



Consejo Económico y Social

Distr. general
29 de febrero de 2012
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2012

Nueva York, 2 a 27 de julio de 2012

Cooperación internacional en cuestiones de tributación

Papel y labor del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación

Informe del Secretario General

Resumen

Presentado de conformidad con la resolución 2011/23 del Consejo Económico y Social, el presente informe examina el papel y la labor del Comité de Expertos relativos a la promoción de la cooperación internacional en cuestiones de tributación, incluidas opciones sobre el fortalecimiento de su labor y su cooperación con los órganos multilaterales competentes y las organizaciones regionales y subregionales pertinentes. Se determinan las deficiencias y carencias en materia de cooperación internacional en cuestiones de tributación y se sugieren posibles medios para que el Comité y las Naciones Unidas contribuyan a resolverlas. El informe analiza los puntos fuertes y débiles de los actuales métodos de trabajo del Comité y proporciona recomendaciones sobre la manera de mejorar más esos puntos fuertes y abordar efectivamente los puntos débiles. También explora oportunidades para crear una mayor sinergia entre la labor de las Naciones Unidas en materia de desarrollo de políticas y creación de capacidad y la realizada por otras organizaciones internacionales y órganos multilaterales.

El presente informe debe leerse junto con el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de los acuerdos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación (E/2011/76).



I. Antecedentes

1. El Consejo Económico y Social, en su resolución 2011/23 relativa al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, solicitó al Secretario General que presentara al Consejo un informe sobre el papel y la labor del Comité relativos a la promoción de la cooperación internacional en cuestiones de tributación, en que se incluyeran opciones sobre el fortalecimiento de la labor del Comité y su cooperación con los órganos multilaterales competentes y las organizaciones regionales y subregionales. En la misma resolución, el Consejo también decidió celebrar en 2012 una reunión de un día de duración junto con la reunión especial de alto nivel del Consejo con las instituciones de Bretton Woods, la Organización Mundial del Comercio y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo para examinar la cooperación internacional en cuestiones de tributación, incluidos los mecanismos institucionales para promover dichas cuestiones. El presente informe se ha preparado en respuesta a esas solicitudes.

2. En la preparación del presente informe se utilizaron las siguientes modalidades: a) un documento de antecedentes preparado por el Profesor Victor van Kommer, del International Bureau of Fiscal Documentation, contratado como consultor por las Naciones Unidas; b) consultas con organizaciones internacionales; y c) consultas con miembros del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación utilizando un cuestionario. Las aportaciones recibidas no se resumen separadamente debido a limitaciones de espacio, pero se reflejan en el análisis del informe. También se han tenido en cuenta las opiniones pertinentes recibidas anteriormente por la secretaría como parte de su apoyo constante al Comité, inclusive de la sociedad civil. En el sitio web del Comité figuran el cuestionario enviado a los miembros del Comité, la respuesta de las organizaciones internacionales que aceptaron que se publicaran sus aportaciones, y el informe del consultor¹.

3. La aprobación de la resolución 2011/23 se produjo tras intensos debates en el Consejo Económico y Social sobre el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de los acuerdos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación² (el informe del Secretario General de 2011). En el informe se examinaban los arreglos institucionales existentes, incluidos los aspectos complementarios de la labor del Comité y la de otras organizaciones internacionales que realizan actividades en materia de cooperación internacional en cuestiones de tributación e incluía las opiniones aportadas por los Estados Miembros. En su análisis, el informe presentaba tres opciones para que el Consejo fortaleciera la capacidad de la Organización para promover la 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 en una comisión intergubernamental como órgano subsidiario del Consejo; y c) crear una comisión intergubernamental y mantener el actual Comité como órgano subsidiario de esa comisión.

¹ Véase <http://www.un.org/esa/ffd/tax>.

² E/2011/76.

4. En el informe se demostraba que con cualquiera de esas tres opciones, independientemente de si se proponía una conversión, serían necesarios recursos adicionales para reforzar los arreglos institucionales para promover la cooperación internacional en cuestiones de tributación. También se expresaba la opinión de que 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, al tiempo que respondería a una necesidad urgente de una mayor cooperación internacional en cuestiones de tributación para facilitar el logro del objetivo común de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a más tardar en 2015.

II. Función de la cooperación internacional en cuestiones de tributación en la financiación para el desarrollo

5. En el pasado decenio, 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, entre ellas el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de 2002³, la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, de 2008⁴, el Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, de 2009⁵ y el documento final de la Reunión Plenaria de Alto Nivel de su sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁶.

6. Se expresaron preocupaciones similares en el informe de 2011 al Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del Grupo de los 20, titulado “Supporting the Development of More Effective Tax Systems”⁷, preparado conjuntamente por las secretarías del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las Naciones Unidas y el Banco Mundial, en consultas con el Foro Africano sobre Administración Tributaria y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

7. El informe del Grupo de los 20 abordaba la manera en que el Grupo podía contribuir a fortalecer un entorno propicio en el que los sistemas tributarios puedan ser lo más eficaces posible para ayudar al desarrollo, inclusive mediante el apoyo a iniciativas de organizaciones internacionales y otras organizaciones que realizan actividades en materia tributaria. En el informe se recomendaba que los países miembros del Grupo:

³ *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), 18 a 22 de marzo de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.02.II.A.7), cap. I, resolución 1, anexo, párrs. 15 y 64.

⁴ Resolución 63/239 de la Asamblea General, anexo, párrs. 16 y 25.

⁵ Resolución 63/303 de la Asamblea General, anexo.

⁶ Resolución 65/1 de la Asamblea General, párr. 78 i).

⁷ Se puede consultar en <http://www.un.org/esa/ffd/tax/IOReport.pdf>.

a) Analizaran los efectos en los países en desarrollo de los principales cambios de sus sistemas tributarios y apoyaran los esfuerzos de esos países para luchar contra la evasión y elusión de impuestos;

b) Compartieran sus medidas para mejorar el análisis del gasto tributario y pidieran a las organizaciones internacionales que desarrollaran un marco para evaluar tratamientos fiscales especiales y desarrollar orientaciones para los países que utilicen incentivos fiscales para atraer inversiones extranjeras directas;

c) Hicieran transparentes sus exenciones sobre los bienes y servicios financiados con cargo a la asistencia oficial para el desarrollo y alentaran a otros donantes para hacer lo mismo;

d) Vincularan los impuestos y los gastos en sus programas de asistencia;

e) Promovieran el Convenio de asistencia administrativa mutua en asuntos fiscales, apoyaran el intercambio espontáneo de información sobre casos de fraude fiscal internacional e incluyeran cláusulas contra la búsqueda de tratados más favorables en los tratados entre los países del Grupo de los 20 y los países en desarrollo;

f) Solicitaran a las organizaciones internacionales que asesoraran a los dirigentes del Grupo de los 20 sobre la manera de aumentar la transparencia en las operaciones de las empresas multinacionales en países en desarrollo, teniendo en cuenta el debate actual sobre la presentación de informes país por país;

g) Alentaran firmemente a las empresas multinacionales a proporcionar la información necesaria y pertinente a los países en desarrollo en los que realizan actividades;

h) Instaran a las organizaciones internacionales y otros donantes a reforzar sus programas para ayudar a los países en desarrollo a aplicar efectivamente normas sobre los precios de transferencia;

i) Alentaran a las organizaciones internacionales a hacer un inventario de los programas de asistencia, mejorar la presentación de informes sobre esos programas y desarrollar plataformas de gestión de los conocimientos;

j) Difundieran sus parámetros de referencia sobre el desempeño y la estructura de sus administraciones tributarias, apoyaran a las organizaciones internacionales y regionales, por ejemplo, el Foro Africano sobre Administración Tributaria, para establecer parámetros de referencia para las administraciones tributarias y elaborar indicadores básicos para supervisar y evaluar las mejoras de capacidad en la administración tributaria y otras esferas relacionadas con los ingresos;

k) Instaran a las organizaciones internacionales y regionales a mejorar la calidad y consistencia de las estadísticas sobre los sistemas fiscales de los países en desarrollo.

8. Si bien está elaborado para responder a una solicitud específica del Grupo de los 20, su informe tiene una pertinencia más amplia al hacer hincapié en las oportunidades para trabajar conjuntamente a fin de asistir de manera más efectiva a los países en desarrollo para que mejoren sus sistemas tributarios con miras a lograr el desarrollo sostenible. A este respecto, se puede considerar un ejemplo de cooperación con éxito a nivel de las secretarías en la esfera de la tributación

internacional, aprovechando los puntos fuertes y las aportaciones especiales de todas las organizaciones participantes pertinentes. La Secretaría de las Naciones Unidas contribuyó activamente al informe, y el presente informe se basa de manera extensiva en esas aportaciones.

III. Colaboración entre las Naciones Unidas y otros órganos multilaterales y aspectos complementarios de esa labor

9. En el informe del Secretario General de 2011² se presenta un panorama de los arreglos institucionales existentes para la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Las actividades de esas entidades multilaterales en la esfera de la tributación internacional se examinan en el informe del consultor y en el informe del Grupo de los 20, así como en el documento preparado para el período de sesiones anual de 2010 del Comité⁸, por lo que no es necesario repetir las aquí.

10. Como se señala en el informe del Grupo de los 20⁹, los estudios existentes sobre las actividades realizadas por organizaciones internacionales en las esferas tributarias son estáticos y se están realizando actividades para desarrollar una base de datos de actividades más dinámica, en el marco del Diálogo Fiscal Internacional. El Diálogo es un arreglo de colaboración en el que participan la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, el FMI, la OCDE, el Grupo del Banco Mundial y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, diseñado para facilitar las conversaciones sobre cuestiones fiscales.

11. Como se menciona en el informe de 2011 del Secretario General, 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.

12. Aunque muchas disposiciones de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación y el Modelo de Convenio de doble imposición de la OCDE se solapan, divergen en muchas esferas importantes, lo que refleja claramente la diferente composición y prioridades de las dos organizaciones. Esas diferencias se relacionan, en particular, con la cuestión de hasta qué punto debe renunciar un país, de conformidad con un tratado fiscal bilateral, a derechos de imposición de los que dispone en virtud del derecho nacional con miras a evitar la doble imposición y alentar las inversiones. La Convención modelo de las Naciones Unidas en general 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. Por tanto, la Convención modelo de las Naciones Unidas normalmente daría a

⁸ Michielse, Geerten y Thuronyi, Victor, "Overview of cooperation on capacity-building on taxation", informe preparado para el sexto período de sesiones del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación (E/C.18/2010/CRP.11, se puede consultar en <http://www.un.org/esa/ffd/tax/sixthsession/OverviewCapacityBldg.pdf>).

⁹ Véase <http://www.un.org/esa/ffd/tax/IOReport.pdf>, págs. 45 y 46.

los países en desarrollo más derechos fiscales sobre los ingresos generados por inversiones extranjeras en esos países.

13. Los países en desarrollo se basan principalmente en la Convención 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, al aprovechar la labor de la OCDE cuando es pertinente para 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.

14. 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, con el manual práctico de las Naciones Unidas sobre precios de transferencia para los países en desarrollo, que se espera finalizar este año. Si bien es consistente con las directrices sobre precios de transferencia de la OCDE, proporciona 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 en esta esfera ha ayudado a fomentar la labor de otras entidades sobre cuestiones similares pero complementarias.

15. Se ha reconocido que los 193 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 otras organizaciones más pequeñas, 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 empresarial, 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 Trabajo del Foro Global de la OCDE sobre intercambio de información en materia tributaria, el Grupo de Tareas oficioso sobre tributación y desarrollo, el Grupo de Tareas oficioso de la OCDE sobre tributación y desarrollo, el Pacto Internacional sobre Impuestos del Gobierno de Alemania y los cursos de capacitación del Instituto del Banco Asiático de Desarrollo. Procura hacerlo en el marco de sus recursos limitados y cuando promueve los objetivos de las Naciones Unidas en esa esfera. Como se señaló anteriormente, la Secretaría de las Naciones Unidas ha contribuido activamente a los aspectos fiscales del Plan de Acción plurianual sobre desarrollo del Grupo de los 20, junto con el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y otras entidades, y se han celebrado conversaciones sobre una participación más activa en el Diálogo Fiscal Internacional. La Secretaría también está dispuesta a prestar asistencia a las empresas y la sociedad civil para examinar la labor de las Naciones Unidas en cuestiones de tributación y la manera en que esos grupos interesados pueden contribuir efectivamente a ella.

IV. Medidas para suplir las carencias y subsanar las deficiencias en la cooperación internacional en cuestiones de tributación

A. Detección de carencias

16. La falta de un órgano realmente mundial e inclusivo de establecimiento de normas para la cooperación internacional en cuestiones de tributación a nivel intergubernamental, que ofrezca a los países en desarrollo la posibilidad de participar plenamente, sigue siendo una carencia fundamental en esta esfera. El Comité desempeña actualmente un papel único en el examen de los aspectos normativos y administrativos de la cooperación internacional en cuestiones de tributación y en la formulación de soluciones centradas en las necesidades y prioridades de los países en desarrollo, labor que puede beneficiar, en última instancia, a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, por su carácter no gubernamental y sus limitados recursos, el Comité no logra llenar del todo esa laguna. Debido a las limitaciones de espacio, en este informe no se examina la posibilidad de llenar ese vacío mediante la conversión del Comité de Expertos en una comisión intergubernamental. Esa posibilidad se estudió en detalle en el informe del Secretario General de 2011, que reflejaba los puntos de vista expresados por los defensores de ambos lados del debate.

17. Los arreglos normativos para la cooperación internacional en cuestiones de tributación existentes no ofrecen a los países en desarrollo un margen suficiente para hacerse oír y participar. La atención que se presta en la Convención modelo de las Naciones Unidas a la preservación de los derechos de tributación de los países que acogen inversiones es una característica excepcional. El Modelo de Convenio de la OCDE tiene algunos elementos similares, pero estos por lo general representan la posición minoritaria dentro de ese órgano y no pueden presentarse con la misma fuerza que en un órgano donde representarían la opinión de la mayoría. El modelo de las Naciones Unidas y la labor relativa a la fijación de precios de transferencia que viene realizando la Organización también reflejan la inquietud por el hecho de que el costo de complejidades excesivas pueda afectar de manera desproporcionada a los países en desarrollo, sobre todo aquellos con administraciones más débiles. Por tanto, los trabajos de la Organización están orientados en particular a buscar soluciones, tal vez no perfectas, pero más sencillas, a los principales problemas en el ámbito de la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Ello incluye la posibilidad de adoptar soluciones de transición en esferas intrínsecamente complejas de la fijación de precios de transferencia.

18. Otra carencia en ese mismo ámbito es la insuficiente participación de los países menos adelantados en los foros de cooperación internacional en cuestiones de tributación. Esos países están muy poco representados en el Comité, situación que está más directamente relacionada con el hecho de que sus gobiernos no presentan candidatos para integrar el Comité. Ello podría obedecer a la falta de financiación para participar en los trabajos del Comité, aparte de los fondos para asistir a su período de sesiones anual de cinco días. Otro motivo podría ser la percepción de que las principales esferas de trabajo del Comité, como los acuerdos fiscales y la fijación de precios de transferencia, no revisten una importancia tan crucial para los países menos adelantados, en su nivel de desarrollo actual, como otras cuestiones

más fundamentales relacionadas con la política y la administración tributarias nacionales.

19. Al examinar las actividades de fomento de la capacidad en materia de cooperación internacional sobre cuestiones tributarias, el Banco Mundial, en su contribución, hizo hincapié en que existían lagunas en la asistencia técnica, investigación y gestión del conocimiento sobre cuestiones tributarias, que, según la institución, se debían a que no había intercambio de información ni colaboración entre los asociados. Desde la perspectiva del Banco, la mejor solución era el diálogo, tanto a través de foros multilaterales como a nivel bilateral, pero, independientemente del foro que se escogiera para ese propósito, era importante comprometerse a trabajar en él a largo plazo, en vista de la proliferación reciente de reuniones y grupos que se ponían en marcha pero no continuaban sus trabajos.

20. El Banco Mundial señaló también que, dado que las necesidades de asistencia técnica en cuestiones tributarias evolucionaban con el tiempo, no había una sola institución que pudiera satisfacerlas todas. Por consiguiente, era importante que todas las organizaciones competentes se mantuvieran activas en sus correspondientes esferas de competencia. Cada institución tenía puntos fuertes y débiles particulares y su asociación con otras le permitía aprovechar las fortalezas y subsanar las debilidades. Como medida práctica, el Banco Mundial recomendó que los principales proveedores de asistencia técnica sobre cuestiones tributarias celebraran reuniones trimestrales por teleconferencia o videoconferencia para examinar sus actividades. Además, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias señaló que la necesidad de mejorar la cooperación se aplicaba no solo a los proyectos que necesitaban fondos o el apoyo técnico de organizaciones internacionales, sino también a la armonización de los métodos de trabajo de esas organizaciones a fin de que, entre otras cosas, pudieran llevar a cabo estudios comparables para distintas regiones y proporcionar asistencia a los países de manera coordinada y utilizando metodologías compatibles.

21. En el informe del consultor se señalaron también algunas deficiencias en la prestación de asistencia técnica a los países en desarrollo en el ámbito de la cooperación internacional en cuestiones de tributación. Cabe citar entre ellas la insuficiente coordinación entre los donantes, que podría dar lugar a la duplicación de esfuerzos o a la formulación de recomendaciones normativas contradictorias para un determinado país. En caso de que existan perspectivas diversas, sería provechoso presentar a ese país varios enfoques u opciones de política. No obstante, según se indica en el informe del consultor, parece dudoso que muchos países en desarrollo tengan capacidad suficiente para analizar las distintas opciones y seleccionar las más adecuadas a sus circunstancias. Otra deficiencia mencionada en el informe radica en que no se hacen un seguimiento y una evaluación suficientes de la asistencia técnica recibida a fin de extraer enseñanzas para actividades futuras. Algunos países receptores sí evalúan sus proyectos de asistencia técnica, pero a menudo no están en condiciones de establecer correctamente indicadores de referencia del éxito o fracaso de un proyecto.

22. Una carencia más concreta, y reconocida con frecuencia, incluso en el informe del Grupo de los 20, es el hecho de que no se suministran datos suficientes para ayudar a los países en desarrollo a fijar normas y administrar las leyes tributarias. Ello se debe en parte a las normas internacionales que exigen una gran cantidad de datos, como por ejemplo las normas ampliamente utilizadas en el ámbito de los

precios de transferencia, en particular la referida a la fijación de precios de plena competencia. Las normas de ese tipo se basan en condiciones de acceso a los datos que pueden ser especialmente difíciles para los países en desarrollo. Como se mencionó en el informe del consultor, contar con datos fiables no solo es importante para recaudar ingresos fiscales, sino también para calcular correctamente el gasto fiscal. Es necesario que las organizaciones internacionales adopten un enfoque de cooperación para ayudar a corregir esos déficits de datos, incluso desarrollando, adquiriendo y aplicando las competencias necesarias para interpretar esos datos.

23. En su respuesta, el Foro Africano sobre Administración Tributaria, si bien se concentró en la región africana, puso de relieve la falta de competencias de muchas administraciones tributarias africanas para luchar contra la evasión y la elusión de impuestos, especialmente ante la complejidad de las transacciones comerciales internacionales. Esas administraciones tributarias también enfrentan dificultades para promover prácticas comerciales y métodos contables transparentes, el intercambio de información tributaria y la cooperación con otros Estados en la aplicación efectiva de convenios y acuerdos fiscales. El Foro considera que mejorar el intercambio de información entre sus miembros por conducto de sus grupos de trabajo sobre intercambio de información y sobre fijación de precios de transferencia contribuiría a resolver ese problema.

24. En el informe del consultor se señalan algunas otras carencias que afectan a las administraciones tributarias, sobre todo a las de los países en desarrollo, con respecto a las cuales se necesita reforzar la cooperación internacional en la prestación de asistencia técnica. Muchas administraciones tributarias carecen de capacidad para comprobar de antemano la aplicabilidad de nuevas disposiciones legislativas antes de su entrada en vigor. Mediante esas comprobaciones, las autoridades tributarias podrían modificar la legislación, dedicar más tiempo para impartir la formación necesaria y hacer ajustes o incluso retirar una ley por completo. En los países en desarrollo también falta capacidad para incorporar en sus acuerdos sobre la doble tributación disposiciones relativas a la prestación de asistencia en la recaudación de impuestos. Dado que incluir disposiciones de ese tipo sería de interés para los países en desarrollo, las organizaciones internacionales podrían considerar la posibilidad de prestar más asistencia técnica en la elaboración de un marco jurídico y la capacitación de personal en esa esfera.

25. Además, según se expone en el informe del consultor, los funcionarios de muchas administraciones tributarias no cuentan con información suficiente para ejecutar las tareas necesarias, que puede incluir información esencial como leyes fiscales nacionales, legislación secundaria conexas, directrices y jurisprudencia, así como información sobre el contexto internacional, como acuerdos fiscales y documentación pertinente a la aplicación e interpretación de la reglamentación tributaria. Esa falta de información pone a la autoridad tributaria en una posición desventajosa con respecto al contribuyente.

26. Otra carencia mencionada en el informe del consultores que con frecuencia no existe un sistema judicial independiente y competente, separado de la administración tributaria, al que los contribuyentes puedan presentar recursos de apelación. La existencia de un sistema judicial independiente es esencial para la buena administración del sistema tributario, pues garantiza a la ciudadanía que el sistema es justo y equitativo y también satisface el deseo del sector empresarial de que haya un entorno fiscal previsible y estable. En la comunidad internacional hay

una relativa falta de interacción con los tribunales y órganos jurisdiccionales tributarios nacionales y a menudo se observa una resistencia a establecer una relación mayor o más oficial entre esos órganos en diferentes países del mundo. Se ha venido prestando mucha asistencia técnica a distintos países para que mejoren la eficacia del poder judicial en general; sin embargo, considerando la valiosa función que tienen los tribunales tributarios desde la perspectiva de todos los interesados en el sistema tributario, es sorprendente que se haya prestado tan poca asistencia para desarrollar tribunales nacionales competentes en materia tributaria. Se debería por tanto prestar más asistencia técnica a los países en desarrollo para que puedan establecer un sistema independiente de tribunales que conozcan de las reclamaciones interpuestas en materia tributaria y para formar jueces que entiendan y apliquen los importantes principios de la tributación. Se deben hacer más esfuerzos por compartir las experiencias en esta esfera.

27. Por último, se están haciendo importantes gestiones para mejorar la cooperación Sur-Sur en el ámbito de la tributación, incluso mediante el proyecto de cooperación Sur-Sur para compartir información sobre prácticas fiscales exitosas¹⁰, emprendido por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otras entidades. Sin embargo, a menudo, como en el caso del proyecto Sur-Sur, la falta de financiación ha impedido que esas iniciativas cumplan sus objetivos. Sigue existiendo una laguna en esta esfera, especialmente a nivel interregional, y el aumento de las relaciones de cooperación puede ser parte de la solución a ese problema.

B. Funciones que pueden desempeñar las Naciones Unidas en la solución de las carencias

28. Las entidades consultadas durante la preparación del presente informe atribuyen gran importancia a la cooperación efectiva entre todas las organizaciones internacionales activas en el ámbito de la tributación internacional, en consonancia con la composición, el mandato y las ventajas comparativas de cada una. Opinan también que las Naciones Unidas, por su composición universal y probada competencia técnica en la esfera de la tributación internacional, están en condiciones de continuar haciendo, por conducto del Comité, un aporte especial e importante en esa esfera, incluso ayudando a suplir algunas de las carencias señaladas más arriba.

29. La OCDE expresó la opinión de que las Naciones Unidas estaban en una posición excepcional para exponer los puntos de vista de los países en desarrollo, en particular los de los países menos adelantados, y que deberían centrar su labor en las necesidades y particularidades de esos países, de manera que sus opiniones pudieran ser tomadas plenamente en cuenta en el debate internacional sobre tributación. Señaló también que la contribución de las Naciones Unidas era de gran utilidad para el debate sobre los impuestos y el desarrollo. Los gobiernos tenían que instituir sistemas tributarios y administraciones tributarias adaptadas a sus propósitos y que contribuyeran al desarrollo de sus países, en particular facilitando el comercio internacional y la inversión con medidas para impedir la doble tributación. La OCDE observó que para lograr ese objetivo era necesario establecer un marco

¹⁰ Véase www.s4tp.org.

tributario internacional coherente, que pudiera ser adaptado a las necesidades de países en distintas etapas de desarrollo.

30. Si bien la asistencia técnica en el ámbito de la administración tributaria suele prestarse a los países menos adelantados a nivel bilateral, por parte de otros países u organizaciones, deben hacerse esfuerzos para asegurar que la labor del Comité sea lo más pertinente posible para esos países, que las actividades que se realicen en el marco del programa ordinario de cooperación técnica en la esfera de la tributación¹¹ incluyan un componente importante dedicado a los países menos adelantados, y que se aliente a estos países a presentar candidatos para integrar el Comité, cuyos nuevos miembros serán seleccionados en 2013.

31. El Foro Africano sobre Administración Tributaria hizo notar el importante papel que desempeñaba el Comité, en su calidad de único órgano del sistema de las Naciones Unidas dedicado a desarrollar instrumentos para ayudar a los países a formular soluciones “autóctonas” para movilizar sus recursos internos, lo que les permitirá reducir su dependencia de la asistencia de los donantes. El Foro señaló que, dada la amplia composición de las Naciones Unidas, el Comité debería ser utilizado como plataforma para llevar adelante debates sobre la cooperación y el desarrollo en materia de tributación en el plano internacional y a la vez implicar a agentes clave de países desarrollados y países en desarrollo, así como a otras organizaciones internacionales. Por la importancia que reviste el Comité, deberían asignársele más recursos y debería ampliarse su alcance para que pudiera participar en actividades de colaboración con el Foro y con otras agrupaciones tributarias regionales en lo que respecta a programas e iniciativas de asistencia técnica. Al referirse a su función de promover y apoyar el fortalecimiento de las administraciones tributarias como un medio de movilizar recursos internos para el desarrollo en la región de África, el Foro afirmó que el Comité podría ayudar de manera significativa a armonizar los programas para países en desarrollo con las iniciativas del Foro a fin de evitar la duplicación.

32. En el informe del consultor se señalaron también algunas esferas en las que el Comité y la secretaría podrían contribuir a suplir las carencias actuales. El Comité podría cumplir una función en la prestación de asistencia técnica por terceros proporcionando una plataforma para examinar todos los aspectos pertinentes de la asistencia técnica en el nivel mundial. Debido a que diversos donantes pueden prestar asistencia técnica simultáneamente a un mismo país, es posible que el país receptor de la asistencia reciba recomendaciones contradictorias. El Comité puede ayudar al país a decidir cuál es la mejor solución, según sus necesidades y etapa de desarrollo. El Comité está en condiciones de cumplir esa tarea pues está integrado por representantes tanto de proveedores como de receptores de asistencia técnica en la esfera tributaria. Además, gracias a su presencia en todo el mundo, las Naciones Unidas constituyen el organismo idóneo para desempeñar un papel clave en la coordinación entre donantes con miras a evitar la duplicación de esfuerzos y las recomendaciones contradictorias que se describen más arriba. Para llevar a cabo esa

¹¹ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales elaboró recientemente su estrategia de fomento de la capacidad en la esfera de la tributación, que dependerá de la asignación de fondos limitados del programa ordinario de cooperación técnica y de la Cuenta para el Desarrollo. Esos fondos podrían considerarse financiación inicial, pero se necesitarán más recursos para apoyar los trabajos del Comité a fin de que pueda cumplir su mandato en ese ámbito.

tarea, las Naciones Unidas tendrían que asistir en calidad de observador a reuniones de agrupaciones regionales de autoridades tributarias.

33. Para aumentar las repercusiones de la asistencia técnica en los países en desarrollo, es importante observar y evaluar los efectos de la ejecución de proyectos específicos. Según el informe del consultor, el Comité podría cumplir una función importante a ese respecto, ayudando a seleccionar proyectos de asistencia técnica ejecutados con éxito que, con algunos ajustes a las circunstancias locales, también podrían ponerse en práctica en otros países en desarrollo. Además, las Naciones Unidas podrían cumplir una importante función en la elaboración de planes de estudio para cursos de formación básica y la redacción de material de capacitación, para formar administradores tributarios de países en desarrollo. Cabría también brindar orientación sobre cómo establecer una academia tributaria y organizar la formación de administradores tributarios en esos países.

34. De manera más específica, en el informe del consultor se señala que, dada la ventaja comparativa de que disfrutan como organización depositaria de la Convención modelo de las Naciones Unidas y del Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo, las Naciones Unidas están en una situación favorable para prestar más asistencia en la creación de capacidad de negociación y aplicación de acuerdos fiscales, y concretamente para la elaboración de una política sobre acuerdos fiscales. Por ejemplo, podrían organizar cursos de capacitación y talleres sobre negociación de acuerdos fiscales, en colaboración con la OCDE u otros asociados como la Oficina Internacional de Documentación Fiscal. La labor que realizan las Naciones Unidas en la elaboración de un manual práctico sobre la fijación de precios de transferencia es sumamente útil, pero debe complementarse con actividades de fomento de la capacidad que permitan a los países en desarrollo tratar debidamente las cuestiones de los precios de transferencia. Esas actividades pueden consistir en prestar asistencia para establecer disposiciones legislativas internas sobre los precios de transferencia, así como para capacitar a los funcionarios de la administración tributaria que se ocupan de las cuestiones de los precios de transferencia y las controversias en esa esfera.

C. Fortalecimiento de la labor del Comité

35. El mandato, número de miembros, composición y duración del mandato del Comité, la frecuencia de sus reuniones y procedimientos de presentación de informes, así como sus métodos de trabajo, figuran en el informe del Secretario General de 2011, por lo que no se repiten en el presente informe.

36. La secretaría hizo un examen de los métodos de trabajo actuales del Comité, teniendo en cuenta las opiniones de los miembros del Comité, con miras a analizar los puntos fuertes y débiles de los métodos de trabajo actuales y hacer recomendaciones sobre cómo potenciar más los puntos fuertes y resolver efectivamente los puntos débiles. Se consideraron dos posibilidades: a) no se dispone de nuevos recursos, y b) se dispone de recursos adicionales.

1. Puntos fuertes de los métodos de trabajo del Comité

37. La mayoría de los miembros del Comité que respondieron al cuestionario consideraron que la función y el mandato del Comité eran lo suficientemente claros

y amplios y el programa de trabajo del Comité en un pasado reciente había abordado de manera adecuada el mandato del Comité, en particular teniendo en cuenta las prioridades y preocupaciones de los países en desarrollo.

38. Todos los miembros acordaron que centrarse en la actualización de la Convención modelo de las Naciones Unidas había sido, acertadamente, una cuestión prioritaria en los dos últimos años, ya que era de importancia fundamental y valor práctico para los negociadores de tratados, en especial los de países en desarrollo. No obstante, algunos consideraron que el examen de la Convención modelo de las Naciones Unidas había consumido gran parte del tiempo del Comité y había dejado poco tiempo para estudiar otras cuestiones.

39. Se consideró que la utilización de subcomités y grupos de trabajo constituidos de manera similar como modalidad principal para realizar la labor del Comité era uno de los principales puntos fuertes de los métodos de trabajo del Comité. Los subcomités y grupos de trabajo están integrados por miembros del Comité y observadores de los gobiernos, el sector académico, el sector empresarial, la sociedad civil y organizaciones internacionales con conocimientos técnicos especializados en el campo pertinente. La experiencia y voluntad de los miembros de los subcomités de trabajar en forma gratuita y conseguir su propia financiación son uno de los recursos más valiosos de que dispone actualmente el Comité.

40. Se consideró que lograr que toda la labor preparatoria se realizara dentro de los subcomités, coordinados por un miembro del Comité, con la participación de observadores que representaban diferentes grupos interesados y opiniones, era una manera eficiente de avanzar en el desempeño del mandato del Comité. Siempre que la composición de un subcomité fuera lo suficientemente diversa como para reflejar plenamente la diferencia de opiniones sobre un tema, la labor del coordinador debería ser llegar a un consenso sobre el tema a nivel del subcomité o presentar explicaciones en los casos en que haya opiniones divergentes que no puedan conciliarse. Esa labor debería dar como resultado la preparación de un documento de posición que pudiera ser aprobado por el Comité sin largos debates durante su período de sesiones anual.

41. En la práctica, el Comité se ha basado mucho en la labor de sus subcomités, especialmente en lo que respecta a la actualización de la Convención modelo de las Naciones Unidas, la revisión del Manual para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo, la elaboración del proyecto de manual práctico sobre precios de transferencia, así como su labor en otras esferas. La mayoría de los miembros del Comité estuvieron de acuerdo en que, teniendo en cuenta los recursos limitados, los subcomités habían sido vitales para finalizar los trabajos, en especial en esferas prioritarias como la actualización de 2011 de la Convención modelo de las Naciones Unidas y los precios de transferencia. A medida que terminan sus mandatos, los subcomités y grupos de trabajo se disuelven. En el sitio web del Comité figura la lista completa de subcomités y grupos de trabajo y la información sobre sus mandatos y programa de trabajo¹².

42. La transparencia e inclusión en la labor del Comité también se consideraron uno de los puntos fuertes de sus métodos de trabajo. El Comité ha permitido la participación de observadores en sus períodos de sesiones a fin de asegurar la

¹² http://www.un.org/esa/ffd/tax/subcomm_wg.htm.

transparencia y mostrar su voluntad de solicitar aportaciones y perspectivas de entidades distintas de sus miembros. Los observadores incluyen representantes de Estados Miembros, incluso los que no están representados en el Comité, así como del sector empresarial, la sociedad civil, las instituciones y redes internacionales y regionales, las comunidades locales y los organismos, fondos y programas competentes de las Naciones Unidas. Los observadores han contribuido activamente a la labor del Comité, no solo durante sus períodos de sesiones anuales, sino también mediante la labor de los subcomités. Muchos miembros del Comité valoran mucho esas contribuciones y consideran que añaden una legitimidad adicional a los productos del Comité.

43. Los esfuerzos para evitar duplicaciones con otros órganos multilaterales, en la medida de lo posible, también se consideran uno de los puntos fuertes de los métodos de trabajo del Comité. Esto es especialmente visible en su labor sobre la actualización de 2011 de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación. La Convención modelo de las Naciones Unidas se basa en el Modelo de Convenio de doble imposición de la OCDE al adoptar su redacción cuando es conforme con los intereses percibidos de los países en desarrollo, y se centra en la explicación de las esferas concretas de divergencia, lo que apoya los intereses, aspiraciones y prioridades de desarrollo de los países en desarrollo en sus tratados de doble imposición con países desarrollados.

44. Teniendo en cuenta los considerables conocimientos técnicos y recursos mucho mayores de la OCDE en esta y otras esferas de su labor, el Comité, antes de realizar ninguna actividad original examina lo que han hecho ya la OCDE y otros foros a fin de evitar diferencias innecesarias que podrían crear dificultades para los administradores y los contribuyentes. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a las normas convenidas internacionalmente. Como ejemplos cabe citar el principio del trato entre iguales y las normas internacionales para el intercambio de información. El Comité, cuando trabajó en la actualización de 2011 de la Convención modelo de las Naciones Unidas, prestó mucha atención a la redacción adoptada para asegurar que no suponía intencionadamente una divergencia con esas normas internacionales, que han adoptado ampliamente los países en desarrollo.

45. Varios miembros del Comité consideran que la condición de órgano experto del Comité y el hecho de que sus miembros participen a título personal, y no representando a sus gobiernos respectivos, también es una ventaja importante. Permite al Comité centrarse en cuestiones prácticas de tributación en lugar de debates políticos más amplios. Algunos miembros creen que el hecho de que los miembros del Comité examinen las cuestiones a título personal en lugar de estar constreñidos por posiciones nacionales o regionales les da la independencia necesaria para lograr una avenencia y un consenso delicado, algo que creen que no sería posible en un entorno más politizado. Además, si no se puede llegar a un consenso, el Comité tiene la flexibilidad de tener en cuenta diversos enfoques. Un ejemplo es la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación, cuyos comentarios pueden incluir varias interpretaciones de una disposición dada que reflejen las diferencias en la práctica de los Estados.

2. Deficiencias y carencias percibidas en los métodos de trabajo del Comité

46. Una cuestión casi universal relacionada con los métodos de trabajo del Comité es el nivel inadecuado de recursos. La falta de financiación para la labor de los

subcomités es un problema importante que da como resultado: a) un número limitado de reuniones presenciales; b) la representación insuficiente de países en desarrollo en los subcomités; c) la participación insuficiente de miembros del Comité en reuniones de los subcomités; d) la percepción en ocasiones de una representación desproporcionada del sector empresarial en algunos subcomités, y en especial en la asistencia a reuniones; y e) la incapacidad de la secretaría de dar apoyo a esas reuniones y prestar un apoyo suficiente a los subcomités en la investigación, la elaboración de documentos de expertos y la redacción de sugerencias.

47. Todos los miembros del Comité que respondieron al cuestionario acordaron que las reuniones presenciales eran necesarias para que su labor fuera efectiva, lo que reflejaba una opinión que a menudo ha expresado el Comité. Consideraban que no era posible cumplir el mandato de los subcomités utilizando solo métodos electrónicos, ya que los progresos reales a menudo dependían de reuniones presenciales en las que se podían debatir plenamente las cuestiones y alcanzar un consenso. Como promedio, cada subcomité y grupo de trabajo debería reunirse por lo menos una vez al año durante dos días laborables. Normalmente, la frecuencia necesaria de las reuniones aumenta con el tiempo, por ejemplo, a medida que va avanzando la labor de un subcomité y hay que examinar cuestiones más intrincadas y controvertidas. Debido a la falta de recursos, los miembros de subcomités han tenido que financiar su propia participación o depender del apoyo financiero de sus empleadores. Esto ha hecho que solo se haya celebrado una pequeña parte de las reuniones necesarias y que frecuentemente no participaran expertos de países en desarrollo, lo que tiene efectos negativos sobre el avance de la labor del Comité.

48. Un ejemplo pertinente es el Subcomité sobre precios de transferencia. Su labor está en la etapa final y existe una gran necesidad de realizar reuniones presenciales a fin de examinar proyectos de capítulos del manual práctico sobre precios de transferencia. El Subcomité celebró una reunión en 2010, dos reuniones en 2011 y celebrará dos reuniones en 2012 en la etapa final de finalización del manual en el periodo anual de sesiones del Comité que se celebrará en octubre de 2012.

49. La mayoría de los miembros del Comité consideran que la representación inadecuada o falta de participación de países en desarrollo en la labor de los subcomités limita su contribución a la labor del Comité. Si los países en desarrollo no participan en las reuniones de subcomités, bien porque no son miembros o porque no pueden financiar los gastos de viaje, es menos probable que el resultado de esas reuniones representen un verdadero consenso y las cuestiones podrían tener que examinarse de nuevo en el período anual de sesiones del Comité, lo que entretecería su labor.

50. La mayoría de los miembros opinan que la presencia limitada de países en desarrollo en la labor de los subcomités se debe a la falta de financiación. Además, se ha hecho la observación conexas de que, debido a que los miembros de los subcomités trabajan gratuitamente y deben financiar sus propios gastos de viaje, esta labor atrae a personas con más medios económicos. Esto no solo da como resultado un desequilibrio en la representación entre países en desarrollo y países desarrollados, sino que hace que en algunos subcomités haya un número desproporcionado de participantes del sector empresarial. Se están tomando medidas para resolver esos desequilibrios, entre ellas usar coordinadores que buscan activamente opiniones equilibradas, celebrar reuniones en la medida de lo posible en

países en desarrollo, y alentar la participación de países en desarrollo en reuniones del Grupo de Expertos, para las que sería posible cierto apoyo financiero para que asistieran. Sin embargo, existen riesgos sistémicos para la integridad de parte de la labor del Comité y el logro de sus objetivos a menos que se logre un apoyo más firme al sistema de subcomités.

51. La mayoría de los miembros del Comité, al tiempo que expresaron satisfacción con el apoyo de la secretaría proporcionado dentro de los recursos actuales, consideraron que era muy inadecuado teniendo en cuenta el alcance de la labor. En particular, afirmaron que se dejaba demasiada responsabilidad a los subcomités en el seguimiento de los progresos de su labor y la preparación de proyectos de informe. También consideraron que la labor de los subcomités y el Comité se beneficiaría de un mayor apoyo analítico y para la elaboración de informes a fin de preparar documentos de antecedentes para el debate.

52. El llamamiento para lograr más apoyo de la secretaría es todavía más comprensible debido al creciente volumen de trabajo del Comité por factores como el aumento del interés en la cooperación internacional en materia de tributación, y el escrutinio sobre esa cuestión, lo que exige actualizaciones más frecuentes de la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación, y un programa de trabajo del Comité adecuadamente ambicioso de conformidad con su mandato. Sin embargo, el aumento de la cooperación con otros organismos, las reuniones informativas y los documentos necesarios, incluidos los recientes informes del Secretario General sobre esas cuestiones solicitados por el Consejo Económico y Social, han reducido todavía más los recursos de la secretaría para prestar apoyo a la labor básica del Comité y los subcomités.

53. Para algunos miembros del Comité es difícil encontrar tiempo para participar plenamente en sus actividades debido a sus grandes responsabilidades profesionales en sus países. Algunos miembros también pensaban que independientemente de la labor de los subcomités, la reunión anual durante cinco días laborables no daba tiempo suficiente para hacer progresos significativos en la ejecución del amplio mandato del Comité.

54. También hay dificultades en la labor del Comité en la esfera de la creación de capacidad. A fin de ejecutar el aspecto de su mandato correspondiente a la creación de capacidad, como figura en la resolución 2004/69 del Consejo Económico y Social, el Comité decidió formar un Subcomité sobre creación de capacidad. A pesar de la falta de recursos, el Subcomité ha podido prestar asistencia concreta a países en desarrollo, en especial mediante la aportación de materiales de capacitación, y en el fomento de la cooperación entre países en desarrollo sobre cuestiones de tributación. Sin embargo, podría contribuir más al desempeño del mandato del Comité si se dispusiera de más recursos para prestar apoyo a su labor.

55. La relación del Comité con los procesos intergubernamentales, a saber, el Consejo Económico y Social, es débil. Esto se debe en parte al calendario y el lugar de celebración de los períodos de sesiones anuales del Comité de Expertos. El Comité se reúne en Ginebra durante la parte principal del período de sesiones de la Asamblea General, lo que hace imposible que la mayoría de los representantes ante el Consejo participe activamente en sus deliberaciones. Además, en el período de sesiones sustantivo del Consejo se tiende a examinar de pasada el informe anual del Comité junto con otros informes no relacionados, y no hay tiempo para una discusión detallada y pocas oportunidades para examinar los instrumentos

internacionales propuestos, entre ellos el código de conducta de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en la lucha contra la evasión de impuestos, que el Comité adjuntó en su informe sobre el quinto período de sesiones¹³ y pidió que el Consejo lo examinara. Una relación más firme entre el Comité y el Consejo daría 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 próximo manual práctico sobre precios de transferencia.

3. Fortalecimiento de la labor del Comité si no se dispone de nuevos recursos

56. La mayoría de los miembros del Comité que respondieron al cuestionario no pudieron hacer sugerencias sobre la manera de aumentar la eficacia de la labor del Comité si no se disponía de nuevos recursos. Expresaron la opinión de que la mayoría de los miembros y el personal de la secretaría estaban trabajando a plena capacidad. Sin embargo, se hicieron algunas sugerencias sobre ajustes de los métodos de trabajo actuales y la mejora de su aplicación.

57. Una sugerencia fue mejorar la gestión del tiempo cuando se prepararan documentos de antecedentes y proyectos para los períodos de sesiones anuales del Comité con miras a tenerlos finalizados dos meses antes del comienzo del período de sesiones a fin de que los miembros del Comité y otros tuvieran tiempo suficiente para estudiarlos. La mayoría de los documentos de antecedentes los preparan los subcomités, y la experiencia de la secretaría es que sería difícil cumplir ese plazo, especialmente ya que la labor se realiza gratuitamente y los miembros tienden a estar muy ocupados con su trabajo cotidiano. Sin embargo, si se dispusiera de recursos, sería útil poder encargar más documentos a expertos sobre cuestiones clave.

58. También se sugirió que el Comité podría mejorar más su disciplina durante sus períodos de sesiones anuales haciendo mayores esfuerzos para mantener sus debates sobre principios y políticas y dejar la labor más detallada a los subcomités, y aplicar de manera más consistente las reglas y procedimientos acordados para guiar el proceso de trabajo en los períodos de sesiones anuales. Sin embargo, es necesario señalar que una cuestión que para algunos miembros es un detalle, para otros podría ser de importancia jurídica fundamental y precisar un debate más minucioso.

59. Si bien se reconocieron las limitaciones del uso de medios electrónicos para la labor de los subcomités, en ausencia de recursos adicionales se sugirió que se explorase la posibilidad de utilizar videoconferencias o teleconferencias. Esto podría estudiarse más detenidamente, e incluso considerar la posibilidad de celebrar reuniones más frecuentes y breves. Sin embargo, no sería factible conseguir instalaciones efectivas de videoconferencias o teleconferencias durante dos o tres días (la duración normal de las reuniones de los subcomités) sin recursos adicionales.

4. Fortalecimiento de la labor del Comité si se dispone de nuevos recursos

60. Todos los miembros del Comité que respondieron al cuestionario estuvieron de acuerdo en que la carencia más urgente que se debería resolver si se lograran recursos adicionales era fortalecer la capacidad de la secretaría para prestar apoyo a

¹³ E/2009/45, anexo.

la labor del Comité y sus subcomités. Concretamente, se mencionó la necesidad de asistencia en dos esferas, a saber: a) la preparación de investigaciones y documentos de antecedentes sobre cuestiones técnicas para que los examinaran los subcomités y el Comité; y b) la prestación de apoyo de la secretaría a los subcomités haciendo un seguimiento de los progresos de su labor, gestionando y evitando los proyectos de documentos y prestando apoyo a sus reuniones. Esto se conseguiría aumentando los recursos relacionados de la secretaría relacionados con el personal y no relacionados con el personal.

61. Al examinar la necesidad de más apoyo para investigaciones, la mayoría de los miembros del Comité preferían las investigaciones internas al considerarlas más imparciales. Consideran que si la secretaría realiza esa labor se aseguraría que esos proyectos de documentos se basan en investigaciones adecuadas, lo que sienta las bases de un producto equilibrado. Otros opinaban que también podrían utilizarse algunos de los recursos adicionales para encargar estudios a expertos independientes. Se ha hecho así recientemente y el resultado se consideró un éxito, aunque se basó en la buena voluntad de expertos que recibieron honorarios por debajo de la tasa de mercado por su asesoramiento relacionado con cuestiones de tributación.

62. En vista de las dificultades para asegurar una representación suficiente de países en desarrollo en los subcomités, se preguntó si se podría financiar al menos la participación de expertos de países en desarrollo con los recursos adicionales a fin de evitar que no participaran por motivos financieros.

63. La mayoría de los miembros del Comité acordaron que también se necesitaban recursos adicionales para mejorar la cooperación y coordinación con otras organizaciones internacionales que se ocupan de la cooperación internacional en cuestiones de tributación a nivel de la secretaría. Se recomendó que la secretaría asistiera a las reuniones de esas organizaciones multilaterales y regionales. Se podría distribuir periódicamente a los miembros del Comité un documento de posición resumido sobre la labor que están haciendo otras organizaciones multilaterales e invitar a sus representantes a compartir sus opiniones.

64. Se reconoció que la labor de creación de capacidad era fundamental para que los países en desarrollo pudieran aprovechar los productos del Comité, como la actualización de 2011 de 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 sobre precios de transferencia que se está elaborando. 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 esos productos de las Naciones Unidas, pero también debido a los conocimientos técnicos y las redes de sus miembros.

65. Varios miembros del Comité consideraron que si se conseguían recursos adicionales, se debería aumentar la frecuencia o la duración de los períodos de sesiones del Comité. Un miembro también sugirió que se aumentara el número de miembros del Comité para que fuera más representativo.

D. Fortalecimiento de la cooperación internacional

66. Como se señaló en el informe del Grupo de los 20, en última instancia cada organización es responsable ante sus propios miembros y el cumplimiento de su mandato tendrá prioridades y cuestiones fundamentales diferentes. De ahí que las iniciativas para lograr una mayor cooperación entre las organizaciones internacionales y regionales en esta esfera deben matizarse por el reconocimiento de que: a) mediante una mayor cooperación, cada organización podrá desempeñar mejor su mandato y aplicar sus ideas, experiencias y credibilidad especiales para beneficiar mejor a los países en desarrollo y desarrollados; y b) procurar evitar duplicaciones de esfuerzos innecesarias no debería privar a los países en desarrollo de la elección entre opiniones y enfoques alternativos a fin de que puedan seleccionar las opciones que mejor atiendan sus prioridades de desarrollo. La elaboración del informe del Grupo de los 20 fue ejemplo de esa cooperación. La cooperación futura deberá centrarse en reducir una duplicación innecesaria. No obstante, es necesario reconocer que proporcionar perspectivas alternativas y mejorar la capacidad de elección entre diversas alternativas representa una necesidad legítima y no una duplicación.

67. Una manera de mejorar la cooperación internacional es que las organizaciones pertinentes celebren más reuniones periódicas, actos y proyectos conjuntos. Esto ayudaría a asegurar que se consideran y debaten las diferencias de criterio, aunque no se erradiquen. Esas reuniones también podrían reducir las diferencias entre los países al asegurar que esas diferencias son transparentes y todas las partes las comprenden plenamente, y ayudaría a centrar la atención en aspectos comunes que en ocasiones se pasan por alto.

68. La experiencia con la colaboración en la preparación del informe del Grupo de los 20 y en otras esferas muestra, sin embargo, que una cooperación efectiva requiere un compromiso significativo de recursos, incluido, en algunos casos, el costo de la participación en persona en actos o reuniones. También existe un costo de oportunidad, ya que hay otros trabajos que se retrasan o no se pueden realizar. No obstante, teniendo en cuenta el pequeño tamaño de la secretaría en la actualidad, cualquier posible ahorro derivado de una mayor eficiencia con la cooperación quedaría absorbido por los recursos necesarios para participar activamente en la relación de cooperación y evaluar sus progresos. Teniendo en cuenta lo limitado de los recursos, es particularmente importante que esa cooperación no se realice a expensas de las actividades básicas de apoyo al Comité.

69. La OCDE, en su respuesta sobre su colaboración con las Naciones Unidas, expresó la esperanza de que proporcionar a las Naciones Unidas un mayor papel en su labor sobre cuestiones de tributación apoyaría también la labor de las Naciones Unidas y sería una manera eficiente de fortalecer la colaboración como resultado de la celebración de más reuniones periódicas y una mayor participación activa entre las dos organizaciones. En las reuniones de las dos secretarías se presentaron varias propuestas concretas, entre ellas otorgar a la Secretaría de las Naciones Unidas la condición de observadora en el Comité de Asuntos Fiscales, pendiente de la aprobación del Consejo de la OCDE, e invitar a las Naciones Unidas a tomar parte en los cursillos que la OCDE imparte a los países miembros y no miembros con su Programa de relaciones mundiales. Por su parte, las Naciones Unidas sugirieron que se realizara un acto conjunto de creación de capacidad de las Naciones Unidas y la OCDE, por ejemplo con el Foro Africano sobre Administración Tributaria en África,

sobre la aplicación práctica de tratados fiscales o precios de transferencia. El programa de un acto de ese tipo se basaría en la Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación y el Modelo de Convenio de doble imposición de la OCDE. Las Naciones Unidas también sugirieron la posibilidad de organizar una reunión conjunta para celebrar un debate abierto y práctico, en beneficio de los países en desarrollo, sobre las diferencias y complementariedades entre la Convención modelo de las Naciones Unidas y el Modelo de Convenio de la OCDE a fin de ayudar a esos países a adoptar las decisiones más informadas cuando negocien y apliquen sus tratados.

70. En sus aportaciones, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE expresaron su apoyo al Diálogo Fiscal Internacional como marco adecuado para la colaboración general entre las organizaciones internacionales. En la actualidad, las Naciones Unidas no son miembro del Diálogo, pero se debería considerar seriamente una invitación para sumarse a él, sujeta a los costos que suponga una participación activa, constructiva y efectiva.

V. Conclusiones

71. **La composición universal de las Naciones Unidas, así como su historia y conocimientos técnicos en la esfera de la tributación internacional, hacen que estén bien situadas para seguir haciendo, por conducto de su Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, una contribución distintiva, práctica y duradera en la esfera de la tributación internacional, que cada vez se considera más una vía fundamental para el desarrollo sostenible. El papel distintivo y único del Comité está bien aceptado. Asimismo, la comunidad internacional aprecia los métodos de trabajo existentes del Comité como medio en general eficiente de cumplir su mandato en el mayor grado posible con los recursos actuales. Si bien es evidente que esos métodos pueden mejorar, existe un amplio acuerdo entre los miembros del Comité y en general de que se necesitan urgentemente recursos adicionales para apoyar su labor y para que pueda desempeñar su mandato. Esos recursos adicionales son necesarios, entre otras cosas, para fortalecer la capacidad de la secretaría de prestar apoyo al Comité y sus subcomités y asegurar que los subcomités son lo suficientemente equilibrados y representativos y pueden cumplir sus mandatos específicos a plena satisfacción del Comité y de los Estados Miembros de las Naciones Unidas.**

72. **Si bien cada país es responsable de su propio sistema fiscal, la composición universal y la legitimidad de las Naciones Unidas pueden catalizar una mayor cooperación internacional en cuestiones de tributación, lo que favorecería tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo. Dado que la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas no son miembros de la OCDE ni del Grupo de los 20, compete a las Naciones Unidas garantizar la participación activa de los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados, en actividades internacionales de cooperación en materia tributaria que en última instancia les beneficiarían. Únicamente si se logra la igualdad de condiciones se podrá considerar verdaderamente global la cooperación en cuestiones de tributación. Ahora parece ser el momento en el que la aplicación adecuada de recursos podría hacer que ese objetivo esté al alcance.**

73. A tal fin, la labor de las Naciones Unidas en cuestiones de tributación se debería centrar en proporcionar un papel de liderazgo en esferas en las que existan carencias, inclusive en lo que respecta a la voz y la participación de los países en desarrollo, y la Organización está en una situación especialmente idónea para abordar esa cuestión. Ese papel de liderazgo se lograría trabajando en cooperación con otros, reconociendo al mismo tiempo sus funciones específicas y la relación entre esas funciones y la de las Naciones Unidas. La organización de actos conjuntos y reuniones más periódicas, centradas y prácticas con otras organizaciones forma parte esencial de esa cooperación. Esa mejor cooperación también requiere fondos adicionales para que sea sostenible, y para que no se pierda el impulso, el Consejo Económico y Social podría considerar medios para ayudar a que se atiendan esas necesidades de recursos adicionales del Comité, en particular, instando a los Estados Miembros a que contribuyan al Fondo fiduciario para la cooperación internacional en cuestiones de tributación.
