la OCDE se refieren sólo a información previo requerimiento, sin incluir los intercambios automáticos. En segundo lugar, el Foro Global entiende que una jurisdicción respeta esencialmente los estándares internacionales cuando ha suscrito 12 acuerdos internacionales con cláusula de intercambio de información. Esta cifra es realmente modesta, y ni siquiera requiere que los 12 países o jurisdicciones sean relevantes en el contexto del que suscribe los acuerdos, pero ha servido para crear un clima político donde otros actores están interviniendo añadiendo presión política.

El más notorio en los últimos meses ha sido el caso de Noruega. El país nórdico, afortunado con la abundancia de petróleo, ha sabido capitalizar su riqueza creando un fondo para el beneficio de los ciudadanos. Con 445 millardos de dólares en activo, el Fondo de Pensiones de Noruega es el segundo fondo soberano del mundo por tamaño. En este contexto, a los noruegos, que presumen de transparencia en la gestión de este fondo, se les planteó un dilema: ¿deberían renunciar al diferencial de rentabilidad que ofrecen los paraísos fiscales? Para resolver esta pregunta se constituyó una comisión que ha publicado un extenso informe en junio de 2009 sobre paraísos fiscales y desarrollo<sup>5</sup>. La respuesta del Gobierno noruego, como cabía esperar, se adhiere a los estándares internacionales de transparencia y recomienda al fondo de pensiones evitar las inversiones opacas.

Pero en materia de paraísos fiscales, el acontecimiento más importante del año 2009 ha sido el anuncio del G-20, que se atrevió a declarar que la era del secreto bancario se había acabado. Sucedió en la reunión de primavera en Londres con ocasión del referendo por el G-20 de los estándares OCDE

<sup>5</sup> [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/tax\\_report.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Utvikling/tax_report.pdf)

de transparencia financiera y económica. Desde el punto de vista del analítico la declaración del G-20 no añadió ninguna novedad, porque se limitó prácticamente a revisar el informe de la OCDE «Towards a Level Playing Field», pero la repercusión mediática fue muy importante. El G-20 reclamó el aumento de la transparencia incluyendo amenaza de sanciones: «Estamos preparados para adoptar acciones contra jurisdicciones no cooperativas, incluyendo los paraísos fiscales, y para desplegar sanciones para proteger las finanzas públicas y los sistemas tributario y financiero. La era del secreto bancario se ha acabado». Este mandato se ha reiterado recientemente en la reunión de Pittsburg.

También ha influido el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas. Este órgano, constituido en 2005, reúne a 15 expertos de PVD más 10 de economías desarrolladas. Su principal aportación en este campo es el Código de Conducta para Cooperar en la Lucha contra la Evasión Fiscal Internacional, documento que todavía no se ha adoptado definitivamente, pero que ya ha tenido un borrador en 2008 y otro el 12 octubre de 2009<sup>6</sup>. El código de conducta es un compromiso político de los Estados miembros de la ONU para luchar contra la evasión fiscal internacional, incluyendo evasión, elusión y planificación fiscal abusiva. La propuesta reconoce los problemas que la evasión fiscal internacional causa a todas las economías, pero sobre todo a los PVD, porque la globalización ha extendido las herramientas de la evasión. El compromiso que se adopte finalmente ha de ser práctico y realista, y trasladar presión moral a los gobiernos que facilitan la evasión fiscal internacional, asegurar que todos se adhieren a estándares de transparencia e intercambio de información y se comprometen a adoptar aplicar el artículo 26 del Modelo de Convenio de las Naciones Unidas, evitar el fraude y cooperar para evitar la evasión fiscal internacional, e invitar a los Gobiernos a aprobar normas sobre transparencia respecto de la información bancaria y la titularidad de personas jurídicas.

#### 4. LA UE EN LA REFORMA FISCAL PARA EL DESARROLLO

En la UE, el país más activo aplicando las conclusiones de la Conferencia de Doha ha sido Alemania, que en marzo de 2009 ha propuesto crear un *international tax compact*, una asociación donde participen conjuntamente gobiernos y sociedad civil, desarrollando propuestas y estándares para cooperar con los PVD en la lucha contra la evasión y elusión fiscal.

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores del 11 de noviembre de 2008: «La UE recuerda que la financiación del desarrollo depende fundamentalmente de la movilización de recursos internos, y se compromete a apoyar la capacitación de las Administraciones fiscales, aduaneras y judiciales». Un poco después, el 28 de abril de 2009, aprobó la declaración «Buena gobernanza en cuestiones fiscales» (COM-2009-201) que siembra las bases para un marco común en las políticas comunitarias basado en cinco principios: transparencia, cooperación interna, intercambio de información, respeto de estándares internacionales, y competencia fiscal constructiva. La declaración aboga por incorporar cláusulas de buena gobernanza fiscal en los tratados de cooperación que establezca la UE, abrir el diálogo político con terceros países sobre buena gobernanza, y negociar cláusulas sobre transparencia e intercambio de información.

<sup>6</sup> <http://www.un.org/esa/ffd/tax/fifthsession/E-C18-2009-CRP2.pdf>

También propone avanzar en el código de conducta de fiscalidad empresarial dentro de las fronteras de la UE, para implantar una *fair tax competition* y cooperar con terceros para aislar a los que realicen malas prácticas. Respecto al exterior, propone estudiar la posibilidad de que la buena gobernanza fiscal sea un criterio de elegibilidad para futuras ayudas financieras. En el mismo sentido, la Comunicación de la Comisión sobre la Iniciativa de las Materias Primas (COM-2008-699) propone ayudar a desarrollar políticas efectivas y sostenibles sobre recursos naturales, evitando la corrupción y el reparto desigual de la riqueza, estimulando la creación de capacidad, y el apoyo a las iniciativas privadas como EITI, EITI++ y la certificación Kimberly. Por último, habría que tener también en cuenta la Comunicación sobre apoyo a los países en desarrollo para salir de la crisis (Conclusiones del Consejo de Relaciones Exteriores de 18 de mayo de 2009), que subraya los esfuerzos de la Comisión para impulsar la movilización de recursos internos. Esta política también está contemplada en el Programa de la Troika de presidencias española, belga y húngara <sup>7</sup>: «La UE reconoce la necesidad de mantener todos los compromisos asumidos en las reuniones de Monterrey y de Doha. Para ello, la UE mantendrá un estrecho control del cumplimiento de los compromisos de AOD formulados en el consenso europeo sobre desarrollo, en especial el compromiso colectivo intermedio de la UE de un importe equivalente al 0,56% de la RNB para 2010. La UE prestará especial atención a las necesidades de los países menos adelantados, al tiempo que mantendrá su respaldo a todos los países en desarrollo, incluyendo tanto los de renta baja como los de renta media, para conseguir un desarrollo más equilibrado a escala mundial.

Así pues, las líneas maestras de la futura comunicación de marzo de 2010 por la Comisión Europea podrían ser éstas:

- 1.<sup>a</sup> Mejora de la eficacia de la acción comunitaria en asistencia al desarrollo tributario, tanto en reforma fiscal como en creación de capacidad. No olvidemos que menos del 1% de los presupuestos de ayuda al desarrollo se destinan a reformas en la Administración fiscal.
- 2.<sup>a</sup> Cooperación con las iniciativas regionales como ATAF, los centros regionales del FMI, y los países que individualmente demanden asistencia.
- 3.<sup>a</sup> Mejor coordinación entre los Estados miembros de la UE y las instituciones financieras internacionales.
- 4.<sup>a</sup> Atención especial al desarrollo de capacidades complejas como precios de transferencia, gravamen de industrias extractivas o tributos locales.
- 5.<sup>a</sup> Apoyo a las iniciativas de los PVD para mejorar sus instituciones de análisis político civil (*think tanks*, ONG, etc.).
- 6.<sup>a</sup> Lucha contra la corrupción a todos los niveles, desde la política nacional a la Administración fiscal. Hay que prestar apoyo financiero a los parlamentos y a las instituciones supremas de control.
- 7.<sup>a</sup> Modernización de las Administraciones fiscales y aduaneras.

<sup>7</sup> <http://eu2010.es/comun/descargas/ProyectoProgramaTrxo-16771.es09.pdf>

- 8.<sup>a</sup> Abrir un diálogo con organizaciones internacionales como ITD (International Tax Dialogue), ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comité de expertos sobre coordinación internacional en materias fiscales) FATF, INTOSAI, etc.
- 9.<sup>a</sup> Promover la inclusión de cláusulas de buena gobernanza en tratados de comercio y en instrumentos de ayuda comunitaria.
- 10.<sup>a</sup> Incrementar la importancia de la gobernanza tributaria en los análisis estratégicos de los países que hace la Agencia Comunitaria de Ayuda Internacional (AIDCO).
- 11.<sup>a</sup> Aumento de la transparencia internacional mediante el diálogo internacional, la cooperación, y el reconocimiento de estándares de transparencia, estándares de lucha contra evasión fiscal y prácticas tributarias desleales o perniciosas.
- 12.<sup>a</sup> Solicitud al International Accounting Standards Board para que implante la exigencia de que las multinacionales incluyan en su memoria un informe «país por país», cualquiera que sea su campo de actividad.

En suma, la movilización de recursos internos como instrumento para superar la pobreza es una política que, como vemos, ha adquirido una fuerza extraordinaria en el último año, con una sucesión de acontecimientos en los principales foros internacionales. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el Ministerio de Economía y Hacienda trabajan en España en estrecha cooperación para lograr un resultado que no defraude las generosas expectativas que han depositado las organizaciones vinculadas al desarrollo, y la sociedad civil en general, sobre un proyecto de crucial importancia en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.