

Fiscalidad y Desarrollo en la OCDE: una mirada retrospectiva 2009-2024

El informe completo está disponible en inglés:

OECD (2024), *Tax and Development at the OECD: A Retrospective (2009-2024)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9db734bc-en>.

Resumen ejecutivo

Una fiscalidad efectiva es esencial para el desarrollo. Un sistema tributario eficaz no solo sirve para recaudar los impuestos necesarios para sufragar los servicios públicos; también puede apoyar los objetivos de desarrollo. La fiscalidad puede ayudar a reducir la desigualdad, por ejemplo, mediante la redistribución, o a abordar objetivos en materia de salud, medioambientales y sociales a través de un cambio de conducta. La fiscalidad también forma parte del núcleo del contrato social entre el Estado y los ciudadanos y es esencial para generar confianza y fomentar la responsabilidad.

Cada vez se reconoce más la importancia que la fiscalidad tiene en relación al desarrollo, tanto en las discusiones mundiales sobre el desarrollo como en el seno de la OCDE. Antes de la crisis financiera global de 2008, se prestaba una relativa escasa atención a las necesidades de los países en desarrollo en materia de fiscalidad. En la OCDE, las actividades relacionadas con la fiscalidad se limitaban a la labor inicial del Programa de Relaciones Globales (GRP, por sus siglas en inglés), que ofrecía formación acerca de las normas fiscales internacionales de la OCDE.

Tras la crisis financiera global, el panorama cambió de forma drástica. A partir de ahí se comenzó a reconocer el cada vez más importante papel que la fiscalidad desempeñaba en el desarrollo y la necesidad de integrar a los países en desarrollo, y aquellos aspectos relacionados con el desarrollo, en el diálogo y la arquitectura de la fiscalidad internacional. En la OCDE, lo que comenzó como un relativamente modesto programa de formación sobre las normas fiscales, fue evolucionando hasta convertirse en una reestructuración integral del compromiso de la OCDE con los países en desarrollo en materia fiscal. Al mismo tiempo, los aspectos relacionados con el desarrollo fueron integrados a las labores de la OCDE sobre fiscalidad.

El primer avance significativo de esta evolución se produjo, en 2009, con la reestructuración del Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información para Fines Fiscales (Foro Global). Esto fue seguido de cerca en 2010 con la reforma a la Convención multilateral sobre asistencia administrativa mutua en

materia fiscal (CAAM) de la OCDE y el Consejo de Europa, la cual marcó una nueva etapa en el ámbito de la cooperación fiscal internacional.

Fruto de estos avances, un número cada vez mayor de Estados no miembros de la OCDE comenzaron a beneficiarse de una mayor transparencia y cooperación transfronterizas en materia fiscal que hizo que la lucha contra la evasión fiscal y otros flujos financieros ilícitos fuera más eficaz. El compromiso inicial hacia el estándar para el intercambio de información previa solicitud (EOIR, por sus siglas en inglés) y la consecuente implementación del estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras (AEOI, por sus siglas en inglés), de hecho, puso punto final al secreto bancario.

A febrero de 2024, el Foro Global contaba con 171 jurisdicciones miembros, de las cuales más de la mitad son países en desarrollo. Para finales de 2023, 147 jurisdicciones habían suscrito la CAAM, 125 jurisdicciones se habían comprometido a comenzar con el intercambio automático de información sobre cuentas financieras y más de 100 jurisdicciones habían comenzado dichos intercambios. Durante los últimos 15 años, la cooperación brindada por el Foro Global se ha ido modelando intensamente gracias al compromiso conjunto de luchar contra la evasión fiscal, fomentar la integración, aceptando la diversidad y cultivando un espíritu de apoyo mutuo. Desde 2009, esta cooperación ha facilitado la detección de más de 126 000 millones de euros en ingresos adicionales y sanciones, obtenidas gracias al aumento de la transparencia en materia fiscal y al intercambio de información para fines fiscales, de los que más de 41 000 millones se obtuvieron en países en desarrollo. La asistencia orientada a la mejora de las capacidades que el Foro Global presta a los países en desarrollo ha sido decisiva para lograr un aumento de los ingresos tan significativo.

La crisis financiera provocó que se fijara aún más la atención en las prácticas tributarias de las empresas multinacionales y agudizó la necesidad de una mayor transparencia fiscal y una cooperación internacional más intensa que pudieran dar respuesta a estas preocupaciones. Bajo las normas existentes, la globalización y la digitalización de la economía aumentaron las posibilidades de erosión de las bases imponibles y traslado beneficios (BEPS). En 2015, gracias al éxito de la cooperación internacional en el contexto del Foro Global, las jurisdicciones colaboraron en la creación de las Acciones del proyecto BEPS, las cuales propusieron nuevas herramientas para abordar la problemática de BEPS y lograron que las jurisdicciones se comprometieran a adoptarlas para reducir los riesgos asociados a este fenómeno. Al igual que con los instrumentos legales en materia de transparencia fiscal, las Acciones del Proyecto BEPS se han puesto a disposición de todos los países, incluidos los países en desarrollo. Para lograr una amplia participación en el desarrollo continuo de soluciones dirigidas a luchar contra la BEPS, se creó el Marco inclusivo de la OCDE y el G-20 sobre BEPS (Marco Inclusivo), que a finales de 2023 contaba con 145 países miembros, 70 de ellos, países en desarrollo.

En 2021, se alcanzó un acuerdo histórico para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía, dentro del cual, los países en desarrollo tuvieron una participación activa en la definición de sus reglas. Este acuerdo estableció un límite a la competencia fiscal mediante la creación, por primera vez, de un impuesto mínimo global. Al igual que con los estándares de transparencia fiscal, surgieron una serie de programas de asistencia técnica dirigidos a apoyar a los países en desarrollo en la implementación de estas nuevas reglas.

El incremento del multilateralismo y la cooperación internacional en materia tributaria se ha producido de forma paralela a un cambio de planteamiento sobre el desarrollo internacional. En 2015, con la negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), junto con la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre la financiación para el desarrollo (AAAA, por sus siglas en inglés), se adoptó un planteamiento sobre el desarrollo más universal. El desarrollo se redefinió como el objetivo común que exige que todos los países, instituciones y partes interesadas lo integren transversalmente en sus políticas y prácticas.

En respuesta a esta agenda universal sobre el desarrollo, la OCDE ha tratado de incorporar objetivos de desarrollo de manera sistemática en toda su labor en materia fiscal, sin limitarse a los avances relativos a la transparencia, el intercambio de información y BEPS.

Por ejemplo, para apoyar a los responsables de la formulación de políticas y en atención a la importancia que tienen los datos para el desarrollo, la OCDE ha incrementado el número de sus datos disponibles en materia fiscal para incluir datos de gran calidad e internacionalmente comparables relativos a un número cada vez mayor de países, mucho más allá de los países que integran la OCDE. A finales de 2023, se había incluido a más de 160 países en las Estadísticas Tributarias de Empresas (*Corporate Tax Statistics*), más de 150 países en la base de datos de la Encuesta Internacional sobre Administración Tributaria (ISORA, por sus siglas en inglés), más de 120 en la base de datos de Estadísticas Tributarias Globales (*Global Revenue Statistics*) y más de 70 en el informe sobre la tarificación de las emisiones de gases de efecto invernadero (*Pricing Greenhouse Gas Emissions*).

Para complementar los avances relativos a la transparencia para luchar contra los flujos financieros ilícitos, en 2010, la OCDE creó el Grupo de Trabajo sobre Delitos Fiscales y Otros Delitos (TFTC, por sus siglas en inglés). Este grupo de trabajo desarrolló el primer conjunto de principios internacionales que hacen frente a estos delitos, que son elementos clave de los flujos financieros ilícitos. El TFTC se complementa con la Academia Internacional para la Investigación de Delitos Fiscales y Financieros. La Academia insta y apoya a todos los países a aplicar los principios y las buenas prácticas para luchar de manera eficaz contra los delitos financieros. Unas 170 jurisdicciones han participado, en alguno de los cinco centros regionales, en la excepcional formación que imparte la Academia.

El diseño, implementación y gestión de las políticas nacionales en materia tributaria que respaldan el logro de los ODS suponen un desafío para todos los países. La OCDE ha ampliado su trabajo sobre política y administración tributaria, utilizando datos procedentes de países en desarrollo y dando respuesta a las necesidades que estos manifiestan. Ello ha dado lugar a una combinación de resultados: algunos se centran en problemas concretos relacionados con el desarrollo, como la fiscalidad y la economía informal o las necesidades de los países en desarrollo relacionadas con la digitalización de las administraciones tributarias; otros contemplan el análisis de las tendencias fiscales, la integración de la perspectiva de género en la fiscalidad y las herramientas delineadas para la autoevaluación del nivel de madurez de las funciones y los procesos de las administraciones tributarias.

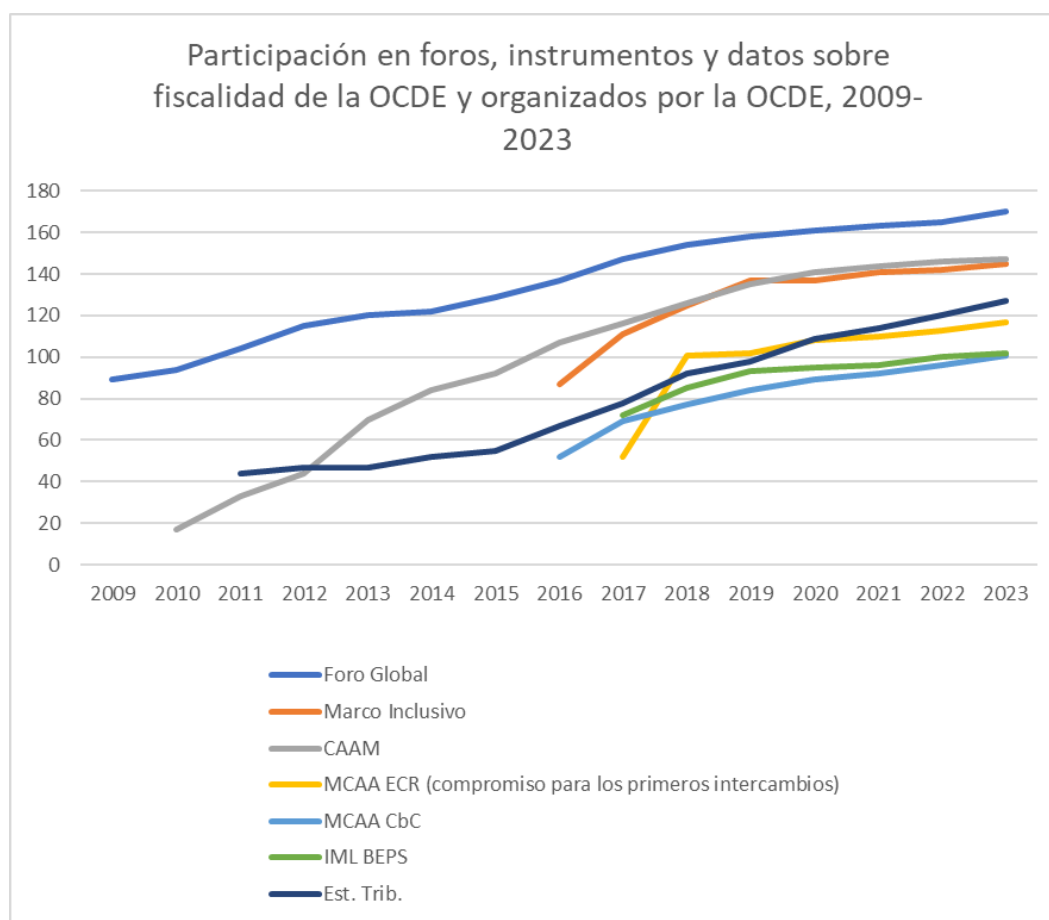
Todo lo anterior requiere que se cuente con una serie de habilidades y competencias técnicas. Las secretarías de la OCDE y del Foro Global, junto con los miembros del Marco Inclusivo sobre BEPS y del Foro Global, ofrecen un acceso sin precedentes al conocimiento sobre fiscalidad internacional. La OCDE y el Foro Global cuentan con la capacidad excepcional de ofrecer e impartir programas de capacitación de gran calidad. La envergadura y el alcance de estos programas se ha ampliado significativamente en los últimos años, abarcando formación virtual y multilateral, así como programas bilaterales puntuales e integrales, que cada año llegan a miles de funcionarios de más de 150 jurisdicciones. Con una adaptación constante basada en las necesidades de los países en desarrollo, los programas engloban una gama cada vez más amplia de cuestiones relativas al diseño, implementación y cumplimiento de las normas fiscales internacionales. Entre los enfoques más innovadores destaca la iniciativa Inspectores Fiscales sin Fronteras (IFSF), diseñada en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). IFSF cuenta con expertos que colaboran con los funcionarios de las administraciones tributarias en casos reales de auditoría e investigación, ofreciéndoles un tipo de asistencia para asegurar el cumplimiento que en el pasado era imposible. A finales de 2023, esta iniciativa había ayudado a recaudar más de 2300 millones de dólares estadounidenses adicionales en concepto de impuestos.

Tanto en los ODS como la AAAA se ha señalado la importancia que desempeña la asistencia al desarrollo para fomentar el establecimiento de sistemas tributarios eficaces y sostenibles. La OCDE ha desempeñado un papel esencial en el fomento del debate y el análisis de la función de la asistencia al desarrollo en el ámbito de la fiscalidad. La OCDE ha revisado su marco de información para la ayuda

oficial al desarrollo (AOD) a fin de dar seguimiento, a partir de 2015, de los importes gastados en apoyar la fiscalidad. Asimismo, la OCDE ha aumentado la transparencia sobre la imposición que grava la propia ayuda al desarrollo. Puesto que, en algunos países, el gasto en AOD puede representar una parte importante de su economía, el tratamiento fiscal que se le dé puede tener un impacto significativo en los ingresos y la economía en general. Dado que algunos países en desarrollo cuestionan las exenciones fiscales a la AOD y ponen de manifiesto la falta de claridad de las políticas y los procesos, la OCDE ha establecido una plataforma de transparencia sobre las políticas y las prácticas de los mayores donantes bilaterales.

Una serie de colaboraciones con países e instituciones de todo el mundo ha sido esencial en esta labor, complementando y potenciando las competencias, la experiencia y las funciones de la OCDE con las de otras organizaciones y entidades (y viceversa), ampliando el impacto sobre el desarrollo. Estas colaboraciones se producen en múltiples niveles: mundial, como, por ejemplo, la Plataforma de colaboración en materia tributaria con el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Grupo Banco Mundial (GBM); regional, principalmente con organizaciones tributarias regionales, como el Foro Africano de Administración Tributaria (ATAF, por sus siglas en inglés) o el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), y bancos regionales de desarrollo, como el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)); y bilateral. Estas colaboraciones abarcan una amplia gama de actividades que van desde la condición de observador en el Foro Global y el Marco Inclusivo hasta la recopilación y difusión de datos, pasando por la elaboración de directrices y la prestación de asistencia técnica. La importante contribución de la OCDE apoyando la fiscalidad y el desarrollo durante los últimos quince años no habría sido posible sin la cooperación de estos socios. Además, muchos otros países han contribuido con una combinación de recursos financieros y técnicos que han permitido realizar esta labor.

Gráfico 1. Número de jurisdicciones que participan en foros, instrumentos y datos sobre fiscalidad de la OCDE y organizados por la OCDE, 2009-2023



Fuentes: <https://www.oecd.org/tax/transparency/who-we-are/members/>; <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>; https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf; <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/crs-mcaa-signatories.pdf>; <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/CbC-MCAA-Signatories.pdf>; <https://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-signatories-and-parties.pdf>; <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>.

Desde la crisis financiera mundial, estos acontecimientos han cambiado de forma radical la forma de trabajar de la OCDE con relación a la fiscalidad y el desarrollo. Los países en desarrollo, y las reflexiones acerca del desarrollo, se han convertido en parte integral de la labor que desempeña la OCDE en materia de fiscalidad y los estándares elaborados por la OCDE reflejan cada vez más las opiniones y las necesidades de una diversidad de países. Sin embargo, el proceso aún no ha terminado. En la OCDE, la inclusión de las voces de los países en desarrollo en los debates sobre las normas fiscales internacionales sigue avanzando. Los países menos desarrollados continúan estando infrarrepresentados y algunos países, sobre todo, aquellos países en desarrollo de menor tamaño, no cuentan con la capacidad suficiente para participar de forma plena. Además, los países necesitan tiempo para adaptarse al nuevo entorno. De este modo, aún queda mucho por hacer. La envergadura y el ritmo de los cambios que se han producido durante los últimos quince años, tal y como se describen en el presente informe, indican claramente cuál será la trayectoria de la próxima década. Con la renovación del mandato del Marco Inclusivo en 2025, se presenta una importante oportunidad para mantener el impulso y dar un paso más hacia el cambio en materia de fiscalidad y desarrollo en la OCDE.

Recuadro 1. La fiscalidad y el desarrollo en la OCDE en cifras, 2009-2024

41 000 millones de euros: ingresos adicionales en los países en desarrollo gracias a las investigaciones fiscales en el extranjero, el intercambio de información previa petición, el uso de los datos obtenidos gracias al estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras, los programas de divulgación voluntaria de información aplicados en el contexto del intercambio automático de información, etc.

2300 millones de dólares estadounidenses: ingresos adicionales en los países en desarrollo gracias a Inspectores Fiscales sin Fronteras (2012-2023).

Más de 100 000: funcionarios que han recibido formación en el marco del Programa de Relaciones Globales (2009-2023).

Más de 45 000: funcionarios que han recibido formación en el marco del programa de capacitación del Foro Global (2011-2023).

3000: funcionarios formados en la Academia Internacional para la Investigación de Delitos Fiscales de la OCDE.

171: miembros del Foro Global (95 países en desarrollo).

147: jurisdicciones participantes en la Convención multilateral de asistencia administrativa mutua en materia fiscal (71 países en desarrollo).

145: miembros del Marco Inclusivo (70 países en desarrollo).

127: economías en la base de datos Estadísticas Tributarias Globales de la OCDE (79 países en desarrollo).

120: signatarios del Acuerdo multilateral entre Autoridades competentes para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras (45 países en desarrollo).

102: jurisdicciones parte del Convenio multilateral para aplicar las medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (42 países en desarrollo).

100: signatarios del Acuerdo multilateral entre autoridades competentes para el intercambio de Informes país por país (33 países en desarrollo).

91: jurisdicciones que han recibido asistencia bilateral para el intercambio de información (2012-2023).

72: países en la base de datos sobre tarificación del carbono (35 países en desarrollo).

63: países en desarrollo con programas de IFSF (2012-2023).

52: países en desarrollo que han recibido asistencia bilateral en materia de precios de transferencia y BEPS (2012-2023).

24: administraciones tributarias que brindan asistencia especializados a los programas de IFSF.

22: miembros de la OCDE que facilitan información sobre el tratamiento fiscal de la ayuda a la plataforma de la OCDE.

19: países en desarrollo que reciben los informes país por país.

11: países en desarrollo con programas de IFSF para la investigación de delitos fiscales.

8: idiomas utilizados en la formación que imparte la OCDE en materia tributaria.