



Asamblea General

Distr. general
17 de julio de 2023
Español
Original: inglés

Septuagésimo octavo período de sesiones

Tema 17 f) del programa provisional*

Cuestiones de política macroeconómica: promoción de la cooperación internacional para luchar contra los flujos financieros ilícitos y fortalecer las buenas prácticas en materia de restitución de activos con miras a fomentar el desarrollo sostenible

Coordinación y cooperación internacionales para combatir los flujos financieros ilícitos

Informe del Secretario General

Resumen

En este informe, presentado en cumplimiento de la resolución [77/154](#) de la Asamblea General, se ofrece un panorama general de los progresos realizados para combatir los flujos financieros ilícitos, así como recomendaciones para reforzar la coordinación internacional. En el informe, el Secretario General subraya la importancia de abordar los flujos financieros ilícitos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El informe señala el acceso a los datos y su uso como retos fundamentales para los países, ya que es necesario ampliar el acceso de las autoridades nacionales a la información, respetando al mismo tiempo la privacidad y los derechos. Se requiere una coordinación eficaz en todos los ámbitos políticos, tanto a nivel nacional como internacional.

* [A/77/150](#).



I. Introducción

1. En la resolución [77/154](#) de la Asamblea General, los Estados Miembros reconocieron que la lucha contra los flujos financieros ilícitos supone un desafío fundamental de desarrollo, y establecieron una serie de compromisos para luchar contra los flujos financieros ilícitos y fortalecer las buenas prácticas en materia de restitución de activos con miras a fomentar el desarrollo sostenible, incluidos los esfuerzos para frenar la evasión de impuestos, la elusión fiscal, la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios; combatir la corrupción y la delincuencia organizada transnacional; y fortalecer la recuperación y restitución de activos robados en apoyo del desarrollo sostenible. La Asamblea General también expresó su compromiso de respaldar la integridad financiera para el desarrollo sostenible. El presente informe se elaboró en cumplimiento del mandato de proporcionar información sobre los avances realizados en la lucha contra los flujos financieros ilícitos y la aplicación de la recuperación y restitución de activos sobre la base de los mecanismos existentes, y elaborar medidas para reforzar la coordinación internacional.

2. Al suscribir tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como la Agenda de Acción de Addis Abeba, los Estados Miembros se comprometieron a acabar con los flujos financieros ilícitos. El Objetivo 16 de la Agenda 2030 incluye la meta de reducir significativamente los flujos financieros ilícitos. En la Agenda de Acción de Addis Abeba, que proporciona los medios de implementación de la Agenda 2030, figura entre otros el compromiso de eliminar los flujos financieros ilícitos en el ámbito de acción de los recursos públicos a nivel nacional, y propone varias medidas en el plano nacional e internacional para acabar con esos flujos. Por sí solos, los países no pueden eliminar efectivamente los flujos financieros ilícitos; dado su carácter transfronterizo, es preciso cooperar y coordinarse.

3. Aunque son varios los convenios jurídicos multilaterales y marcos normativos internacionales que prevén compromisos para combatir los flujos financieros ilícitos, existen lagunas, solapamientos y fragmentación. También hay deficiencias y puntos débiles en la aplicación. Sigue habiendo una gran distancia entre los sistemas actuales y un mundo caracterizado por la integridad financiera. Medios de comunicación del mundo entero siguen destapando casos de corrupción nacional, escándalos por fraude fiscal y fallos globales en los reglamentos y controles relativos a la integridad financiera.

4. En diciembre de 2022, la Asamblea General también aprobó por consenso una resolución sobre la promoción en las Naciones Unidas de la cooperación internacional inclusiva y eficaz en cuestiones de tributación (resolución [77/244](#)). Como se expone más adelante, la cooperación internacional en cuestiones de tributación es fundamental para combatir los flujos financieros ilícitos relacionados con la fiscalidad. Durante el próximo período de sesiones de la Asamblea General, los debates intergubernamentales sobre maneras de fortalecer la inclusividad y la eficacia de la cooperación internacional en cuestiones de tributación se basarán en un informe exhaustivo del Secretario General.

5. Se han hecho avances en la lucha contra los flujos financieros ilícitos. Se ha mejorado la transparencia fiscal internacional, la Asamblea General celebró su primer período extraordinario de sesiones sobre la lucha contra la corrupción, y la recuperación y la restitución de activos se han acelerado. También se ha progresado considerablemente en la medición y estimación del valor y el volumen de los flujos financieros ilícitos.

6. A pesar de estos progresos, todavía queda mucho por hacer para cumplir el compromiso contraído por los Estados Miembros de eliminar los flujos financieros

ilícitos. Uno de los retos fundamentales es mejorar los datos, así como el acceso a ellos y su uso. La información permite a las autoridades aplicar mejor la ley y debe ser preciso que el acceso a ella sea más amplio, respetando al mismo tiempo el derecho a la privacidad. Es necesario mejorar la cooperación y la coordinación entre los distintos marcos de integridad financiera y entre los países.

II. Lucha contra los flujos financieros ilícitos relacionados con el producto del delito y la corrupción

7. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el único instrumento universal jurídicamente vinculante para luchar contra todo tipo de corrupción en los sectores público y privado. Las 189 partes en la Convención incluyen 184 Estados Miembros y cinco jurisdicciones. Otras nueve jurisdicciones están abarcadas por extensión territorial, según lo notificado por los Estados Miembros que son partes en la Convención, mientras que dos Estados Miembros adicionales han firmado la Convención pero aún no la han ratificado. El texto se complementa con una serie de convenios regionales e interregionales contra la corrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional también contempla compromisos relevantes en lo que respecta a la transferencia del producto del delito. La Convención cuenta con 193 partes, incluidos 187 Estados Miembros y cuatro jurisdicciones. Otras 13 jurisdicciones están abarcadas por expansión territorial, mientras que dos Estados Miembros adicionales han firmado la Convención pero aún no la han ratificado.

Lucha contra la corrupción

8. Los Estados Miembros han reconocido que la prevención y la lucha contra la corrupción y los flujos financieros ilícitos, y la recuperación y la restitución de los activos decomisados pueden contribuir a la movilización efectiva de recursos para la erradicación de la pobreza, al desarrollo sostenible y al disfrute de todos los derechos humanos. Además, los Estados han reconocido que una comunicación y una cooperación eficaces y oportunas entre las autoridades competentes también pueden contribuir a los esfuerzos para prevenir y frenar los flujos financieros ilícitos derivados de la corrupción.

9. La Convención contra la Corrupción establece varios requisitos para que los Estados aborden la integridad financiera y el producto del delito. Los avances logrados por los países en el cumplimiento de estos compromisos se evalúan en el marco del mecanismo de examen entre pares de la Convención proporciona un punto de partida para los debates entre los Estados y entre los países y otros actores sobre las medidas contra la corrupción. El primer ciclo de examen, que arrancó en 2010, abarcó los capítulos III (Penalización y aplicación de la ley) y IV (“Cooperación internacional”) de la Convención. En su resumen sobre el estado de la aplicación, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) señaló que en muchos países quedaban varias cuestiones importantes pendientes de resolver en materia de penalización, incluidas las relativas a la aplicación inadecuada de las medidas que son obligatorias en virtud de la Convención. También se observaron importantes lagunas y problemas en el ámbito de la cooperación internacional, la mayoría de los cuales eran de carácter operacional.

10. El segundo ciclo de examen comenzó en 2016 y abarca los capítulos II (Medidas preventivas) y V (Recuperación de activos) de la Convención. En los 72 exámenes realizados hasta la fecha, se encontraron con mayor frecuencia problemas en el capítulo II, en relación con el sector público (artículo 7), seguidos de cerca por los

relacionados con los códigos de conducta de los funcionarios públicos (artículo 8), en relación con los cuales es necesario intensificar los esfuerzos para reforzar la integridad y garantizar un servicio público resistente a la corrupción, incluso mediante mecanismos eficaces para prevenir o regular los conflictos de intereses. La prevención de la implicación del sector privado en la corrupción también sigue siendo un problema importante (artículo 12), y se siguen detectando lagunas en los regímenes nacionales de prevención del blanqueo de dinero (artículo 14) (véase [CAC/COSP/IRG/2023/5](#)).

Recuperación y restitución de activos

11. La repatriación del producto de la corrupción mediante la recuperación de activos puede tener un efecto notable en el desarrollo. Primero, porque puede dar lugar a una importante movilización de recursos para financiar el desarrollo sostenible. Segundo, porque la recuperación efectiva de activos puede ser una herramienta útil para impedir los flujos financieros ilícitos.

12. En cuanto a la aplicación del capítulo V sobre la recuperación de activos, en los 72 exámenes realizados hasta la fecha, el artículo 52, relativo a la prevención y la detección de transferencias del producto del delito, sigue siendo la disposición en relación con la cual se formula el mayor número de recomendaciones, ya que 58 países han recibido recomendaciones de mejora en ese ámbito (véase [CAC/COSP/IRG/2022/8](#)). También se plantearon problemas en relación con la restitución y disposición de activos, lo que muestra la tendencia a una escasa aplicación a nivel nacional de los mecanismos de restitución previstos en el artículo 57, y 49 países recibieron recomendaciones a ese respecto (véase [CAC/COSP/IRG/2022/7](#)). Muchas recomendaciones también se referían a marcos insuficientes para la recuperación de activos mediante la ejecución directa de decomisos con o sin condena, así como a mecanismos insuficientes para la preservación de los bienes a efectos de decomiso (artículos 54 y 55), respecto de los cuales 41 países recibieron recomendaciones. En cambio, fueron muy pocos los países que obtuvieron reconocimiento por haber adoptado buenas prácticas en relación con el artículo 57: solo cinco Estados empleaban buenas prácticas para restituir y enajenar activos confiscados (como el uso de un fondo de indemnización para las víctimas) y solo cuatro Estados las utilizaban para concertar acuerdos bilaterales y multilaterales para la recuperación de activos (véase [CAC/COSP/IRG/2022/CRP.6](#)).

13. En respuesta a las solicitudes¹ de los Estados Miembros, la UNODC llevó a cabo un proceso de recopilación de datos con el objetivo de ampliar los conocimientos sobre los volúmenes de activos congelados, incautados, confiscados y restituidos en relación con delitos de corrupción, más allá de los datos publicados en 2021. Los resultados relativos a 44 Estados y 140 casos, que no son exhaustivos, ponen en tela de juicio varias hipótesis comúnmente aceptadas. Los datos indican que el número total de países que están participando en la recuperación de activos internacionales ha aumentado y que los esfuerzos para rastrear y retener los activos robados a través de las fronteras se han hecho mucho más comunes, con un marcado aumento de los casos de restituciones completadas de activos derivados de la corrupción entre 2017 y 2021. En este período se notificaron restituciones por valor de más de 2.300 millones de dólares, en comparación con algo menos de 1.400 millones en el período de 2010 a 2016 (véase [CAC/COSP/WG.2/2022/3](#)). Además, los resultados indican una diversificación de los países de destino del producto de la corrupción, incluidos 28 países o jurisdicciones de destino diferentes que participan en la cooperación internacional para la retención y la restitución del producto de la corrupción.

¹ Resolución 9/2 de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la resolución 77/154 de la Asamblea General, párr. 20.

14. Los Estados señalaron dos obstáculos principales para llevar a cabo con éxito una recuperación de activos internacionales en el marco de la Convención contra la Corrupción: a) las denegaciones de asistencia judicial recíproca no receptivas o excesivamente amplias por parte del país de localización de los activos; y b) las dificultades para identificar y verificar la propiedad efectiva de los presuntos ingresos procedentes de la corrupción. Sigue siendo muy necesario mejorar la eficiencia del proceso de asistencia judicial internacional y aumentar la eficacia de la cooperación oficiosa antes de emprender cualquier proceso de asistencia judicial internacional. El segundo obstáculo confirma que la falta de transparencia respecto de la propiedad efectiva es un impedimento importante para la recuperación de activos (véase más adelante información detallada sobre la transparencia de la propiedad efectiva). Algunas jurisdicciones no permiten la confiscación de bienes sin que medie una condena. En el caso de las jurisdicciones de ese tipo, éste es el obstáculo para la recuperación de activos que se señala con más frecuencia. El creciente uso e interés por la confiscación sin que medie condena en casos transfronterizos de recuperación de activos demuestra la importancia de que los Estados adopten este instrumento.

15. La UNODC seguirá procurando compilar información sobre casos de restitución de activos relacionados con delitos de corrupción y pondrá esta información a disposición del público, por ejemplo, a través de la base de datos “Asset Recovery Watch” del sitio web de la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR). La exhaustividad y exactitud de los datos compilados y de los análisis se basan principalmente en la información compartida por los Estados Miembros. Varios Estados han destacado la ausencia de bases de datos centralizadas que contengan información sobre la recuperación de activos, lo cual ha dado lugar a la recopilación manual de datos. Lo anterior pone de relieve la importancia de implantar sistemas centralizados de recopilación de datos más eficientes a nivel nacional. Estos sistemas y bases de datos informáticos deben registrar los activos embargados, incautados, decomisados y restituidos, en consonancia con la directriz 13 del proyecto revisado de directrices no vinculantes para administrar bienes embargados, incautados y decomisados ([CAC/COSP/2019/16](#)). La mayor posibilidad de recibir datos con periodicidad anual sobre los avances registrados animará a los Gobiernos a cumplir sus obligaciones y ayudará a generar confianza entre los países.

16. Mientras que la Convención contra la Corrupción prevé la restitución del producto de la corrupción, existe una laguna en el marco jurídico internacional en lo que respecta a la recuperación de activos relacionados con otros tipos de flujos financieros ilícitos. En un documento técnico de las Naciones Unidas de 2022, coordinado por la Comisión Económica para África, se propuso el establecimiento de un marco mundial holístico y coordinado para la recuperación de activos con el fin de abordar la recuperación de activos perdidos a través del más amplio espectro de flujos financieros ilícitos. El documento técnico presenta un inventario de los instrumentos y marcos mundiales y regionales y hace balance de los nuevos avances e iniciativas.

17. Sobre la base de una solicitud formulada en la resolución [46/11](#) del Consejo de Derechos Humanos, en diciembre de 2022, la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, presentó al Consejo un proyecto de directrices prácticas para una recuperación de activos eficiente, que constituye un proyecto de 13 directrices prácticas no vinculantes sobre los derechos humanos y la repatriación de activos públicos ([A/HRC/52/45](#)). Las directrices incluyen la importancia de un enfoque basado en los derechos humanos de los activos públicos, la legitimidad fiscal, la transparencia y el acceso a una participación informada, así como una sólida gobernanza nacional e internacional. La Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sigue promoviendo sus principios recomendados sobre los derechos humanos y la recuperación de activos, publicados en marzo de 2022.

18. Desde su puesta en marcha oficial el 3 de junio de 2021, la Red Operativa Mundial de Organismos de Aplicación de la Ley encargados de Combatir la Corrupción (Red GlobE) ha crecido rápidamente. En mayo de 2023, incluía 149 autoridades de 84 Estados partes en la Convención. Durante la tercera reunión plenaria de la Red GlobE, que se celebró en Madrid del 15 al 17 de noviembre de 2022, la Iniciativa StAR coordinó reuniones bilaterales entre los Estados requirentes y los Estados requeridos y organizó un acto paralelo en el que los participantes debatieron las ventajas y los problemas del decomiso basado en el valor equivalente en la recuperación del producto de la corrupción.

III. Cooperación fiscal, evasión fiscal y lucha contra la erosión de la base imponible y traslado de beneficios

19. Los cambios que se están produciendo en la economía mundial ejercen presión sobre los sistemas fiscales en un contexto en que aumentan las expectativas de suministro de bienes y servicios públicos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde hace muchos años la preocupación por el hecho de que la globalización de la actividad económica ha abierto oportunidades para los flujos financieros ilícitos relacionados con la fiscalidad ha ido en aumento, incluida la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios por parte de las grandes empresas multinacionales y la ocultación de ingresos y activos no gravados por parte de personas adineradas. Esto puede dar lugar a cargas fiscales injustas, a un menor incentivo para que otros contribuyentes paguen sus impuestos, a una disminución de la inversión y a un menor progreso en la reducción de la pobreza y la desigualdad. También baja la moral fiscal, es decir, la disposición de los demás a pagar sus impuestos. El fortalecimiento de la cooperación internacional en materia tributaria y la gestión y aplicación de la fiscalidad nacional son medidas complementarias que pueden contribuir a la movilización de recursos nacionales y a la consecución de otros objetivos y metas de la Agenda 2030.

20. La evasión fiscal es un acto ilícito tipificado como delito en la mayoría de los países; la elusión fiscal es una práctica legal que suele implicar una planificación fiscal y el arbitraje a través de fronteras. Según la metodología estadística acordada, ambas pueden dar lugar a flujos financieros ilícitos cuando los recursos resultantes fluyen a través de las fronteras. Dado que el secretismo permite a los autores de los flujos financieros ilícitos eludir la responsabilidad por sus actos, el fomento de la transparencia fiscal es un componente vital de las respuestas necesarias para eliminar esos flujos. Además de poner directamente al descubierto los flujos financieros ilícitos y permitir la aplicación de las leyes fiscales en caso de infracciones, el Gobierno puede incentivar a los contribuyentes para que declaren voluntariamente los activos que no hayan declarado anteriormente y disuadir de futuros intentos de elusión y evasión fiscal. Para aplicar la ley, es preciso combinar sistemas de intercambio de información más inclusivos con un uso eficaz de la información. Se necesita voluntad política para invertir en la capacidad y el seguimiento de la aplicación de la ley, incluso de los contribuyentes con conexiones políticas.

Transparencia fiscal e intercambio de información

21. La transparencia fiscal se refiere a la revelación de información pertinente por parte de los contribuyentes, las autoridades fiscales y otras partes interesadas para garantizar la rendición de cuentas, combatir la evasión fiscal y promover prácticas fiscales justas. La cooperación internacional es fundamental para el intercambio de la información necesaria para poner al descubierto la evasión fiscal y aplicar la ley. Patrocinado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales apoya la aplicación de los instrumentos jurídicos que facilitan el intercambio de información, como el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal y el Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras. En mayo de 2023, el Foro Mundial contaba con 149 Estados Miembros de las Naciones Unidas y otras 19 jurisdicciones, incluidos 18 países menos adelantados, 34 países africanos y 37 pequeños Estados insulares en desarrollo.

22. El intercambio de información para fines fiscales puede realizarse ya sea previa solicitud, de forma espontánea o automática. El intercambio automático de información sobre cuentas financieras se ha ampliado considerablemente desde que se adoptó el Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras en 2014. En este marco, las autoridades fiscales reciben información sobre las cuentas financieras que sus contribuyentes mantienen en otras jurisdicciones, lo que ayuda a las autoridades a detectar riqueza o activos no declarados. Para recibir información, en la práctica, los países deben adherirse al Foro Mundial, cumplir los requisitos de confidencialidad y umbral y coincidir bilateralmente con otros países para el intercambio de información. En diciembre de 2022, se habían establecido más de 4.981 relaciones bilaterales para el intercambio automático de información con fines fiscales; sin embargo, si se tiene en cuenta su mayor número, los países en desarrollo están relativamente poco representados entre los receptores de información. De las 4.981 relaciones, 2.175 implican a un país de ingresos medianos que recibe información, 950 implican a un pequeño Estado insular en desarrollo que recibe información, 487 implican a un país africano que recibe información, y ningún país menos adelantado recibe información. Según los datos publicados por el Foro Mundial, en 2021 se intercambiaba información sobre más de 111 millones de cuentas financieras, con un valor total de 11 billones de euros. Esto representa un aumento del 32 % en el número de cuentas y del 10 % en el valor total de los activos abarcados en comparación con 2019.

23. La revisión entre pares del Foro Mundial tiene el objetivo de garantizar la aplicación eficaz de las normas. Se han finalizado las revisiones completas de 99 jurisdicciones comprometidas con el intercambio automático de información, y otras siete jurisdicciones solo han completado parcialmente las revisiones, que abarcan los requisitos de confidencialidad y los marcos jurídicos. De un total de 106 jurisdicciones, se consideró que siete no disponían de los marcos jurídicos necesarios y que 30 los tenían, pero necesitaban mejoras. De las 99 jurisdicciones examinadas en su totalidad, se determinó que 19 no cumplían la normativa y 15 la cumplían parcialmente.

24. Todos los miembros del Foro Mundial están obligados a aplicar las normas acordadas por el organismo en materia de transparencia e intercambio de información, incluido tanto el intercambio de información previa solicitud como el intercambio automático de información. Sin embargo, hay excepciones. Todavía no se ha pedido a los países en desarrollo que no forman parte del Grupo de los 20 (G20) y que no se consideran centros de inversión que se comprometan a realizar intercambios automáticos, aunque nueve lo han hecho de forma voluntaria y ya han comenzado los

intercambios y otros siete se han comprometido a hacerlo en un futuro próximo. Además, los Estados Unidos de América no se han comprometido al intercambio automático a través del Foro Mundial. El Foro Mundial indica que, con respecto al compromiso de intercambio automático de información (Common Reporting Standard):

Los Estados Unidos han indicado que están llevando a cabo intercambios automáticos de información de conformidad con [la Ley de Cumplimiento Tributario de las Cuentas Extranjeras] a partir de 2015 y ha firmado acuerdos intergubernamentales con otras jurisdicciones para hacerlo. Los acuerdos intergubernamentales del modelo 1A suscritos por los Estados Unidos reconocen la necesidad de que ese país alcance niveles equivalentes de intercambio recíproco automático de información con las jurisdicciones asociadas. También incluyen el compromiso político de procurar la aprobación de reglamentos y de defender y apoyar la legislación pertinente para lograr esos niveles equivalentes de intercambio recíproco automático².

Los Estados Unidos reciben información en virtud de la Ley de Cumplimiento Tributario de las Cuentas Extranjeras de 99 Estados Miembros y de otras 15 jurisdicciones³. Los Estados Unidos facilitan información sobre cuentas financieras en virtud de la Ley a los países con los que tiene acuerdos intergubernamentales y también envía información sobre los intereses devengados en los Estados Unidos por depósitos en determinados tipos de cuentas financieras a 47 Estados Miembros (2 en África, ningún país menos adelantado) y otras cuatro jurisdicciones⁴. No proporciona tanta información con respecto a la propiedad de las entidades como exige el Estándar Común de Reporte ni tanta como se prevé en los acuerdos intergubernamentales debido a la falta de legislación que lo autorice en relación con determinados tipos de entidades.

Transparencia de la renta y el impuesto sobre la renta de las sociedades

25. Otra estrategia común de planificación fiscal internacional relacionada con las empresas multinacionales consiste en trasladar los beneficios netos a jurisdicciones donde se tributa poco o nada. Se supone que las empresas multinacionales asignan los beneficios netos ateniéndose al principio de plena competencia, según el cual el precio fijado para las operaciones entre dos entidades relacionadas (por ejemplo, la sede de una empresa y su filial local) debe ser idéntico al que se fijaría si las partes no tuvieran relación alguna. Las empresas multinacionales pueden trasladar beneficios manipulando los precios de transferencia. En 2015, como parte del Plan de Acción de la OCDE y el G20 contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, muchas jurisdicciones establecieron una norma mínima que mejoraría la notificación por parte de las empresas multinacionales de datos sobre la asignación global de sus ingresos, beneficios, impuestos pagados y actividad económica. Estos informes país por país, elaborados por empresas multinacionales con ingresos superiores a los 750 millones de euros, se presentan normalmente a las autoridades de la jurisdicción en la que tienen su sede y se supone que permiten realizar evaluaciones de riesgo de alto nivel de los precios de transferencia de las empresas multinacionales que pueden ayudar a priorizar estudios posteriores. El acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre intercambio de informes país por país, auspiciado por la OCDE, facilita el intercambio de informes, de modo que la jurisdicción de la sede, que recibe el archivo maestro, comparte los informes de los

² OCDE, *Peer Review of the Automatic Exchange of Financial Account Information 2022* (publicación de la OCDE, París, 2022). Puede consultarse en <https://doi.org/10.1787/36e7cded-en>.

³ Véase <https://home.treasury.gov/policy-issues/tax-policy/foreign-account-tax-compliance-act>.

⁴ Procedimiento del Servicio de Impuestos Internos de 2022-35.

países con las autoridades fiscales competentes de las jurisdicciones en las que operan las empresas multinacionales.

26. La OCDE elabora y publica datos de informes país por país anonimizados y agregados. La publicación de los datos de noviembre de 2022 abarcó datos de 47 jurisdicciones para casi 7.000 grupos de empresas multinacionales correspondientes a sus ejercicios fiscales finalizados en 2018⁵. En los datos correspondientes a 2018, los Estados Unidos y el Japón albergan el mayor número de sedes de empresas multinacionales, con el 24 % y el 13 % de las empresas multinacionales, respectivamente. Los datos muestran que existe un desajuste entre el lugar donde se declaran los beneficios y se pagan los impuestos y el lugar donde se desarrollan las actividades económicas. El valor medio de los ingresos declarados por empleado era entre seis y ocho veces superior en las jurisdicciones donde no se grava con impuestos sobre la renta de las sociedades, lo que constituye un claro indicador del traslado de beneficios. En los centros de inversión, en promedio, las empresas multinacionales declaran una parte relativamente alta de los beneficios (29 %), en comparación con la parte que les corresponde de los empleados (4 %) y los activos tangibles (15 %).

27. En junio de 2023, 85 Estados Miembros y otras 13 jurisdicciones eran partes en el acuerdo multilateral para el intercambio de informes. Ambos países deben activar de forma bilateral una relación para empezar a intercambiar informes. Sin embargo, algunos países prefieren tomar disposiciones para el intercambio de informes a través de un acuerdo bilateral entre autoridades competentes, lo cual requiere una elección activa por ambas partes en el acuerdo para el intercambio con la otra parte. A diciembre de 2022, se habían activado 3.489 relaciones de intercambio de información país por país proporcionada por empresas multinacionales. Sin embargo, los países en desarrollo se han quedado atrás en lo que respecta al acceso a esa información. Aunque algunos países menos adelantados y países africanos han firmado el acuerdo multilateral para el intercambio de informes, ningún país menos adelantado recibe actualmente los informes, y solo cuatro países africanos reciben alguna información únicamente a través de las 331 relaciones bilaterales activadas. Los países de ingreso mediano son la parte receptora en 1.406 de las relaciones bilaterales, mientras que los pequeños Estados insulares en desarrollo lo son solo en 384 relaciones. Los Estados Unidos son el único país del G20 que no ha firmado el Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes sobre el Intercambio de Informes País por País, lo que dificulta la recepción de los informes de los países por parte de un gran número de empresas multinacionales con sede en el país. Los Estados Unidos tienen acuerdos bilaterales en vigor con 49 Estados Miembros y otras seis jurisdicciones, incluidos dos países africanos, pero ningún país menos adelantado⁶.

28. La transparencia pública de los informes país por país podría ser una solución a la falta de flujos de información hacia los países en desarrollo. Se podría exigir a las empresas multinacionales por encima de un umbral que publicaran los informes o los enviaran a un repositorio central accesible a todos. Algunos países y regiones ya han optado por la publicación de una forma limitada de informes país por país. Junio de 2023 era la fecha límite para que los miembros de la Unión Europea aprobaran legislación nacional que exigía la publicación de informes país por país limitados a las empresas multinacionales con sede en su territorio y las operaciones de empresas multinacionales con sede fuera de la Unión Europea. Las leyes exigirán la publicación antes de junio de 2024, aunque muchas empresas multinacionales ya han empezado a

⁵ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Corporate Tax Statistics: Fourth Edition*, Cuarta edición (París, OCDE, 2022), puede consultarse en <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-fourth-edition.pdf>.

⁶ Véase <https://www.irs.gov/businesses/country-by-country-reporting-jurisdiction-status-table>.

publicar sus informes. Las normas de presentación de información pública país por país se basarán en la experiencia de más de 30 países que exigían a las empresas multinacionales de las industrias extractivas, incluidas las industrias maderera y minera, que publicaran información adicional sobre la empresa en formato país por país. Mientras se estudia la publicación de informes país por país, los países que acogen operaciones de empresas multinacionales pueden establecer requisitos para que las multinacionales que operen localmente presenten informes locales a la administración tributaria local, especialmente en los casos en que no exista una relación bilateral de intercambio de información activada con la jurisdicción de la sede de la empresa multinacional. Esta medida permitiría a las autoridades acceder a información útil tanto para evaluar el riesgo como para aplicar la ley.

29. El Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación acordó en 2009 un código de conducta sobre la cooperación en la lucha contra la evasión fiscal internacional en el que se fijaban las normas mínimas de conducta que se exigían a los Estados Miembros en materia de intercambio de información (véase E/2009/45 (Supp)/E/C.18/2009/6 (Supp)). Actualmente, el Comité está elaborando una guía para aumentar la transparencia fiscal. Los participantes en los trabajos de las Naciones Unidas hicieron comentarios sobre los problemas que se planteaban en la aplicación de las normas internacionales en materia de intercambio de información y las lagunas existentes en las orientaciones disponibles. El Comité creó un subcomité con el mandato de proponer soluciones para las lagunas y los problemas detectados y dar asesoramiento sobre la forma de prestar apoyo técnico a los países en desarrollo para hacer frente a esos problemas.

30. La transparencia fiscal se examinó en la reunión especial del Consejo Económico y Social sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación, celebrada en marzo de 2023, en la que algunos participantes señalaron que los países en desarrollo no se habían beneficiado plenamente de la mejora de las normas de transparencia fiscal⁷.

Abordar la digitalización y la globalización

31. Los problemas que plantea la digitalización de la economía están en el centro de los debates sobre el futuro de la fiscalidad internacional de las empresas y las iniciativas para evitar la erosión de la base imponible y la participación en los beneficios. El creciente uso de las tecnologías digitales y la aparición de nuevos modelos empresariales aumentan las posibilidades de que las empresas sean muy rentables y, sin embargo, paguen relativamente pocos impuestos en cualquier lugar. Las empresas multinacionales pueden no necesitar una presencia física para realizar operaciones comerciales, y cada vez es menos claro dónde se produce el valor añadido, especialmente cuando se trata de servicios digitales. Se está trabajando con el fin de abordar los problemas resultantes de la globalización y la digitalización en el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación y en el Marco Inclusivo sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios de la OCDE y el G20, que ha propuesto una solución de dos pilares para responder a los retos tributarios derivados de la digitalización de la economía.

32. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación tiene un Subcomité sobre Cuestiones Fiscales relacionadas con la Economía Digitalizada y Globalizada con tres líneas de trabajo: a) la aplicación multilateralizada de disposiciones específicas de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre Tributación; b) el examen de la función y la pertinencia de las

⁷ Resumen oficial elaborado por el Presidente del Consejo Económico y Social, puede consultarse en https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2023-04/2023%20ECOSOC%20Special%20Meeting%20on%20International%20Tax%20Cooperation_summary%20%281%29.pdf.

pruebas de la presencia física; y c) el examen de cuestiones relativas a la fiscalidad transfronteriza respecto de los trabajadores a distancia. Mediante la línea de trabajo A, el Comité está desarrollando un denominado instrumento de vía rápida que permitiría una aplicación más rápida de las disposiciones de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre Tributación, por ejemplo, en relación con la tributación de los honorarios por servicios técnicos (artículo 12A) y los servicios digitales automatizados (artículo 12B). Su objetivo es dar a los países afines la oportunidad de modificar los acuerdos fiscales bilaterales existentes con mayor facilidad que emprendiendo una serie de negociaciones bilaterales sin relación alguna. El Comité está trabajando para completar un proyecto de instrumento en el primer semestre de 2025, con miras a que los Estados Miembros puedan transformarlo en un acuerdo. Las líneas de trabajo podrían modernizar la fiscalidad de la economía digitalizada y globalizada, en particular mediante un mayor reconocimiento de los derechos tributarios de los Estados del mercado. También se podrían abordar la elusión y la evasión fiscales, así como las ventajas que los sistemas actuales pueden ofrecer a las empresas digitales frente a las empresas tradicionales de “ladrillo y cemento”.

33. En el Marco Inclusivo patrocinado por la OCDE, se alcanzó un acuerdo político sobre el enfoque general de dos pilares en octubre de 2021. En junio de 2023, 122 Estados Miembros y otras 17 jurisdicciones se habían adherido a la declaración, mientras que cuatro Estados Miembros que son partes en el Marco Inclusivo patrocinado por la OCDE no se habían adherido a la declaración. El primer pilar incide en la digitalización y la globalización, desviándose ligeramente del principio de plena competencia para asignar derechos impositivos sobre los beneficios empresariales a una parte de los beneficios netos de las empresas multinacionales más grandes y rentables del mundo; además, un reducido porcentaje de los beneficios se asignaría a una jurisdicción de mercado, con independencia de que la empresa multinacional tenga presencia física en el mercado. El segundo pilar incluye unas normas mínimas internacionales relativas al impuesto sobre sociedades que permiten a los países aumentar hasta en un 15 % el impuesto sobre los beneficios de una empresa multinacional, ya sea en origen (mediante un impuesto mínimo) o en la jurisdicción donde la empresa tiene su sede. Se está trabajando en ambos pilares y en julio de 2023 se publicó una declaración sobre el Marco Inclusivo en la que se ofrecía un paquete de resultados; la declaración fue firmada por 121 Estados Miembros de las Naciones Unidas y otras 17 jurisdicciones, mientras que tres Estados Miembros que participan en el Marco Inclusivo no estuvieron de acuerdo y dos Estados Miembros que habían participado en el Marco Inclusivo fueron suspendidos.

34. Para aplicar el primer pilar se requiere una convención multilateral. Junto con la declaración de julio de 2023, la OCDE publicó un borrador del texto de la convención multilateral, pero indicó que seguían existiendo preocupaciones respecto de algunos puntos concretos. La moratoria temporal de los impuestos sobre los servicios digitales que se incluyó en la declaración de dos pilares de octubre de 2021 se prorrogó hasta finales de 2024. En la declaración se indicaba que la convención multilateral se abriría a la firma antes de finales de 2023.

35. En 2021 se convino en las normas modelo para el impuesto mínimo global de conformidad con el segundo pilar. En diciembre de 2022 se publicó un paquete de medidas de aplicación y en febrero de 2023 se publicaron las orientaciones administrativas acordadas. A principios de 2023 se celebraron consultas públicas sobre la devolución de información y la certidumbre tributaria. Algunos países ya han adoptado leyes para aplicar un impuesto mínimo global, mientras que otros están iniciando el proceso de incorporar el segundo pilar en la legislación nacional. La mayor de las jurisdicciones, los Estados Unidos, aprobó en 2022 un impuesto mínimo alternativo a las sociedades, que impone un impuesto mínimo del 15 %, basado en los ingresos ajustados de los estados financieros, pero que difiere de las normas del

segundo pilar en lo que respecta al umbral, la base imponible, los créditos fiscales y en otros ámbitos. No está claro qué tratamiento darán los países que apliquen las normas del segundo pilar al impuesto mínimo alternativo de sociedades de los Estados Unidos.

36. Las propuestas del segundo pilar también incluían una norma de sujeción a impuestos destinada a que las jurisdicciones de origen pudieran gravar el importe bruto de los intereses, cánones y una lista definida de otros pagos de las empresas multinacionales recibidos por otro miembro del mismo grupo de empresas multinacionales. Estos pagos pueden utilizarse para erosionar la base tributaria del impuesto sobre la renta de las sociedades, especialmente en los países en desarrollo. De conformidad con el segundo pilar, la norma de sujeción a impuestos se aplicaría cuando los pagos cubiertos entre entidades vinculadas no estuviesen sujetos a impuestos ni en el país de origen ni en el de residencia a la tasa acordada del 9 %. Dado que muchos acuerdos fiscales bilaterales impiden la imposición basada en los ingresos brutos o los pagos, la aplicación de la norma requeriría una solución basada en un acuerdo. La declaración de julio de 2023 iba acompañada de un proyecto de instrumento multilateral para la aplicación de la norma de sujeción a impuestos, que se abrirá a la firma en octubre de 2023. La aplicación de la norma requerirá que ambas partes en un acuerdo existente firmen y ratifiquen la nueva convención o un acuerdo bilateral. Los miembros del Marco Inclusivo asumieron el compromiso político de realizar acuerdos de este tipo para cualquier país de ingresos bajos o medianos que lo solicitase.

37. En su 26º período de sesiones, celebrado en marzo de 2023, el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación dio su aprobación final a la inclusión de una norma general de sujeción a impuestos en la próxima versión de la Convención Modelo de las Naciones Unidas sobre Tributación. En los casos en que la nueva norma se acuerde en un tratado bilateral y se aplique, la jurisdicción de origen conservará el derecho a gravar los ingresos especificados en virtud de su legislación nacional si la jurisdicción que tiene el derecho primario de imposición no ejerce ese derecho para imponer un nivel mínimo de impuestos sobre los ingresos pertinentes. Por lo tanto, desempeñará un papel limitado pero importante en la lucha contra algunos flujos financieros ilícitos. Esta versión de la norma de sujeción a impuestos es más amplia que la norma de sujeción a impuestos que se está elaborando en el marco de la OCDE y ha sido señalada por los miembros del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación como uno de los elementos que podrían incluirse en el instrumento de vía rápida que el Comité está elaborando.

38. Además de la labor para abordar la digitalización y la presentación de información país por país, el Plan de Acción de la OCDE y el G20 contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios incluía tres normas mínimas adicionales. En noviembre de 2016, los países concluyeron las negociaciones patrocinadas por la OCDE sobre un instrumento jurídico multilateral para facilitar las modificaciones pertinentes de los convenios fiscales (por ejemplo, la introducción de disposiciones contra el fraude). A junio de 2023, el instrumento jurídico multilateral había sido ratificado por 78 Estados Miembros y otras cinco jurisdicciones, incluidos siete Estados Miembros africanos y un país menos adelantado.

Otros aspectos de la cooperación internacional en cuestiones de tributación

39. Como han señalado los Estados miembros, el crecimiento de los activos digitales ofrece oportunidades y riesgos para los sistemas tributarios de los países. Los criptoactivos pueden transferirse y poseerse sin interactuar con intermediarios financieros tradicionales y sin que ningún organismo público tenga visibilidad sobre

las transacciones o la ubicación de los criptoactivos, lo que da lugar al riesgo de que puedan utilizarse para facilitar flujos financieros ilícitos. Los criptoactivos tienen implicaciones especialmente amplias para la política fiscal debido a su potencial para ser utilizados como inversiones especulativas y como medio de transferencia de recursos, incluso a través de las fronteras. El Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación ha detectado tres fuentes de riesgo para los sistemas tributarios: a) el seudonimato de los activos, que dificulta la identificación de los beneficiarios finales; b) la volatilidad del criptomercado, que puede provocar pérdidas considerables; y c) la posibilidad de que los criptoactivos que actúan como sustitutos funcionales reciban un tratamiento tributario más favorable. Los países que no cuentan con una legislación adecuada en materia de tributación de los criptoactivos y la limitación de las pérdidas corren el riesgo de sufrir una erosión de la base imponible. En consecuencia, el Comité está estudiando opciones que le permitan hacer una contribución de valor añadido en este ámbito sin duplicar innecesariamente el trabajo realizado en otros foros. En el 27º período de sesiones del Comité, que se celebrará en octubre de 2023, se examinarán un plan de trabajo y un mandato.

40. En agosto de 2022, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, un organismo para miembros e invitados de la OCDE, aprobó un Marco de Información sobre Criptoactivos, que especifica marcos estandarizados para la presentación de información tributaria sobre transacciones en criptoactivos. Junto con el Marco, el Comité de la OCDE también convino en una revisión del Estándar para el Intercambio Automático de Información sobre Cuentas Financieras, a fin de incluir en su ámbito de aplicación nuevos activos, productos e intermediarios financieros, como el dinero electrónico. Los estándares revisados completos se publicaron en junio de 2023⁸. En noviembre de 2022, el Foro Mundial acordó velar por la aplicación generalizada del Estándar Común de Reporte modificado y el Marco de Información sobre Criptoactivos.

41. La Asamblea General ha pedido que se proporcione más capacitación y asistencia técnica para luchar contra los flujos financieros ilícitos. Si bien la creación de capacidades financiada por donantes en relación con la movilización de ingresos públicos nacionales ha aumentado drásticamente desde 2015, en 2021 se redujo en comparación con 2020. Los desembolsos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) por los países donantes de la OCDE con fines de movilización de ingresos nacionales disminuyeron significativamente, hasta 284 millones de dólares en 2021, o el 0,23 % de la AOD total, de 411 millones de dólares en 2020. Este descenso se debió principalmente a un volumen inusualmente elevado (171 millones de dólares) de préstamos en 2020 durante el primer año de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Las subvenciones pasaron de 240 millones de dólares en 2020 a 258 millones en 2021. El panorama a largo plazo puede ser mejor, dado que los compromisos alcanzaron la cifra récord de 387 millones de dólares en 2021, el mayor volumen de compromisos desde que empezó la medición en 2015.

42. A nivel regional, los Estados Miembros están intensificando sus diálogos sobre cooperación fiscal y preparando posiciones comunes para presentarlas ante los foros internacionales. El Segundo Subcomité sobre Fiscalidad y Flujos Financieros Ilícitos del Comité Técnico Especializado sobre Finanzas, Asuntos Monetarios, Planificación Económica e Integración de la Unión Africana celebró una reunión en mayo de 2023, que se centró en debates prácticos para promover los intereses de los países africanos en los debates mundiales sobre fiscalidad. Las recomendaciones para dar forma a una Posición Común Africana coherente se publicarán en un documento técnico, con el

⁸ Véase <https://www.oecd.org/tax/international-standards-for-automatic-exchange-of-information-in-tax-matters-896d79d1-en.htm>.

apoyo de la Comisión Económica para África, la Comisión de la Unión Africana y el Foro Africano de Administración Tributaria. En América Latina, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia y el Ministerio de Finanzas de Chile están liderando una nueva iniciativa de América Latina y el Caribe sobre fiscalidad mundial inclusiva, sostenible y equitativa. Una reunión técnica celebrada en mayo de 2023 informó sobre la primera cumbre fiscal a nivel ministerial de la región, organizada por Colombia en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en Cartagena (Colombia) a finales de julio de 2023.

IV. Lucha contra el blanqueo de dinero y transparencia de la propiedad efectiva

43. La necesidad de luchar contra el blanqueo de dinero se ha establecido en numerosos instrumentos jurídicos internacionales, entre ellos la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 y, de forma amplia, en el artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El Grupo de Acción Financiera Internacional, organismo independiente de composición limitada con sede en París, establece normas internacionales para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y la proliferación. Entre sus miembros figuran 36 Estados Miembros de las Naciones Unidas y otras tres jurisdicciones, dos de las cuales son organismos regionales. La red mundial del Grupo de Acción Financiera Internacional también incluye organismos regionales, similares a dicho Grupo de Acción, cuyos miembros se han comprometido a aplicar las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional. La red mundial incluye más de 200 países y jurisdicciones, y los organismos regionales participan en las reuniones plenarias del Grupo de Acción Financiera y pueden influir en la agenda del Grupo en cuestiones prioritarias como la transparencia de la propiedad efectiva y la aplicación del enfoque basado en el riesgo.

44. Los beneficiarios de los flujos financieros ilícitos suelen recurrir a la ocultación para disimular o encubrir sus actividades, para lo cual utilizan a menudo estructuras jurídicas opacas. En muchos casos, solo se conoce a los “propietarios legales” de un activo o vehículo jurídico (por ejemplo, una empresa). Las empresas ficticias, que son entidades empresariales que no tienen actividades independientes, se crean únicamente para ser el propietario legal de activos y otras entidades empresariales, con transacciones repartidas en múltiples jurisdicciones. Una herramienta básica para afrontar el riesgo de ocultación es identificar a los “titulares reales” de los vehículos jurídicos, es decir, a las personas físicas que en última instancia poseen el vehículo jurídico en cuestión, lo controlan o se benefician de él. La transparencia de la propiedad efectiva puede revelar la verdadera propiedad y permitir una fiscalidad justa y el cumplimiento de la ley. A efectos de la lucha contra el blanqueo de dinero, el beneficiario final es la persona (“persona física” en términos jurídicos) que en última instancia posee, controla o se beneficia de vehículos jurídicos, como empresas, sociedades y fideicomisos. Las normas internacionales contra el blanqueo de dinero, las normas internacionales para el intercambio de información con fines fiscales y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción exigen información sobre los beneficiarios finales.

45. Las normas y estándares internacionales se están reforzando para añadir el requisito de que las autoridades mantengan registros, por ejemplo mediante las inscripciones correspondientes, de la información sobre la propiedad efectiva de algunos tipos de vehículos jurídicos. En marzo de 2022, el Grupo de Acción Financiera Internacional modificó su recomendación sobre la información relativa a la propiedad efectiva de las personas jurídicas (por ejemplo, compañías, empresas y

asociaciones) para exigir que una autoridad pública posea la información, normalmente a través de un registro. En febrero de 2023, el Grupo de Acción concluyó las revisiones de sus normas sobre la forma en que debe mantenerse la información sobre la propiedad efectiva de acuerdos jurídicos (como los fideicomisos). Si bien los cambios tenían por objeto armonizar las nuevas normas con las normas para los fideicomisos, los cambios no eran tan amplios y no requerían un enfoque de registro para la información sobre la propiedad de los vehículos jurídicos.

46. Investigaciones recientes basadas en la experiencia de 38 países han revelado que muchos de ellos aún carecen de marcos y sistemas jurídicos, reglamentarios e institucionales suficientes, así como de experiencia práctica, para utilizar eficazmente la transparencia de la propiedad efectiva con el fin de mejorar la recuperación y restitución del producto del delito. Se destacaron como buenas prácticas el establecimiento de registros de información sobre la propiedad efectiva tanto para las personas jurídicas como para los acuerdos jurídicos, a fin de garantizar la disponibilidad oportuna de la información a las autoridades competentes, y la verificación de los datos presentados sobre la propiedad efectiva, tanto mediante verificación automatizada como mediante comprobaciones esporádicas. Numerosos organismos internacionales están prestando asistencia a los países en la aplicación de sistemas de transparencia de la propiedad efectiva.

47. La transparencia pública de la información sobre la propiedad efectiva puede aumentar la utilidad de los datos, aunque ha habido algunas preocupaciones respecto de la privacidad. Un número cada vez mayor de países de todas las regiones están creando sistemas para publicar sus registros de beneficiarios efectivos y ponerlos a disposición del público. Esta mayor transparencia es beneficiosa para acelerar el intercambio de información a nivel nacional e internacional. También puede contribuir a la diligencia debida por parte del sector privado. Un mejor acceso puede empoderar a los periodistas para investigar e informar sobre las denuncias de corrupción, al permitir una rendición de cuentas más eficaz. La transparencia pública también puede fomentar la confianza en general y contribuir a reforzar el contrato social. En un documento presentado en un grupo de trabajo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se señalaba como una buena práctica garantizar la disponibilidad de la información sobre los beneficiarios efectivos para el público en general de forma gratuita y en formato de datos abiertos. Sin embargo, un tribunal regional europeo limitó la publicación de información en los registros de beneficiarios efectivos por consideraciones de privacidad.

48. La UNODC consolidó las buenas prácticas en la promoción de la transparencia de la información sobre la propiedad efectiva para facilitar la recuperación y restitución del producto del delito y elaboró un catálogo con los enlaces en línea a los registros comerciales y de beneficiarios efectivos, y a las autoridades competentes y su información de contacto (véase [CAC/COSP/WG.2/2022/CRP.1](#)). La Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados (StAR), como parte de sus iniciativas para elaborar y actualizar herramientas que ayuden a los profesionales de la recuperación de activos a localizar fondos ilícitos situados en el extranjero, siguió actualizando y ampliando las guías sobre beneficiarios efectivos para cada país concreto, destinadas a las autoridades públicas u otras partes interesadas que buscan información sobre entidades jurídicas creadas con arreglo a las leyes de otro país.

V. Enfoques transversales

49. La renovación del contrato social entre los Gobiernos y sus pueblos, sobre la base de los derechos humanos, es un componente fundamental del cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Se puede fomentar la confianza logrando que todos los contribuyentes realicen contribuciones justas para sufragar la prestación de bienes y servicios públicos de calidad. Una aplicación justa y equitativa ayudará a restablecer la confianza entre los ciudadanos y el Estado, ya que todos deben ver que cada uno paga lo que le corresponde. Fortalecer el contrato social y la alianza mundial para combatir los flujos financieros ilícitos contribuirá a las iniciativas destinadas a movilizar y proteger los recursos para ejecutar la agenda más amplia de desarrollo sostenible.

Políticas de regulación empresarial

50. Para programar y ejecutar las numerosas y complejas operaciones que caracterizan a cualquier flujo financiero ilícito y generan activos ocultos o encubiertos, intervienen personas y entidades muy diversas. Quienes no se benefician directamente de ese flujo pero sí de la prestación de servicios profesionales a los beneficiarios son facilitadores de actividades ilícitas. Puede tratarse de un abogado, contable, proveedor de servicios empresariales, agente inmobiliario, banquero, asesor sobre inversiones y profesionales de muy diversa índole. Una de las normas del Grupo de Acción Financiera es que algunas actividades y profesiones no financieras designadas tengan obligaciones relacionadas con la aplicación de las leyes contra el blanqueo de dinero. No obstante, el desconocimiento del riesgo en la mayoría de esas profesiones y la falta de marcos normativos nacionales suelen dar lugar a un sinnúmero de mecanismos, desde sistemas altamente regulados hasta la autorregulación por parte de los organismos del sector y las operaciones no reguladas.

51. Debido a su papel en la facilitación del secretismo y la creación de vehículos legales que facilitan los flujos financieros ilícitos, es necesario prestar más atención a las empresas y profesiones no financieras. Por ejemplo, en 2023 unos contables que asesoraban al Gobierno de Australia fueron acusados de transmitir información confidencial sobre política fiscal gubernamental a sus clientes corporativos. La gran empresa de contabilidad reconoció que no contaba con los procesos ni la gobernanza adecuados. En su resolución 77/154, la Asamblea General invitó a los departamentos y oficinas de las Naciones Unidas a preparar conjuntamente una cartografía mundial de las políticas, normas y directrices de regulación empresarial existentes, en consulta con las partes interesadas. Aún no se han determinado los recursos específicos necesarios para apoyar la cartografía.

52. El sector financiero desempeña un papel especial en la lucha contra los flujos financieros ilícitos, ya que las instituciones financieras son los conductos por los que se canalizan los recursos financieros que cruzan las fronteras. Al mismo tiempo, las características específicas de la aplicación de las políticas y marcos diseñados para combatir los flujos financieros ilícitos por parte del sector privado pueden tener consecuencias imprevistas. Por ejemplo, la forma en que el sector financiero intenta aplicar un enfoque basado en el riesgo podría llevar a que algunas instituciones financieras de los países en desarrollo quedaran excluidas de las redes de la banca correspondiente, debido a que el costo de controlar los riesgos supera el posible beneficio neto. Para abordar mejor las consecuencias imprevistas y aumentar la eficacia de las políticas y su aplicación, el sector público debería colaborar periódicamente con el sector privado y otras partes interesadas, tanto a nivel nacional como internacional.

Marco de medición y estimaciones de los flujos financieros ilícitos

53. Cuantificar y controlar los flujos financieros ilícitos resulta extremadamente complicado debido a la naturaleza clandestina de las actividades asociadas a ellos. Los Gobiernos pueden beneficiarse sustancialmente de una mayor disponibilidad de estimaciones de los flujos financieros ilícitos, dado que las estimaciones detalladas y desglosadas pueden ser herramientas valiosas para mejorar la capacidad de las autoridades de los países para detectar y frenar los flujos y diseñar políticas más eficaces basadas en datos empíricos. El establecimiento de procesos de estimación refuerza la cooperación interinstitucional y promueve el intercambio de datos, al tiempo que mejora la calidad y disponibilidad de las estimaciones de referencia sobre delitos determinantes y de estadísticas macroeconómicas clave, como el producto interno bruto, al aumentar su cobertura y exhaustividad. En la agregación de las estimaciones de los flujos financieros ilícitos y las comparaciones entre canales y componentes se deben tener en cuenta la posibilidad de una doble contabilización y las cuestiones de comparabilidad de los distintos procedimientos de estimación. Junto con los miembros de su equipo de tareas para la medición estadística de los flujos financieros ilícitos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y la UNODC siguen desarrollando y consolidando métodos válidos y acordados a nivel mundial para medir los flujos financieros ilícitos. Las dos entidades también ayudan a los países a elaborar estadísticas transparentes, sólidas y comparables a escala mundial sobre los flujos financieros ilícitos⁹.

54. En cooperación con las comisiones regionales pertinentes de las Naciones Unidas, se han llevado a cabo proyectos piloto en 22 países de tres regiones (Asia, África y América Latina) para poner a prueba las metodologías y elaborar estimaciones preliminares a nivel de países sobre determinados flujos financieros ilícitos. Ya están disponibles las primeras estimaciones oficiales para el indicador 16.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que pone de relieve la viabilidad de los métodos a pesar de los innumerables retos planteados. Las primeras estimaciones sobre flujos financieros ilícitos relacionados con la delincuencia procedentes de nueve países se publicaron en la Base de Datos Mundial de Indicadores de los ODS en mayo de 2023, mientras que se prevé que las estimaciones sobre flujos financieros ilícitos fiscales y comerciales se publicarán a finales de 2023. Estas estimaciones muestran altos niveles de flujos financieros ilícitos. En las estimaciones de Burkina Faso se destacan los flujos financieros ilícitos relacionados con las exportaciones de oro a Uganda y Suiza. En Namibia, las estimaciones preliminares de la facturación comercial errónea revelaron 19.600 millones de dólares en flujos financieros ilícitos entrantes y 4.700 millones de dólares en flujos financieros ilícitos salientes entre 2018 y 2020. Actualmente está en marcha un proyecto mundial de cuatro años para mejorar la capacidad, coordinado por la Comisión Económica para África con el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la UNODC y todas las demás comisiones regionales, con el objetivo de que más países comuniquen estadísticas sobre los flujos financieros ilícitos y formulen recomendaciones políticas basadas en esas estadísticas oficiales.

55. Se están realizando esfuerzos al margen de la labor estadística oficial para estimar los distintos componentes de los flujos financieros ilícitos sobre la base de diversas metodologías. Aunque no están aprobados para su uso como estimaciones estadísticas, pueden contribuir a la comprensión de los retos a escala nacional, regional y mundial y ayudar a informar a las autoridades para mejorar los esfuerzos de aplicación de la ley. Una metodología que se ha publicado en una revista académica revisada por pares examina la rentabilidad diferencial de las filiales de las empresas multinacionales extranjeras en comparación con las empresas locales en determinadas

⁹ El trabajo de los responsables también se presenta con más detalle en la edición de 2023 de *SDG Pulse*, que puede consultarse en <https://sdgpulse.unctad.org/illicit-financial-flows/>.

jurisdicciones y saca conclusiones sobre el traslado de beneficios a nivel mundial¹⁰. En otro nuevo documento de trabajo, los autores han ampliado esa metodología y estiman que, en 2019, el 37 % de los beneficios de las empresas multinacionales se trasladaron artificialmente a 41 jurisdicciones de baja tributación, lo que representa una pérdida del 10 % de los ingresos del impuesto sobre la renta de las sociedades a nivel mundial, o 969.000 millones de dólares¹¹.

56. Dado que los datos y la información pertinentes para la elaboración de estimaciones estadísticas oficiales están repartidos entre múltiples organismos nacionales, es necesario llevarlos a un entorno estadístico común y coordinado para garantizar tanto la confidencialidad como la calidad de los datos exigidas de las estadísticas oficiales. Los grupos de trabajo técnicos nacionales, integrados por las partes interesadas nacionales pertinentes, abordan la cuestión del acceso a los datos con fines estadísticos desde las perspectivas normativa, técnica, logística y de recursos para permitir una colaboración eficaz entre las partes interesadas. Los flujos financieros ilícitos, que por definición atraviesan las fronteras de los países, propician cada vez más las consideraciones del intercambio transfronterizo de datos con fines estadísticos, incluidos los registros aduaneros bilaterales, los registros tributarios de las empresas multinacionales y las transacciones que explotan la disponibilidad de registros de propiedad de los beneficiarios. Los debates sobre el acceso externo a datos confidenciales deben abordarse dentro de los límites jurídicos y técnicos de los sistemas estadísticos nacionales, en los que las oficinas nacionales de estadística desempeñan un papel central.

VI. Cooperación y coordinación

57. La coordinación a nivel nacional en materia de flujos financieros ilícitos es importante para impulsar el intercambio de información, la cooperación y la aplicación de la ley. El carácter multidimensional de los flujos financieros ilícitos requiere un enfoque pangubernamental coordinado. Los Estados Miembros así lo reconocieron en la resolución 77/154 de la Asamblea General y solicitaron al Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo que estudiara recomendaciones para ayudar a los Estados Miembros a incorporar acciones de integridad financiera en sus marcos nacionales de financiación integrados. Utilizando los fondos extrapresupuestarios existentes, la Secretaría ha empezado a elaborar una nota de orientación técnica sobre la lucha contra los flujos financieros ilícitos, que estará a disposición de los países que elaboren marcos nacionales de financiación integrados. Las orientaciones se centrarán en cómo integrar la lucha contra los flujos financieros ilícitos en los procesos nacionales de planificación y examinarán las posibles consecuencias de otras políticas financieras en la instigación de los flujos financieros ilícitos o en la lucha contra ellos.

58. En la lucha contra los flujos financieros ilícitos, las deficiencias de un país pueden socavar la capacidad de todos los países para garantizar la integridad mediante el arbitraje reglamentario. Los desajustes entre las leyes y las políticas suelen producirse dentro de un ámbito en particular, por ejemplo, entre las leyes tributarias de dos Estados, pero también pueden darse entre distintas esferas normativas, por

¹⁰ Thomas Tørsløv, Ludvig Wier y Gabriel Zucman, “The Missing Profits of Nations”, *The Review of Economic Studies*, vol. 90, núm. 3 (mayo de 2023). Se puede consultar en <https://doi.org/10.1093/restud/rdac049>.

¹¹ Ludvig Wier, Gabriel Zucman y World Institute for Development Economics Research de la Universidad de las Naciones Unidas, “Global Profit Shifting, 1975-2019”, documento de trabajo del Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER, noviembre de 2022). Puede consultarse en <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2022/254-6>.

ejemplo, entre las leyes tributarias y las normas contra el blanqueo de dinero. Operar en compartimentos estancos limita la capacidad de la comunidad internacional para detectar las lagunas y subsanarlas. Sin embargo, aún no existe un espacio de diálogo entre las instituciones y los Estados sobre los flujos financieros ilícitos que incluya todos los marcos normativos relativos a la corrupción, los delitos financieros y la fiscalidad. La falta de voluntad política también sigue siendo un obstáculo a la hora de actuar. El debate intergubernamental en foros específicos de formulación de políticas debe continuar, pero la coordinación política internacional de alto nivel en varias esferas políticas que ahora mismo se debaten por separado puede ayudar a subsanar las lagunas entre distintos marcos normativos y mejorar las sinergias. Se recomienda que los Estados Miembros corrijan esta deficiencia en la coordinación utilizando la arquitectura multilateral existente. El Consejo Económico y Social puede servir de facilitador eficaz de la coordinación entre los Estados Miembros, las instituciones internacionales (incluidas las entidades del sistema de las Naciones Unidas y otras entidades) y las partes interesadas externas con una reunión anual dedicada a los flujos financieros ilícitos. Un mecanismo de coordinación adscrito al Consejo podría examinar los avances en materia de integridad financiera, facilitar datos y otra información, y promover los acuerdos intergubernamentales para luchar contra los flujos financieros ilícitos y fomentar la integridad financiera. La coordinación se podría diseñar de múltiples maneras, atendiendo al calendario existente de sesiones y eventos del Consejo¹².

VII. Resumen y conclusiones

59. A pesar de las numerosas medidas adoptadas en los decenios anteriores y de los esfuerzos considerables dirigidos a reforzar los marcos internacionales tras acordar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda de Acción de Addis Abeba en 2015, muchos problemas siguen sin resolverse. En lo que respecta a las actividades de lucha contra la corrupción, se observan dificultades en la ejecución. En el ámbito de los flujos financieros ilícitos relacionados con los impuestos y el blanqueo de dinero, los problemas de ejecución se ven agravados por las carencias que presentan los marcos internacionales. La ausencia de coordinación política entre distintos ámbitos reduce la eficacia. El resultado es que la confianza se erosiona, el contrato social se debilita y no se dispone de suficientes recursos públicos para invertir en el desarrollo sostenible.

60. Un tema recurrente en todas las esferas normativas abordadas en el presente informe es la necesidad de más información y de una mayor transparencia. Para generar confianza, tanto las autoridades nacionales como el público necesitan más y mejor información. Deben continuar los esfuerzos para elaborar estimaciones y datos utilizando la metodología acordada. Los países en desarrollo no deben permanecer al margen de los mecanismos de intercambio de información en materia fiscal. Se necesita una mejor información sobre la propiedad efectiva de todos los vehículos jurídicos, y se pueden obtener beneficios de un intercambio más amplio y de la publicación de esa información.

61. Es preciso hacer un mejor uso de la información. Una fuerte inversión en la aplicación de la ley y la capacidad para utilizar la información es fundamental. Los donantes deben redoblar sus esfuerzos para proporcionar recursos para este tipo de creación de capacidad, y los líderes políticos deben invertir voluntad política para

¹² José Antonio Ocampo, “A Global Coordination Mechanism on Illicit Financial Flows: Implementation Note on FACTI Panel Recommendation 14A” (Nueva York, 2021).

crear una capacidad de aplicación de la ley de forma que se reduzcan las desigualdades y se refuerce el desarrollo sostenible.

62. A solo siete años de la fecha límite para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros deben redoblar sus esfuerzos para luchar contra los flujos financieros ilícitos y sus factores determinantes, como la evasión y elusión fiscales, la corrupción, el blanqueo de dinero y otros delitos. Los vínculos entre el desarrollo sostenible y la integridad financiera están bien documentados. A fin de alcanzar nuestros objetivos mundiales, se sigue recomendando reforzar la atención y el enfoque sobre estas cuestiones mediante una mejor coordinación internacional en el Consejo Económico y Social.
