



**Fortalecimiento de la
capacidad fiscal de los
países en desarrollo y
apoyo a la lucha
internacional contra la
evasión fiscal**

José Antonio Alonso
Carlos Garcimartín
Jesús Ruiz-Huerta
Santiago Díaz Sarralde
PP02/10

Resumen

Avanzar en el proceso de desarrollo exige movilizar de forma más plena los recursos financieros propios de los países en desarrollo. Ello comporta, en primer lugar, mejorar los sistemas fiscales y fortalecer las administraciones tributarias de estos países; y , en segundo lugar, generar un entorno internacional más transparente y cooperativo, que facilite la recaudación de los países y persiga el fraude, los flujos financieros ilícitos y la evasión de capitales. El presente documento realiza un análisis de estos aspectos, sugiriendo diversas medidas de reforma que podrían ser apoyadas desde un marco más activo de cooperación internacional.

Palabras clave: Sistema Fiscal, Administración Tributaria, Cooperación Internacional, Evasión Fiscal, Paraísos Fiscales

Abstract

Making progress on development means mobilising the financial resources developing countries already have in a fuller way. That involves, firstly, improving taxation systems and strengthening the fiscal administrations of those countries; and secondly, generating a more transparent and cooperative international environment, which facilitates countries' tax collection and pursues fraud, illicit cash transferrals and capital evasion. The present document analices those aspects, suggesting different methods of reform that could be supported by more active international cooperation.

Key words: Tax System, Tax Administration, International Cooperation, Tax Evasion, Tax Havens.

José Antonio Alonso
Director
Instituto Complutense de Estudios Internacionales y Departamento de Economía Aplicada II.
Universidad Complutense de Madrid.
j.alonso@ccee.ucm.es

Carlos Garcimartin
Profesor de Economía Aplicada, Universidad Rey Juan Carlos.
carlos.garcimartin@urjc.es

Jesús Ruiz-Huerta
Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Rey Juan Carlos.
jesús.ruizhuerta@urjc.es

Santiago Díaz Sarralde
Profesor de Economía Aplicada, Universidad Rey Juan Carlos.
sarralde@fcjs.urjc.es

El presente estudio responde a un encargo formulado por la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación)

Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, Finca Mas Ferre. 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, Spain.

© José Antonio Alonso, Carlos Garcimartin, Jesús Ruiz-Huerta, Santiago Díaz Sarralde

ISBN: 978-84-693-4591-7

Depósito legal:

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores/as.

Índice

Resumen Ejecutivo.....	7
1. Introducción.....	15
1.1. Movilización más plena de los recursos domésticos.....	15
1.2. Disponer de instituciones de calidad.....	16
1.3. Una gobernanza global legítima y eficaz.....	17
2. Diseño de los sistemas fiscales.....	19
2.1. Importancia del sistema fiscal.....	19
2.2. Principales características de los sistemas fiscales de los países en desarrollo.....	19
2.2.1 Los ingresos públicos.....	19
2.2.2 La estructura de los ingresos impositivos.....	20
2.2.3 Deficiencias de los sistemas fiscales de los países en desarrollo....	21
2.3. Los retos pendientes.....	24
3. Fortalecimiento de las Administraciones Tributarias.....	29
3.1. El papel de la Administración Tributaria.....	29
3.2. Una Administración Tributaria eficaz en la aplicación del sistema fiscal...	29
3.3. Una Administración con instrumentos y medios para combatir el fraude y la evasión.....	32
3.4. Marco social y jurídico moderno, riguroso y eficaz.....	33
4. Cooperación fiscal internacional.....	35
4.1. Globalización y sistemas fiscales.....	35
4.1.1 Doble imposición internacional.....	35
4.1.2 Competencia fiscal.....	36
4.1.3 Evasión fiscal.....	37
4.2. Cooperación fiscal internacional.....	38
4.2.1 Cooperación técnica.....	38
4.2.2 Cooperación legislativa.....	39
4.2.3 Cooperación informativa.....	39
4.3. Instituciones para la cooperación fiscal.....	40
5. Un entorno transparente y cooperativo en materia fiscal.....	43
5.1. Flujos financieros ilegales.....	43
5.2. El coste de mantener plazas con regímenes no cooperativos.....	44
5.3. Respuesta internacional.....	47
5.4. Propuestas de futuro.....	49
Referencias bibliográficas.....	53

Resumen ejecutivo

1. IMPORTANCIA DE LA TAREA

Son diversas las razones que justifican que la agenda de desarrollo otorgue una mayor atención a las tareas de promoción de la buena gobernanza en materia fiscal. En primer lugar, si se quiere promover el desarrollo, es obligado crear las condiciones para que los países movilicen y hagan un uso más eficaz y pleno de sus recursos financieros domésticos, lo que requiere de una fiscalidad, de una administración tributaria y de unos sistemas de gestión de las finanzas públicas más sólidos y eficientes; en segundo lugar, el desarrollo requiere de instituciones legítimas y eficaces en los países, un objetivo que se contrapone con la persistencia de fenómenos como la corrupción, la evasión de capitales o el fraude fiscal, en ocasiones estimulado o consentido desde el ámbito internacional; y, en tercer lugar, la adecuada gobernanza del sistema internacional reclama poner fin a espacios de opacidad informativa y a las malas prácticas en el terreno fiscal y financiero. En este ámbito el objetivo debiera ser implicar al mayor número posible de países en una más decidida y eficaz acción a favor de la buena gobernanza en materia fiscal, poniendo fin a la evasión y al fraude, y a favor de la transparencia y la cooperación internacional.

Este objetivo está plenamente en línea con las Declaraciones de Monterrey y Doha, sobre Finanzas al Desarrollo, en las cuales se identificaron la fuga de capitales y la existencia de flujos financieros ilícitos como obstáculos importantes para la movilización de ingresos domésticos para el desarrollo. Coincide también con decisiones adoptadas recientemente en el seno de la UE. En concreto, en sus conclusiones en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) de la UE, de noviembre del 2008 y mayo de 2009, los Ministros de Asuntos Exteriores y Cooperación acordaron prestar apoyo a los países socios en sus esfuerzos para mejorar su capacidad recaudatoria y fortalecer sus administraciones tributarias y de aduanas promoviendo las convenciones internacionales contra la corrupción y contra la evasión fiscal y a favor de la transparencia y el intercambio de información. En similar sentido se orientan las decisiones del Consejo presentadas, en Mayo de 2010, bajo el título “*Tax and Development: Cooperation with Developing Coun-*

tries in Promoting Good Governance in Tax Matters”.

También el Parlamento Europeo, en su resolución de 10 de febrero del 2010, urgió a los Estados miembros a promover una mejora de los estándares de la OCDE con el fin de hacer que el intercambio multilateral y automático de información llegue a convertirse en la norma internacional e instó a la Comisión a avanzar en la elaboración de un CCCTB (*common consolidated corporate tax base*) con el fin de acabar con las prácticas asociadas a los precios de transferencia y la evasión fiscal por parte de multinacionales en el territorio de la UE.

Por último, el G-20 trató de abordar estos aspectos en el marco de las reformas de la arquitectura financiera internacional con motivo de la crisis. Tras declarar en Londres que “la época del secreto bancario se ha terminado”, señalaron a la OCDE como el organismo encargado de reconocer la lista de países “evaluados por el *Global Forum* de acuerdo con la norma internacional para el intercambio de información fiscal”. Adicionalmente señala al *Financial Stability Board* como un importante foro para erigir una política concertada en asuntos fiscales, de transparencia económica y de promoción de la estabilidad financiera.

En suma, avanzar en este campo resulta crucial si se quieren ampliar las oportunidades de progreso de los países en desarrollo, reduciendo sus niveles de dependencia respecto a la financiación exterior (incluida la ayuda) y se quiere dotar al sistema internacional de un marco normativo legitimado, que proporcione mayor estabilidad, eficacia y transparencia a los mercados financieros. Esto implica, por una parte, apoyar la mejora de los sistemas fiscales nacionales y de sus administraciones tributarias en los países en desarrollo y, por otra, favorecer la cooperación y la transparencia fiscal a escala internacional, poniendo fin a los llamados paraísos fiscales.

2. DISEÑO DE LOS SISTEMAS FISCALES

Un buen sistema fiscal es un requisito imprescindible para el progreso de las naciones, ya que afecta al comportamiento económico de

los individuos y determina la capacidad del sector público para proveer bienes y servicios y llevar a cabo programas de redistribución de renta y de estabilización económica. No obstante, construir un buen sistema fiscal es una tarea compleja, más aún en los países en desarrollo, que parten de numerosas restricciones.

Estas restricciones se manifiestan tanto en la dimensión como en la composición de sus respectivos sistemas fiscales. De hecho, el peso que tienen los recursos impositivos en los países de bajo ingreso (en torno al 13% del PIB como promedio) es casi un tercio del que tienen en los países industrializados (cuyo promedio se sitúa en torno al 38% del PIB). En estas condiciones, se hace difícil que en muchos países en desarrollo los Estados puedan proveer los servicios públicos que se requieren para alcanzar y mantener los ODM. Al tiempo, persisten importantes diferencias en la composición de los respectivos sistemas tributarios, siendo característico de los países en desarrollo otorgar un mayor peso a los impuestos sobre el comercio internacional y sobre ventas y menor a los impuestos sobre la renta y las contribuciones sociales.

Los países en desarrollo se enfrentan a muy diversos problemas para erigir un sistema tributario capaz, equitativo y eficiente: algunos provienen de la propia configuración de sus economías (con alto peso de la agricultura y de los sectores informales); otros se relacionan con las debilidades técnicas e institucionales de su administración tributaria y de sus sistemas públicos de gestión; finalmente, también el marco internacional impone dificultades, debido a la mayor movilidad de los factores, a la creciente competencia internacional en la atracción de inversiones y a la persistencia de jurisdicciones no cooperativas en materia fiscal, que alientan la evasión de capitales y los flujos financieros ilícitos.

Si se quiere mejorar la capacidad de progreso de los países en desarrollo parece necesario respaldar sus esfuerzos por dotarse de un sistema fiscal equilibrado y de una administración tributaria que proporcione al Estado los recursos necesarios para proveer los bienes públicos que la sociedad demanda, para respaldar las acciones requeridas de estabilidad y progreso y para impulsar aquellas políticas sociales y redistributivas que se consideren necesarias. La configuración de ese sistema fiscal capaz y eficiente es una tarea propia de cada país, de sus sociedades y de su gobierno: a la comunidad internacional

le corresponde, sin embargo, la tarea de apoyar esos esfuerzos y establecer las normas internacionales para hacerlo posible.

En los últimos años buena parte del mundo en desarrollo se ha embarcado en reformas para mejorar sus sistemas fiscales y adaptarlos al nuevo entorno que ha supuesto la globalización. Los objetivos generales de estas reformas han consistido en aumentar los ingresos, lograr una mayor eficiencia y mejorar la administración tributaria y la eficacia recaudatoria. Esto supuso introducir reformas en las diversas figuras tributarias. De forma general, por lo que se refiere a la imposición directa: i) en el *impuesto sobre la renta* de las personas físicas se han tratado de reducir los tipos máximos, elevar los tipos mínimos y ampliar las bases; ii) en el *impuesto sobre la renta* de las sociedades, las reformas se han centrado en reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, con un énfasis mucho menor en la ampliación de las bases y las mejoras en el diseño y gestión del impuesto. Mayor entidad tuvieron las reformas en la imposición indirecta, así: i) en el caso de los *impuestos sobre bienes y servicios*, se han sustituido los impuestos generales sobre ventas por impuestos sobre el valor añadido; ii) se redujo el peso de los *impuestos al comercio internacional*, debido al generalizado proceso de apertura comercial; y iii) se ha tendido a reducir el número de los *impuestos específicos*, sin apenas explorar las posibilidades de los impuestos medioambientales.

Pese a los avances registrados, estas reformas pueden considerarse como insuficientes. En primer lugar, porque su sujeción a un patrón uniforme ha impedido que se considerasen debidamente las particularidades de cada país. Como consecuencia, la aplicación real de las reformas tributarias ha sido menos intensa de lo esperado, siendo relativamente común la vuelta atrás en el proceso de cambio. En segundo lugar, las reformas se han centrado en aumentar los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, sin apenas tener en cuenta los aspectos distributivos. Sin embargo, éstos son de gran importancia no sólo porque la equidad sea uno de los principios impositivos fundamentales, sino porque en el caso de los países en desarrollo resulta crucial de cara a lograr la legitimidad social del sector público. Finalmente, una tercera limitación se relaciona con las debilidades del marco institucional existente, que se manifiesta en la escasez de recursos materiales y humanos, en la excesiva influen-

cia en la toma de decisiones de determinados grupos sociales o en las manifestaciones de corrupción.

Por todo ello, pese a las reformas emprendidas en buena parte del mundo en desarrollo, sus sistemas tributarios aún adolecen de problemas, que hacen necesario profundizar en los cambios y acometer tareas pendientes. Como es obvio, cada país debe definir, de acuerdo con sus específicas condiciones, las medidas de fortalecimiento del sistema fiscal que considere adecuadas. No obstante, entre los aspectos que esas medidas debieran contemplar figuran:

- El nivel de la presión tributaria y el adecuado diseño de la estructura impositiva, considerando: i) el balance que debiera establecerse entre la imposición directa e indirecta, corrigiendo el bajo peso de la primera; ii) la adecuada racionalización de los tipos y la definición de las bases imponibles para la imposición sobre la renta, evitando exenciones y bonificaciones injustificadas; iii) el ámbito de aplicación del IVA, para darle la mayor cobertura posible de acuerdo con la estructura económica del país; iv) la progresiva compensación por la pérdida de recaudación de los impuestos al comercio; y v) la adecuada justificación de la imposición específica.
- La definición del marco impositivo que propicie la extensión del ámbito de cobertura de la economía formal, facilitando la progresiva incorporación a los sistemas de registro, protección normativa y responsabilidad fiscal de las actividades informales.
- La necesidad de asentar una estructura impositiva adaptada a las condiciones económicas del país, que propicie la estabilidad económica, estimule el emprendimiento, aliente la creación de empleo decente y sea capaz de atraer a la inversión extranjera.
- El establecimiento de un sistema impositivo estable y predecible, basado en normas, con procedimientos transparentes y limitados costes de gestión.
- Finalmente, la definición de un sistema que atienda a los objetivos deseables de equidad y de promoción de la cohesión social.

En el camino que aún queda por recorrer, los organismos internacionales y los donantes pueden desempeñar un papel importante. Por un lado, mediante ayuda financiera y técnica. Por

otro, mediante la necesaria cooperación internacional para que los sistemas tributarios puedan cumplir sus objetivos.

3. FORTALECIMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

La eficacia y justicia de un sistema fiscal no sólo depende de la adecuación de su diseño normativo, sino que también debe contar con una administración tributaria adecuada, capaz de garantizar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y la persecución de los comportamientos fraudulentos y las conductas contra la Hacienda Pública. Ello exige: i) una administración tributaria eficaz, adecuadamente organizada, prestigiada socialmente y que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias; ii) dotar a la administración tributaria de los instrumentos apropiados para combatir eficazmente el fraude fiscal que, en un mundo tan dinámico y cambiante como el actual, evoluciona constantemente y va adquiriendo nuevas formas y manifestaciones; y iii) un marco social y político preocupado por la cohesión social y por defender la actuación del Estado en sus funciones de aseguramiento de los derechos ciudadanos, atender sus necesidades y aplicar un sistema fiscal bajo criterios de justicia y equidad.

Para conseguir esos objetivos, un primer requisito es contar con organizaciones integradas (o bien articuladas y coordinadas) para la gestión de impuestos internos y los que se recaudan en aduanas, con estrechas vinculaciones con las eventuales administraciones tributarias de otros niveles de gobierno y con el sistema de seguridad social. Además, diversas razones justifican que la organización encargada de recaudar los impuestos, la agencia tributaria, disponga de un Estatuto diferenciado de otros departamentos ministeriales tradicionales.

Otro factor clave para el correcto funcionamiento de la administración tributaria es el que afecta a los recursos humanos. A este respecto, es necesario, en primer lugar, promover la estabilidad de los funcionarios y trabajadores de la organización dedicada a la gestión de los tributos es imprescindible para garantizar un trabajo solvente y no condicionado por las presiones políticas; en segundo lugar, deben determinarse niveles retributivos razonables, incentivadores y competitivos y establecerse regímenes de incompatibilidades para garantizar la profesionalidad e independencia de las

tareas de administración e inspección tributaria; finalmente, hay que exigir a los trabajadores del sector no sólo un correcto funcionamiento desde la óptica puramente profesional, sino además, un comportamiento ético, particularmente relevante en este ámbito.

Desde la perspectiva del trabajo a realizar, una administración tributaria moderna debe intentar, en primer lugar, diferenciar de forma clara entre los contribuyentes que cumplen sus obligaciones y los que incurrir en comportamientos delictivos e ilícitos; en segundo lugar, debe ser capaz de gestionar de forma solvente impuestos personalizados y masivos. En este sentido, parece razonable que la organización estructure su actividad en función de los tipos de contribuyentes, aunque sin perder de vista la necesidad de coordinación de las tareas de seguimiento de los distintos colectivos. Una excesiva especialización no parece aconsejable y, en cambio, la organización debe ser capaz de aprovechar sinergias, aprender a partir de la experiencia de los grupos de trabajo multidisciplinarios y potenciar la identificación de sus trabajadores con los objetivos fundamentales de la organización y las tareas comunes.

Como criterio general de actuación, deben establecerse líneas de colaboración con los agentes económicos privados, aprovechar sus conocimientos, facilitar el establecimiento de “reglas de juego” claras y asumidas por todos, e incluso, cuando fuera oportuno, compartir responsabilidades de gestión con ellos. Desde otro punto de vista, el trabajo de las agencias debe prestar especial atención a las pequeñas empresas, los trabajadores autónomos y los profesionales, sectores especialmente sensibles y en los que se suelen producir importantes volúmenes de recursos eludidos u objeto de evasión.

Respecto al incumplimiento de las obligaciones tributarias, es preciso instrumentar planes rigurosos de actuación, disponiendo de herramientas estratégicas claves. Los planes para combatir el fraude deben integrar una cuidadosa programación de los objetivos de la Agencia Tributaria. Entre sus líneas principales debieran figurar: 1) desarrollar acciones disuasorias eficaces de los comportamientos evasores que vayan más allá de la actividad ordinaria de control y seguimiento de conductas irregulares; 2) generalizar los procedimientos de control extensivo, basados en la explotación sistemática de la información a disposición de la Administración; 3) llevar a la percepción subjetiva de los contribuyentes la idea de que el fraude será menor al

incrementar la probabilidad de identificación y sanción de los evasores, recurriendo a campañas de comunicación al efecto; 4) seleccionar los sectores más sensibles al incumplimiento y comportamientos evasores, estableciendo la cooperación con aquellos otros cuerpos de la Administración (policía y judicatura) implicados; 5) prevenir y luchar contra el blanqueo de capitales a través de planes específicos; 6) crear unidades especializadas para fraudes sofisticados, siempre que existan medios para ello; 7) potenciar la colaboración social en la prevención del fraude; 8) mejorar la información tributaria y su adecuada sistemática; y 9) potenciar la coordinación con las instituciones semejantes de otros países y, en general, la cooperación inter-administrativa.

La educación de los ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes sociales y en la exigencia de sus derechos es un factor fundamental en cualquier estrategia de combate al fraude. Este objetivo puede conseguirse a través de programas de educación tributaria y medidas de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan las conductas defraudadoras. A su vez, el correcto funcionamiento de estos programas exige un esfuerzo paralelo, desde sus diferentes ámbitos de actuación, sobre los servicios públicos, su implementación y los esfuerzos constantes de mejora y atención adecuada a los ciudadanos.

La aplicación de las normas tributarias es una tarea técnica y profesional que debe quedar al margen del debate político. Hay que evitar que las organizaciones de administración tributaria estén sometidas a los avatares del ciclo político, o a los cambios de partidos en los gobiernos de los diversos países. La autonomía de las agencias no implica independencia o ausencia de controles democráticos, sino que se justifica por razones de eficacia, pragmatismo y adecuación al objetivo de obtener el máximo de recursos posibles para financiar los servicios públicos. Por las mismas razones, la implementación eficaz del sistema tributario exige la estabilidad básica de las normas y su aplicación con carácter general. Por eso, no se justifica la creación de expectativas sobre eventuales amnistías fiscales, moratorias en el pago de los tributos o condonaciones injustificadas, salvo casos extraordinariamente limitados.

La adecuada aplicación del sistema tributario exige la existencia de un código tributario eficaz, moderno y actualizado, capaz de aclarar en cada momento el alcance y el sistema san-

cionador vinculado al delito fiscal. El código tributario debe contar con un régimen sancionador riguroso pero equilibrado, que contemple un sistema punitivo razonable, en el sentido de que las penas previstas para sancionar las infracciones o los delitos no sean tan duras que no se puedan aplicar.

Por último, además de mejorar las capacidades recaudatorias, es preciso fortalecer los sistemas de programación presupuestaria y de gestión del gasto público en los países socios. La mejora de los sistemas de gestión de las finanzas públicas, haciéndolas más transparentes, eficientes y responsables, no sólo mejorará las condiciones de gobernanza de los países, sino también las de la gestión de la ayuda internacional, que hoy descansa muy centralmente sobre el apoyo presupuestario. El enfoque de *Public Expenditure Financial Accountability* (PEFA) ofrece una vía provechosa para este propósito.

4. COOPERACIÓN FISCAL

El aumento de la integración internacional tiene importantes repercusiones en los sistemas fiscales de los diversos países. La mayor interdependencia que genera entre ellos, por un lado, plantea importantes retos en su diseño y gestión y, por otro, exige una mayor cooperación entre las distintas administraciones tributarias.

Como consecuencia de esta mayor interdependencia de los sistemas fiscales nacionales, han surgido una serie de problemas a los que deben enfrentarse las administraciones tributarias. Entre ellos cabría señalar: 1) la mayor movilidad de las bases imponibles, que provoca una creciente competencia entre jurisdicciones; 2) las dificultades para determinar en ocasiones el lugar de realización del hecho imponible; 3) el desarrollo de nuevas y complejas estructuras organizativas en el mundo empresarial, que dificultan la identificación correcta de sujetos y bases imponibles; y 4) el aumento de la sofisticación de los mecanismos de blanqueo de capitales y evasión impositiva.

Todos estos problemas han dado lugar a importantes cambios en el funcionamiento y diseño de las administraciones tributarias y de los sistemas fiscales. Un entorno económico cada vez más globalizado exige un planteamiento de la política y gestión tributaria también más global. En el caso, además, de los países en desarrollo, las restricciones provocadas por el entorno ex-

terior son, si cabe, aún mayores, lo que reduce su ya de por sí limitado margen de maniobra.

Uno de los problemas derivados del ámbito internacional se refiere a la doble imposición. Para evitarlo se emplean diversas alternativas. Por un lado, están las soluciones unilaterales, en las que un país reduce la carga fiscal de las rentas que ya han sido gravadas en otro Estado. Por otro, se encuentran los convenios internacionales, basados fundamentalmente en dos modelos: el de la OCDE y el de Naciones Unidas. El primero supone aplicar el principio de imposición en residencia, lo cual es perjudicial para los países en desarrollo, ya que, en general, no son el domicilio de las multinacionales. El segundo, aunque permite obtener una mayor parte de la carga tributaria a los países en desarrollo, deja a las empresas un amplio margen de maniobra que puede repercutir en la distribución por países de la carga tributaria.

Otra de las consecuencias de la globalización es la intensa competencia fiscal que se está produciendo desde hace unos años, con el fin de atraer inversión y rentas a cada jurisdicción o bien simplemente para impedir que éstas se desplacen a otras más favorables fiscalmente. Pese a la generalización de estas herramientas fiscales en el mundo en desarrollo, lo cierto es que los análisis empíricos no son concluyentes a la hora de demostrar su eficacia como mecanismos de atracción de inversiones extranjeras y, sin embargo, su coste puede ser elevado: reducen la base tributaria, complican la administración impositiva, generan importantes pérdidas de recaudación y sustraen ingresos a la economía gravada. No obstante, es difícil para un país sustraerse de aplicar determinadas ventajas fiscales cuando otros lo están haciendo, pues ello podría tener importantes consecuencias negativas sobre la inversión y la actividad productiva. Se trata, por tanto, de una competencia destructiva que sólo podría evitarse mediante la coordinación de los países afectados. Además, la competencia fiscal internacional, al recaer sobre aquellas rentas de mayor movilidad, principalmente las del capital, tiene importantes consecuencias distributivas.

La eficacia de los sistemas fiscales exige de manera creciente una mayor cooperación fiscal internacional, fundamentalmente en tres ámbitos: técnico, legislativo e informativo. La cooperación técnica internacional puede ser importante especialmente para los países en desa-

rollo a la hora de mejorar los sistemas fiscales, aportando recursos y conocimientos. Aunque ya existe todo un conjunto de organizaciones regionales que parcialmente cumplen esta función, su capacidad efectiva es limitada. Respecto a la cooperación legislativa, aunque es mucho más difícil de alcanzar, existen espacios donde sería deseable profundizar: el uso de incentivos fiscales, el diseño de nuevas reglas para distribuir geográficamente los ingresos y gastos de las empresas multinacionales, el intercambio de información entre países, los mecanismos de arbitraje obligatorio o el desarrollo de mecanismos efectivos para gravar los intereses recibidos por los no residentes son algunos de los más importantes. En cuanto a la cooperación informativa, no se trata solamente de un medio para combatir el fraude, sino también una pieza clave para mantener la viabilidad de los sistemas fiscales. Sin embargo, pese a la relevancia creciente de la colaboración informativa entre las diversas Haciendas nacionales, aún queda un largo camino por recorrer al respecto. Es necesario imprimir un nuevo impulso en materia de intercambio de información, ya que en caso contrario la creciente movilidad de capitales y personas puede crear serios problemas a los sistemas tributarios nacionales.

La institucionalidad multilateral en el ámbito fiscal que existe actualmente para hacer frente a todos estos retos es insuficiente. Existen diversos organismos de carácter regional que llevan a cabo tareas de cooperación fiscal: es el caso, por ejemplo, del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, la Asociación de Administraciones Tributarias de la *Commonwealth*, la Organización de Administraciones Tributarias del Caribe, la Asociación Africana de Administraciones Tributarias o la Asociación de Administraciones Tributarias del Pacífico. Pese a su utilidad en determinados aspectos, el ámbito de actuación de estas instituciones es limitado. De entre las instituciones de carácter no regional, sin duda la que ha hecho una labor más intensa para la promoción de la cooperación fiscal a escala internacional es la OCDE. Entre sus iniciativas internacionales figuran el *Global Forum on Taxation*, la *Global Tax Network*, con participación del Banco Mundial y el FMI, o el *Forum on Tax Administration*. No obstante, es difícil que países ajenos a esta organización se sientan adecuadamente representados por la actividad de la OCDE, incluso aún cuando sean invitados a alguna de sus iniciativas. Es ésta la razón que justifica que, en el marco de la Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo, el informe Zedillo incor-

porase una propuesta de creación de una Organización Fiscal Internacional, con participación del conjunto de los países. Las tareas que el informe sugiere para esta Organización parecen bien definidas, pero la posibilidad de que esta institución se cree resulta más bien remota, vista la posición de los países. Mientras no se avance en ese terreno, sin duda necesario, los mayores logros en este ámbito se producen en instancias de diálogo, como el Diálogo Internacional sobre Fiscalidad o el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, creado en el seno de Naciones Unidas. En todo caso, avanzar en una cooperación fiscal realmente multilateral exigiría crear una nueva institucionalidad que otorgue representación e influencia real al conjunto de los países, incluidos los países en desarrollo.

5. UN ENTORNO TRANSPARENTE Y COOPERATIVO EN MATERIA FISCAL

Una parte de la capacidad recaudatoria de los países en desarrollo se pierde como consecuencia de las salidas de capital que esos países padecen. Parte de esas salidas de capital está asociada a prácticas lícitas que son resultado de decisiones justificables desde el punto de vista económico, pero, junto a ello, existen también importantes salidas de capital de los países en desarrollo que se producen a través de vías ilícitas, con el propósito de ocultar la riqueza o la renta a las autoridades fiscales del país en cuestión. Determinar la magnitud de este tipo de flujos ilegales resulta difícil, por cuanto su propia naturaleza los hace opacos a los sistemas normales de registro. Aún así, los investigadores han desplegado procedimientos indirectos para aproximar su magnitud. Aplicando estos procedimientos, los investigadores aportan estimaciones de estos flujos que se mueven entre los 500 y los 800 millones de dólares. Resulta de interés determinar la parte de estos flujos financieros ilegales que están asociados al uso de precios de transferencia. También aquí las investigaciones arrojan cifras de notable magnitud, que se mueven entre los 90 y los 160 millones de dólares.

En el sostenimiento de este tipo de prácticas tienen un papel crucial los llamados “paraísos fiscales”: es decir, aquellos países o territorios que ofrecen acogida a los capitales internacionales, aplicándoles tipos impositivos nulos (o mínimos) y garantizándoles discreción (u opacidad informativa) acerca de la procedencia de los recursos. Como señaló en su día la OCDE,

cuatro rasgos caracterizan este tipo de jurisdicciones, a saber: i) tener una baja o nula imposición sobre el capital; ii) tener un régimen fiscal especial para las compañías internacionales localizadas (*shell companies*); iii) tener falta de transparencia relativa a la propiedad, con bajo nivel de supervisión; iv) no hacer intercambio de información sobre temas fiscales con otros países y jurisdicciones.

La existencia de este tipo de jurisdicciones facilita, a través de varias vías, la pérdida de recursos susceptibles de nutrir las haciendas públicas de los países en desarrollo. Las estimaciones que al respecto se realizan son aproximativas, pero sugieren que las pérdidas se podrían acercar a los 500 mil millones de dólares (cinco veces la ayuda internacional). Este es el resultado de la incapacidad de gravar los activos financieros ubicados en estas plazas, en muchos casos producto de la evasión de capitales, de la cobertura que ofrecen a las multinacionales para practicar precios de transferencia distorsionados o, finalmente, de opacidad y protección que ofrecen a los recursos procedentes de la economía ilegal.

Además de los efectos mencionados, hay otros dos de extraordinaria relevancia, pero de más difícil cuantificación. El primero alude al impacto que estas plazas tienen sobre la fiscalidad de los países en desarrollo, estimulando una tendencia hacia la baja en la presión fiscal como supuesta vía para competir en la atracción del capital extranjero. De algún modo, sus regímenes fiscales permisivos alimentan una “carrera a la baja” en la fiscalidad, en un mundo cada vez más diáfano para la competencia internacional. El segundo efecto perverso se relaciona con la incidencia que sus regímenes de opacidad informativa y de defensa del secreto bancario tienen sobre la construcción de un sistema internacional basado en normas. La mera existencia de estas plazas, con su excepcionalidad normativa, cuestiona el sentido universal que debe caracterizar a las normas internacionales, genera discriminaciones injustificadas y abre espacios de cobertura para las prácticas económicas ilícitas (incluyendo el lavado de dinero sucio, la malversación, el fraude, la corrupción el tráfico ilegal de armas o el narcotráfico). Por ello, es difícil pensar que pueda construirse un marco institucional, justo y legitimado, a escala internacional que sea compatible con la existencia de estos espacios deliberadamente sustraídos a la vigencia de las normas.

Más allá del avance experimentado en estos últimos dos años en materia de lucha contra la evasión, el fraude y los flujos financieros ilícitos, son muchos los que juzgan que las medidas hasta ahora adoptadas, aunque orientadas en el buen camino, son insuficientes. Por ello, para avanzar en este campo sería, cuando menos, necesario estudiar las posibilidades de acción concertada en los siguientes ámbitos:

- En primer lugar, sería necesario lograr un generalizado apoyo a aquellos marcos normativos que permiten un avance en la lucha contra prácticas económicas ilícitas, como es el caso de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención contra el Soborno de funcionarios en negocios internacionales de la OCDE.
- En segundo lugar, sería necesario apoyar las instancias de cooperación y diálogo internacional en materia fiscal, al objeto de favorecer normas y estándares compartidos; tanto las de alcance global (como las promovidas por Naciones Unidas y la OCDE) como las existentes a nivel regional.
- En tercer lugar, es necesario avanzar hacia fórmulas automáticas de intercambio de información a escala internacional, siguiendo para ello el antecedente que supone la normativa comunitaria en materia de fiscalidad del ahorro (Directiva 2003/48/EC), pero ampliando su eficacia.
- En cuarto lugar, es necesario poner fin a aquellos estándares y normas contables que propician la opacidad informativa de las empresas; y, al contrario, introducir modificaciones en las normativas derivadas del IASB (*International Account Standard Board*), para impulsar la elaboración por parte de las multinacionales e instituciones financieras de informes país a país (*Country by Country Report*), en los que se exprese las ventas, beneficios e impuestos pagados por esas empresas en todas y cada una de las jurisdicciones en las que operan.
- En quinto lugar, debieran impulsarse aquellas iniciativas que estimulan la contribución voluntaria de las empresas a prácticas de transparencia y de lucha contra el fraude y la corrupción (como es el caso de STAR o de EITI y EITI++, en el caso de las industrias extractivas).

- En sexto lugar, es necesario apoyar la promoción de capacidades de los países en desarrollo para identificar y combatir las prácticas de precios de transferencias que sean lesivas para su capacidad recaudatoria, siguiendo para ello las *Guidelines* elaboradas por la OCDE.

- En séptimo lugar, debiera apoyarse que tanto el FMI como el Banco Mundial incluyan en sus *Reports on Observance of Standards and Codes* (ROSCs) información acerca de la disposición de los países para contribuir a una gobernanza más transparente y cooperativa en el ámbito fiscal.

Las medidas anteriores encaminadas a la creación de un entorno internacional más transparente resultarían poco fecundas si no se acompañan de tareas de apoyo al fortalecimiento de las administraciones tributarias de los países en desarrollo y a sus capacidades para una adecuada gestión de las finanzas públicas y de persecución del fraude fiscal, la evasión de capitales y otros delitos económicos.

1. Introducción

La sucesión de crisis financieras que han sacudido la economía internacional a lo largo de las dos últimas décadas pone en evidencia la necesidad básica de corregir dos de las asimetrías sobre las que se ha asentado el proceso de globalización en curso. Por una parte, la existente entre los elevados niveles de sofisticación e interdependencia alcanzada por los mercados, por encima de las fronteras nacionales, y la limitada capacidad del sistema internacional para generar mecanismos de coordinación capaces de gobernar esas interdependencias; por otra, la existente entre la distribución de los beneficios de la globalización y la asunción de responsabilidades en relación a sus costes. La primera de las asimetrías ha hecho que la globalización haya ido acompañada de un proceso de acentuación del riesgo, como consecuencia tanto de la mayor probabilidad de que sucedan episodios de crisis como del más amplio alcance de sus efectos, en virtud de las posibilidades de contagio; la segunda motiva que segmentos de la población del planeta se sientan excluidos de los beneficios de la globalización y que las instituciones e instancias de coordinación existentes se perciban como ineficaces o poco legítimas, afectando a la gobernanza del sistema internacional. Superar esos problemas requiere más cooperación internacional, por una parte, y más oportunidades de desarrollo para los países de bajo ingreso, por otra. El tema al que remite este documento se construye sobre esos dos pilares: fortalecer la cooperación internacional para permitir que los países en desarrollo hagan un uso más pleno y eficaz de sus posibilidades de progreso.

Tres razones justifican la prioridad que en la agenda de desarrollo se le debe otorgar a las tareas de fortalecimiento de la capacidad fiscal y de la lucha contra el fraude y la evasión. Expuestos de forma sucinta: i) en primer lugar, si se quiere promover el desarrollo de los países pobres, es obligado promover y hacer un uso más eficaz y pleno de sus recursos financieros domésticos, lo que requiere de una fiscalidad más sólida; ii) en segundo lugar, el desarrollo requiere de instituciones legítimas y eficaces en los países, un objetivo que se contrapone con la persistencia de fenómenos como la corrupción, la evasión de capitales o el fraude fiscal, consentidos, en ocasiones, desde ámbitos internacionales; y iii), en tercer lugar, la adecuada gobernanza del sistema internacional

reclama poner fin a espacios de opacidad informativa, de discriminación y de malas prácticas en el ámbito fiscal, financiero y económico, en general. La iniciativa a la que este documento se refiere pretende afrontar estos tres objetivos de forma simultánea. Veamos brevemente estos tres argumentos.

1.1 MOVILIZACIÓN MÁS PLENA DE LOS RECURSOS DOMÉSTICOS

Existe un consenso cada vez más generalizado acerca de la importancia que para la promoción del desarrollo en los países de bajo y medio ingreso tiene la movilización de los recursos domésticos, estimulando y asignando correctamente su ahorro. La financiación internacional puede ser importante, pero siempre tendrá un papel complementario a la capacidad de movilización de los recursos del propio país. Por ello, si se quieren ampliar las capacidades de financiación del desarrollo se haría muy bien en promover, tanto en el país como en el entorno internacional, aquellas condiciones requeridas para poder movilizar, de manera más plena y eficaz, los recursos financieros domésticos. Un objetivo que si siempre es pertinente, se convierte en obligado en momentos de crisis como el actual. Pues bien, dos grupos de acciones parecen necesarias para avanzar hacia ese objetivo: aquellas orientadas a dotar al Estado de recursos, a través de una adecuada fiscalidad, por una parte, y las que se dirigen a evitar el extravío o despilfarro del ahorro disponible, por la otra.

a) Movilizar los recursos domésticos a través de una fiscalidad adecuada

La promoción del ahorro y la inversión doméstica depende de un conjunto complejo de factores. En primer lugar, influye la existencia en el país de un marco de políticas e instituciones adecuado, que estimule el progreso y preserve la estabilidad económica y social. Ahorrar supone desplazar capacidad de gasto hacia un horizonte de futuro, por ello es difícil que el ahorro se produzca en un contexto de acusada inestabilidad, de inseguridad jurídica manifiesta o de elevada incertidumbre. De igual forma, influye en la movilización de los recursos domésticos la disposición de un sistema financiero sólido y eficiente, capaz de estimular la generación de ahorro y de canalizarlo hacia usos

productivos. Al fin, el sistema financiero es el que se encarga de rentabilizar el ahorro, al intermediar entre ahorradores y demandantes de capital. Ahora bien, junto a estos factores es clave disponer de un sistema fiscal capaz, equitativo y eficiente, que premie el ahorro, estimule la inversión y dote al Estado de los recursos necesarios para promover el crecimiento económico y la adecuada provisión de bienes públicos. Así lo entendió la Conferencia de Financiación de Desarrollo de Doha, en cuyo documento declarativo se señalaba como una de las tareas centrales: “incrementar los ingresos fiscales mediante sistemas tributarios modernizados, una recaudación más eficiente de los impuestos, la ampliación de las bases impositivas y la lucha contra la evasión fiscal”.

En estos momentos, el peso que tienen los recursos impositivos en los países de bajo ingreso (13% del PIB) es casi un tercio del que presentan los países desarrollados (38%). Las reformas acometidas en la pasada década han tendido a privilegiar en su diseño los componentes de eficacia y simplicidad en la gestión. Es necesario avanzar en la reforma otorgando una mayor relevancia a los componentes de equidad y de capacidad del Estado, para que éste pueda adoptar un papel más activo en la provisión de bienes públicos. Sólo de esta manera se evitará que los países en desarrollo tengan que depender para su crecimiento de recursos que o bien son altamente volátiles y selectivos (inversión extranjera), crean difíciles compromisos para las generaciones futuras (deuda) o propician indeseables situaciones de dependencia (ayuda internacional). Ahora bien, ese incremento de la capacidad recaudatoria debe ir acompañado de un fortalecimiento de la eficacia y legitimidad social de las instituciones de gobernanza del país; y debe ser compatible con el estímulo de la actividad económica y con la promoción de un clima favorable a la inversión.

b) Evitar el extravío o despilfarro de recursos

Más allá de los esfuerzos recaudatorios que un país haga, una parte del ahorro generado puede perderse para usos productivos. Tal sucede como consecuencia del fraude fiscal, la corrupción o la evasión de capitales. Es importante que los países fortalezcan sus capacidades institucionales para perseguir este tipo de prácticas. En el logro de ese objetivo tienen un papel decisivo, también, los países desarrollados. Ciertos aspectos de la normativa y de las prácticas internacionales favorecen que tanto

los agentes nacionales como los inversores extranjeros eludan su contribución a la recaudación pública en países de frágil administración tributaria. Es necesario, por tanto, fortalecer la capacidad fiscal de los países en desarrollo y revisar la normativa internacional para evitar que el proceso de apertura e integración internacional induzca a un estrechamiento de la, ya de por sí débil, capacidad recaudatoria de los países en desarrollo o genere espacios abiertos a la evasión, la corrupción u otro tipo de prácticas delictivas.

1.2 DISPONER DE INSTITUCIONES DE CALIDAD

La segunda razón para otorgar a este ámbito relevancia en la agenda de desarrollo tiene que ver con la estrecha relación que existe entre la disposición de una fiscalidad sólida y las condiciones requeridas para asentar una gobernanza de calidad. Cada vez son más los estudios que revelan que una buena parte de las trampas de la pobreza están asociadas a problemas relacionados con el marco institucional disponible por parte de los países pobres. Desde la comunidad internacional se les reclama a los países en desarrollo que hagan un esfuerzo por mejorar la calidad y eficacia de su marco institucional; y a ese objetivo se encamina una parte importante de la ayuda internacional. Es difícil, sin embargo, que ese objetivo se consiga si se consienten prácticas de corrupción, ocultación de recursos o fraude al Estado. No es posible que el marco institucional se consolide y alcance la legitimidad requerida si carece de recursos para proveer los bienes públicos que la sociedad demanda o si consiente fenómenos de evasión, fraude o corrupción, que alientan el delito y diluyen la responsabilidad colectiva de los grupos de poder.

Adicionalmente, existen argumentos y algunas pruebas empíricas que revelan que el modo en el que el Estado obtiene sus recursos es relevante para determinar la calidad de las instituciones del país en cuestión. En concreto, cuando el Estado obtiene sus ingresos por vías ajenas a la tributación (por ejemplo, a través de la explotación de recursos minerales valiosos), el efecto sobre la calidad institucional es dudoso: hacia esta ambigua relación apunta buena parte de la literatura sobre la “maldición de los recursos naturales” (resumida excelentemente por Ross, 1999; y, referida al tema aquí tratado, por Dietsche, 2007). Por el contrario, en el caso de que los recursos provengan de los impuestos, el pacto fiscal subyacen-

te obliga a una relación más exigente entre Estado y ciudadanía, obligando al primero a un ejercicio mayor de transparencia y de rendición de cuentas, lo que contribuye a la mejora de la calidad de las instituciones. La relación supuesta entre solidez del pacto fiscal y calidad institucional encuentra su fundamento en los trabajos de Bates (2001 y 2008) y de Tilly (1992), habiendo sido analizada de forma más precisa por Moore (1998).

En un estudio reciente, Alonso y Garcimartín (2008) confirman que la existencia de un pacto fiscal solvente es una de las variables que determinan la calidad institucional¹. La hipótesis es comprobada a través de procedimientos que eluden los problemas de endogeneidad en la relación (es decir, de doble dirección en la causalidad) y es robusta al cambio de indicadores de calidad institucional y de composición de la muestra. Así pues, contribuir a que los países en desarrollo dispongan de un sistema fiscal eficiente y capaz constituye una vía para potenciar su capacidad para crear instituciones de calidad.

1.3 UNA GOBERNANZA GLOBAL LEGÍTIMA Y EFICAZ

La presente crisis ha hecho ver la conveniencia de acometer serias reformas en la arquitectura financiera internacional, si se quiere preservar la estabilidad y evitar en el futuro crisis de la magnitud de la que ahora vivimos. Aunque son muchos los ámbitos que demandan reformas, uno de ellos alude a la presencia de regímenes opacos y no cooperativos en el ámbito fiscal. Lo señaló de forma nítida la Declaración del G-20, en su reunión de Londres, al declarar que “la época del secreto bancario ha terminado” y que era necesario “tomar medidas contra las jurisdicciones no cooperativas, incluidos los paraísos fiscales”.

La existencia de este tipo de jurisdicciones contribuye a crear espacios protegidos frente a la regulación y la supervisión internacional. Esta última crisis puso en evidencia los costes que se derivan de mantener en un entorno financiero altamente integrado espacios ajenos a la acción regulatoria. No sólo por los efectos de arbitraje regulatorio a que dan origen, sino también por la cobertura que ofrecen a operaciones inadecuadas, que permanecen ajenas a

una adecuada supervisión. En el extremo, este tipo de regímenes puede llegar a generar espacios de impunidad a través de los que se faciliten las actividades financieras propias de la economía ilegal, de la operativa de las redes de narcotráfico o, incluso, de la financiación del terrorismo. Afrontar este problema, por tanto, trasciende el ámbito estrictamente económico, para incidir sobre las condiciones de seguridad internacional.

Pese a lo declarado por el G-20, lo cierto es que las medidas adoptadas hasta el momento, especialmente a instancias de la OCDE, aunque han supuesto un interesante paso adelante, dejan un espacio para seguir trabajando hacia la configuración de un orden internacional sujeto a normas que propicien una mayor seguridad económica y política y dote al sistema de un marco más equilibrado de distribución de oportunidades de desarrollo.

También ha avanzado en este campo la Unión Europea, aunque fundamentalmente en el ámbito declarativo. En concreto, en sus conclusiones en el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), de noviembre del 2008 y mayo de 2009, los Ministros de Asuntos Exteriores y Cooperación acordaron el apoyo a los países socios en sus esfuerzos para mejorar su capacidad recaudatoria y fortalecer sus administraciones tributarias y de aduanas promoviendo las convenciones internacionales contra la corrupción (de Naciones Unidas y de la OCDE) y contra la evasión fiscal y a favor de la transparencia (iniciativas STAR y EITI). Adicionalmente, se declaró el interés de la Unión Europea en la colaboración en estas áreas entre el FSF (*Financial Stability Forum*) y el FATF (*Financial Action Task Force*); y el apoyo a la finalización del Código de Conducta de Naciones Unidas para la lucha más efectiva contra la evasión fiscal. Adicionalmente, se invitó a ECOSOC a fortalecer su comité fiscal, incluyendo una representación equilibrada de representantes de diferentes categorías de países, con un proceso de selección transparente y un mandato definido.

De forma más reciente, en la reunión del Consejo Europeo, de Mayo de 2010, se aprobó una declaración titulada “*Tax and Development: Cooperating with Developing Countries in Promoting Good Governance in Tax Matters*” en la que se insiste en la necesidad de fortalecer los sistemas fiscales de los países en desarrollo y se proponen diversas medidas para promover un “entorno fiscal transparente y

¹ Las otras variables son el nivel de desarrollo del país, la equidad social existente y el nivel de formación de las personas. Véase Alonso y Garcimartín (2008).

cooperativo”. Ello implica garantizar la existencia de informes normalizados país a país de las empresas multinacionales, estimular un sistema internacional de intercambio automático de información fiscal, al modo que se practica en la UE, reducir los abusos en materia de precios de transferencia, siguiendo las indicaciones de la OCDE, establecer criterios comunes para el tratamiento de las inversiones en jurisdicciones no cooperativas e incluir en los *Reports on Observance of Standards and Codes* (ROSCs) el compromiso de los países en materia de intercambio de información fiscal y su implicación en la persecución del fraude y de otros delitos económicos.

Por último, en la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de febrero del 2010 se urgió a los estados miembros a promover una mejora de los estándares de la OCDE con el fin de hacer que el intercambio multilateral y automático de información llegue a convertirse en la norma internacional. En este contexto, el Parlamento consideró que la Directiva 2003/48/EC (fiscalidad del ahorro) que establece el principio de intercambio multilateral automático de información entre países constituye un primer paso en esa dirección. Finalmente, se instó a la Comisión a avanzar en la elaboración de un CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*) con el fin de acabar con las prácticas asociadas a los precios de transferencia y la evasión fiscal por parte de

multinacionales en el territorio de la UE.

La coincidencia en el tiempo de este conjunto de iniciativas internacionales subraya la relevancia y oportunidad de la tarea. Relevancia que deriva de los efectos que un orden fiscal más transparente y cooperativo podría tener en la promoción de oportunidades de desarrollo y estabilidad del sistema internacional; y oportunidad que se asocia a la respuesta reformadora de la arquitectura financiera internacional que ha de darse a la presente crisis.

El presente documento pretende analizar estos aspectos, estructurando su recorrido en torno a dos grandes vectores del análisis. En primer lugar, las medidas requeridas para apoyar el fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo, lo que, a su vez, supone tratar aspectos relacionados con el diseño y reforma de los sistemas fiscales, por una parte (epígrafe 2), y con el fortalecimiento de las administraciones tributarias (y arancelarias), por la otra (epígrafe 3). En segundo lugar, las medidas orientadas a crear un orden fiscal a escala internacional más transparente y cooperativo (epígrafe 4), lo cual conlleva tratar el tema de las plazas con regímenes fiscales discriminatorios y actitudes no cooperativas y el impulso a las medidas en materia de transmisión de información y promoción de la transparencia (epígrafe 5).

2. Diseño de los sistemas fiscales

2.1 IMPORTANCIA DEL SISTEMA FISCAL

Un buen sistema fiscal es un requisito imprescindible para el progreso de las naciones, ya que afecta al comportamiento económico de los individuos y determina la capacidad del sector público para proveer bienes y servicios y llevar a cabo programas de redistribución de renta y de estabilización económica. En realidad, el sistema fiscal define el contrato social mediante el cual se intercambian impuestos por representación y ciudadanía, haciendo posible una gobernanza democrática (Tilly, 1992; Moore, 2002). Como señaló Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, en la Conferencia de Financiación al Desarrollo de 2008: la fiscalidad es clave para una construcción efectiva de los Estados. La relación entre gobiernos y contribuyentes juega un papel central en el surgimiento de la gobernanza democrática.

No obstante, construir un buen sistema fiscal es una tarea compleja. Más aún en los países en desarrollo, donde existen una serie de restricciones que hacen difícil alcanzar este objetivo: elevado peso de la economía informal, gran número de empresas de muy reducida dimensión, deficiente calidad institucional, insuficiencia en las estadísticas tributarias o menor desarrollo del sistema financiero. Todo ello, unido a su nivel menor de renta, ha supuesto que, en general, los sistemas fiscales de los países en desarrollo difieran notablemente respecto a los de los países desarrollados. En primer lugar, en cuanto a su capacidad recaudatoria, notablemente inferior en los primeros. En segundo lugar, respecto a la estructura de los ingresos tributarios, claramente sesgada a favor de los impuestos indirectos. Finalmente, en cuanto al diseño de las principales figuras impositivas.

Pese a que en las dos últimas décadas buena parte del mundo en desarrollo se ha embarcado en procesos de reforma fiscal, aún persisten numerosos problemas, tanto de carácter general como específicos a cada impuesto. Lógicamente, la gravedad de cada uno de ellos difiere entre países, ya que al ser heterogéneo el mundo en desarrollo también lo es la situación de sus sistemas fiscales. En el caso de los países más pobres las deficiencias son considerables y muy largo el camino que aún queda por

recorrer hacia sistemas fiscales más sólidos. Por el contrario, los países de renta media, sobre todo algunos de ellos, disponen de una infraestructura institucional y unas condiciones socioeconómicas que pueden hacer posible el éxito de las reformas si éstas se diseñan de forma correcta y se llevan a cabo con el empeño suficiente. Para que ello sea así, los organismos internacionales y los donantes pueden desempeñar un papel importante. Por un lado, mediante ayuda financiera y técnica. Por otro, mediante una cooperación internacional en materia tributaria que cada vez se hace más necesaria, habida cuenta del proceso de globalización de la economía mundial. La mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras, la competencia fiscal o la presencia de paraísos fiscales así lo exigen.

2.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS FISCALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

2.2.1 Los ingresos públicos

Una diferencia fundamental entre los sistemas fiscales de los países en desarrollo y los de los países desarrollados es que los ingresos públicos son notablemente inferiores en los primeros. Así, mientras que el promedio de ingresos públicos sobre el PIB alcanza alrededor del 40% en los países desarrollados, en los de renta baja se sitúa en casi un tercio; alrededor del 22% en los países de renta medio baja y sobre el 28% en los de renta medio alta². No obstante, conviene señalar que la heterogeneidad en los países en desarrollo es muy elevada, pues existen países donde los ingresos públicos apenas llegan al 5% y otros que presentan niveles muy similares a los de los países desarrollados.

Aunque estas diferencias en cuanto a los ingresos públicos obedecen en buena medida a las disparidades que muestran aquellos de carácter impositivo, también existen variaciones relevantes en los ingresos no impositivos. Así, en los países de la OCDE estos últimos suponen un peso en el total sensiblemente inferior al correspondiente a los países en desarrollo, especialmente a los de renta baja. En realidad, suele ocurrir que a medida que aumenta el nivel de desarrollo crece el nivel de ingresos impositivos, pero no necesariamente el corres-

² Las cifras incluidas en el epígrafe 2 se han obtenido de Garcimartín, Alonso y Gayo (2006).

pendiente a los de naturaleza no impositiva. Estos últimos desempeñan un papel importante en aquellos países en desarrollo donde existen vías alternativas a los tributos para obtener ingresos, fundamentalmente a través de la explotación de recursos naturales. A su vez, ello puede tener consecuencias negativas en la institucionalidad de los países, puesto que se trata de ingresos que a menudo son menos transparentes que los impuestos y sobre los que hay una menor rendición de cuentas.

2.2.2 La estructura de los ingresos impositivos

Además de la cuantía total de ingresos, también existen importantes diferencias en cuanto a su estructura entre los países desarrollados y en desarrollo, aunque con diferencias importantes dentro de cada grupo de países. Así, los *impuestos sobre bienes y servicios* (los generales sobre ventas, los de valor añadido y los específicos) presentan una relación con el nivel de desarrollo en forma de una U invertida: en los países de renta baja su peso se halla en torno al 30% del total de ingresos impositivos, en los niveles medios de renta asciende hasta casi el 40% y desciende de nuevo al 30% en los países más ricos. Cabe señalar, además, que el elevado protagonismo de estos impuestos en los países de renta media es un fenómeno producido a partir de los años noventa, presentando anteriormente unas cifras similares a las del resto de grupos.

Una de las grandes diferencias en la estructura tributaria del mundo desarrollado y en desarrollo se registra en el ámbito de las *contribuciones sociales*. Su peso sobre el total de ingresos impositivos en los países de renta baja se sitúa alrededor del 8%; en los de renta medio baja se encuentra en el 15%; mientras que en los de renta medio alta alcanzan un nivel muy similar al de los países ricos, 25% y 27%, respectivamente, aunque ello obedece al elevado peso que tienen los países de Europa y Asia Central en el grupo de renta medio alta. De hecho, la variabilidad es muy elevada dentro de cada grupo, en especial en los dos primeros.

Por su parte, los *impuestos al comercio internacional* constituyen otra de las diferencias tradicionales en la estructura impositiva de los países en desarrollo y desarrollados, correspondiendo una mayor importancia a los primeros. Así, mientras que en los países de renta alta su peso apenas alcanza el 2% del total de ingresos impositivos, en los de renta medio

alta se sitúa alrededor del 8%, en los de renta medio baja representa el 14% y en los de renta baja asciende hasta el 23%. No obstante, la importancia de este tipo de impuestos se ha reducido de forma notable en todos los grupos a lo largo del tiempo, debido fundamentalmente al proceso de apertura comercial ocurrido en buena parte de los países. A pesar de ello, existen diferencias muy acusadas dentro de cada grupo y desde un punto de vista geográfico, también la heterogeneidad es considerable entre los países en desarrollo. Con gran diferencia, el nivel más alto se halla en los países del África subsahariana (30%)

Respecto a la *imposición sobre la renta*, que incluye los impuestos sobre la renta de las personas físicas, sobre la renta de las sociedades y las ganancias de capital, su peso también difiere significativamente en función del nivel de desarrollo. Mientras que en los países más ricos representan alrededor del 35% del total de ingresos impositivos, en los de renta baja se sitúan en torno al 21%, en los de renta medio baja en el 26% y en el 23% en los de renta medio alta. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con los impuestos al comercio, que han disminuido en todos los grupos durante los últimos años, en este caso, mientras en los países de rentas alta y medio baja muestran una relativa constancia, en los de renta baja y especialmente medio alta presentan una importante caída. Además, también se observan notables diferencias geográficas entre los países en desarrollo, hallándose con gran diferencia los niveles más altos en los países de Asia Oriental y Pacífico y Medio Oriente y Norte de África. Por otro lado, una diferencia tradicionalmente existente entre los países desarrollados y en desarrollo en la imposición sobre la renta ha sido el sesgo que muestran en los segundos a favor del impuesto de sociedades, seguramente porque resulta más sencillo gravar a las empresas que a las personas físicas. Así, la ratio de ingresos obtenidos por el impuesto sobre la renta de las personas físicas respecto a los derivados del impuesto de sociedades se sitúa en torno a 1,4 para los países de renta baja y medio alta, 0,8 para los de renta medio baja y 3,6 para los países más ricos. En suma, puede decirse que, en general, a bajos niveles de renta los impuestos sobre el comercio internacional son relativamente más importantes, sucediendo lo contrario con la imposición sobre la renta. Al aumentar el nivel de desarrollo, aquellos disminuyen, mientras que aumentan los impuestos sobre ventas. Conviene advertir, en todo caso, que las dife-

rencias que existen entre los sistemas fiscales de los distintos países no sólo se hallan relacionadas con su nivel de renta, sino también con otras características, como los rasgos del sistema productivo o social, el peso de la población urbana o las exportaciones de recursos naturales.

2.2.3 Deficiencias de los sistemas fiscales de los países en desarrollo

En los últimos años numerosos países, tanto desarrollados como en desarrollo, se han embarcado en reformas fiscales con objeto de superar deficiencias acumuladas y adaptarse al nuevo entorno que ha supuesto la globalización. En el caso del mundo en desarrollo, estas reformas han estado en buena medida auspiciadas por organismos internacionales y sus objetivos generales han consistido básicamente en aumentar los ingresos, reducir los déficit presupuestarios, lograr una mayor eficiencia y mejorar la administración tributaria y la eficacia recaudatoria. En realidad, el primero de ellos, al menos en la fase inicial de las reformas, es un objetivo central. De hecho, se trata de un componente contemplado en las estrategias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pues, por ejemplo, entre las recomendaciones del informe 2005 sobre el Proyecto Milenio de Naciones Unidas se encuentra aumentar en cuatro puntos porcentuales del PIB los recursos domésticos (Sachs et al., 2005).

Respecto a las reformas particulares de las principales figuras impositivas, el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) ha sido tradicionalmente un impuesto poco eficiente y equitativo en los países en desarrollo, siendo sus deficiencias más habituales las siguientes:

- En primer lugar, con frecuencia, el número de personas sujetas a su pago ha sido reducido. En el caso de los tipos impositivos más elevados porque, al menos de manera formal, pocos individuos disponían de la renta necesaria, mientras que en el caso de las tasas más bajas en ocasiones el mínimo exento es elevado (Tanzi y Zee, 2000).
- En segundo lugar, también ha sido habitual en buena parte del mundo en desarrollo mantener un elevado número de tramos y tipos marginales altos, con el fin de dotar de progresividad al impuesto. Sin embargo, la progresividad real ha sido mucho menor que la nomi-

nal, debido al gran número de exenciones y deducciones existentes, que benefician a los tramos más altos de renta (exenciones sobre ganancias de capital, tipos reducidos para ingresos financieros, deducciones generosas por gastos médicos o educativos, entre otras) (Tanzi y Zee, 2001).

- En tercer lugar, en algunos países en desarrollo la tasa marginal del IRPF supera con amplio margen a la aplicada al impuesto de sociedades, lo que incentiva a los contribuyentes a elegir la modalidad empresarial por motivos fiscales.
- En cuarto lugar, aunque las rentas de intereses y dividendos constituyen un campo problemático a nivel global, en los países en desarrollo sobresalen dos aspectos. Por un lado, en muchos de ellos cuando se gravan los intereses se hace mediante una retención final a un tipo sustancialmente inferior al marginal superior del IRPF. Este procedimiento puede ser aceptable en el caso de los perceptores de rentas del trabajo, pero para los que reciben rentas empresariales implica que es posible obtener un importante ahorro mediante transacciones de arbitraje, además de la potencial reducción de intereses (Tanzi y Zee, 2001). Por otro lado, en el caso de los dividendos el problema es la doble imposición y para los países en desarrollo puede ser preferible, por razones de simplicidad administrativa, eximir totalmente a los dividendos del impuesto o gravarlos a una tasa relativamente baja, quizá mediante un impuesto de retención final cuyo tipo sea el mismo que se utilice para gravar los intereses (Tanzi y Zee, 2001).

A la vista, entonces, de estos problemas, y siguiendo una tendencia también existente en los países más ricos, las principales medidas adoptadas para la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países en desarrollo han consistido en una reducción de tipos máximos, elevación de mínimos y medidas encaminadas a ampliar las bases. Sin embargo, estas reformas han resultado en muchos casos insuficientes y no se hallan exentas de problemas. Así, la bajada de tipos ha supuesto, entre otras consecuencias, que el peso del IRPF en los países en desarrollo no se haya aproximado al correspondiente a los países desarrollados. Esto es más importante en los países de renta media y, en especial, medio alta, donde las diferencias con los países ricos han crecido notablemente, pero donde, además, todavía existe un margen considerable

para reducir exenciones, ampliar las bases y, en consecuencia, aumentar la recaudación (Heady, 2001). Asimismo, pese al avance registrado, aún queda mucho por hacer respecto a las discriminaciones que existen dentro del impuesto en función del tipo de renta. Por ejemplo, en un buen número de países el IRPF no tiene carácter global, sino que cada modalidad de ingreso está vinculado a un régimen distinto, con tipos diferentes y numerosas exenciones según la fuente generadora (intereses, dividendos, etc.). En muchos casos la casi totalidad de la carga tributaria termina por recaer sobre los trabajadores dependientes.

Respecto al impuesto sobre la renta de las sociedades, en términos generales presenta un buen número de problemas, a menudo complejos, siendo, de hecho, una de las figuras impositivas que más transformaciones está experimentando a nivel mundial. Entre otros factores, la mayor movilidad del capital, el crecimiento de las relaciones comerciales y financieras entre las distintas filiales y sucursales de la misma empresa matriz y el creciente uso de este impuesto como herramienta para atraer inversión extranjera, han dado lugar a una fuerte presión para reformarlo. En el caso de los países en desarrollo, los problemas que tradicionalmente ha presentado podrían resumirse en los siguientes:

- En primer lugar, la existencia de tasas múltiples, diferenciadas por sectores de actividad.
- En segundo lugar, incoherencias de los sistemas de depreciación, siendo habitual la presencia de un número excesivo de categorías de bienes y tasas de depreciación, que, además, suelen ser excesivamente bajas y cuya estructura no responde a las tasas de obsolescencia de los bienes correspondientes.
- En tercer lugar, la existencia de moratorias fiscales, populares en los países en desarrollo por ser fáciles de administrar pero que presentan numerosos inconvenientes: i) tienden a beneficiar más al inversor que espera grandes rendimientos y que hubiera realizado la inversión en cualquier caso; ii) incentivan la elusión del pago de impuestos mediante relaciones entre empresas exentas y no exentas; iii) la duración de la moratoria puede extenderse de forma abusiva, convirtiendo inversión efectuada por inversión nueva; iv) las moratorias por periodo fijo fomentan proyectos a corto plazo en detrimento de proyectos a largo plazo; v) y

por último el coste fiscal de las moratorias rara vez es transparente (Tanzi y Zee, 2001).

- En cuarto lugar, el abuso por parte de las empresas multinacionales de los precios de transferencia. Aunque se trata de un problema global, en el mundo en desarrollo es más grave porque no todos los países cuentan con una legislación adecuada al respecto y porque, siendo su persecución compleja en la práctica, más lo es para los países en desarrollo, dados los escasos medios de los que en muchos casos disponen.

- Finalmente, se ha producido un excesivo uso de medidas fiscales para fomentar la inversión extranjera directa, lo que crea dos tipos de problemas. Por un lado, dado que el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC prohíbe los incentivos fiscales a la exportación, los países en desarrollo han tratado de eliminar las exoneraciones del impuesto de sociedades de las zonas francas antes de 2015. Por otro lado, la competencia fiscal entre los países en desarrollo para atraer inversión extranjera ha supuesto en ocasiones que las medidas adoptadas hayan dado lugar a una merma de los ingresos impositivos.

Pese a la diversidad de problemas, las reformas de los últimos años se han centrado en reducir el número de tipos impositivos y los marginales máximos, con un énfasis mucho menor en la ampliación de las bases y las mejoras en el diseño y gestión del impuesto. En el caso de los países desarrollados, ello ha supuesto un aumento en la recaudación, dado que pese a la bajada de las tasas, se ha producido una ampliación de las bases; por el contrario, en el caso de los países en desarrollo el efecto ha sido el de una reducción de la recaudación, al no haberse logrado modificar las bases. De este modo, aunque los tipos nominales son parecidos, los tipos efectivos difieren sustancialmente entre ambos grupos de países. Por ejemplo, en el caso de la imposición sobre el capital, que comprende propiedad, ganancias de capital y beneficios, la tasa efectiva en América Latina es tres veces menor que en la Unión Europea (Martner y Tromben, 2004). Por otro lado, los viejos problemas derivados de los precios de transferencia, subcapitalización y transferencias de renta desde y hacia paraísos fiscales siguen siendo graves, especialmente porque un buen número de países aún no ha incorporado normas al respecto en sus legislaciones.

Por su parte, la imposición indirecta es la que más transformaciones ha experimentado en el mundo en desarrollo. En el caso de los impuestos sobre bienes y servicios, el cambio más relevante ha sido la sustitución de impuestos generales sobre ventas por impuestos sobre el valor añadido. Con esta transformación se ha perseguido ampliar la base de la imposición indirecta, reducir el número de impuestos específicos y aprovechar las ventajas que presenta el IVA frente a otros impuestos generales. Entre ellas, la eliminación del efecto cascada presente en los antiguos tributos, la desaparición de los incentivos a la integración empresarial para reducir el pago de impuestos, su neutralidad desde el punto de vista del comercio exterior, la importante información tributaria que proporciona y el mayor grado de cumplimiento por su mecanismo de liquidación. Sin embargo, pese a sus claras ventajas, el IVA presenta notables problemas en su aplicación, que se agravan en el caso de los países en desarrollo. Se trata de un impuesto cuya gestión es compleja y costosa, tanto para el contribuyente como para la administración. Es frecuente, además, en muchos países en desarrollo que sectores importantes, como los servicios o el comercio minorista, no estén sujetos al IVA. Un caso especial lo constituye la agricultura, sector cuyas transacciones son incapaces de gravar muchos gobiernos, pero cuyo peso en la producción total es elevado en los países en desarrollo. De hecho, ante esta incapacidad, se ha llegado a proponer gravar las transacciones de este sector con el resto del mundo (Stiglitz y Dasgupta, 1971; Heady y Mitra, 1982). También es frecuente que el mecanismo de deducción sea excesivamente restrictivo, negándose o retrasándose la deducción del IVA soportado, especialmente en el caso de los bienes de capital. Asimismo, una de las preocupaciones habituales del IVA se refiere a su regresividad. Para reducirla, es habitual emplear tipos menores para aquellos productos que ocupan un lugar importante en la cesta de consumo de las rentas más bajas. Sin embargo, ello introduce complejidades administrativas, que en los países en desarrollo pueden ser excesivas (Tanzi y Zee, 2001) y se corre el riesgo de que los tipos diferenciados acaben siendo empleados no con objetivos distributivos, sino en beneficio de determinados grupos de presión. Por último, aunque el IVA es neutral desde el punto de vista del comercio exterior, en grupos de países pequeños y con una elevada integración de sus economías, es necesario un alto grado de armonización en bases y tipos.

En definitiva, aunque la introducción del IVA en el mundo en desarrollo puede calificarse de positiva en la medida en que ha sustituido a esquemas de imposición indirecta de peor calidad, aún persisten numerosos problemas. En muchos países es necesaria la ampliación de las bases del impuesto, la racionalización de tipos y las mejoras administrativas. Todo ello hace que la tasa de cumplimiento, que expresa el IVA recaudado en porcentaje de la tasa de IVA multiplicada por el consumo final, sea inferior en los países en desarrollo (Ebrill et al., 2002).

En el caso de los impuestos al comercio internacional, su importancia se ha reducido de forma significativa en los países en desarrollo a lo largo de los últimos años. Este hecho tiene su origen no sólo en las reformas impositivas, sino de manera importante en las políticas comerciales de los distintos países, embarcados en un generalizado proceso de apertura. La adopción de medidas como la conversión de restricciones cuantitativas en aranceles, la disminución del número de éstos y de su tipo medio o la eliminación de impuestos a la exportación han supuesto una fuerte caída de los ingresos por este concepto. No obstante, estos impuestos aún suponen un porcentaje elevado del total de ingresos impositivos en el mundo en desarrollo. Por ello, la reducción de ingresos que ha tenido lugar hasta la fecha y la previsible continuación de este proceso en el futuro afectará de forma importante a los países en desarrollo. En principio, esto no debería suponer un problema, ya que basta con sustituir los impuestos al comercio internacional por impuestos indirectos generales, logrando mejoras de eficiencia e incluso un posible aumento de los ingresos al aumentar la base impositiva. En la práctica, sin embargo, tal transformación no es sencilla. Mientras los aranceles son fáciles de recaudar, el IVA tiene una complejidad administrativa mucho mayor. De hecho, buena parte de los ingresos por IVA se recaudan en frontera en los países en desarrollo, en muchos de los casos en proporción cercana a la mitad del total (Baunsgaard y Keen, 2005; Agosin et al, 2005). Los análisis empíricos sobre esta sustitución de impuestos no son demasiado optimistas. Baunsgaard y Keen (2005) señalan que los países desarrollados han podido efectuar esta sustitución, los de renta media sólo lo han conseguido en un 45-60% y los de renta baja ni siquiera llegan al 30% en el mejor de los casos. No obstante, el resultado depende del correcto diseño de la reforma y de que ésta

se acompañe de políticas monetarias y cambiarias adecuadas (Agbeyegbe et al., 2004; Abed, 1998).

Respecto a los impuestos específicos, su objetivo consiste en gravar bienes con externalidades negativas, con muy baja elasticidad o, en algunos casos, por razones de equidad. Sin embargo, en los países en desarrollo es habitual que abarquen un número demasiado amplio de productos, no estando justificados por las razones anteriores, sino simplemente por su facilidad recaudatoria (Tanzi y Zee, 2001). Por este motivo, se ha tendido a reducir su número, aunque todavía sigue siendo elevado. Por el contrario, en el caso particular de los impuestos medioambientales, los países en desarrollo tienen un amplio margen por recorrer, sobre todo de aquellos que gravan a los combustibles, dado que son fáciles de administrar, su recaudación es elevada y mejoran la calidad ambiental (Heady, 2002).

En relación a las contribuciones sociales, como se ha señalado, su menor importancia en los países en desarrollo constituye una de las grandes diferencias de sus sistemas fiscales respecto a aquellos de los países desarrollados. No obstante, en realidad el mundo en desarrollo es dual en este aspecto: o prácticamente no existen contribuciones sociales o su nivel es muy parecido al de los países más ricos. Por tanto, si se pretende ampliar la cobertura social muy probablemente será necesario un aumento de las contribuciones sociales, pues el resto de recursos impositivos son ya limitados; además, un sistema financiado con contribuciones sociales presenta ventajas respecto al financiado mediante los ingresos generales. Básicamente, por dos razones: por un lado, las contribuciones sociales son más fáciles de introducir desde el punto de vista político, ya que las compensaciones son más visibles, y, por otro, su administración es más sencilla, pues suelen aplicarse sólo a las rentas del trabajo y sin deducciones por circunstancias personales. Pese a ello, tiene también algunas desventajas que conviene considerar, como son el aumento del coste del factor trabajo y la limitada capacidad de efectos redistributivos. Ambos problemas deberán ser tenidos en cuenta en los países en desarrollo (Heady, 2002). Al igual que sucedía con otras figuras impositivas, las posibilidades al respecto difieren entre países, siendo más sencilla su introducción en aquellos con un cierto nivel de desarrollo, donde la economía informal sea menor y la capacidad de gestión mayor.

2.3. LOS RETOS PENDIENTES

Las deficiencias anteriormente apuntadas junto a los nuevos condicionantes impuestos por la globalización han llevado a numerosos países en desarrollo a introducir reformas en sus sistemas fiscales. Sin embargo, sus resultados han sido dispares (Chu et al, 2000; y Tanzi y Zee, 2000, entre otros). Ello se debe a que, más allá de los problemas tradicionales de las principales figuras impositivas, existen una serie de obstáculos inherentes a los países en desarrollo y que han condicionado los resultados. Entre ellos, cabe destacar, en primer lugar, que buena parte de las reformas fiscales llevadas a cabo en los países en desarrollo, al estar auspiciadas por las instituciones internacionales o por los donantes, se han basado en un esquema teórico muy homogéneo, sin tener en cuenta en muchos casos ni las insuficiencias de estos países ni las particularidades de cada uno de ellos. Se ha pretendido, en general, trasplantar el diseño de los sistemas fiscales de los países desarrollados, sin considerar que los impuestos de la OCDE no tienen por qué funcionar bien en todos los países en desarrollo (Heady, 2002). Entre otras consecuencias, esta rigidez ha supuesto que la aplicación real de las reformas tributarias haya sido menos intensa de lo esperado, siendo relativamente común la vuelta atrás en el proceso reformista (Tanzi y Zee, 2000).

Otra razón que explica los débiles resultados de muchas de las reformas fiscales de los últimos años de los países en desarrollo es que se han centrado en aumentar los ingresos y lograr mejoras de eficiencia, sin apenas tener en cuenta los aspectos distributivos. Esto supone un problema importante, no sólo porque la equidad sea uno de los principios impositivos fundamentales, sino porque en el caso de los países en desarrollo los aspectos distributivos resultan cruciales para lograr la legitimidad social del sector público, habida cuenta de que en general la distribución del ingreso es más desigual en el mundo en desarrollo que en los países desarrollados. En esas circunstancias, la capacidad redistributiva de sus sistemas fiscales cobra especial importancia y, sin embargo, los estudios disponibles muestran que no sólo los antiguos sistemas no desempeñaban esta función, sino que tampoco lo hacen los actuales (Chu et. Al., 2000; Behrman et al., 2000; Moreley (2000).

Un tercer motivo del limitado éxito de las reformas es la baja calidad institucional del

mundo en desarrollo; es decir, escasez de recursos materiales, técnicos y humanos en la administración, presencia de fenómenos no perseguidos de corrupción y excesiva influencia en la toma de decisiones de determinados grupos sociales. Esta baja calidad institucional ha supuesto que las reformas impositivas se hayan encontrado con obstáculos importantes. Por un lado, los problemas puramente derivados de las deficiencias administrativas, derivadas de la escasez de medios materiales, técnicos y humanos. La gestión tributaria es un asunto complejo y, en no pocos casos, los países presentan legislaciones contradictorias, dificultades para el contribuyente a la hora de cumplir sus obligaciones fiscales, escasa preparación de los trabajadores de la administración tributaria o importantes lagunas legislativas. La introducción de impuestos como el IVA sólo revela sus virtudes si cuenta con suficiente capacidad administrativa; o la aplicación de un impuesto de sociedades moderno requiere medios necesarios en la administración para evitar problemas como los precios de transferencia o la subcapitalización. En caso contrario, los resultados pueden ser muy deficientes. Por otro lado, existen graves problemas de corrupción y evasión y los proyectos de reforma tributaria auspiciados por los organismos internacionales, aunque han contado con un cierto componente de mejoras administrativas, apenas se han referido a este tema (Barbone et al. 1999).

La experiencia revela que las formas en las que surge la corrupción fiscal son numerosas. Entre las puramente *burocráticas* pueden mencionarse las siguientes: proveer certificados de exenciones impositivas a personas no calificadas para ello, eliminar datos y deudas tributarias, crear identificaciones fiscales falsas, manipular y concluir auditorías sin sanciones, facilitar el contrabando, subvalorar bienes o clasificarlos en categorías distintas a las que pertenecen y efectuar devoluciones de impuestos por exportaciones no realizadas (Tanzi, 1999). Entre las manifestaciones de *corrupción política*, que, según Bowles (1998), en muchos países en desarrollo es al menos tan seria como la burocrática, se hallarían la protección a grandes evasores, el escaso control sobre los funcionarios, la discrecionalidad en las decisiones o el control de la información. De hecho, de acuerdo a Asher (2001), en el caso de los incentivos fiscales, son los políticos y altos funcionarios los grupos más relacionados con prácticas de corrupción, mientras que

en el caso de los impuestos al comercio se trata de funcionarios de nivel inferior.

No obstante, la poca sensibilidad que han mostrado las reformas a los aspectos institucionales es algo que está cambiando en los últimos años, especialmente desde la crisis asiática de 1997. El FMI, el BM y los Bancos de desarrollo regionales, entre otras instituciones, están priorizando los cambios en este sentido, aunque, como señala Rodrik (2000), se trata de un proceso largo y lento, donde, además, el conocimiento sobre la manera de construir las instituciones apropiadas aún se halla en una fase primaria.

Otro de los obstáculos a los que se han enfrentado y continúan haciéndolo los sistemas fiscales de los países en desarrollo es la intensa competencia por atraer inversión extranjera, que ha llevado a un número cada vez mayor de países en desarrollo a ofrecer beneficios fiscales destinados a este fin. Su éxito ha sido dudoso (Blomström et al., 2000) y, sin embargo, su coste ha sido a menudo elevado. Algunos autores, como Avi-Yonah (2001), han calificado estas prácticas como una competencia fiscal destructiva, pero que es difícil eliminar por los problemas de coordinación entre países. La necesidad de encontrar una solución a este problema es apremiante, dado que los países en desarrollo tienen que eliminar las exoneraciones del impuesto de sociedades de las zonas francas a más tardar en 2015. El riesgo de que ello suponga una reducción de los tipos impositivos y una caída de los ingresos por el impuesto de sociedades hace más necesaria la coordinación tributaria internacional (Agosin et al, 2005).

En suma, pese a las reformas emprendidas en buena parte del mundo en desarrollo, sus sistemas tributarios aún adolecen de graves problemas, que hacen necesario profundizar en las mismas y acometer tareas pendientes. Entre ellas, cabría distinguir entre las de carácter general y las más específicas a los distintos tributos. Así, respecto a las de carácter general aún es necesario:

- *Aumentar la ratio de ingresos impositivos sobre el PIB.* Pese a que su cuantía es, en última instancia, producto de una elección social, parece apropiado considerar insuficiente el nivel actual en muchos países, a la vista de las necesidades de intervención pública en aspectos como la eficiencia o la equidad. En este sentido, baste señalar que en promedio la si-

tuación actual de los países en desarrollo es tal que si el peso de los impuestos sobre el PIB aumentara en un punto porcentual, los ingresos correspondientes supondrían una cifra algo superior al total de ingresos recibidos por la ayuda oficial al desarrollo (Aarnes, 2004). Es obvio que las posibilidades no son iguales en todos los países, pero, sin duda, los países de renta media tienen suficiente margen de maniobra. En términos de presión fiscal la distancia que los separa de los países de renta alta es superior a la que mantienen con los países más pobres. No se trata de una tarea fácil pero sí posible.

- *Modificar la estructura de los ingresos impositivos.* Tras las reformas tributarias emprendidas se ha producido un sesgo muy fuerte a favor de los impuestos indirectos, sobre todo en los países de renta medio alta. Dado el nivel alcanzado por estas figuras y si se tiene en cuenta que los impuestos al comercio previsiblemente continuarán disminuyendo y que algunos impuestos específicos son de dudosa capacidad recaudatoria y racionalidad, necesariamente deberá aumentarse la imposición sobre la renta y las contribuciones sociales. Además, respecto a la primera también se mantiene un sesgo hacia la imposición de la renta de las sociedades, por lo que seguramente y sin perjuicio de actuar en otros terrenos, será el impuesto sobre la renta de las personas físicas el que experimentará los mayores cambios, profundizando en las reformas comenzadas y, no menos importante, mejorando los aspectos de gestión y control.

- Para un mejor funcionamiento de los sistemas tributarios es necesaria una *mejora sustancial de las estadísticas fiscales*, entre ellas, las que se refieren a distribución de la renta, fuentes de ingresos, pautas de consumo y reparto de la carga impositiva. Sólo conociendo los impactos de las diferentes alternativas tributarias pueden tomarse decisiones correctas. Buena parte de los países en desarrollo presentan serias deficiencias en este terreno, pero seguramente el coste de su mejora es pequeño en comparación a los beneficios que pueden comportar (Heady, 2001). En el caso de los países de renta media, las deficiencias son menores, así como el coste marginal de superarlas, por lo que la rentabilidad de llevar a cabo estas mejoras es muy elevada. Además, en este terreno tanto los organismos internacionales como los donantes pueden desempeñar un papel relevante y a bajo coste.

- Los programas de reformas deberían hacer un *mayor hincapié en los aspectos institucionales y distributivos*. Hasta la fecha, los objetivos fundamentales se han centrado en la suficiencia y la eficiencia, pero, al dejar a un lado los aspectos mencionados –institucionales y distributivos–, se han puesto de manifiesto problemas muy importantes que han limitado la eficacia de dichas reformas. Por un lado, en términos de mera recaudación y eficiencia, lo que exige, entre otros aspectos, fortalecer las administraciones tributarias y aceptar un mayor compromiso contra la corrupción y la evasión fiscal. En este terreno los organismos y los donantes internacionales pueden desempeñar también un papel importante, no sólo ayudando a fortalecer las condiciones internas, sino también facilitando los necesarios acuerdos internacionales en materia de imposición. Por otro lado, el poco énfasis otorgado a los aspectos institucionales y de equidad ha sido pernicioso a la hora de dotar de la necesaria legitimidad social a los sistemas tributarios. A menudo se afirma que la falta de cultura fiscal es un obstáculo que debe eliminarse con objeto de construir un sistema eficaz sólido a largo plazo, pero existen bases para pensar que mientras el sistema esté impregnado de ineficiencias, corrupción, sectarismo y nepotismo es difícil que surja esa cultura (Fjeldstad y Rakner, 2003).

En lo que concierne a las principales figuras impositivas, de forma general y teniendo en cuenta la diversidad de situaciones en los países, los cambios (específicos) más relevantes serían los siguientes:

- En cuanto al *impuesto sobre la renta de las personas físicas*, en términos estrictamente cuantitativos debe desempeñar un papel mucho más relevante del que tiene hoy en día, pues el peso de este impuesto en los países en desarrollo no sólo no se ha aproximado al correspondiente a los países desarrollados, sino que en los países de renta medio alta ha experimentado un fuerte alejamiento de esa cuota. Ello se explica porque mientras que el proceso de racionalización de los tipos impositivos está bastante avanzado, todavía queda mucho por hacer en lo que respecta a las bases imponibles, que necesariamente deben ampliarse. Para alcanzar este objetivo será necesario reducir el número de deducciones y exenciones, disminuir diferencias dentro del impuesto en función del tipo de renta, bajar los mínimos exentos, aplicar el concepto de renta global en

aquellos países donde aún no existe y otorgar un mayor énfasis a la lucha contra el fraude.

- Respecto al *impuesto sobre la renta de sociedades*, su problema de fondo es similar al que existe en el IRPF: se han racionalizado los tipos impositivos (aunque aún queda por hacer) pero apenas se han acometido los problemas de las bases imponibles. Aspectos como los precios de transferencia, la subcapitalización, los métodos de depreciación o los incentivos fiscales todavía necesitan una profunda reforma. Para que ésta sea efectiva, deben eliminarse dos obstáculos importantes. El primero tiene que ver con la baja calidad institucional y capacitación de las administraciones tributarias: unas limitaciones que es necesario superar si quieren obtener logros en este campo. Dado que los avances requieren tiempo, pueden estudiarse alternativas transitorias para ampliar la recaudación de este impuesto. Por ejemplo, la aplicación de un gravamen mínimo sobre la renta presunta establecida en función de los activos o las ventas brutas (Agosin et al, 2005). No obstante, debe insistirse en que se trata de soluciones temporales, pues un impuesto semejante presenta los problemas asignativos y de eficiencia derivados del efecto cascada que genera (Gómez Sabaini, 2005). Otra posibilidad sería diferenciar contribuyentes según su tamaño y características, pues en ocasiones no resulta conveniente sujetar a los mismos criterios y normas a grandes y pequeñas empresas. Estas últimas pueden tener gran importancia numérica pero bajo impacto recaudatorio. Por tanto, se trataría de establecer un sistema de declaración y pago simplificado para micro y pequeñas empresas que puede incluir al IVA, el impuesto de sociedades y la seguridad social, facilitando la administración y reduciendo costes de incumplimiento e informalidad (Tanzi, 2000). El segundo obstáculo respecto al impuesto de sociedades tiene relación con las condiciones del entorno exterior. La creciente integración de las economías, la movilidad del capital o la competencia fiscal hacen necesaria una mayor coordinación internacional en materia tributaria. De hecho, muchos países han sido renuentes a la modernización del impuesto de sociedades por temor a perder inversiones o a que se produzcan salidas de capital, lo que les ha llevado a no incorporar normas sobre precios de transferencia, sobre competencia tributaria nociva o a no intercambiar información. En ambos aspectos, mejoras institucionales y coordinación internacional, los países desarrollados pueden desempeñar un papel fundamental, ayudando a

los países en desarrollo a construir sistemas tributarios modernos.

- En el *caso del IVA*, debería ampliarse la base imponible a los servicios en aquellos países donde todavía no se hallan sujetos a este impuesto. Asimismo, debe mejorarse la gestión en la devolución del IVA, pues un mal funcionamiento puede generar importantes problemas de liquidez a las empresas. Por otro lado, la experiencia parece indicar que la proliferación de tipos con objetivos redistributivos requiere una administración tributaria eficiente y un análisis profundo de sus efectos. Si se cuenta con ambas cosas, la diversidad de tipos puede resultar deseable, pero, en caso contrario, parece preferible una mayor uniformidad. Algo similar sucede con los impuestos específicos. El caso de los combustibles es muy revelador, pues la evidencia empírica parece indicar que si bien los aplicados sobre la gasolina tienen gran capacidad de recaudación y son equitativos, los aplicados sobre el queroseno son regresivos. Un caso interesante lo constituyen determinados impuestos específicos ensayados en los países en desarrollo, que, bajo ciertas condiciones y siendo muy particulares a cada país, pueden tener efectos positivos. Uno de los ejemplos más llamativos en este sentido lo constituye el impuesto sobre las transacciones bancarias, que presenta las ventajas de ser sencillo de administrar, tener un notable potencial recaudatorio, gravar la economía sumergida, proveer información y gozar de capacidad redistributiva (Coelho et al. 2001). Sin embargo, también presenta serias dudas sobre sus efectos a largo plazo, pues se trata de un impuesto con efecto cascada, reduce la liquidez del mercado bancario y crea distorsiones económicas. Estas figuras, por tanto, pueden estudiarse como solución a problemas puntuales y ser conveniente su introducción, pero siempre deben tratarse con carácter temporal.

- Respecto a los *impuestos sobre el comercio internacional*, lo que suceda con ellos va a depender más de la política comercial que de la tributaria. Previsiblemente la importancia de estos tributos continuará disminuyendo en el futuro, por lo que el problema se centra en lograr una sustitución de los ingresos que aporta esta figura por los derivados de otros impuestos.

En definitiva, a pesar de que los países en desarrollo se han embarcado en un importante proceso de reformas de sus sistemas tributa-

rios, todavía persisten numerosos problemas, tanto de carácter general como específicos a cada impuesto. En el camino que aún queda por recorrer, los organismos internacionales y los donantes pueden desempeñar un papel importante. Por un lado, mediante ayuda financiera y técnica. Por otro, mediante la necesaria cooperación internacional para que los sistemas tributarios puedan cumplir sus objetivos.

3. Fortalecimiento de las administraciones tributarias

3.1 EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La justicia de un sistema fiscal no sólo depende de la adecuación de su diseño normativo. Ésta es, sin duda, una condición necesaria pero no suficiente. Como argumentaba el profesor Musgrave, “un sistema tributario vale lo que valga la organización encargada de aplicarlo”. Para que un sistema fiscal sea eficaz y se ajuste a criterios de justicia es fundamental que su aplicación sea efectiva y consistente (Díaz Yubero, 2010). Y para ello la administración de dicho sistema debe asegurar las mejores condiciones para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y disponer de los mejores medios de control para reducir al mínimo las posibilidades de fraude o elusión fiscal. Cuando no se actúa de esta forma, desaparecen los incentivos de los ciudadanos para tributar como deben y acaban pagando impuestos únicamente los contribuyentes más honestos o con menos capacidad para defraudar.

Como señalaron Bird y Casanegra (1992), las consideraciones anteriores alcanzan un significado especial en el caso de los países en procesos de desarrollo económico. En ese caso, afirman dichos autores, “la administración tributaria es la política fiscal.” Y el sistema de administración tributaria debe garantizar el cumplimiento de dos requisitos esenciales: i) el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de la inmensa mayoría de los contribuyentes; y ii) la persecución sin limitaciones de los comportamientos fraudulentos y las conductas contra la Hacienda Pública.

La reducción del fraude y el logro de una adecuada cultura fiscal y ciudadana exige el cumplimiento de tres condiciones básicas. En primer lugar, la existencia de una administración tributaria eficaz en la aplicación del sistema, adecuadamente organizada, prestigiada socialmente y que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Esta primera condición, con distintos alcances, se ha comenzado a dar en muchos países en desarrollo que han invertido importantes recursos humanos, económicos e informáticos en este tipo de instituciones y que, en algunos casos, se han conver-

tido en un modelo a seguir por el resto de administraciones de dichos países.

La segunda condición, consiste en atribuir a la administración tributaria los instrumentos necesarios para combatir eficazmente el fraude fiscal que, en un mundo tan dinámico y cambiante como el actual, evoluciona constantemente y va adquiriendo nuevas formas y manifestaciones, entre otras razones porque los evasores modifican sus comportamientos en función de los sistemas de control existentes, lo que obliga a las administraciones a adaptar continuamente sus estrategias de actuación.

La tercera condición es la existencia de un marco social y político preocupado por la cohesión social y por defender la actuación del Estado en sus funciones de aseguramiento de los derechos ciudadanos, atender sus necesidades y aplicar un sistema fiscal bajo criterios de justicia y equidad. En ese contexto, un factor adicional clave es un código tributario consistente, completo y permanentemente actualizado.

3.2 UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EFICAZ EN LA APLICACIÓN DEL SISTEMA FISCAL

En muchos países, una buena parte de los contribuyentes cumple con sus obligaciones fiscales, por lo que la administración tributaria, preocupada en obtener los recursos necesarios para financiar servicios públicos de calidad, debe prestarles los mejores servicios posibles para facilitar y estimular su cumplimiento voluntario. La administración tributaria debe responsabilizarse de llevar a la práctica el pacto implícito acordado con los ciudadanos para defender sus derechos y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, recordándoles que el dinero público recaudado se destina íntegramente a financiar los servicios públicos y a atender las necesidades colectivas de los propios ciudadanos.

Si hubiera que determinar los principales objetivos que debe perseguir la administración tributaria, estos podrían resumirse en tres: por un lado, obtener el máximo de recursos posibles, en el marco del respeto escrupuloso de los derechos individuales, con los que financiar los gastos públicos. Por otro, mejorar continuamente su gestión, procurando disminuir al máximo el coste asociado a la administración de los tributos. Por último, la administración debe poner todos los medios a su alcance

para aminorar hasta donde sea posible, la presión fiscal indirecta o psicológica que recae sobre los ciudadanos.

Para conseguir esos objetivos, un primer requisito es contar con organizaciones integradas (o bien articuladas y coordinadas) para la gestión de impuestos internos y los que se recaudan en aduanas, con estrechas vinculaciones con las eventuales administraciones tributarias de otros niveles de gobierno y con el sistema de seguridad social. El seguimiento y adecuado tratamiento de muchos objetos imposables, así lo justifican. Es el caso de las valoraciones en aduanas, el control de los precios de transferencia, el aprovechamiento de economías de escala, el seguimiento de nóminas y vidas laborales, la reducción de cargas indirectas que recaen sobre los contribuyentes y otras muchas actividades.

Diversas razones justifican que la organización encargada de recaudar los impuestos, la agencia tributaria, disponga de un Estatuto diferenciado de otros departamentos ministeriales tradicionales. La importancia del objeto de trabajo, que condiciona la actividad del resto de la administración pública, aconseja la aplicación de un cierto grado de autonomía y flexibilidad en materia de gestión de recursos humanos, presupuestos, recursos financieros y contratación. Esa mayor flexibilidad de gestión, especialmente justificada desde una perspectiva técnico-profesional, no debe entenderse como independencia de la organización general de la administración o como falta de control. La articulación de este tipo de agencia debe ser cuidadosa, para evitar la creación de agravios comparativos respecto a otros departamentos públicos, y para asegurar que responde a las exigencias de control y evaluación existentes para el conjunto de la administración.

A lo largo de los últimos años, en diversos países del mundo en desarrollo (América Latina, África y Asia) se han creado agencias tributarias semi-independientes, siguiendo para ello las recomendaciones de los donantes y de las instituciones internacionales. El balance valorativo que se deriva de la creación de estas agencias tributarias presenta resultados de distinto signo. Por una parte, no parece que hayan dado lugar a un incremento estadísticamente significativo de la recaudación en los países, al menos como rasgo que quepa generalizar. Sin embargo, parece que han facilitado reformas visibles en los modos en los que los

impuestos son determinados y recaudados (Fjeldstad y Moore, 2009). De forma más precisa, se considera que la existencia de estas agencias ha podido operar como una suerte de elemento catalítico en la promoción y extensión de la reforma (Bodin y Baer, 2006). De tal modo que sin poder juzgar las agencias tributarias como una solución a los múltiples problemas que padece la administración fiscal en los países en desarrollo, puede ser una vía adecuada para reforzar las reformas y para evitar que éstas se vean afectadas por las presiones de los grupos de interés.

Un factor clave para el correcto funcionamiento de la administración tributaria es el que afecta a los recursos humanos. La estabilidad de los funcionarios y trabajadores de la organización dedicada a la gestión de los tributos es imprescindible para garantizar un trabajo solvente y no condicionado por las presiones políticas. En todo caso, la estabilidad no debe confundirse con una seguridad absoluta de mantenimiento del puesto de trabajo. Hay que buscar un adecuado equilibrio entre estabilidad, movilidad y control del rendimiento de quienes realizan este tipo de actividad. Del mismo modo, la retribución es otro factor de gran importancia para asegurar un trabajo eficaz. Se trata de determinar niveles retributivos razonables, incentivadores y competitivos. Por último, una vez garantizados estándares rigurosos de control y evaluación internos, hay que exigir a los trabajadores del sector no sólo un correcto funcionamiento desde la óptica puramente profesional, sino además, un comportamiento ético, particularmente relevante en este ámbito. Ello implica el fiel cumplimiento de los códigos de conducta elaborados por la organización y destinados a clarificar las obligaciones de sus empleados, la preocupación por la propia formación, el reciclaje de conocimientos y la actualización permanente de los mismos, o la asistencia periódica a los cursos de formación programados.

La estabilidad también debe predicarse de los altos cargos y principales responsables de la organización. Es muy difícil encontrar en la actualidad organizaciones eficaces y rentables, sean privadas o públicas, que no garanticen la estabilidad de sus cargos directivos. En el caso de la administración tributaria, como es obvio, los dirigentes deben contar con la confianza de los responsables políticos, pero, en la línea que se viene defendiendo, es preciso poner el acento en la capacidad técnico-profesional y de gestión de estos directivos, lo que aconseja, en

la medida de lo posible, su separación de los avatares políticos. Ello no implica, por supuesto, quedar al margen de los procesos de control establecidos, que deben aplicarse con especial rigor en este campo. En esta dirección, por ejemplo, la declaración de bienes de los altos cargos de la organización, antes de la asunción de responsabilidades y tras su cese, parece un requisito indispensable.

Desde la perspectiva del trabajo a realizar, una administración tributaria moderna debe intentar, en primer lugar, diferenciar de forma clara entre los contribuyentes que cumplen sus obligaciones y los que incurren en comportamientos delictivos e ilícitos. Por otra parte, debe ser capaz de gestionar de forma solvente impuestos personalizados y masivos. Ello exige, por un lado, la disponibilidad de cuantiosos volúmenes de información que puedan ser objeto de una gestión eficaz; por otro, la consecución progresiva y la integración en el sistema de un número creciente de contribuyentes con una cultura desarrollada de cumplimiento voluntario. Ello implica, adicionalmente, la consideración y el respeto a los contribuyentes como ciudadanos de un estado democrático, que cumplen con sus deberes cívicos y que deben ser objeto de especial consideración y respeto.

Sólo es posible disponer de abundante información si se cuenta con medios informáticos suficientes, modernos y permanentemente actualizados. La adecuada informatización se justifica, de modo particular, para las actividades de asistencia al contribuyente, el control de las declaraciones, y las tareas de inspección y recaudación de los tributos. Pero la inversión en tecnología no vale nada por sí misma. Hay que poner los medios al servicio de las necesidades de la organización, porque disponer de grandes volúmenes de información sin capacidad para gestionarla y utilizarla eficazmente, resulta poco útil. La informatización, por otra parte, debe emplearse al servicio de la mejora y correcta articulación de los procesos que ordenan la vida y las actividades y tareas de la organización.

En la misma dirección, la organización debe estructurar su actividad en función de los tipos de contribuyentes, aunque sin perder de vista la necesidad de coordinación de los distintos colectivos. Una excesiva especialización no parece aconsejable y, en cambio, la organización debe ser capaz de aprovechar sinergias, aprender a partir de la experiencia de los gru-

pos de trabajo multidisciplinarios y potenciar la identificación de sus trabajadores con los objetivos fundamentales de la organización y las tareas comunes.

Como criterio general de actuación, la experiencia acumulada indica que deben establecerse líneas de colaboración con los agentes económicos privados, aprovechar sus conocimientos, facilitar el establecimiento de “reglas de juego” claras y asumidas por todos, e incluso, cuando fuera oportuno, compartir responsabilidades de gestión con ellos. No hay que olvidar que las empresas, y singularmente los grupos empresariales, además de ser contribuyentes importantes en términos de los impuestos que pagan, son colaboradores en la gestión de los tributos personales y suministradores de importantes cantidades de información útil para la administración tributaria.

Desde otro punto de vista, el trabajo de las agencias debe prestar especial atención a las pequeñas empresas, los trabajadores autónomos y los profesionales, sectores especialmente sensibles y en los que se suelen producir importantes volúmenes de recursos eludidos u objeto de evasión. En este ámbito es donde más palmariamente suelen producirse notorias violaciones del principio de equidad horizontal. Muchos trabajadores con retribuciones medianas o bajas se quejan de que normalmente pagan impuestos sensiblemente superiores a los que pagan los integrantes de los colectivos mencionados, cuando los recursos obtenidos por éstos son similares, e incluso superiores. Ello obliga a fijar hasta dónde deben aplicarse fórmulas objetivas simplificadas, en su caso, cuándo deben ser actualizadas, y de qué forma puede garantizarse mejor su cumplimiento tributario. Tal vez pensar en vías de pago concentradas, como se hace con el monotributo en Argentina, pueda ser una de las posibles líneas de avance en este campo.

Por fin, antes de terminar este apartado, es oportuno insistir en la importancia de la aplicación a las organizaciones tributarias de modelos de evaluación y control modernos. En este sentido, las experiencias ensayadas en diversos países de evaluaciones integrales basadas en la metodología de los contratos – programa, pueden ser una vía interesante de actuación.

3.3 UNA ADMINISTRACIÓN CON INSTRUMENTOS Y MEDIOS PARA COMBATIR EL FRAUDE Y LA EVASIÓN

Para quienes no cumplen sus obligaciones tributarias es preciso instrumentar planes rigurosos de actuación. Se trataría de disponer de herramientas estratégicas claves, dirigidas a los incumplidores, a los insolidarios y a quienes con su comportamiento, perjudican los intereses de la Hacienda Pública. Hay que recordar, además, que los defraudadores o evasores de impuestos perjudican a la mayoría de ciudadanos, que cumplen sus obligaciones fiscales y que deben soportar la parte equivalente de la carga defraudada, e introducen un factor de competencia desleal en el sector en el que llevan a cabo su actividad, afectando de esa forma también a la economía del país.

La elaboración de los planes para combatir el fraude debe integrar una cuidadosa programación de los objetivos de la Agencia Tributaria para que tales planes sean operativos y, simultáneamente, orienten las actuaciones de la Agencia, adecuando su organización interna a la estrategia que se plantea. Las líneas principales que han de contemplarse en tales planes podrían ser las siguientes:

a) *Acciones disuasorias de los comportamientos evasores.* Actuaciones que van más allá de la actividad ordinaria de control y seguimiento de conductas irregulares de las oficinas de las Agencias, como la educación ciudadana en materia tributaria, a la que nos referiremos más adelante, el desincentivo de la economía irregular o la profundización en posibles líneas de asistencia al contribuyente, con una especial atención a los nuevos empresarios o emprendedores, para estimular su relación correcta con la administración tributaria. El reforzamiento de la conciencia fiscal de los ciudadanos puede conseguirse a través de programas de educación tributaria, particularmente dirigidos a niños y jóvenes, y medidas de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan las conductas defraudadoras.

b) *Generalización de los procedimientos de control extensivo,* basados en la explotación sistemática de la información a disposición de la Administración y en el uso intensivo de medios informáticos. Los medios de los que disponen las administraciones tributarias en nuestros días permiten un amplio margen de actuación, especialmente respecto a los contri-

buyentes con rendimientos sometidos a retención y a los declarantes con errores e incumplimientos fácilmente detectables. En los países de bajo ingreso es posible que la disponibilidad de medios de las administraciones tributarias esté sometida a fuertes restricciones. La cooperación internacional puede tener un papel en respaldar los esfuerzos nacionales por mejorar esos equipamientos. No obstante, sin personal formado es difícil que, incluso aunque esos equipamientos existan, los resultados sean los deseables. En todo caso, los procedimientos de control extensivos, aunque necesarios para facilitar la tarea de gestión del incumplimiento, no deben convertirse en la única estrategia de persecución del fraude.

c) Llevar a la percepción subjetiva de los contribuyentes la idea de que el fraude será menor cuanto *mayor sea la probabilidad de que los evasores sean descubiertos y sancionados.* En consecuencia, además de la eficacia de la actuación represora de administración y del sistema sancionador, es fundamental su adecuada comunicación. Ello generará efectos directos (regularización, sanción e incentivos individuales para el mejor cumplimiento) e inducidos (estímulo social para cumplir las obligaciones tributarias). En esa dirección, la administración tributaria debe definir una eficaz estrategia de comunicación tanto interna como externa que traslade a los ciudadanos el carácter necesario de la fiscalidad, la relación entre los ingresos tributarios y los servicios públicos y los principales resultados alcanzados en la gestión pública.

d) La atención principal de la estrategia de comunicación mencionada debe dirigirse a los *comportamientos más reprochables,* que se producen cuando la conducta del defraudador puede calificarse como delictiva, o cuando se producen incumplimientos sistemáticos o conductas dolosas, fácilmente percibidas por los ciudadanos. En tal caso, el empleo de mecanismos de colaboración policial y la persecución del fraude en vía penal son imprescindibles.

e) Por lo que respecta a las prioridades de gestión de las Agencias Tributarias, los planes deben contener una *selección de los sectores más sensibles al incumplimiento y comportamientos evasores,* como los ámbitos de economía informal o sumergida o, de manera más específica, sectores como el inmobiliario, el de los profesionales y trabajadores autónomos, normalmente sometidos a regímenes objetivos

de tributación, o el financiero, a través del cual se producen los fenómenos de evasión de capitales o blanqueo de dinero. Además, es necesario tomar en consideración las “fugas” tributarias que se producen como consecuencia de los solapamientos o la falta de coordinación entre diversa agencias recaudatorias (además de la Agencia Tributaria, la Administración de Aduanas, las Direcciones del Catastro o la Seguridad Social), singularmente en relación con los impuestos asociados al comercio exterior y los indirectos en general.

f) En muchos países alcanza una especial relevancia la *estrategia de prevención y lucha contra el blanqueo de capitales* ante la profusión de este tipo de delitos, por lo que debe ser objeto de especial consideración en los planes de lucha contra el fraude. El narcotráfico y otras actividades ilegales dan lugar a importantes operaciones de blanqueo de capitales, con frecuencia insuficientemente controladas. De nuevo se está ante un campo en el que la cooperación internacional puede ser crucial para obtener logros efectivos en los países en desarrollo.

g) Por otro lado deben crearse *unidades especializadas para entender de los expedientes de delito fiscal en los casos de fraudes sofisticados* con utilización de planificación fiscal abusiva y negocios anómalos. A pesar de su complejidad, no deben ser desatendidos y es preciso controlar a los que se han venido a denominar “contribuyentes de riesgo”. En esta dirección, la colaboración con Agencias más consolidadas puede ser extraordinariamente útil.

h) Otras actuaciones preventivas son necesarias para la correcta aplicación del sistema fiscal. En ese sentido es muy importante contar con la *colaboración social en la prevención del fraude*. Los acuerdos de colaboración son especialmente útiles en los sectores económicos en los que se observan comportamientos evasores generalizados

i) La *información tributaria* a disposición de las Agencias Tributarias para combatir el fraude debe estar convenientemente estructurada. Como ya se ha señalado, es una tarea fundamental que debe redundar en un sustancial aumento de la eficacia del control. Con frecuencia, la acumulación de información es inútil si no se estructura adecuadamente. Existe al respecto una experiencia internacional que puede ser útil a los países en desarrollo.

j) A la luz de la experiencia comparada, desde el punto de vista organizativo, la estructura de las Agencias debe contar con una *Unidad Central de Grandes Contribuyentes* dedicada a analizar la situación, características y grado de cumplimiento de los sujetos tributarios de mayor capacidad, y con una *Unidad de Investigación del Fraude*, dedicada al análisis del fenómeno, sus implicaciones y su seguimiento práctico, con un elevado nivel de especialización. Por otro lado, es fundamental que las autoridades tributarias establezcan vínculos permanentes de colaboración con la Policía, además de los que, como antes se señalaba, deben mantener con otras instituciones recaudatorias.

k) Por último, tal como se ha venido apuntando, ante la importancia creciente de los aspectos internacionales del fraude, cada vez adquiere mayor relevancia la estrategia de prevención y de combate a los comportamientos evasores. En esa dirección, es fundamental la *coordinación con las instituciones semejantes de otros países* y, en general, la cooperación inter administrativa, así como la utilización al máximo de las técnicas de riesgos, con la finalidad de prevenir las conductas dolosas de ámbito internacional. Por otro lado, cada vez son más las voces que demandan la consolidación o la creación de organismos multilaterales, como lugares de encuentro de los expertos de los diversos países y de diseño de estrategias eficaces de lucha contra el fraude. Este es un elemento clave en un momento como el actual, en el que la creciente globalización hace inviable solucionar los problemas de fraude y evasión solo con medidas de carácter nacional.

3.4 MARCO SOCIAL Y JURÍDICO MODERNO, RIGUROSO Y EFICAZ

Como se ha señalado, la educación de los ciudadanos en el cumplimiento de sus deberes sociales y en la exigencia de sus derechos es un factor fundamental en cualquier estrategia de combate al fraude. El ámbito de la fiscalidad debe ser objeto de especial atención por su indudable trascendencia para la cobertura de los servicios, la garantía de seguridad y estabilidad y lo que implica desde la óptica del concepto de ciudadanía. El reforzamiento de la conciencia fiscal de los ciudadanos puede conseguirse a través de programas de educación tributaria, particularmente dirigidos a niños y jóvenes, y medidas de comunicación institu-

cional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan las conductas defraudadoras.

La educación fiscal debe tener su plataforma básica de actuación en el propio sistema educativo general, aunque sin limitarse al mismo. Es preciso diseñar, como se hace en muchos países en desarrollo, planes para los distintos niveles educativos y para diferentes segmentos de la población adulta, con la finalidad de transmitir los mensajes principales de la necesidad del cumplimiento fiscal como compensación por los servicios recibidos de los poderes públicos. Para fortalecer esos mensajes, es importante trasladar la información oportuna sobre lo que hace (y cómo lo hace) la administración tributaria en representación de los ciudadanos.

Como se desprende de las consideraciones anteriores, cualquier programa de educación es inviable si los servidores públicos no hacen un esfuerzo paralelo sobre los servicios públicos, su implementación y los esfuerzos constantes de mejora y atención adecuada a los ciudadanos. Sólo se puede crear conciencia fiscal si los ciudadanos saben que sus impuestos sirven para financiar servicios públicos de calidad que son capaces de cubrir de forma adecuada sus necesidades y sus expectativas.

Desde otro punto de vista hay que recordar que la aplicación del sistema fiscal es, como ya se ha dicho, una tarea técnica y profesional que, por lo tanto, debe quedar al margen del debate político. Ésta es una recomendación permanente de los organismos especializados y, muy particularmente, de la OCDE. Por eso hay que evitar que las organizaciones de administración tributaria estén sometidas a los avatares del ciclo político, o a los cambios de partidos en los gobiernos de los diversos países. La autonomía de las agencias no implica independencia o ausencia de controles democráticos, sino que se justifica por razones de eficacia, pragmatismo y adecuación a su objetivo.

En el campo del ordenamiento jurídico general, la administración tributaria debe disponer de potestades suficientes para controlar los comportamientos antisociales. En ese sentido la tarea de las administraciones tributarias se ve fortalecida si todos los contribuyentes tienen un número único de identificación fiscal y si pueden tener acceso a todas las fuentes de renta de los mismos, bajo la aplicación lógica de las normas legales vigentes. No se justifica, en consecuencia, el secreto bancario, que no es

un instrumento de defensa del derecho a la intimidad de los ciudadanos, sino las más de las veces un mecanismo de defensa de la opacidad y de la protección de los intereses de conductas defraudadoras.

Por las mismas razones que se exponen en las líneas anteriores, la solidez del sistema tributario exige la estabilidad básica de las normas y su aplicación con carácter general. Por eso, no se justifica la creación de expectativas sobre eventuales amnistías fiscales, moratorias en el pago de los tributos o condonaciones injustificadas, y menos la utilización de tales instrumentos, salvo casos extraordinariamente limitados. Aunque el empleo de amnistías o moratorias puedan verse estimuladas por motivos políticos de corto plazo, este tipo de políticas genera escepticismo y desconfianza entre los contribuyentes, deshaciendo buena parte de los efectos positivos logrados con los programas adecuados de educación fiscal. La aplicación del sistema fiscal, como ocurre con otras instituciones, descansa en la confianza de los administrados en las instituciones y sus gestores. La utilización de tales excepciones rompe esa confianza e invita a la contestación social.

Por último, debemos recordar que el cierre de todo buen sistema de aplicación del sistema tributario es la existencia de un código tributario eficaz, moderno y actualizado, capaz de aclarar en cada momento el alcance y el sistema sancionador vinculado al delito fiscal. El código tributario debe contar con un régimen sancionador riguroso pero equilibrado, que contemple un sistema punitivo razonable, en el sentido de que las penas previstas para sancionar las infracciones o los delitos no sean tan duras que no se puedan aplicar. Por otro lado, dicho código debe sancionar de manera especial las conductas dolosas así como las infracciones vinculadas con el ocultamiento de información o el incumplimiento de las obligaciones formales.

En definitiva, las medidas preventivas y las punitivas son los dos componentes necesarios para complementar las tareas de una administración tributaria racional y eficaz. Por otra parte, la creciente globalización de nuestras economías exige cada vez en mayor medida, la apertura de miras y la búsqueda de mecanismos de coordinación internacional que permitan responder de mejor manera a los nuevos problemas que se plantean en este ámbito.

4. Cooperación fiscal internacional

4.1 GLOBALIZACIÓN Y SISTEMAS FISCALES

El aumento de las relaciones económicas internacionales que supone la globalización tiene importantes repercusiones en los sistemas fiscales de los diversos países. La mayor interdependencia que genera entre ellos, por un lado, plantea importantes retos en su diseño y gestión y, por otro, exige una mayor cooperación entre las distintas administraciones tributarias. En particular, Owens (1993) identifica tres consecuencias fundamentales de este aumento de la interdependencia entre los sistemas fiscales. En primer lugar, la movilidad de las bases de los impuestos sobre la renta y riqueza ha aumentado considerablemente y, por tanto, las diferencias de tributación entre jurisdicciones tienen mayores consecuencias. En segundo lugar, para las administraciones tributarias cada vez es más difícil determinar y recaudar impuestos sobre aquellas actividades que tienen lugar fuera de sus fronteras. Finalmente, la manera de operar de dichas administraciones presenta una complejidad creciente, exigiendo una mayor coordinación con otras administraciones, tanto nacionales como internacionales. Además, el fenómeno de "desintermediación" económica reduce en ocasiones el papel que venían desempeñando determinados intermediarios (entidades financieras, entre otros) como fuente de información (Camaño y Calderon, 2003).

Como consecuencia de esta mayor interdependencia de los sistemas fiscales nacionales, han surgido una serie de problemas a los que deben enfrentarse las administraciones tributarias. Entre ellos cabría señalar los siguientes:

- La mayor movilidad de las bases imponibles provoca una creciente competencia entre jurisdicciones.
- En ocasiones resulta difícil determinar el lugar de realización del hecho imponible o su base en las operaciones de compraventa, mientras que el comercio electrónico dificulta aún más el gravamen efectivo de las operaciones efectuadas por esta vía.
- El desarrollo de nuevas y complejas estructuras organizativas en el mundo empresarial

dificulta la identificación correcta de sujetos y bases imponibles.

- El aumento de la sofisticación de los mecanismos de blanqueo de capitales y evasión impositiva.

Todos estos problemas han dado lugar a importantes cambios en el funcionamiento y diseño de las administraciones tributarias y de los sistemas fiscales. En especial, cada vez es más necesario tener en cuenta los condicionantes externos y aumentar la coordinación y colaboración internacionales. Un entorno económico cada vez más globalizado exige un planteamiento de la política y gestión tributaria también más global. En el caso, además, de los países en desarrollo, las restricciones provocadas por el entorno exterior son, si cabe, aún mayores, lo que reduce aún más su ya de por sí limitado margen de maniobra. Los principales problemas y retos que la globalización está provocando en los sistemas tributarios nacionales se analizan a continuación.

4.1.1 Doble imposición internacional

El problema de la doble imposición internacional surge cuando el hecho imponible se encuentra sometido a dos legislaciones tributarias distintas, de modo que se grava dos veces. Un caso habitual es, por ejemplo, el doble gravamen a la renta de una determinada empresa en el país donde se ha generado y en el de origen de la empresa, debido en este caso a la aplicación del principio de residencia. Como consecuencia de ello, dicha renta tributaría en dos jurisdicciones distintas, por lo que estaría discriminada respecto a las rentas de origen puramente nacional, lo que a su vez penalizaría el comercio y la inversión internacionales.

Con el fin de evitar este problema, se emplean diversas alternativas. Por un lado, estarían las soluciones unilaterales, en las que un país reduce la carga fiscal de las rentas que ya hayan sido gravadas en otro Estado. El modo de otorgar este tratamiento puede ser mediante la exención en la base tributaria de dichas rentas o por medio de una deducción por los impuestos pagados en el otro país. Esta segunda opción es más sencilla para el Estado donde se genera la renta, puesto que el propietario recupera total o parcialmente en su país de residencia los impuestos pagados en el otro país. Esta diferencia es importante para los países en desarrollo a la hora de diseñar políticas de atracción de la inversión extranjera, pues la

exención en el país de origen de las empresas foráneas convierte en pagos definitivos los impuestos satisfechos en el país receptor de la inversión.

La segunda vía empleada para solventar el problema de la doble imposición consiste en la firma de un convenio entre ambas naciones implicadas (la de origen de la renta y la de residencia del perceptor de la misma) por el que la renta se grava sólo en una de ellas. En el seno de los países desarrollados existe de hecho toda una red de acuerdos impositivos de este tipo basados en la *OECD Model Tax Convention*, que supone aplicar el principio de imposición en residencia. En principio, pudiera parecer que este tipo de solución es similar a las medidas unilaterales, en el sentido de que elimina la doble imposición. Sin embargo, existe un matiz importante: tiende a beneficiar al país de residencia de las empresas. En el caso de acuerdos entre países desarrollados, esto no es un problema grave, pues el balance final se encuentra más o menos equilibrado, al tener todos ellos empresas multinacionales. Sin embargo, esto no es así en los acuerdos donde uno de los implicados es un país en desarrollo, ya que, en general, no son los residentes de las multinacionales y, aunque en estos acuerdos se discuten las retenciones a aplicar en el país de origen de la renta, el resultado dependerá de la capacidad de negociación de cada parte (Heady, 2002).

Por ello, Naciones Unidas desarrolló un modelo alternativo, que, aunque basado en el de la OCDE, tiene diferencias importantes en cuanto a la definición de establecimientos permanentes y retenciones en origen, que permiten obtener una mayor parte de la carga tributaria por parte de los países en desarrollo. No obstante, pese al avance que ha supuesto respecto al modelo de convenio de la OCDE, el de Naciones Unidas deja a las empresas un amplio margen de maniobra para minimizar su carga tributaria en el país donde se genera la renta, al tiempo que apenas ha logrado que los países desarrollados cooperen más activamente con los países en desarrollo en materia informativa (Michael, 2005).

4.1.2 Competencia fiscal

Otra de las consecuencias de la globalización sobre los sistemas fiscales y, en particular, de la mayor movilidad de las bases imponibles es la intensa competencia que se está produciendo desde hace unos años por atraer dichas

bases. Mediante diversas ventajas fiscales los países intentan atraer inversión y rentas a su territorio, o bien simplemente tratan de impedir que se desplacen a otros más favorables fiscalmente.

Así, a lo largo de la década pasada la competencia por atraer inversión extranjera llevó a un número cada vez mayor de países en desarrollo a ofrecer beneficios fiscales destinados a este fin. Alrededor de la mitad de los cuarenta países en desarrollo analizados por Keen y Simone (2004) utilizaba en 1990 exenciones tributarias temporales para atraer la inversión, el 31% concedía beneficios fiscales a la exportación, el 40% empleaba tipos impositivos reducidos y el 18% disponía de zonas francas; en 2001 esas cifras habían aumentado hasta el 58%, 45%, 60% y 45%, respectivamente. Por su parte, Singa (2006) estima que en la actualidad existen unas 2700 zonas de libre comercio, repartidas por más de 100 países, mientras que en 1975 apenas había 79, que se encontraban en 25 países.

Pese a la generalización de estas herramientas fiscales en el mundo en desarrollo, lo cierto es que los análisis empíricos no son concluyentes a la hora de demostrar su eficacia como mecanismos de atracción de inversiones extranjeras. La mayor parte de los estudios realizados antes de 1990 encontraron que éstas no son muy sensibles a los diferenciales de tipos impositivos (Hartman, 1984; Young, 1988), no obstante, en otros trabajos más recientes la evidencia es contradictoria. Algunos concluyen que la inversión extranjera directa responde a las condiciones impositivas del país receptor (Devereux y Freeman, 1995; Devereux y Griffith, 1998); otros trabajos, por el contrario, señalan que muchos de los incentivos ofrecidos por los países en desarrollo desempeñan sólo un papel limitado en la determinación de las multinacionales a la hora de decidir donde instalarse (Blomström et al., 2000).

Ahora bien, si los instrumentos fiscales ejercen una influencia dudosa a la hora de atraer inversión extranjera, su coste puede ser elevado, ya que reducen la base tributaria, complican la administración impositiva, generan importantes pérdidas de recaudación y sustraen ingresos a la economía gravada (Gupta y Tarek, 2008). En este sentido, debe tenerse en cuenta que para los inversores extranjeros la importancia de dichos incentivos no depende sólo de éstos, sino también de su propia política de dividendos y de la legislación de su país de

origen. De hecho, si los beneficios obtenidos en los países receptores de la inversión son gravados en los países emisores aplicando, además, una deducción por doble imposición, los beneficios fiscales que ofrecen los países en desarrollo no benefician a las empresas que efectúan la inversión, sino a las Haciendas de sus países de residencia, produciéndose, así, únicamente transferencias de renta de unos estados a otros (Tanzi y Zee, 2001)

Más allá de la dudosa efectividad y el elevado coste de las medidas fiscales de atracción de inversión extranjera, es difícil para un país sustraerse de aplicarlas cuando otros lo están haciendo, pues ello podría tener importantes consecuencias negativas sobre la inversión y la actividad productiva. Es decir, la competencia fiscal termina por tener consecuencias netas negativas para el conjunto de países que las aplican, siendo los receptores de los beneficios fiscales los únicos cuya posición mejora. Se trata, por tanto, de una competencia destructiva que sólo podría evitarse mediante la coordinación de los países afectados. De hecho, según Avi-Yonah (2001), los países en desarrollo preferirían no otorgar incentivos tributarios si se les pudiera garantizar que los demás países en desarrollo tampoco lo harían. Se trata de un típico caso de "dilema del prisionero", donde la búsqueda de óptimos individuales genera un resultado agregado ineficiente. El problema podría resolverse, en un primer momento, en el seno de la OCDE, que es el origen del 85% de las multinacionales, acordando todos sus miembros cobrar impuestos a sus empresas multinacionales sobre los ingresos obtenidos en el extranjero. A más largo plazo debería llegarse a un acuerdo en la OMC, con objeto de generalizar el acuerdo e incluir tanto a las multinacionales como a los gobiernos de los países en desarrollo. Además, la necesidad de encontrar una solución a este problema se hace, si cabe, más apremiante habida cuenta de que los países en desarrollo tienen que eliminar las exoneraciones del impuesto de sociedades de las zonas francas a más tardar en 2015. Esto es muy relevante para zonas como Centroamérica, donde las empresas allí instaladas representaban en 2001 el 26% del empleo total en el sector manufacturero (Gómez Sabaini, 2005).

Por otro lado, la competencia fiscal internacional recae sobre aquellas rentas de mayor movilidad, es decir, principalmente las rentas del capital, pues para aquellas derivadas de factores con menor movilidad, como el traba-

jo, es mucho más difícil poder beneficiarse de los incentivos ofrecidos por otras jurisdicciones. Ello tiene importantes consecuencias sobre el reparto de la carga tributaria. En primer lugar, entre factores de producción, pues es más fácil para las rentas del capital aprovecharse de los beneficios fiscales. En segundo lugar, entre contribuyentes, pues también es más sencillo para las grandes empresas, de mayor tamaño y presencia internacional, beneficiarse de este arbitraje fiscal. Finalmente, sobre la distribución personal de la renta, pues a menudo es más fácil aprovechar la competencia fiscal internacional para los individuos de ingresos elevados.

De este modo, la competencia no sólo puede tener consecuencias negativas sobre el volumen total de ingresos públicos, sino también sobre el reparto de la carga tributaria. Esto es más acuciante en los países en desarrollo, ya que, por un lado, sus administraciones tributarias disponen de menos medios para diseñar y aplicar un sistema impositivo eficiente y equitativo, y, por otro, la distribución de la renta en el seno de los países es en general menos equitativa. Todo ello, además, socava la legitimidad del Estado y del pacto fiscal subyacente al tiempo que debilita la institucionalidad de los países.

4.1.3 Evasión fiscal

Al margen de las dificultades creadas a los sistemas tributarios por una competencia fiscal perniciosa, éstos también han visto socavada su capacidad recaudatoria por la evasión impositiva. Con el tiempo se han desarrollado estrategias de evasión, tanto a nivel individual como empresarial, cada vez más complejas y difíciles de perseguir. Entre ellas cabe destacar por su volumen el empleo de precios de transferencia por parte de las empresas multinacionales en operaciones internas, es decir, entre filiales del mismo grupo ubicadas en distintos países. La fijación de precios distintos a los de mercado en dichas operaciones permite la traslación de beneficios de unas jurisdicciones a otras, desde aquellas donde la carga tributaria es más elevada a aquellas otras donde es menor. De este modo, el pago total de impuestos se minimiza.

Aunque se trata de un problema global, en el mundo en desarrollo es más grave por varios motivos. Por un lado, porque no todos los países cuentan con una legislación adecuada al respecto. Por otro, porque, incluso en aquellos

donde estas prácticas están prohibidas, su persecución es compleja en la práctica, dadas sus limitaciones en la gestión tributaria. Finalmente, porque una lucha eficaz contra este tipo de operaciones exige colaboración entre administraciones tributarias y ésta es menor con los países en desarrollo.

Otro problema importante que merma los ingresos tributarios de los países en desarrollo remite a aquellos ingresos procedentes de la explotación de recursos naturales. Ocurre con frecuencia que los contratos firmados con las empresas encargadas de dicha explotación no generan los beneficios deseables para el país propietario de esos recursos. O bien porque se firman en beneficio de determinadas élites y no del conjunto de la nación o bien por falta de poder de negociación y capacidad de control del cumplimiento de los acuerdos firmados. Para corregir estos aspectos, entre otros, se ha puesto en marcha la *Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas*. Aunque esta iniciativa ha supuesto un paso adelante a la hora de lograr una mayor transparencia en cuanto a los pagos realizados por las empresas a los gobiernos, su carácter voluntario limita notablemente su eficacia³.

Por último, a los problemas de evasión fiscal de carácter empresarial hay que sumar aquellos que tienen su origen en las personas físicas. La mayor movilidad del capital, los avances técnicos y la competencia fiscal —entre otras la de los paraísos fiscales— han favorecido la ocultación de rentas a las administraciones tributarias. De nuevo, aunque es un problema que atañe a todos los países, es más grave en el mundo en desarrollo. Por varios motivos: en primer lugar, porque sus ingresos tributarios son de por sí más limitados; en segundo lugar, porque tienen menor capacidad técnica para perseguir este tipo de prácticas; y, por último, porque la evasión no sólo supone una merma de ingresos, sino también introduce regresividad en el sistema fiscal. La evasión es una práctica más accesible a los individuos de renta alta; y, en general, los países en desarrollo ya parten de una distribución de bajo nivel de equidad, que la evasión contribuye a acentuar.

³ La *Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas* nació en 2002 en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, poniéndose en marcha en 2005. Su objetivo es aumentar la transparencia y rendición de cuentas en estas industrias. Su participación es voluntaria, tanto por parte de países como de empresas.

4.2 COOPERACIÓN FISCAL INTERNACIONAL

Como se ha expuesto en las páginas anteriores, el proceso de globalización ha generado una mayor interdependencia entre los sistemas fiscales de los diversos países, lo que inevitablemente limita la capacidad y autonomía nacionales en su diseño y gestión. Es por ello que la eficacia de dichos sistemas exige de manera creciente una mayor cooperación fiscal internacional. Es cierto que esta cooperación puede implicar una pérdida de autonomía y soberanía fiscal, que será tanto mayor cuanto más profunda sea la coordinación alcanzada. No obstante, conviene recordar que la globalización ya ha supuesto de forma real una merma de dicha soberanía (Caamaño y Calderon, 2003). Este necesario aumento de la cooperación fiscal internacional debe tener lugar en tres ámbitos: técnico, legislativo e informativo.

4.2.1 Cooperación técnica

En el caso de los países en desarrollo la cooperación técnica puede ser especialmente importante a la hora de mejorar los sistemas fiscales. Entre otros aspectos, en muchos de estos países las estadísticas tributarias son muy deficientes, lo que dificulta la evaluación y el diseño de la política impositiva. Sin un adecuado conocimiento de la distribución de la renta, las fuentes de ingresos, las pautas de consumo o el reparto de la carga impositiva es difícil diseñar y evaluar un buen sistema tributario. Por otro lado, solventar problemas de evasión como los derivados del uso de precios de transferencia también exige una mayor capacidad técnica de la que actualmente disponen muchos países en desarrollo.

Una mayor cooperación internacional puede aportar recursos y conocimientos a los países en desarrollo. Es necesario advertir que ya existe todo un conjunto de organizaciones regionales que parcialmente cumplen esta función: el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, la Asociación de Administraciones Tributarias de la Commonwealth, la Organización de Administraciones Tributarias del Caribe, la Asociación Africana de Administraciones Tributarias o la Asociación de Administraciones Tributarias del Pacífico. Sin embargo, su capacidad es limitada, principalmente por dos motivos (McCloskey, 2002). Por un lado, el centro de atención de estas organizaciones prácticamente se limita a las administraciones tributarias, mientras que apenas tra-

tan temas de política fiscal. Por otro, buena parte de ellas tienen una capacidad técnica y financiera reducida, lo que limita su capacidad operativa. Por tanto, parece necesario que se brinde un mayor apoyo por parte de organismos internacionales y países desarrollados, aunque evitando las frecuentes duplicidades que se han dado en el pasado.

4.2.2 Cooperación legislativa

La cooperación legislativa supone un avance muy notable respecto a la mera cooperación técnica, pues no sólo es mucho más difícil de alcanzar, sino que puede suponer importantes pérdidas de autonomía. Así, por ejemplo, Owens (1993) identifica los siguientes espacios donde sería deseable una mayor coordinación:

1. Establecer pautas comunes en el uso de incentivos fiscales.
2. Convergencia de una forma gradual en los impuestos sobre la renta y el capital.
3. Diseñar nuevas reglas para distribuir geográficamente los ingresos y gastos de las empresas multinacionales, lo que a su vez implica nuevos acuerdos sobre precios de transferencia.
4. Establecer un nuevo marco para el intercambio de información entre países.
5. Asentar mecanismos de arbitraje obligatorio.
6. Dotar de un enfoque más multilateral a toda la red de acuerdos bilaterales existentes.
7. Desarrollar mecanismos efectivos para gravar los intereses recibidos por los no residentes.

Además de estas medidas, otros autores han defendido la necesidad de involucrar en mayor medida al sector privado. Por ejemplo, mediante la obligación a los auditores de comunicar prácticas de precios de transferencia por parte de las empresas multinacionales o exigir una mayor responsabilidad social corporativa en el terreno fiscal.

Como puede observarse, se trata de medidas complejas y que requieren una sólida voluntad de cooperación por parte de los diversos países. Pese a que existen ejemplos de esta coope-

ración, como la Directiva sobre el ahorro de la Unión Europea, resulta difícil alcanzar acuerdos internacionales que impliquen una cierta cesión de soberanía. No obstante, conviene señalar que en otros ámbitos, como el comercio, los avances alcanzados han sido notorios.

Además, existen dos problemas adicionales que conviene considerar (Caamaño y Calderón, 2003). El primero se refiere al modo de dotar a este tipo de medidas de un carácter coercitivo. El segundo remite a la legitimidad que se le atribuye a medidas legislativas internacionales, pues no son elaboradas por un Parlamento nacional, sino por representantes de Estados ante una organización multilateral.

4.2.3 Cooperación informativa

Como consecuencia del proceso de globalización, la supervivencia a largo plazo de los actuales sistemas fiscales nacionales exige una intensa cooperación fiscal internacional también en materia de información. No se trata solamente de un medio para combatir el fraude, sino que es una pieza clave para mantener la viabilidad de los sistemas fiscales (Calderón, 2001).

Esta necesaria cooperación en materia de intercambio de información ya quedó recogida en las “Recomendaciones del Informe OCDE sobre Competencia Fiscal Perniciosa”, de 1998. Posteriormente, en el Informe OCDE 2000 sobre “Acceso a Información Bancaria a Efectos Fiscales” se desarrolló con mayor intensidad esta iniciativa, con objeto de mejorar la eficacia de los intercambios de información entre los países pertenecientes al citado organismo. Se trataba, por un lado, de suprimir los obstáculos jurídicos al intercambio de información; y, por otro, de eliminar las dificultades prácticas que merman la eficacia de dichos intercambios. Así, entre las medidas que se está buscando impulsar cabe señalar la realización de inspecciones fiscales simultáneas por parte de autoridades fiscales de distintos países sobre un mismo contribuyente, la estandarización de idioma y formato en los intercambios de información automáticos o los cambios necesarios en las legislaciones nacionales para que la definición de blanqueo incluya a todos los delitos graves.

A raíz de este impulso de la OCDE y de otros organismos internacionales, se ha generado toda una red de acuerdos de intercambio de información entre las administraciones tributa-

rias. Sin embargo, a medida que han aumentado las necesidades de información extraterritorial, estos acuerdos han ido reduciendo los derechos a adquirir la información necesaria por parte de dichas administraciones (Dean, 2008). En realidad, aún existe un gran número de barreras para la colaboración entre administraciones tributarias y entre los colectivos anti-blanqueo de un país (bancos, abogados, auditores, etc.) y las Haciendas extranjeras. Así, al margen de las simples negativas a la colaboración, cabe señalar las exigencias de reciprocidad por parte de diversos países a la hora de atender una petición de intercambio de información o el interés secundario a responder una petición de una Hacienda extranjera por parte de las administraciones nacionales, que ya de por sí cuentan con recursos materiales y humanos limitados.

En suma, pese a la relevancia creciente de la colaboración informativa entre las diversas Haciendas nacionales y los avances logrados, aún queda un largo camino por recorrer al respecto. Es necesario imprimir un nuevo impulso en materia de intercambio de información. Sin él, la elevada movilidad de capitales y personas que ha hecho posible la globalización puede crear serios problemas a los sistemas tributarios nacionales.

4.3 INSTITUCIONES PARA LA COOPERACIÓN FISCAL

Como se ha señalado, existen diversas organizaciones regionales que llevan a cabo tareas de cooperación tributaria: el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, la Asociación de Administraciones Tributarias de la Commonwealth, la Organización de Administraciones Tributarias del Caribe, la Asociación Africana de Administraciones Tributarias o la Asociación de Administraciones Tributarias del Pacífico. Sin embargo, pese a su utilidad en determinados ámbitos, su ámbito de actuación es limitado. Primero, porque lo es en muchos casos su capacidad técnica y, segundo, porque la necesidad de cooperación fiscal excede el ámbito regional. Los intercambios de información, la cooperación legislativa y la asistencia técnica exigen el paso a un marco multilateral (Owens, 1993).

Sin embargo, la institucionalidad multilateral que existe actualmente es insuficiente. Probablemente el organismo multilateral de carácter no regional que ha trabajado más activamente en la cooperación fiscal es la OCDE. Aunque

se trata de una organización cuyos miembros son países desarrollados, en los últimos años ha mostrado una vocación más integradora, intentado ampliar su labor en materia de cooperación fiscal a países en desarrollo. Así, ha desarrollado una serie de iniciativas globales, entre las que cabe destacar el *Global Forum on Taxation*, que se trata de un marco de diálogo tanto para países miembros del mismo como para los que no lo son; la *Global Tax Network*, que comprende a la OCDE, al Banco Mundial y al FMI y cuyas tareas se han limitado casi exclusivamente a cooperación y asistencia técnica; o el *Forum on Tax Administration*, integrado por países miembros de la OCDE y determinados países ajenos a esta organización.

A pesar de estas iniciativas, no parece posible que la OCDE se convierta en un organismo realmente global (Avi-Yonah, 2000). Ello obedece a varios motivos. En primer lugar, los intereses son muy diversos entre los países desarrollados y los países en desarrollo; por ejemplo, en materia de fiscalidad de las inversiones extranjeras. Segundo, la agenda en las reuniones de la OCDE la determinan los países miembros, lo que da lugar a una queja constante por parte de los países en desarrollo de que determinados temas de su interés quedan a menudo fuera de discusión; por ejemplo, los ingresos de depósitos de residentes de países en desarrollo en determinados países desarrollados o la escasa colaboración de éstos en materia de intercambio de información (Horner, 2001). Tercero, existe un importante problema de representatividad de los países en desarrollo en las iniciativas más importantes de la OCDE; por ejemplo, en el *Global Forum on Taxation* la participación de los países no miembros se produce por invitación.

Por todo ello, parece que basar una cooperación fiscal realmente multilateral en la OCDE no es el camino más adecuado, siendo necesario crear una nueva institucionalidad que corrija el principal problema de dicho organismo: la falta de representación e influencia real de los países en desarrollo (Horner, 2001). De hecho, para este autor, los temas fiscales para el mundo en desarrollo son inseparables de la propia agenda de desarrollo, de modo que es necesario un nuevo organismo que realmente incorpore esta visión de la política fiscal.

En este sentido, son varias las propuestas que se han efectuado y, entre ellas, la más ambiciosa es la Organización Fiscal Internacional pro-

puesta por el Panel Zedillo como parte de la iniciativa asociada a la Conferencia Internacional sobre Financiación al Desarrollo. Esta iniciativa, auspiciada por Naciones Unidas, comenzó en 1999 con el objetivo de proponer nuevas formulas para la financiación al desarrollo y en el Informe publicado en 2001 se incluyó la cooperación en materia impositiva como un elemento clave de sus recomendaciones, incluyendo en ella la creación de la Organización Fiscal Internacional. Ésta se encargaría de:

1. Recopilar estadísticas, identificar tendencias y problemas, publicar informes, ofrecer asistencia técnica y ser un foro para el intercambio de ideas y el desarrollo de normas para la política y administración tributaria.
2. Vigilar los sistemas fiscales de modo similar a la vigilancia que efectúa el FMI sobre las políticas macroeconómicas.
3. Negociar con los paraísos fiscales, con objeto de que cesen en sus actividades de competencia fiscal desleal, e intentar frenar la competencia fiscal dirigida a atraer multinacionales
4. Desarrollar procesos de arbitraje en los conflictos tributarios entre países.
5. Patrocinar un mecanismo para el intercambio multilateral de información que tenga por objeto reducir la evasión fiscal.

Pese a estas recomendaciones del Informe Zedillo, no parece ni fácil ni inmediato crear una Organización Fiscal Internacional. Hasta la fecha, la puesta en marcha del Diálogo Internacional sobre Fiscalidad es probablemente el mayor avance en la materia. Se trata de un acuerdo de colaboración entre el Banco Mundial, el BID, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE y el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), cuyo objeto es promover la discusión de cuestiones tributarias entre administraciones fiscales nacionales, organizaciones internacionales y otros organismos interesados. Asimismo, cabe mencionar al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, creado en el seno de Naciones Unidas, cuyo origen se remonta a 1968 y cuya denominación actual se produjo en 2004. El Comité está compuesto por 25 miembros de países desarrollados y en desarrollo y su mandato ha sido ampliado sucesivas veces, encargándose

en la actualidad de examinar aspectos relacionados con los precios de transferencia, asistencia mutua entre países, acuerdos internacionales, imposición sobre activos financieros, aspectos de la tributación relacionados con el comercio o imposición sobre el comercio electrónico.

Sin embargo, la creación de una Organización Fiscal Internacional no es la única propuesta para desarrollar una mayor institucionalidad fiscal multilateral. Diversos autores han señalado otras propuestas más modestas como un medio más realista de aumentar la cooperación internacional. Así, por ejemplo, Avi-Yonah (2000) cree que la OMC podría cumplir parcialmente la tarea de una mayor coordinación fiscal internacional, máxime cuando los temas fiscales y comerciales están tan estrechamente relacionados. Además, la OMC tiene una gran experiencia en la resolución de controversias entre países; un asunto crucial de la fiscalidad. No obstante, para que esta organización pudiera encargarse de temas fiscales, debería ampliarse el número de expertos en la misma. Los países en desarrollo, por lo demás, han expresado siempre su temor a que una ampliación de la agenda de la OMC se convierta en un medio para que los países desarrollados ralenticen la discusión de los temas de interés del mundo en desarrollo.

Otros autores consideran que hay espacio en la institucionalidad actual para profundizar la cooperación multilateral, al menos mientras no se cree un verdadero organismo fiscal internacional. Así, por ejemplo, entre las diversas medidas propuestas se encuentran las de mejorar el esquema actual de acuerdos bilaterales mediante una mayor uniformidad tanto en su diseño como en su interpretación o fomentar una mayor rendición de cuentas del sector privado mediante códigos internacionales de responsabilidad social empresarial en materia tributaria.

En realidad, los limitados avances logrados a la hora de crear una institucionalidad internacional que haga posible una mayor coordinación ponen de manifiesto que se trata de una tarea compleja. De hecho, Tanzi (1996a), pese a defender la necesidad de una organización fiscal internacional (Tanzi 1996b), admite las dificultades que conlleva debido a la reluctancia de los países a ceder soberanía, como, según este autor, pone de manifiesto la propia experiencia de la UE. Más aún, cuando en el seno de la comunidad internacional coexisten

países con diferencias tan acusadas en sus niveles de desarrollo y, por tanto, con intereses y problemas tan diversos.

5. Un entorno transparente y cooperativo en materia fiscal

Como se ha visto, para mejorar la capacidad recaudatoria de los países en desarrollo no basta con mejorar sus sistemas fiscales y fortalecer su administración tributaria, es necesario también propiciar la cooperación internacional para, en primer lugar, evitar ciertos comportamientos de los agentes económicos que pueden resultar lesivos para la capacidad recaudatoria de los países implicados y, en segundo lugar, revisar la normativa internacional referida a aquellas plazas que alientan la ocultación asociada a tratamientos discriminatorios en materia fiscal.

5.1 FLUJOS FINANCIEROS ILEGALES

Una parte de la capacidad recaudatoria de los países en desarrollo se pierde como consecuencia de las salidas de capital que esos países padecen. Parte de esas salidas de capital está asociada a prácticas lícitas que son resultado de decisiones justificables desde el punto de vista económico. El deseo por parte de los inversores de diversificar la cartera, de eludir el riesgo, de adelantarse a cambios normativos o de optimizar rendimientos, entre otros factores, pueden estar detrás de este tipo de comportamientos. No obstante, junto a ello, existen también importantes salidas de capital de los países en desarrollo que se producen a través de vías ilícitas, con el propósito de ocultar la riqueza o la renta a las autoridades fiscales del país en cuestión. De una forma más general cabría definir como flujos financieros ilícitos “el movimiento transfronterizo de dinero que es ilegalmente ganado, transferido o usado” (Hollingshead, 2010). Con frecuencia este tipo de flujos tiene su origen en actividades que en sí mismas son ilegales, como el contrabando, la corrupción, el delito económico u otro tipo de prácticas delictivas. Uno de los componentes de este tipo de flujos es el asociado con los precios de transferencia (*trade mispricing*): esto es, el uso deliberado en el comercio internacional de facturas con precios distorsionados con propósitos de evasión fiscal.

Determinar la magnitud de este tipo de flujos ilegales⁴ resulta difícil, por cuanto su propia

⁴ Como con acierto señalan los informes de *Global Financial Integrity*, es preferible el término de “flujos financieros ilegales” al de “fuga de capitales”. En este último caso parece sugerirse que el problema radica en los propios países en desarrollo que consienten semejante “fuga”; por el contrario, en el primer caso

naturaleza los hace opacos a los sistemas normales de registro. Aún así, los investigadores han desplegado procedimientos indirectos para aproximar su magnitud. En concreto, y de una forma muy general, se ha recurrido predominantemente a tres tipos de procedimientos de estimación, no necesariamente excluyentes: i) en primer lugar, el modelo de capital especulativo (*hot money*), que asocia los flujos ilegales con las cifras de errores y omisiones que figuran en la balanza de pagos del país en cuestión, convenientemente depuradas; ii) en segundo lugar, el llamado modelo residual, que determina los flujos financieros como contraste entre las fuentes de financiación de un país y el uso registrado de esos flujos (salidas y gastos de capital); y iii) en tercer lugar, el modelo que determina los precios de transferencia, que compara las exportaciones de un país con las importaciones realizadas por el resto del mundo procedentes de ese país, tras deducir los gastos asociados a fletes y seguros. Estos procedimientos de aproximación a las cifras se pueden complementar con el recurso a encuestas que puedan aportar información a partir de una muestra bien seleccionada.

Aplicando el último de los métodos citados –la encuesta- Baker (2005) estima que los flujos financieros ilícitos procedentes de los países en desarrollo se movieron, en 2005, entre los 539 y los 778 mil millones de dólares. Se trata de una cantidad relevante que multiplica por entre cinco y siete veces la que el conjunto de los donantes movilizan en forma de ayuda dirigida a los países en desarrollo.

Tres años más tarde Kar y Cartwright-Smith (2008) acometieron una investigación para determinar la magnitud de los flujos financieros durante el periodo 2002-2006, a partir de los procedimientos indirectos antes referidos. De su estimación se derivan tres conclusiones de interés:

- En primer lugar, confirma el orden de magnitud de los flujos financieros ilegales estimados por Baker (2005), ya que las cifras que ofrecen en ese mismo año se sitúan entre los 675 y los 806 mil millones de dólares.
- En segundo lugar, los datos sugieren un crecimiento del monto de los flujos financieros ilegales, que parece haber pasado en la estimación más modesta de 371 a 858 mil millones

se enfatiza el carácter ilegal del proceder del agente económico que se beneficia de semejantes prácticas.

de dólares, entre 2002 y 2006; y si se recurriese a una estimación menos restrictiva, pasaría en similar período de 435 a 1.060 millones de dólares. Más allá de factores estadísticos, es claro que la desregulación de las cuentas de capital y la intensificación de los flujos financieros internacionales, en un entorno de crecimiento económico, ayuda a explicar esta evolución.

- En tercer lugar, es Asia la región en la que este tipo de flujos adquieren mayor relevancia, con un protagonismo muy destacado de China, India, Malasia, Indonesia y Filipinas. Europa es la segunda región en relevancia, con un protagonismo notable de Rusia. A continuación se sitúan América Latina, Oriente Medio y, en posición postrera, África. Es muy posible que en este último caso las cifras estén subvaloradas como consecuencia de las deficiencias en los sistemas de registro.

Las cifras estimadas para el conjunto de los flujos financieros ilegales a escala agregada coinciden en el orden de magnitud con las obtenidas en estudios más particularizados, referidos a países en concreto. Tal es el caso, por ejemplo, del estudio de Zu, Li y Epstein (2005) referido a China, de Almounsor (2005) sobre el caso de Arabia Saudita, de Loungani y Mauro (2000) sobre Rusia o de Chipalkatti y Rishi (2001) referido a India.

Resulta de interés determinar la parte de estos flujos financieros ilegales que están asociados al uso de precios de transferencia. Aquí son también diversas las aproximaciones posibles. Por ejemplo, Christian Aid (2008), en un estudio elaborado por Cobham, aplicó al comercio de cada grupo de países del mundo en desarrollo la tasa que Baker (2005) atribuye a los precios de transferencia; y esa cantidad la puso en relación con la recaudación asociada a los respectivos impuestos de sociedades. De acuerdo con este procedimiento, se estima que la pérdida de recaudación asociada a este tipo de prácticas se aproxima a los 160 mil millones de dólares al año. En un estudio posterior de esta misma ONG, elaborado por Pak, en el que se tomaban en cuenta las diferencias de calidad de los bienes intercambiados, se ofrecía una estimación de las pérdidas recaudatorias de los países en desarrollo de 122 mil millones de dólares (Christian Aid, 2009).

A su vez, Hollingshead (2010) parte de la información que proporciona el FMI (*Direction of Trade Statistics*) sobre las discrepancias en

las valoraciones del comercio entre los socios y en el modelo residual del Banco Mundial, que capta las discrepancias entre las fuentes y los usos de la financiación recibida por los países. Las estimaciones obtenidas a partir de estas fuentes las ponen en relación con la recaudación que los países extraen en materia de impuesto de sociedades, que es derivada, a su vez, del *Index of Economic Freedom*, que elabora la *Heritage Foundation* y de la base de datos *Worldwide Tax Summaries*, creada por PricewaterhouseCoopers LLP. Pues bien, aplicando este procedimiento, que no es sino una aproximación imperfecta, resulta que las pérdidas recaudatorias de los países en desarrollo por la vía de los precios de transferencia se moverían entre los 98 y los 106 mil millones de dólares, como promedio del período 2002-2006. Esto supone una pérdida equivalente al 4,4% del total de la recaudación del mundo en desarrollo. No obstante, esta cifra es un valor promedio, registrándose países en los que las pérdidas estimadas superan el 25% de lo recaudado (como es el caso de Zimbabue, Nicaragua o República Democrática del Congo).

Al igual que sucedía con el agregado de los flujos ilícitos, también este componente ha experimentado un proceso de crecimiento a lo largo del período considerado. De hecho, en su versión más modesta, las pérdidas recaudatorias como consecuencia de los precios de transferencia pasan de 63 a 125 mil millones de dólares, entre 2002 y 2006; y en la versión menos restrictiva las cifras son de 68 y 135 mil millones de dólares, respectivamente. Se trata de cifras muy destacadas, que superan los recursos que los países en desarrollo reciben como ayuda internacional.

5.2. EL COSTE DE MANTENER PLAZAS CON REGÍMENES NO COOPERATIVOS

Pese al carácter tentativo de las anteriores estimaciones, son suficientes para confirmar que los flujos financieros ilegales son una importante vía de pérdida de recursos y de capacidades recaudatorias para los países en desarrollo. Así lo reconoce tanto el Consenso de Monterrey como la Declaración de Doha, que consideran la evasión de capitales y los flujos financieros ilícitos como una de las vías de drenaje de recursos propios de los países en desarrollo. Pues bien, en el sostenimiento de este tipo de prácticas tienen un papel crucial los llamados “paraísos fiscales”: es decir, aquellos países o territorios que ofrecen acogida a los capitales internacionales, aplicándoles tipos impositivos

nulos (o mínimos) y garantizándoles discreción (u opacidad informativa) acerca de la procedencia de los recursos.

No existe un único criterio para definir los paraísos fiscales. De hecho, hay autores que prefieren recurrir a denominaciones alternativas para caracterizarlos, como, por ejemplo, “centros financieros internacionales” (*off-shore financial centre*), “jurisdicciones de información secreta” (*secrecy jurisdiction*), “jurisdicciones no cooperativas” (*uncooperative jurisdiction*) o jurisdicciones fiscales discriminatorias”. Cada una de estas denominaciones apunta a alguno de los rasgos que caracterizan a este tipo de plazas. De hecho, la OCDE (1998) señaló cuatro rasgos para caracterizarlas, a saber: i) tener una baja o nula imposición sobre el capital; ii) tener un régimen fiscal especial para las compañías internacionales localizadas (*shell companies*); iii) tener falta de transparencia relativa a la propiedad, con bajo nivel de supervisión; iv) no hacer intercambio de información sobre temas fiscales con otros países y jurisdicciones.

Dado el carácter difuso del concepto, incluso la propia calificación de un país como paraíso fiscal está sujeta a debate, habiendo casos que son considerados por algunos analistas como paraísos fiscales que, sin embargo, no son registrados como tales por parte de la OCDE (las discrepancias mayores se producen con la ONG *Tax Justice Network* que llega a definir como paraísos fiscales a 72 jurisdicciones, frente a las 40 que reconocía la OCDE en el año 2000). Y, de hecho, la OCDE procedió a corregir su propia lista de jurisdicciones no cooperativas definida en 2000⁵, de acuerdo con la secuencia en que los países suscribían los estándares de transparencia e intercambio de información fiscal.

Más allá de su número, los paraísos fiscales generan una distorsión en el marco normativo que rige los negocios internacionales. Las implicaciones negativas más centrales de este tipo de jurisdicciones derivan de: i) poseer sistemas fiscales discriminatorios, que favorecen el trato a aquellas compañías extranjeras que se instalan sin ánimo alguno de realizar actividades en

el país (o la plaza) en cuestión (*ring-fenced tax system*); y ii) el mantenimiento del secreto respecto a la propiedad, las transacciones y los resultados de las empresas instaladas. Es la combinación de estos dos elementos lo que otorga a los paraísos fiscales un efecto especialmente pernicioso sobre la adecuada gobernanza del sistema económico, con costes más agudos sobre los países en desarrollo.

Para apreciar las implicaciones que comporta la existencia de estas plazas con regímenes fiscales discriminatorios conviene reparar en su capacidad de atracción de recursos procedentes del mundo en desarrollo. Por señalar algunas cifras aproximativas, el Banco Internacional de Pagos señala que los activos extraterritoriales incluidos en los balances generales de los bancos se situaban, en el año 2004, en un entorno cercano a los 4,6 billones de dólares (0,9 en El Caribe, 1 en Asia y el resto, es decir 2,7, en centros financieros *off-shore*). Dado que el total de los depósitos estaba evaluado en ese año en 14,4 billones de dólares, esto quiere decir que un tercio de esos activos tienen naturaleza extraterritorial. Conviene precisar que en esta estimación se están considerando sólo los activos en forma de depósitos bancarios, no otro tipo de activos.

Por su parte, la consultora Cerril Lynch/Cap Gemini estimaba, en 2002, que el valor de los patrimonios de los individuos acaudalados existentes en el mundo (es decir, aquellos con un valor de activos líquidos superior a un millón de dólares) ascendía a 27,2 billones de dólares, de los cuales 8,5 billones (aproximadamente un tercio) respondían a activos extraterritoriales. En 2003, el Boston Consulting Group estimó en una cantidad muy cercana, 9 billones de dólares, la riqueza mantenida extraterritorialmente a nivel internacional. Por último, la red de ONG *Tax Justice Network* eleva, en 2005, esa cifra a los 11,5 billones de dólares. Además, en este último caso, se considera que estas cifras, expresivas de un modo particular de atesorar y mantener la riqueza, están sometidas a una dinámica de rápido crecimiento. En suma, si se trata de hacer balance de estos estudios, cabría aceptar que la cifra de activos localizados en plazas extraterritoriales podría situarse entre los 8 y los 12 billones de dólares.

Dando por ciertas esas cifras, la recaudación perdida por parte de los países afectados como consecuencia de su incapacidad para gravar esos activos es muy elevada. La propia *Tax*

⁵ La lista incluía 40 jurisdicciones concebidas como paraísos fiscales. Esa lista no incluía, sin embargo, a los propios países de la OCDE. Por lo demás, la lista no ha sido actualizada, aún cuando la OCDE ha reconocido de forma periódica la suscripción de estándares de transparencia e intercambio de información por parte de algunas jurisdicciones anteriormente consideradas como no cooperativas.

Justice Network (2005) evalúa la recaudación perdida, que se derivaría de la tributación de esos activos, en los 225.000 millones de dólares anuales, resultado de aplicar una imposición del 30% a las rentas derivadas (es decir, unos 860.000 millones de dólares).

FitzGerald (2010) ofrece una nueva estimación, reconstruyendo los activos en el exterior a partir de la información sobre flujos financieros proporcionada por *Global Finance Integrity* y tras aplicar un tipo efectivo promedio del 20%. Los resultados hablan de una base imponible de algo más de un billón de dólares y unos beneficios impositivos no cobrados por parte de los países en desarrollo de 214 000 millones de dólares. De ellos, 101 000 millones corresponden a Asia, 44 000 millones a Europa, 39 000 millones a Norte de África y Oriente Medio y algo más de 3 000 millones a África Subsahariana. Una estimación de Ndikumana y Boyce (2008) elevan algo la cifra correspondiente a África Subsahariana, que en todo caso sería la región con una menor participación relativa en los activos en el exterior. Las pérdidas fiscales estimadas suponen cerca del 2,5% del PIB de los países en desarrollo y equivalen a una cuota cercana al 10% de los ingresos tributarios de estos países. Se trata de magnitudes muy relevantes, que subrayan el interés en combatir la fuga de capitales y el fraude fiscal.

No obstante, los recursos que los países en desarrollo pierden como consecuencia de estas plazas financieras extraterritoriales exceden a las propias de la recaudación perdida por el desplazamiento de activos. También ha de considerarse, en primer lugar –como se ha visto-, la pérdida de recaudación que se motiva como consecuencia del recurso a precios de transferencia por parte de multinacionales instaladas en los países en desarrollo y con una sede (real o ficticia) en estos paraísos fiscales; y, en segundo lugar, aquellas pérdidas de rentas que aparecen asociadas a prácticas delictivas, como la corrupción, que quedan protegidas por las prácticas de opacidad informativa que caracteriza a estas plazas.

Raymond Baker (2005) intentó hacer una estimación tentativa de los diversos componentes de ingresos que pierden los países en desarrollo como consecuencia de la existencia de los paraísos fiscales. De acuerdo a su estimación, la pérdida total de recursos motivada por la existencia de estas plazas financieras se estima, como mínimo, en una cifra equivalente a

500.000 millones de dólares anuales, de los cuales 50.000 son debidos a prácticas corruptas que se protegen en la opacidad informativa de los paraísos fiscales, 200.000 millones son consecuencia de la aplicación de precios de transferencia por parte de empresas multinacionales que están localizadas en esas plazas y 250.000 millones son debidos a otras formas de flujos ilícitos (fuga de capitales) procedentes de los países en desarrollo.

Además de los efectos mencionados, hay otros dos de extraordinaria relevancia, pero de más difícil cuantificación. El primero alude al impacto que estas plazas tienen sobre la fiscalidad de los países en desarrollo, estimulando una tendencia hacia la baja en la presión fiscal como supuesta vía para competir en la atracción del capital extranjero. De algún modo, sus regímenes fiscales permisivos alimentan una “carrera a la baja” en la fiscalidad, en un mundo cada vez más diáfano para la competencia internacional⁶. El segundo efecto perverso de estas plazas se relaciona con la incidencia que sus regímenes de opacidad informativa y de defensa del secreto bancario tienen sobre la construcción de un sistema internacional basado en normas. Su mera existencia cuestiona el sentido universal que debe caracterizar a las normas internacionales, genera discriminaciones injustificadas y abre espacios de cobertura para las prácticas económicas ilícitas (incluyendo el lavado de dinero sucio, la malversación, el fraude, la corrupción el tráfico ilegal de armas o el narcotráfico). Es difícil pensar que pueda construirse un marco institucional, justo y legitimado, para ordenar las relaciones internacionales que sea compatible con la existencia de estos espacios deliberadamente sustraídos a la vigencia de las normas.

⁶ De hecho, ésa es la razón por la que desde posiciones neoliberales se defiende la funcionalidad que tienen los paraísos fiscales en el mundo actual.

Un reciente estudio de la *Norwegian Commission on Capital Flight from Developing Countries* se hace eco de los costes que para los países en desarrollo supone el mantenimiento de los paraísos. Los efectos se despliegan en una diversidad de ámbitos, que limitan las posibilidades de desarrollo de los países (Re-

Así lo han entendido diversos organismos internacionales, que han avanzado tímidamente en señalar la necesidad de poner fin a las prácticas anómalas de este tipo de plazas financieras. En concreto, el FMI viene desarrollando un programa en torno a los *offshore financial centres*, a través del cual anima a las jurisdic-

Recuadro 1: Paraísos fiscales: tipos de efectos sobre los países en desarrollo

Como consecuencia del secreto y el trato fiscal discriminatorio, los paraísos fiscales generan, entre otros efectos, los siguientes:

- 1.- Incrementan la prima de riesgo en los mercados financieros internacionales
- 2.- Minan el funcionamiento de los sistemas fiscales y de las finanzas públicas nacionales
- 3.- Incrementan la inequidad de los ingresos tributarios
- 4.- Reducen la eficiencia en la asignación de recursos en los países en desarrollo
- 5.- Hacen más rentable la economía ilegal y la asociada al crimen
- 6.- Promueven las actividades de búsqueda de rentas y reducen las rentas privadas en los países en desarrollo
- 7.- Dañan la calidad institucional y entorpecen el crecimiento de los países en desarrollo

Fuente: Commission on Capital Flight from Developing Countries (2009): *Tax Havens and Development*

cuadro 1). Su conclusión es taxativa: “la Comisión ha establecido que los paraísos fiscales representan un importante obstáculo al crecimiento y desarrollo en los países pobres, y ellos crean oportunidades para que las élites políticas y económicas en los países en desarrollo dañen los logros de desarrollo de sus propios países. Poner fin a las dañinas actividades de los paraísos fiscales es importante”.

5.3 RESPUESTA INTERNACIONAL

Existen muchas razones para que la comunidad internacional se proponga poner fin a la existencia de paraísos fiscales. La primera y más importante aparece vinculada a la necesidad de evitar vacíos legales en la economía internacional, espacios de impunidad frente a prácticas que pudieran ser delictivas. Una segunda razón alude a la necesidad de caminar hacia una armonización mínima de las prácticas fiscales y financieras de los países: en un espacio crecientemente abierto a los intercambios internacionales, es necesario crear un entorno normativo y fiscal mínimamente convenido. En tercer lugar, es necesario poner fin a los paraísos fiscales por una razón de justicia distributiva, dado que son las clases más pudientes (y las empresas más poderosas) las que se benefician de la evasión fiscal que estos paraísos propician, a costa de los sectores y de los países de baja y media renta de los países.

ciones identificadas como tales a una evaluación de los reglas y sistemas de regulación y reporte de estadísticas. A partir de 2003 inició un trabajo de evaluación y seguimiento de prácticas, que se basó en los estándares internacionales definidos por el BIS, IOSCO, IAIS y la FATF. A partir de 2008 estas actividades de evaluación se incorporaron en el *Financial Sector Assessment Programme (FSAP)*, que se realiza, en colaboración con el Banco Mundial, para los países miembros del FMI.

El G-7 creó en 1989 la Financial Action Task Force (FATF), como una organización encargada de asesorar a los países sobre políticas orientadas a combatir el lavado de dinero. Fruto de su trabajo es un cuerpo amplio de recomendaciones –las 40+9 *recommendations*– que se han convertido en estándares internacionales en la materia. Este cuerpo de recomendaciones se ha ido enriqueciendo con el tiempo, como consecuencia de la emergencia de nuevos temas o la relevancia creciente adquirida por otros (como la financiación del terrorismo, por ejemplo). En función de sus procesos de evaluación, la FATF ha definido a un grupo de jurisdicciones (23 en total) como no cooperativas, demandando de ellos medidas adicionales en contra de las prácticas de lavado de dinero. A la FATF pertenecen 32 países, además de la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo.

También el Foro de Estabilidad Financiera participó en los esfuerzos en contra de los flujos financieros ilícitos, al reclamar de los países información acerca del funcionamiento de sus respectivos sistemas financieros y mecanismos de regulación y supervisión. Su trabajo lo realiza fundamentalmente en relación con la OCDE, el FMI e IOSCO. En 2008, en una conferencia internacional, el FEF emitió una declaración en la que subrayaba la necesidad de incrementar la transparencia y la “integridad en los mercados financieros”. Y de forma más precisa se señalaba la necesidad de protegerse frente a los riesgos financieros ilícitos surgidos de jurisdicciones no cooperativas”. Como es sabido, en la reunión del G-20 de Londres se decidió sustituir esta institución por otra nueva y más integradora, el Consejo de Estabilidad Financiera (*Financial Stability Board*, FSB).

De todos los organismos internacionales, sin duda el que más activamente se ha movido en este campo es la OCDE. A través de su informe Competencia Fiscal Perjudicial, de 1998, la OCDE apuntaba ya contra las prácticas fiscales indebidas de los paraísos fiscales, sugiriendo la eliminación de beneficios fiscales a las transacciones con esas plazas financieras, el intercambio de información obligado y la anulación de deducciones para beneficios que provengan de paraísos fiscales. La OCDE definió unos estándares de transparencia e intercambio de información fiscal que considera necesario los países suscriban a través de los acuerdos preceptivos. Como consecuencia de ese proceso, desde el año 2000 la lista de países considerados como jurisdicciones no cooperativas ha ido descendiendo notablemente. En algunos casos, la exigencia de que al menos los países firmasen 12 acuerdos relacionados con esos estándares para ser eliminados de la lista de jurisdicciones no cooperativas dio lugar a una picaresca poco aceptable al buscarse como socios de esos acuerdos a otras plazas igualmente no cooperativas, a las que se les supone poco interés en la transparencia e intercambio de información fiscal.

Desde 2008, como consecuencia de la crisis financiera y de las reuniones del G-20, se ha producido, sin embargo, un empuje muy notable en este campo. Se ha generalizado la aceptación de los estándares de transparencia e intercambio de información, aunque en algunos casos falta su adecuada aplicación y desarrollo en la normativa de los países; esta generalización ha alcanzado a países de la OCDE

(como Austria, Bélgica, Luxemburgo y Suiza) que hasta hace poco se mostraban reticentes, a aquellas plazas (como Andorra, Liechtenstein o Mónaco) que se habían expresado su oposición y a los países no OCDE (entre ellos, Brasil, Chile y Tailandia) que habían expresado reservas respecto de uno de los artículos de esas normas (el artículo 26); y, en fin, esos mismos estándares han sido incorporados en la *UN Model Tax Convention*, de 2008. Para la adecuada aplicación de los estándares es necesaria la firma de acuerdos y su posterior puesta en práctica: para dar seguimiento a este proceso se fortaleció el *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, en 2009. De hecho, en la actualidad pertenecen al Global Forum algo más de 90 países, que incluyen a todos los miembros del G-20, a todos los países de la OCDE y a todas las jurisdicciones *off-shore*, existiendo un Secretariado para dar continuidad a las tareas de evaluación entre pares de los miembros (*peer review*).

Como consecuencia de este proceso, se ha incrementado exponencialmente el número de *Tax Information Exchange Agreements* (TIEA): el número de los suscritos en el año pasó de 2, en 2005 a 12 en 2007 y llega a 200 en 2009. Y también se han incrementado el número de los *Double Taxation Conventions* (que llegan a 110 en el año 2009). El impacto que las sucesivas cumbres del G-20 tuvieron en este proceso fue decisiva. Como apunta la OCDE (2010), “estos cambios en la política representan un paso muy significativo hacia nivelación del terreno de juego en relación con el intercambio de información con propósitos fiscales”.

Las Naciones Unidas no tienen un programa específico en relación con los paraísos fiscales, pero tienen varias líneas de acción orientadas a combatir el delito económico, a fortalecer los sistemas fiscales de los países y a promover la cooperación en materia fiscal. Así, por ejemplo, en Naciones Unidas opera el *Money Laundering Information Network* (IMOLIN), para combatir este tipo de delito; y existe la *Office on Drugs and Crime* (UNODOC). Además, en colaboración con el Banco Mundial desarrolla la iniciativa STAR para combatir la corrupción en los países en desarrollo. Tiene también Naciones Unidas un Comité de Expertos en Materia de Cooperación Fiscal Internacional, cuya misión es proveer recomendaciones sobre acuerdos fiscales, fortalecer los sistemas tributarios nacionales y combatir a los

flujos ilícitos (especialmente en relación con los precios de transferencia).

También la UE avanzó en este campo a través de la Directiva europea sobre la fiscalidad del ahorro, que ha establecido el principio de intercambio automático de información entre países y la exigencia de que se reclame similar imposición a las compañías nacionales que a aquellas que son propiedad de no residentes. Algunos países han rehusado asumir esta norma, a cambio de una imposición sobre los intereses. Es conveniente señalar, en todo caso, que la directiva comunitaria afecta al interés ganado por las personas individuales, pero no por las sociedades. Esto abre una doble vía a la elusión de este compromiso de transmisión automática de información: i) bien mediante la transferencia de los intereses a jurisdicciones sobre las que no opera la directiva; ii) bien mediante el establecimiento de una entidad (compañía o trust) que se adueñe de los intereses. La propia Comisión Europea, consciente de estas posibilidades, está estudiando revisar la directiva, para ampliar su eficacia a otros flujos económicos (además de los intereses) y a otras personas (además de las naturales).

Dentro de los esfuerzos de la UE es necesario señalar la Comunicación que la Comisión elaboró sobre la materia, titulada “*Cooperating with developing countries on promoting good governance in tax matters*”. Adicionalmente, los Consejos de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE, de noviembre del 2008 y mayo de 2009, acordaron el apoyo a los países socios en sus esfuerzos para mejorar su capacidad recaudatoria y fortalecer sus administraciones tributarias y de aduanas promoviendo las convenciones internacionales contra la corrupción y contra la evasión fiscal y los flujos financieros ilegales y a favor de la transparencia y el intercambio de información.

En el presente año, en Mayo de 2010, el Consejo Europeo aprobó una declaración titulada “*Tax and Development: Cooperating with Developing Countries in Promoting Good Governance in Tax Matters*”, en la que se insiste en la necesidad “fortalecer el apoyo a la movilización de recursos domésticos de los países en desarrollo” y de “promover los principios de buena gobernanza en asuntos fiscales, apoyando a los países en la lucha contra la evasión fiscal y otras prácticas fiscales dañinas”. En este segundo aspecto se declara la voluntad de: i) promover los informes país a país como un estándar para las empresas multinacionales;

ii) apoyar un sistema internacional de intercambio automático de información en materia fiscal, al modo en que lo sugiere la normativa europea; iii) poner en marcha medidas para reducir el uso abusivo de los precios de transferencia, siguiendo las recomendaciones de la OCDE; iv) establecer criterios comunes para el tratamiento de la inversión en jurisdicciones no cooperativas; v) incorporar en los *Reports on Observance of Standard and Codes* (ROSCs) la disposición de los países a colaborar en el intercambio de información fiscal y en la lucha contra el fraude y el balqueo de capitales; y vi) favorecer la participación de los países en desarrollo en las instancias internacionales de cooperación en materia fiscal.

También el Parlamento Europeo, en su resolución de 10 de febrero del 2010, urgió a los estados miembros a promover una mejora de los estándares de la OCDE con el fin de hacer que el intercambio multilateral y automático de información llegue a convertirse en la norma internacional; e instó a la Comisión a avanzar en la elaboración de un CCCTB (*Common Consolidated Corporate Tax Base*) con el fin de acabar con las prácticas asociadas a los precios de transferencia y la evasión fiscal por parte de multinacionales en el territorio de la UE

Por último, como se ha señalado, todo este proceso se ha visto impulsado como consecuencia de la reuniones del G-20, como consecuencia de la crisis. En concreto, en la cumbre de Washington ya se señala que se promoverá “el intercambio de información, incluyendo las jurisdicciones que se han comprometido con los estándares internacionales respecto al secreto y la transparencia bancarios”. En la cumbre de Londres se fue más terminante y se declaró que “la época del secreto bancario se ha terminado”, comprometiéndose los países firmantes a “tomar medidas contra las jurisdicciones no cooperativas, incluidos los paraísos fiscales”. En este sentido, se apunta a la OCDE como el organismo encargado de reconocer la lista de países “evaluados por el *Global Forum* de acuerdo con la norma internacional para el intercambio de información fiscal”. Adicionalmente se señala al *Financial Stability Board* como un importante foro para erigir una política concertada en asuntos fiscales, de transparencia económica y de promoción de la estabilidad financiera. Por último, en la cumbre de Pittsburgh se señala que “el compromiso en la lucha contra las jurisdicciones no cooperativas ha producido resultados impresionantes. Es-

tamos comprometidos a mantener el impulso en el tratamiento de los paraísos fiscales, el blanqueo de dinero, los procedimientos de la corrupción, la financiación del terrorismo y las normas prudenciales”.

5.4 PROPUESTAS DE FUTURO

Más allá del avance experimentado en estos últimos dos años en materia de lucha contra la evasión, el fraude y los flujos financieros ilícitos, son muchos los que juzgan que las medidas hasta ahora adoptadas, aunque orientadas en el buen camino, son insuficientes. Por ello, para avanzar en este campo sería, cuando menos, necesario estudiar las posibilidades de acción concertada en los siguientes ámbitos:

- En primer lugar, sería necesario lograr un generalizado apoyo a aquellos marcos normativos que permiten un avance en la lucha contra prácticas económicas ilícitas. En tal sentido, parece obligado avanzar en la asunción de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención contra el Soborno de funcionarios en negocios internacionales de la OCDE. De igual modo, debieran impulsarse aquellas iniciativas que promueven una implicación de las empresas en actividades a favor de la transparencia y penalizan los comportamientos delictivos en materia de negocios internacionales. Tal sucede, por ejemplo, con las iniciativas *Stolen Assets Recovery Initiative (STAR)*, para retornar los recursos extraídos de un país por medios ilícitos, o el *Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)*, referido a la provisión de información de las industrias extractivas. El problema de alguna de estas iniciativas –como es el caso de EITI– es el carácter voluntario de las adscripciones y la limitada capacidad de sanción de los incumplimientos. Una síntesis de los principales requerimientos para una economía sólida, justa y limpia puede encontrarse en el documento presentado al G-8 en su reunión reciente en Italia (Recuadro 2).

- En segundo lugar, sería necesario apoyar las instancias de cooperación internacional en materia fiscal, al objeto de favorecer normas y estándares compartidos. En este sentido es muy útil la labor que realiza el Comité de Expertos de Naciones Unidas en Materia de Cooperación Fiscal, que debiera fortalecerse e intensificar su tarea. Igualmente es relevante el trabajo de la OCDE, que acumula una experiencia notable en este campo, intensificada en estos últimos años. El Foro de Estabilidad Fi-

nanciera y su sucesor el, más amplio, Consejo de Estabilidad Financiera pueden realizar una labor importante de cooperación en materia fiscal, de fijación de criterios y estándares y de lucha contra la opacidad. Y, en similar sentido, puede ser importante el trabajo de *Financial Action Task Force (FATF)*. Ahora bien, además de las instancias de cooperación de alcance global, es importante fortalecer también aquellas que nacen de iniciativas regional, como es el caso de la CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) o el ATAF (*African Tax Administration Forum*), por sólo citar dos de ellas.

- En tercer lugar, es necesario avanzar hacia fórmulas automáticas de intercambio de información a escala internacional. A este respecto, la normativa comunitaria en materia de fiscalidad del ahorro (Directiva 2003/48/EC) puede constituir un precedente interesante, susceptible de ser generalizado. No obstante, para avanzar en esa senda sería necesario corregir aquellas deficiencias o limitaciones que todavía presenta la directiva comunitaria.

- En cuarto lugar, es necesario poner fin a aquellos estándares y normas contables que propician la opacidad informativa de las empresas. A este respecto, sería necesario introducir modificaciones en las normativas derivadas del IASB (*International Account Standard Board*), para impulsar la elaboración por parte de las multinacionales e instituciones financieras de informes país a país (*Country by Country Report*), en los que se expresen las ventas, beneficios e impuestos pagados por esas empresas en todas y cada una de las jurisdicciones en las que operan. Se abandonaría así la práctica de informes consolidados, para permitir la provisión de una información más completa y segregada de cada uno de los segmentos empresariales del grupo, en cada uno de los mercados. Esto obligaría a revisar la IFRS6 para las industrias extractivas y la IFRS8 para el resto de las actividades productivas. Adicionalmente, sería necesario revisar la estructura de gobernanza del IASB, hoy dominada por grupos privados, para garantizar que los marcos normativos responden a los intereses públicos y que existen, por tanto, mecanismos de control por parte de las autoridades nacionales de su labor de generación de normas en el ámbito contable. De manera paralela a la modificación del IFRS6, debiera modificarse también el apartado 14 de la Directiva TOD de la Comisión Europea (2004/109/CE), sobre armonización de los requisitos de transparencia

relativos a la información sobre los emisores de títulos en mercados regulados. En esta normativa se alienta a las empresas de industrias extractivas a revelar en sus informes financieros anuales los pagos realizados a los gobiernos en los países en los que operan. Un mínimo de coherencia con lo señalado más arriba obligaría a dotar a ese requisito de un carácter obligatorio y vinculante, para favorecer la práctica de los informes “país a país”.

- En quinto lugar, debieran impulsarse aquellas iniciativas que estimulan la contribución voluntaria de las empresas a prácticas de transparencia y de lucha contra el fraude y la corrupción. Tal es el caso, por ejemplo, de la ya citada Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva (ITIE), que persigue la transparencia de las empresas tanto respecto a los pagos como a los ingresos de las empresas con destino o procedencia de los gobiernos de los países donde se instalan. Aún cuando importantes empresas extractivas forman parte de esta iniciativa, sus resultados hasta el momento son modestos, en gran medida debido al limitado seguimiento o sanción de los incumplimientos. En mayo de 2008, el Banco Mundial presentó una nueva iniciativa en similar línea, la EITI++, que contempla ampliar el ámbito de las demandas de transparencia al conjunto de la cadena de valor de las actividades relacionadas con la industria extractiva, desde la licitación hasta la comercialización del producto. Aunque se trata de una iniciativa igualmente positiva, su aplicación puede quedar condicionada por las mismas limitaciones anteriormente señaladas.

- En sexto lugar, es necesario apoyar la promoción de capacidades de los países en desa-

rollo para identificar y combatir las prácticas de precios de transferencias que sean lesivas para su capacidad recaudatoria. A expensas de lo que al respecto elabore el Comité de Expertos de Naciones Unidas, puede constituir una buena orientación las *Guidelines* elaboradas por la OCDE. También es importante el desarrollo de capacidades de los países más pobres para negociar e implementar acuerdos de intercambio de información en materia fiscal (los TIEA) y, si procede, los convenios de doble imposición (DTC).

- En séptimo lugar, debiera apoyarse que tanto el FMI como el Banco Mundial incluyan en sus *Reports on Observance of Standards and Codes* (ROSCs) información acerca de la disposición de los países para contribuir a una gobernanza más transparente y cooperativa en el ámbito fiscal. En concreto, los ROSCs debieran ofrecer información acerca de: (i) si un país se compromete en el intercambio de información fiscal y, (ii) si persigue el fraude fiscal como un delito, así como otras prácticas delictivas como el blanqueo de capitales.

- Por último, las medidas anteriores encaminadas a la creación de un entorno internacional más transparente resultarían poco fecundas si no se acompañan de tareas de apoyo al fortalecimiento de las Administraciones Tributarias de los países en desarrollo y a sus capacidades para una adecuada gestión de las finanzas públicas y de persecución del fraude fiscal, la evasión de capitales y otros delitos económicos.

Recuadro 2: 12 Principios para una economía sólida, justa y limpia

Como contribución al debate propuesto por la OCDE sobre "Global Standard" (www.oecd.org/globalstandard), un grupo de expertos internacionales, bajo liderazgo italiano, preparó una propuesta de 12 principios para propiciar un marco normativo internacional más justo y transparente. La propuesta gozó del respaldo de la OCDE y fue presentada a la reunión del G-8 en L'Áquila, en 2009. Los principios, que fueron presentados bajo el título de *Common Principles and Standard on Propriety, Integrity and Transparency*, aluden a los siguientes aspectos:

- 1.- Una economía sólida, justa y limpia debe estar basada en los valores de la propiedad, la integridad y la transparencia. Estos valores deberían ser promovidos por las políticas públicas y sostenidos por el sector empresarial. El efectivo seguimiento de la aplicación de estos principios y estándares debería ser practicado sobre bases regulares.
- 2.- Los gobiernos, las compañías y todas las entidades privadas, cualquiera que sea su forma legal, en todo el mundo deberían reconocer que estos valores son la clave de una economía de mercados que sirve a las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos de todos los países (...)
- 3.- Todo carrera a la baja en los estándares laborales, sociales y medioambientales y el arbitraje regulatorio entre jurisdicciones debería ser prevenido a través de la cooperación internacional y la convergencia de los marcos legales domésticos.
- 4.- El fraude y la evasión fiscal son dañinos para la sociedad como un todo y las compañías y todas las entidades privadas, independientemente de su forma legal, debieran cumplimentar sus deberes fiscales, incluyendo el respeto a aquellos relacionados con las prácticas de los precios de transferencia.
- 5.- La interacción entre empresa y gobierno (...) debería estar orientada de acuerdo con los principios de equilibrio, transparencia, justicia para todas las partes y compromiso mutuo.
- 6.- La práctica de los negocios y las estructuras de gobernanza de las compañías, cualquiera que sea su forma legal, (...) deberían garantizar rendición de cuentas y justicia en las relaciones entre la dirección, el consejo de administración, los accionistas y el resto de los actores involucrados (...) Estructuras e instrumentos financieros no deberían ser utilizados para ocultar los verdaderos beneficios de los propietarios y los productos corporativos no deberían ser usados para actividades ilícitas, incluyendo lavado de dinero, soborno, protección de activos de los acreedores, prácticas fiscales ilícitas, auto gestión o desvío de activos, fraude (...).
- 7.- Debería asegurarse la provisión de puntual y adecuada información relativa a las actividades, estructura, propiedad, situación financiera y comportamiento de las compañías.
- 8.- Los esquemas de pagos y compensaciones deberían ser sostenibles y consistentes con (...) objetivos de largo plazo y una prudente asunción de riesgos.
- 9.- Los sobornos, incluyendo aquellos producidos en los negocios internacionales, deberían ser considerados como una ofensa criminal y deberían ser efectivamente perseguidos y penalizados.
- 10.- El lavado de dinero debería ser penalizado y el delito del lavado de dinero debería ser aplicado (...) al más amplio rango de comportamientos indebidos.
- 11.- Toda forma de proteccionismo debería ser prohibida
- 12.- El secreto bancario no debería constituir un obstáculo para la aplicación de los principios más arriba señalados, incluyendo el adecuado cumplimiento de los deberes fiscales en el mundo.

Referencias bibliográficas

- Aarnes, D. (2004): *Tax Policy for Developing Countries*. Background paper for seminar in NORAD.
- Abed, G. T. (1998): "Trade Liberalisation and Tax Reform in the Southern Mediterranean Region", *IMF Working Paper* WP/98/49, April.
- Agbeyegbe, T., Stotsky, J., G. y Aseggedech, W. (2004), "Trade Liberalisation, Exchange Rate Changes, and Tax Revenue in Sub-Saharan Africa", *IMF Working Paper* WP/04/178.
- Agosin M.R., Barreix, A., Gómez Sabaini J. C. y Machado, R. (2005): "Reforma tributaria para el desarrollo humano en Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, 87, diciembre.
- Almounsor , A. (2005): "A development comparative approach to capital flight: The case of Middle East and North Africa", en G. Epstein (ed), *Capital Flight and Capital Controls in Developing Countries*, Northampton MA, Edward Elgar Pub.
- Alonso J.A. y Garcimartín, C. (2008): *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*, Editorial Complutense, Madrid.
- Asher, M. G. (2001): "Design of Tax Systems and Corruption", Conference on "Fighting Corruption: Common Challenges and Shared Experiences" organized by the Konard Adenauer Stiftung, and the Institute of International Affairs (SIIA) Singapore, 10-11 May 2001.
- Avi-Yonah, R. S. (2000): Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the State", *Harvard Law Review*, 1573.
- Avi-Yonah, R. S. (2001): "Globalización y competencia tributaria: implicaciones para los países en desarrollo". *Revista de la CEPAL* 74, agosto, pp. 61-69.
- Baker, R. (2005): *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free Market System*, New Jersey, John Wiley and Sons.
- Barbone, L. Das-Gupta, A., De Wulf, L. y Hansson, A. (1999): *Reforming Tax Systems: The World Bank Record in the 1990s*. Tax Policy and Administration Thematic Group. Washington: The World Bank.
- Bates, R.H. (2008): *Markets and States in Tropical Africa*, California University Press. California.
- Bates, R.H. (2008): *When Things Fell Apart*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass.
- Baunsgaard, T. y Keen. M. (2005): "Tax Revenue And (Or?) Trade Liberalization", *IMF Working Paper* No. 05/112.
- Behrman, J.R., Birdsall, N. y Székely, M. (2000): "Economic Reforms and Wage Differentials in Latin America", *Working Paper* 435, Washington, D.C. Inter-American Development Bank.
- Bird, M Casanegra de Jantscher,, R. (eds.) (1992): *Improving Tax Administration in Developing Countries*, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Blomström, M., Kokko, A. y Zeja, M. (2000): *Foreign Direct Investment: Firm and Host Country Strategies*, MacMillan, Londres.
- Bodin, J-P. y Baer, K. (2006): "Revenue Authorities: Sigues and problems in evaluating their success", *IMF Working Paper* 06/240, Washington.
- Bowles, R. (1998): "Minimizing Corruption in Tax Affairs", en Sanford, C. (ed.): *Further Issues in Tax Reform*, Bath: Fiscal Publications.
- Caamaño, M.A. y Calderon, J.M.(2003): "Globalización Económica y Poder Tributario: ¿Hacia un nuevo Derecho Tributario?" Instituto de Estudios Económicos de Galicia, *Papeles de Trabajo*, nº 65.

- Calderón, J. M. (2001): "Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre administraciones tributarias". *Crónica Tributaria* nº 99, pp.-25-40.
- Chilpalkatti, N. y Rishi, M. (2001): "External debt and capital flight in the Indian Economy", *Oxford Development Studies*, 29 (1), pp. 31-44.
- Christian Aid (2008): *Death and taxes: the true toll of tax dodging*, Christian Aid, London.
- Christian Aid (2009): *False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax Free*, Christian Aid, London.
- Coelho, I., Ebrill, L. y Summers, V. (2001): "Bank Debit Taxes in Latin America: an Analysis of Recent Trends", *IMF Working Paper* 01/67, Washington, D.C.
- Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000): "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries", *IMF Working Paper* 00/62.
- Das-Gupta A. y Mookherjee, D. (1998): *Incentive and Institutional Reform in Tax Enforcement: An Analysis of Developing Country Experience*. Oxford University Press: New York/Oxford.
- Dean, S. (2008): "The Incomplete Global Market for Tax Information". *Boston College Law Review*, Vol. 49.
- Devereux, M. P. y Freeman, H. (1995): "The Impact of Tax Reform on Foreign Direct Investment: Empirical Evidence and Implications for Tax Integration Schemes", *International Tax and Public Finance*, vol 2, pp 85-106.
- Devereux, M. P. y Griffith, R. (1998): "Taxes and the Location of Production, Evidence from a Panel of US Multinationals", *Journal of Public Economics*, vol, 68, pp. 335-67.
- Díaz Yubero, F. (2010): "Reforma fiscal y administración tributaria en América Latina" en Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (eds.): *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Tecnos, Madrid.
- Dietsche, E. (2007): The quality of institutions: a cure for the 'resource curse'? *Working Paper*, Oxford Policy Institute, Julio.
- Ebrill, L., Keen, M. Bodin, J. P. y Summers, V. (2002): "The Allure of the Value-Added Tax", *Finance and Development*, June, Volume 39, Number 2.
- FitzGerald, V. (2010): "Cooperación fiscal internacional y financiación internacional al desarrollo", en *Claves de la Economía Mundial*, ICEX-ICEI, Madrid.
- Fjelstad, O-H. y Moore, M. (2009): "Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa", *Journal of Modern African Studies*, 47 (1), 1-18.
- Fjelstad, O. H. y Rakner, L. (2003): "Taxation and Tax Reforms in Developing Countries: Illustrations from sub-Saharan Africa," Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights, *CMI Reports* 2003:6.
- Garcimartín, C., Alonso, J. A. y Gayo, D. (2006): "Fiscalidad y desarrollo", *Documento de Trabajo* 21/06, Instituto de Estudios Fiscales.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005): "Evolución y situación tributaria actual en AL: Una serie de temas para la discusión". CEPAL.
- Gupta, S. y Tarek, S. (2008): "Movilizar ingresos: es esencial ampliar la base de la recaudación interna para crear un espacio fiscal que permita atender las necesidades de desarrollo de África". *Finanzas & Desarrollo*, septiembre, FMI.
- Hartman, D. (1984) "Tax policy and Foreign Direct Investment in the United States", *National Tax Journal*, vol 37, pp 474-87.
- Heady, C. y Mitra, P.K. (1982). "Restricted Redistributive Taxation, Shadow Prices and Trade Policy" *Journal of Public Economics*, vol. 17, pp.1-22.
- Heady, C. (2001): "Taxation Policy in Low-Income Countries", *WIDER Discussion Paper* No. 2001/81.

Heady, C. (2002): "Tax Policy In Developing Countries: What Can Be Learned From OECD Experience?" paper presented at the seminar "Taxing Perspectives: A Democratic Approach to Public Finance in Developing Countries", at the Institute of Development Studies, University of Sussex on 28-29 October.

Hollingshead, A. (2010): *The implied tax revenue loss from trade mispricing*, Washington, Global Financial Integrity.

Horner, F. M. (2001). "Do We Need an International Tax Organization". *Tax Notes International* 24 (October), pp. 179-187.

Kar, D. y D. Cartwright-Smith (2008): *Illicit financial flows from developing countries: 2002-2006*, Washington, Global Financial Integrity.

Keen, M. y Simone, A. (2004): "Tax Policy in Developing Countries, Some Lessons from the 1990, and Some Challenges Ahead", en Gupta, S., Clemente B. y Inchauste G. (eds) *Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy*, FMI, Washington.

Loungani, P. y Mauro, P. (2000): "Capital flight from Russia", Conferenccne on Post-Election Strategy, Moscu.

Martner, R. y Tromben, V. (2004): *Tax Reforms and Fiscal Stabilisation in Latin American Countries*, CEPAL, Santiago de Chile.

McCloskey, W. (2002): *Tax Administrations and International Cooperation*. United Nations. New York.

McIntyre, M. J. (2005): "Developing Countries and International Cooperation on Income Tax Matters: An Historical Review", mimeo.

Moore, M. (1998) "Death without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World", en White G. y Robinson M. (eds.): *Towards a Democratic Developmental State*. Oxford University Press

Morley, S. (2000): *Efectos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2008): *Tax havens and development*, Oslo, Official Norwegian Reports.

OECD (1998): *Harmful Tax Competition: an merging Global Issue*, OECD, Paris.

OECD (2010): *Promoting Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*, OECD, Paris

Owens, J. (1993): "Globalisation: The Implications for Tax Policies", *Fiscal Studies* 21.

Rodrik, D., (2000). "Institutions for High Quality Growth: What They Are and How To Acquire Them", *NBER Working Paper* 7540

Ross, M. (1999): "The political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, vol 51, n 2, pp 297-322.

Sachs, J. (dir.) (2005) *UN Millennium Development Project—Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York: United Nations.

Singa, J. P. (2006): *Base de données du BIT sur les zones franches d'exportation*, OIT.

Stiglitz, J.E. y Dasgupta, P.S. (1971): "Differential Taxation, Public Goods and Economic Efficiency" *Review of Economic Studies*, vol. 38, pp.151-74.

Tanzi, V. (1996a): "Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems", *IMF Working Paper* WP/96/141.

Tanzi, V. (1996b): "Does the World Need a World Tax Organization?", trabajo presentado en el 52nd Congress of the International Institute of Public Finance, Tel-Aviv, August 26-29.

Tanzi, V. (1999): "Corruption and the Budget: Problems and Solutions" en Jain A. K. (ed.), *Economies of Corruption*, Boston: Kluwer Academic Publishers.

Tanzi, V. (2000): "Taxation in Latin America in the Last Decade", *Working Paper 76*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University

Tanzi, V. y Zee, H. (2000): "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries", *IMF Working Paper 00/35*

Tanzi, V. y Zee, H. (2001): *La política tributaria en los países en desarrollo*. FMI, serie Temas de Economía. Washington

Tax Justice Network (2005): *The Price of Offshore*.

Tilly, C. (1992): *Coercion, Capital and European States, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell.

Young, K (1988): "The Effects of Taxes and Rates of Return on Foreign Direct Investment in the United States", *National Tax Journal*, vol 37, pp 109-21

Últimos títulos publicados

DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 14/10 Antonio Alonso, José; Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua y emigración: España y el español en las migraciones internacionales.*
- DT 13/08 de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca*
- DT 12/08 Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08 Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08 Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07 Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07 Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07 Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07 Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07 Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07 Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06 Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06 Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06 Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*

WORKING PAPERS

- WP 07/10 Vázquez, Guillermo: *Convergencia real en Centroamérica: evidencia empírica para el período 1990-2005.*
- WP 06/10 P. Jože; Kostevc, Damijan, Črt; Rojec, Matija: *Does a foreign subsidiary's network status affect its innovation activity? Evidence from post-socialist economies.*
- WP 05/10 Garcimartín, Carlos; Rivas Luis; García Martínez, Pilar: *On the role of relative prices and capital flows in balance-of-payments constrained growth: the experiences of Portugal and Spain in the euro area.*
- WP 04/10 Álvarez, Ignacio; Luengo, Fernando: *Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales.*
- WP 03/10 Sass, Magdolna: *Foreign direct investments and relocations in business services – what are the locational factors? The case of Hungary.*

- WP 02/10 Santos-Arteaga, Francisco J.: *Bank Runs Without Sunspots*.
- WP 01/10 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *La sostenibilidad del déficit exterior de España*.
- WP 14/09 Dobado, Rafael; García, Héctor: *Neither so low nor so short! Wages and heights in eighteenth and early nineteenth centuries colonial Hispanic America*.
- WP 13/09 Alonso, José Antonio: *Colonisation, formal and informal institutions, and development*.
- WP 12/09 Álvarez, Francisco: *Opportunity cost of CO2 emission reductions: developing vs. developed economies*.
- WP 11/09 J. André, Francisco: *Los Biocombustibles. El Estado de la cuestión*.
- WP 10/09 Luengo, Fernando: *Las deslocalizaciones internacionales. Una visión desde la economía crítica*
- WP 09/09 Dobado, Rafael; Guerrero, David: *The Integration of Western Hemisphere Grain Markets in the Eighteenth Century: Early Progress and Decline of Globalization*.
- WP 08/09 Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Maldonado, Georgina: *Internal and external factors of competitiveness in the middle-income countries*.
- WP 07/09 Minondo, Asier: *Especialización productiva y crecimiento en los países de renta media*.
- WP 06/09 Martín, Víctor; Donoso, Vicente: *Selección de mercados prioritarios para los Países de Renta Media*.
- WP 05/09 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento económico: estudios empíricos*.
- WP 04/09 Minondo, Asier; Requena, Francisco: *¿Qué explica las diferencias en el crecimiento de las exportaciones entre los países de renta media?*
- WP 03/09 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate*.
- WP 02/09 Granda, Inés; Fonfría, Antonio: *Technology and economic inequality effects on international trade*.
- WP 01/09 Molero, José; Portela, Javier y Álvarez Isabel: *Innovative MNEs' Subsidiaries in different domestic environments*.
- WP 08/08 Boege, Volker; Brown, Anne; Clements, Kevin y Nolan Anna: *¿Qué es lo "fallido"? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes*.
- WP 07/08 Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa*
- WP 06/08 Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities*
- WP 05/08 Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited*
- WP 04/08 Tezanos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving*
- WP 03/08 Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement*
- WP 02/08 Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits*.
- WP 01/08 Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion*.

- WP 05/07 Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07 Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07 Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07 Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07 Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06 Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06 Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06 Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06 García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06 Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05 Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea-15.*
- WP 05/05 Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05 Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05 Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05 Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05 Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04 Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04 Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04 Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

POLICY PAPERS

- PP 02/10 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo y apoyo a la lucha internacional contra la evasión fiscal.*
- PP 01/10 Molero, José: *Factores críticos de la innovación tecnológica en la economía española.*
- PP 03/09 Ferguson, Lucy: *Analysing the Gender Dimensions of Tourism as a Development Strategy.*

- PP 02/09 Carrasco Gallego José Antonio: *La Ronda de Doha y los países de renta media.*
- PP 01/09 Rodríguez Blanco, Eugenia: *Género, Cultura y Desarrollo: Límites y oportunidades para el cambio cultural pro-igualdad de género en Mozambique.*
- PP 04/08 Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido*
- PP 03/08 Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors*
- PP 02/08 Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008).*
- PP 01/08 Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*
- PP 03/07 Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07 Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07 Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06 Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*
- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04 Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04 Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*