



Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de marzo de 2008
Español
Original: inglés

Período de sesiones de organización de 2008

14 de enero, 5 a 8 de febrero, 29 y 30 de abril de 2008

Tema 2 del programa

Aprobación del programa y otras cuestiones de organización

Informe relativo a la financiación del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación*

Informe del Secretario General

Introducción

1. En su segundo período de sesiones anual, celebrado en noviembre de 2006, el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación examinó asuntos relacionados con la financiación de su labor, incluida la labor de sus subcomités y grupos de trabajo. En el informe que presentó al Consejo Económico y Social, el Comité recomendó un proyecto de resolución, para que lo aprobara el Consejo, en que se pedía que se adoptaran las medidas necesarias a fin de incluir en el presupuesto por programas ordinario de las Naciones Unidas para el bienio 2008-2009 los recursos adicionales necesarios al objeto de sufragar:

[a] La celebración de reuniones en persona de los subcomités y grupos de trabajo, haciendo particular hincapié en asegurar la participación plena y efectiva de los miembros de esos subcomités pertenecientes a países en desarrollo y países de economía en transición, dando prioridad a los subcomités que se ocuparan de los establecimientos permanentes y de la utilización indebida de los convenios fiscales;

[b] La realización de seminarios sobre creación de capacidad en los países en desarrollo y los países de economía en transición.

2. Se preparó una exposición de las consecuencias para el presupuesto por programas de las recomendaciones que figuraban en el informe del Comité para que

* El documento se presentó con retraso debido a que se encargó a fines de 2007 (continuación del período de sesiones sustantivo del Consejo) y requirió prolongadas consultas entre el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la División de Planificación de Programas y Presupuesto.



la examinara el Consejo Económico y Social en la continuación de su período de sesiones sustantivo, que tuvo lugar en octubre de 2007. Habiendo examinado el informe y las recomendaciones del Comité, así como la exposición de las consecuencias presupuestarias, el Consejo, en su resolución 2007/39, pidió al Secretario General que preparara un informe amplio sobre la financiación de la labor del Comité, incluida la de subcomités, en que se tuvieran en cuenta las cuestiones planteadas por el Comité en su segundo período de sesiones, para que lo examinara el Consejo en su período de sesiones de organización de 2008.

Antecedentes

Establecimiento y mandato del Comité

3. En el apartado d) de su resolución 2004/69, el Consejo Económico y Social estableció el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y le encomendó el mandato de:

i) Examinar y actualizar cuando fuera necesario la *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo*¹ y el *Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo*²;

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

iii) Estudiar la forma en que las nuevas cuestiones que fueran surgiendo podían afectar a la cooperación internacional en cuestiones de tributación y elaborar evaluaciones, comentarios y las correspondientes recomendaciones;

iv) Hacer recomendaciones sobre la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo y los países de economía en transición;

v) Prestar especial atención a los países desarrollados y los países de economía en transición al ocuparse de las cuestiones anteriores.

4. El Comité está integrado por 25 miembros designados por los gobiernos, que actúan a título personal. Los miembros son nombrados por el Secretario General, previa notificación del Consejo Económico y Social, para un período de cuatro años y proceden de los ámbitos de la política fiscal y la administración tributaria y son seleccionados de forma que se refleje una distribución geográfica equitativa, y se representen los distintos sistemas fiscales. Los miembros actuales del Comité terminarán su mandato al fin de junio de 2009.

5. El Comité se reúne durante cinco días laborables en Ginebra para celebrar su período de sesiones anual.

6. Hasta el momento, el Comité ha centrado su labor en la actualización de la *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo* (2001), incluidos sus comentarios sobre el texto de la Convención modelo, y el *Manual para la negociación de acuerdos*

¹ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.01.XVI.2 (edición más reciente).

² ST/ESA/PAD/SER.E/37 (edición más reciente). Edición anterior: Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.79.XVI.3.

fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo (2003). Ello obedece a una combinación de dos factores: los limitados recursos de que dispone el Comité y la urgente necesidad de actualizar ambas publicaciones para que reflejen las novedades recientes, como el crecimiento del comercio electrónico y el aumento de la importancia de los servicios contratados a nivel internacional, al igual que cuestiones como la expansión de la planificación tributaria internacional, que tienen repercusiones para el desarrollo.

7. El Comité es el único foro en cuestiones tributarias realmente mundial y funciona de modo cooperativo y centrado en los resultados. Los principales logros de su labor de actualización de la Convención modelo de las Naciones Unidas y el Manual han sido:

a) La conclusión de un importante artículo nuevo (con comentario) sobre la asistencia mutua en el cobro de deudas fiscales para que sea incluido en la versión siguiente de la Convención modelo;

b) La conclusión, en lo sustancial, del comentario revisado del artículo 5, que trata de la “huella” comercial de un establecimiento en un país que es necesaria para que ese país grave los beneficios (“principio del establecimiento permanente”). En las actualizaciones se tienen en cuenta novedades como el crecimiento del comercio electrónico, pero también se aclara el funcionamiento práctico del artículo en los acuerdos fiscales basados en la Convención modelo de las Naciones Unidas;

c) Un enfoque acordado de la aplicación de los acuerdos fiscales a los instrumentos financieros islámicos, al que seguirán modificaciones de la Convención modelo y el Manual;

d) La casi terminación de la labor del subcomité sobre el “uso indebido de los acuerdos fiscales”, que examinó cuestiones como el carácter del uso indebido de los acuerdos fiscales y las respuestas a tal uso así como la relación entre las obligaciones dimanadas de acuerdos fiscales y la legislación nacional de lucha contra el abuso.

8. También se han elaborado documentos iniciales y se han celebrado deliberaciones sobre las cuestiones de la mejora de la solución de controversias en cuestiones impositivas internacionales, la mejora de las disposiciones relativas al intercambio de información (incluso un posible código de conducta contra la evasión fiscal) y la actualización general del Manual y los comentarios.

9. El período de sesiones anual del Comité ha sido también un foro donde las partes en el Diálogo Internacional sobre Fiscalidad (en particular, el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) han recibido observaciones sobre la cuestión de la tributación de los proyectos de desarrollo, es decir, si deben existir exenciones fiscales para esos proyectos.

10. El Comité cuenta con el apoyo de una secretaría técnica pequeña pero entregada a su trabajo que integran un oficial superior de asuntos económicos (P-5) y un oficial de asuntos económicos (P-3). Un funcionario del cuadro de servicios generales presta apoyo de secretaría y administrativo a tiempo parcial. El Jefe de la Subdivisión de Análisis y Formulación de Políticas de la Oficina de Financiación para el Desarrollo (D-1) es el responsable de la supervisión general de la labor y actúa como Secretario del Comité. La secretaría se encarga de la preparación y el

seguimiento de los períodos de sesiones anuales del Comité y las reuniones de sus subcomités y grupos de trabajo entre períodos de sesiones. También prepara los documentos que le solicita el Comité, presta asistencia a los subcomités y grupos de trabajo en la elaboración de documentos para que los examine el Comité, mantiene el enlace con los miembros del Comité y los observadores en relación con las novedades pertinentes para su labor, prepara asesoramiento e informa de la labor del Comité, incluso con otros ámbitos de la Secretaría. Asimismo, hace aportaciones sobre cuestiones tributarias a informes relativos a asuntos de financiación para el desarrollo y organiza reuniones de grupos de expertos, mesas redondas, debates de grupo, seminarios y sesiones de información sobre cuestiones relacionadas con la tributación y el desarrollo, así como actos paralelos a los períodos de sesiones del Consejo Económico y Social.

11. En el presente informe se trata la financiación de dos ámbitos clave de la labor del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, a saber: a) sus métodos de trabajo, concretamente la labor de sus subcomités y grupos de trabajo; y b) las actividades de creación de capacidad, que el Consejo ha invitado al Comité a tratar en apoyo de los países en desarrollo y los países de economía en transición.

A. Métodos de trabajo del Comité

12. En su primer período de sesiones, celebrado en 2005, el Comité acordó crear, según fuera necesario, subcomités especiales para que trabajaran durante todo el año, con la orientación de la Mesa y el apoyo de la secretaría, en la preparación de los temas del programa y la determinación de la documentación de apoyo, incluidas las peticiones de documentos formuladas por los expertos independientes, para su examen en el período ordinario de sesiones del Comité. Los subcomités y grupos de trabajo están integrados por miembros del Comité y expertos independientes con conocimientos especializados en los ámbitos fiscales respectivos.

13. En su resolución 2006/48, el Consejo Económico y Social observó que en el primer período de sesiones se habían creado cuatro subcomités sobre temas sustantivos, a saber: el uso indebido de los acuerdos (anteriormente “abuso de los convenios”), la asistencia mutua en el cobro de deudas fiscales, la definición de establecimiento permanente y el intercambio de información; y dos grupos de trabajo, dedicados al arbitraje tributario internacional y el Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo.

14. En su segundo período de sesiones, celebrado en 2006, el Comité estableció un subcomité nuevo dedicado a la resolución de controversias (que sustituía al antiguo grupo de trabajo sobre arbitraje tributario) y un nuevo grupo de trabajo sobre los instrumentos financieros islámicos, y observó que el subcomité sobre la asistencia mutua en el cobro de deudas fiscales había terminado su labor. En su tercer período de sesiones anual, celebrado en 2007, el Comité estableció un subcomité nuevo sobre instrumentos financieros islámicos (en sustitución del antiguo grupo de trabajo sobre la cuestión) y un grupo de trabajo nuevo sobre cuestiones generales en la revisión de los comentarios (en sustitución del antiguo equipo de tareas sobre la revisión de los comentarios). Cabe señalar que se prevé que los subcomités y grupos de trabajo se reconstruyan a medida que vayan terminando su labor para ocuparse de

otros aspectos de la actualización de la Convención modelo de las Naciones Unidas y se dediquen a otras cuestiones nuevas en materia de cooperación tributaria.

15. Actualmente existen siete subcomités y grupos de trabajo, que se ocupan de las cuestiones siguientes:

- a) Subcomité sobre el uso indebido de los acuerdos;
- b) Subcomité sobre la definición de establecimiento permanente;
- c) Subcomité sobre el intercambio de información, incluido un posible código de conducta sobre cooperación en la lucha contra la evasión fiscal internacional;
- d) Grupo de trabajo sobre la revisión del Manual de las Naciones Unidas para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales;
- e) Subcomité sobre resolución de controversias;
- f) Subcomité sobre el tratamiento de los instrumentos financieros islámicos;
- g) Grupo de trabajo sobre cuestiones generales en la revisión de los comentarios (equipo de tareas que se reconstituyó como grupo de trabajo en el tercer período de sesiones anual del Comité, celebrado en 2007).

16. En su resolución 2006/48, el Consejo Económico y Social reconoció que para que se pudieran examinar en forma permanente las cuestiones relativas al programa, los subcomités debían hacer uso de comunicaciones electrónicas toda vez que fuese posible, pero que para asegurar el funcionamiento eficiente de esos subcomités tal vez debieran celebrar algunas reuniones en persona. El coordinador de los subcomités y los grupos de trabajo sería el encargado de determinar la necesidad de celebrar ese tipo de reuniones. Si bien hasta el momento las comunicaciones electrónicas se han utilizado ampliamente, en el informe más reciente del Comité se refleja su opinión de que ha llegado el momento de celebrar reuniones en persona para ocuparse de algunas de las cuestiones técnicas y conceptos jurídicos más complejos.

17. En 2007 tuvieron lugar dos reuniones de ese tipo de los subcomités sobre el uso indebido de los acuerdos (Beijing, abril de 2007) y sobre establecimientos permanentes (Oslo, junio de 2007)³. Estas reuniones se celebraron debido al claro acuerdo sobre la necesidad de resolver tanto diferencias amplias como otras cuestiones de redacción cuya importancia crítica se puso de relieve en un documento que probablemente los legisladores, administradores, contribuyentes y jueces examinen muy atentamente cuando interpreten disposiciones de acuerdos fiscales basados en la Convención modelo de las Naciones Unidas.

18. Al volver a redactar la Convención modelo de las Naciones Unidas y los comentarios, el Comité depende en gran medida de que los subcomités y grupos de trabajo presenten opciones y redacciones concretas, que el Comité en pleno analiza minuciosamente. Además, el Comité está resuelto a tener lista la nueva redacción de la Convención modelo de las Naciones Unidas y los comentarios para mediados

³ La labor realizada en las reuniones de esos dos subcomités se reseña en los documentos E/C.18/2007/CRP.2, E/C.18/2007/CRP.3 y Corr.1, y E/C.18/2007/CRP.4, que se presentaron en el tercer período de sesiones del Comité de Expertos (véase www.un.org/esa/ffd/tax).

de 2009, antes de que concluya el mandato de sus integrantes actuales, al fin de junio de 2009.

19. La reunión del subcomité sobre el uso indebido de los acuerdos se celebró en Beijing del 4 al 7 de abril de 2007. Asistieron a ella cuatro miembros del subcomité, que contaron con el apoyo de un funcionario de la Secretaría; dos miembros del subcomité no pudieron asistir, mientras que un tercero participó durante una hora por conferencia telefónica. A la reunión del subcomité sobre la definición de establecimiento permanente, que se celebró en Oslo los días 14 y 15 de junio de 2007, asistieron cinco miembros del subcomité, que contaron con el apoyo de un funcionario de la Secretaría; cuatro miembros del subcomité no pudieron participar en ella. La segunda reunión del subcomité sobre cuestiones relativas al establecimiento permanente se celebró del 11 al 13 de febrero de 2008 en Ciudad del Cabo (Sudáfrica); participaron en ella cuatro de los ocho miembros del subcomité, con el apoyo de un funcionario de la Secretaría.

Financiación de los métodos de trabajo del Comité

20. Se ha consignado un monto de 324.600 dólares en la sección 9, Asuntos económicos y sociales, del presupuesto por programas para el bienio 2008-2009 con el fin de sufragar la participación de los miembros del Comité en sus períodos de sesiones anuales, que se celebran en Ginebra. Este monto abarca los pasajes de avión y las dietas de los 25 miembros del Comité. Éstos no reciben honorarios ni ningún otro tipo de retribución por la labor que realizan para las Naciones Unidas.

21. En el presupuesto por programas no se han consignado fondos en relación con las reuniones de los subcomités y grupos de trabajo entre períodos de sesiones. Para sufragar las reuniones celebradas en 2007, los subcomités tuvieron que depender de la buena voluntad de sus miembros y de la financiación proporcionada por los empleadores de éstos para asegurar su participación plena. Ello genera cierto grado de tensión entre la función de los miembros del Comité en cuanto expertos que actúan a título personal y su dependencia del apoyo financiero de sus empleadores. Asimismo, la situación deja en desventaja a los expertos de países en desarrollo, lo cual hace que no participen en las reuniones en persona. Algunos empleadores también ven en la falta de apoyo financiero a estas reuniones una indicación de que no se consideran esenciales para la labor del Comité, pese a la relevancia que éste les ha dado en sus informes. Por lo tanto, el Comité ha pedido una financiación limitada para que las reuniones se celebren con la participación plena de los países en desarrollo y los países de economía en transición, y para asegurar que sus intereses y perspectivas se tomen en cuenta en la preparación de los documentos que pudieran afectar a las normas fiscales internacionales, como se establece en la resolución 2004/69 del Consejo Económico y Social.

22. Los subcomités y grupos de trabajo se reúnen un promedio de dos días para celebrar consultas sobre cuestiones diversas relacionadas con sus ámbitos de actuación y preparar los períodos de sesiones ordinarios del Comité.

23. Sobre esa base, el costo medio por reunión de los seis subcomités y grupos de trabajo a lo largo del bienio se estima en 27.600 dólares, monto que incluye los gastos de viaje y las dietas de sus miembros. Se prevé que durante el bienio se reúnan seis de los siete subcomités y grupos de trabajo, ya que el Grupo de trabajo sobre cuestiones generales en la revisión de los comentarios, de reciente creación, no necesitará celebrar reuniones en persona en ese período. En el futuro, si el

Comité considerara necesario que el Grupo de trabajo celebrara consultas en persona, éste podría reunirse en lugar de otro grupo en un año determinado. A ese respecto, harían falta 35.000 dólares adicionales a lo largo del bienio para sufragar los gastos de viaje y las dietas de un funcionario para que participara en 10 de las 12 reuniones, ya que se prevé que las otras 2 se celebren en Nueva York, donde tiene su sede la secretaría sustantiva. Por lo tanto, durante el bienio haría falta un total de 367.000 dólares para sufragar 12 reuniones de subcomités y grupos de trabajo, según los cálculos que figuran en el documento relativo a las consecuencias para el presupuesto por programas (E/2007/L.16).

24. Al examinar las opciones de financiación de los subcomités y grupos de trabajo del Comité, tal vez el Consejo desee considerar lo siguiente:

a) Proporcionar recursos adicionales con cargo al presupuesto ordinario para las 12 reuniones entre períodos de sesiones de los subcomités y grupos de trabajo del Comité. De ese modo se aseguraría la representación de los países en desarrollo en las reuniones, ya que actualmente esa participación sólo es posible con el patrocinio de terceros.

b) Como alternativa, el Consejo podría considerar la posibilidad de sólo financiar con cargo al presupuesto ordinario un número determinado de reuniones de subcomités y grupos de trabajo entre períodos de sesiones durante el bienio; por ejemplo, un máximo de 10 reuniones (5 por año). De ese modo, el Comité tendría flexibilidad para decidir qué subcomités y grupos de trabajo se reunirían una o dos veces durante el bienio, en función del programa de su período de sesiones siguiente o de las cuestiones sustantivas de que se estuviera ocupando el Comité.

c) Si bien financiar la labor de los subcomités y grupos de trabajo mediante contribuciones voluntarias es una posibilidad, este enfoque plantea problemas importantes. La incertidumbre del nivel de las contribuciones voluntarias dificulta la planificación de las actividades de los diversos subcomités y grupos de trabajo y no garantiza una representación suficiente de los países en desarrollo. Además, las contribuciones voluntarias pueden ir destinadas a subcomités o grupos de trabajo determinados, con lo cual se produciría un progreso desigual entre los diversos subcomités y grupos de trabajo.

B. Actividades de creación de capacidad en apoyo de países en desarrollo y países de economía en transición

25. En su resolución 2006/48, el Consejo invitó también al Comité a que continuara organizando seminarios de capacitación para los países en desarrollo y los países de economía 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. Esta petición se reiteró en el proyecto de resolución propuesto por el Comité en 2006 y en el informe del período de sesiones anual del Comité correspondiente a 2007.

Financiación de actividades de creación de capacidad

26. Como se indicó en la exposición de las consecuencias para el presupuesto por programas (E/2007/L.16) preparada en apoyo del examen del informe relativo al segundo período de sesiones del Comité de Expertos sobre Cooperación

Internacional en Cuestiones de Tributación, harán falta 450.000 dólares en contribuciones voluntarias para realizar al menos cinco seminarios regionales de capacitación durante el bienio 2008-2009 y sufragar los gastos de viaje y las dietas de los participantes en esos seminarios, los formadores y los funcionarios, incluidos otros gastos logísticos relacionados con los seminarios.

27. La recomendación de que se llevaran a cabo estos seminarios de creación de capacidad se ha formulado en los informes de todos los períodos de sesiones del Comité y está en consonancia con su mandato de hacer recomendaciones sobre la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo y los países de economía en transición.

28. Aparte de los ofrecimientos de Estados Miembros para actuar como anfitriones de las actividades de creación de capacidad, la mayoría de esas actividades deberán financiarse mediante contribuciones voluntarias al fondo fiduciario para cuestiones de cooperación tributaria a que se hace referencia en la resolución 2007/39 del Consejo Económico y Social. Pese a las frecuentes peticiones de contribuciones, hasta la fecha no se han comprometido fondos en apoyo de esa actividad. A este respecto, el carácter de las contribuciones voluntarias podría no garantizar el nivel necesario de financiación para asegurar un programa coherente de actividades de creación de capacidad en apoyo de los países en desarrollo y los países de economía en transición. Tal vez, el Consejo desee seguir alentando a los Estados Miembros a que hagan contribuciones al fondo fiduciario.
