

# Un organismo tributario intergubernamental dentro de la ONU: Por qué es necesario y cómo lograrlo



european network on  
debt and development

El Grupo de 77 (en representación de más de 130 países en desarrollo) ha insistido en reiteradas ocasiones en la creación de un organismo intergubernamental dentro de las Naciones Unidas que contribuyera a solucionar los problemas del fragmentado sistema tributario mundial. A continuación, explicamos por qué esta propuesta redundaría en el beneficio de todos y cómo se puede hacer realidad.

## ¿Por qué es necesario?

1. **Por un sistema global coherente.** La evasión y elusión fiscal tanto de las multinacionales como de las personas adineradas constituye un problema global para el que, sin embargo, no se dispone de una solución global coherente. El sistema tributario internacional se basa en enfoques, directrices y normas distintas lo que se traduce en un complejo entramado de miles de convenios fiscales bilaterales y distintos reglamentos nacionales y regionales. La única forma de poner fin a la complejidad, la confusión, la inconsistencia y los desequilibrios existentes pasa por negociar y ponerse de acuerdo en un sistema global. El primer paso en esta dirección sería crear un organismo tributario intergubernamental dentro de la ONU.
2. **Por una mayor cooperación entre las administraciones fiscales.** Para poner freno a la evasión y elusión de impuestos de carácter transfronterizo las administraciones fiscales necesitan acceder a la información de las sociedades ficticias, a las cuentas bancarias ocultas y a las operaciones económicas de sus ciudadanos y de las multinacionales que operan en sus países. Si disponen de un sistema global coherente, las administraciones fiscales podrán comunicarse y cooperar con más facilidad.
3. **Para reducir las acciones unilaterales.** La elaboración de listas negras y las restricciones especiales a la fijación de precios de transferencia, los informes corporativos y la documentación de las empresas son únicamente algunas de las medidas que los gobiernos están introduciendo actualmente de forma independiente para proteger su base tributaria. De no resolverse la crisis existente en el sistema tributario mundial, es muy probable que sigan introduciéndose medidas de protección similares. La única forma de garantizar que todos los gobiernos disponen de una alternativa real a las acciones unilaterales consiste en establecer una cooperación verdaderamente global.
4. **Para poner fin a la carrera a la baja.** Por miedo a perder inversiones, los gobiernos están introduciendo incentivos fiscales, lagunas y prácticas fiscales perniciosas en una lamentable carrera a la baja que hace que se pierdan miles de millones de dólares de impuestos. Si realmente se cooperara a nivel mundial, se podría acabar con esta situación.
5. **Por un entorno empresarial más favorable.** La existencia de normas estables, claras y consistentes es algo positivo para el mundo empresarial. Los diversos e inconsistentes sistemas tributarios nacionales suponen una enorme carga administrativa para las empresas internacionales, además de fomentar la inseguridad jurídica y aumentar los riesgos de sus operaciones.
6. **Igualdad de condiciones.** Actualmente, los gobiernos que se han comprometido con una mayor transparencia y con ayudar a colmar las lagunas existentes temen que, al tomar ellos la iniciativa, las empresas y las personas adineradas opten por registrarse en otras jurisdicciones. Por ello, se han creado normas especiales y atajos que permiten que las personas y multinacionales más ricas y poderosas eludan y evadan impuestos mientras que las empresas nacionales, las pymes y los ciudadanos de a pie no se benefician de estos mecanismos transfronterizos y pagan sus impuestos. Si se realizan negociaciones a escala realmente mundial, los gobiernos podrán acordar acciones globales coordinadas además de garantizar una igualdad de condiciones.
7. **Mejor implementación.** Ningún gobierno se sentirá obligado a introducir normas fiscales adoptadas a puerta cerrada y sin su participación. La ONU es la única institución global en que todos los gobiernos participan en pie de igualdad, lo que la hace el único organismo capaz de conseguir un compromiso global para la acción.

**8. Reducir la doble imposición y la doble exención fiscal.**

La razón principal por la que existen la doble imposición y la exención fiscal es la gran variedad de desequilibrios existentes entre los sistemas fiscales nacionales. La única forma de acabar con estos problemas pasa por conseguir una verdadera cooperación global. Además, un enfoque mundial servirá para ejercer una presión global para que los gobiernos que no quieren cooperar e insisten en servir de paraísos fiscales cumplan con los acuerdos existentes.

**9. Aumentar la financiación para el desarrollo.**

Actualmente, los países más pobres del mundo están excluidos de las decisiones sobre normas fiscales mundiales y los sistemas internacionales muchas veces pasan por alto sus realidades e intereses. Como consecuencia de ello, estos países recaudan menos impuestos por lo que disponen de menor financiación para el desarrollo. Si se les deja participar, los países más pobres del mundo se asegurarán de que las normas fiscales globales también funcionen en sus países. A pesar de que los países más pobres del mundo son los más afectados por la evasión y elusión de impuestos, los países ricos también están perdiendo miles de millones de dólares.<sup>1</sup> De obtenerse una solución global al problema podrían generarse grandes cantidades de recursos financieros nuevos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, lo que contribuirá al desarrollo global y a la protección del medio ambiente.

**10. Actuar a nivel global, de forma justa y consistente contra los paraísos fiscales.** Actualmente, muchos gobiernos tratan de proteger su base tributaria mediante listas negras nacionales o regionales basadas en criterios con frecuencia poco claros e inconsistentes a la hora de aplicarlos. Por ejemplo, los Estados Miembros de la UE no están incluidos<sup>2</sup> en la lista negra de la UE a pesar de que algunos de ellos permiten varias prácticas fiscales perjudiciales<sup>3</sup> y otros presentan un alto grado de secretismo bancario<sup>4</sup> lo que se puede utilizar para ocultar la evasión y elusión de impuestos transfronterizos de las empresas y personas enriquecidas.

En la economía de la globalización es muy fácil trasladar los recursos financieros de un lugar a otro por lo que las listas negras aleatorias no resolverán el problema, si bien suponen una carga para los países afectados. Para tener eficacia es necesario actuar contra los paraísos fiscales de forma justa, consistente, coordinada y global.

**¿Qué es lo que falla del sistema actual?****Un club de países ricos que marcan las normas...**

El primer problema del sistema actual es que no existe un órgano a nivel global que pueda adoptar decisiones fiscales o requisitos de transparencia. Durante los últimos 50 años, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, también conocida como 'Club de los países ricos') ha adoptado decisiones sobre lo que denomina las normas globales de fiscalidad y transparencia. Estas decisiones se han tomado a puerta cerrada. Aunque se ha invitado al G20 y a otros pocos países en desarrollo a participar en algunas de las reuniones, todavía quedan más de 100 países (es decir, más de la mitad de los países del mundo) excluidos del proceso de los cuales, sin embargo, se espera que acaten las decisiones tomadas.

---

**“Si no estás sentado a la mesa, es que eres parte del menú.”**

---

En segundo lugar, la trayectoria de la OCDE hasta la fecha demuestra que no se tienen en cuenta los intereses de los países en desarrollo. Pensemos, por ejemplo, en su enfoque basado en los precios de mercado y el manual de precios de transferencia de la OCDE, para los que se necesita una información y capacidades de que no disponen los países en desarrollo (y es que resulta difícil hasta para los países desarrollados utilizar este modelo para que las multinacionales no evadan impuestos).

En otros casos, las decisiones de la OCDE han tenido un impacto financiero negativo sobre los países en desarrollo. Por ejemplo, el Modelo de Convenio Tributario de la OCDE defiende que los derechos de imposición se concedan a aquellos países donde las multinacionales tienen su sede (que son sobre todo países de la OCDE) en detrimento de aquellos donde ejercen su actividad. En realidad, esto significa que el derecho de imposición se transfiere de los países en desarrollo a los países desarrollados.

Por esta razón, hay quien comenta sobre las negociaciones: *“Si no estás sentado a la mesa, es que eres parte del menú.”*

1. La UNCTAD calcula que sólo uno de los tipos de evasión del impuesto de sociedades cuesta entre 70.000 y 120.000 millones de USD al año (UNCTAD. (2015). World Investment Report. [http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf)). Por otro lado, existe otra estimación conservadora según la cual la UE pierde entre 50.000 y 70.000 millones de EUR al año como consecuencia de la evasión del impuesto de sociedades (Dr Robert Dover, Dr Benjamin Ferrett, Daniel Gravino, Profesor Erik Jones y Silvia Merler. (2015). Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union. Investigación publicada por el Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS\\_STU\(2015\)558773\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/558773/EPRS_STU(2015)558773_EN.pdf))

2. La lista negra de la UE sólo incluye 'terceros países', es decir, países que no son miembros de la UE. Además, los países que cooperan con la UE tampoco se incluyen a pesar de que pueden ser paraísos fiscales para los países en desarrollo. (Comisión Europea. (2016). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an External Strategy for Effective Taxation. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454056581340&uri=COM:2016:24:FIN>)

3. Para obtener un resumen de las prácticas fiscales perjudiciales se puede consultar Ramboll Management Consulting y Corit Advisory. (2015). Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators. Encargado por la Comisión Europea: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_papers/taxation\\_paper\\_61.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_61.pdf))

4. Véase Tax Justice Network. (2015). Financial Secrecy Index: <http://www.financialsecrecyindex.com>

### ...mientras, los países en desarrollo acatan las normas

A pesar de que hay más de 100 países en desarrollo que han sido excluidos de la toma de decisiones, se espera de ellos que acaten las normas en las mismas condiciones que los demás. Para asegurarse de ello, la OCDE cuenta con foros específicos, denominados el Marco Inclusivo y el Foro Mundial. Estos foros no constituyen una mesa global de negociación sobre fiscalidad y transparencia, sino que son más bien 'foros de implementación'.

El Marco Inclusivo se creó a principios de 2016, apenas seis meses después de que la OCDE y el G20 hubieran adoptado casi 2000 páginas de decisiones fiscales sobre los impuestos a las multinacionales (la denominada Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios).

Dado que el Marco Inclusivo también será el foro encargado de resolver las lagunas existentes en el marco de la erosión de la base imponible y traslado de beneficios, la OCDE ha afirmado que daría a los países en desarrollo la oportunidad de participar en términos de igualdad en la toma de decisiones. Sin embargo, la realidad es otra:

- Los países en desarrollo no podrán participar salvo que se comprometan a cumplir con las casi 2000 páginas de decisiones adoptadas previamente sobre de la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.
- El programa, los términos y las condiciones de participación los ha fijado de antemano la OCDE. Así que los países en desarrollo pueden participar en las reuniones del marco en igualdad de condiciones, pero no disponen del mismo poder que los demás a la hora de decidir el programa o las modalidades de trabajo del grupo.
- El nuevo Marco Inclusivo sigue siendo parte de la OCDE por lo que los miembros de la OCDE serán los que decidan si sigue existiendo y cómo va a funcionar.
- La secretaría de la OCDE rinde cuentas a la Secretaría General de la OCDE por lo que defenderá sus intereses. Los objetivos de la OCDE, conforme aparecen en la **Convención de la OCDE**, que especifica claramente que la OCDE aspira a promover los intereses de sus miembros, incluyendo *"realizar la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y a contribuir así al desarrollo de la economía mundial."*

En el mejor de los casos, el nuevo Marco Inclusivo permitirá que los países en desarrollo ejerzan una influencia limitada sobre una agenda predeterminada y muy restringida.

Durante las negociaciones se produjo un **proceso similar** en que el G20 y la OCDE adoptaron la 'norma común' dentro de un foro exclusivo. Después de su adopción se creó el denominado Foro Mundial y se invitó a todos los países a participar, aplicar la norma y ayudar a colmar las lagunas existentes.

Este tipo de procesos resultan muy poco democráticos. Desgraciadamente, parece que este enfoque es el habitual de la OCDE y el G20.

### Entonces, ¿qué necesitamos?

Los gobiernos deben decidir crear un organismo tributario intergubernamental bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Podrían decir, por ejemplo: *"Decidimos establecer un organismo tributario internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas con plena adhesión de todos los países y que disponga de los recursos adecuados, que se reúna por primera vez en 2017."*

El nuevo organismo tributario de la ONU debe:

- Ser intergubernamental: Debe estar compuesto por representantes que negocien en nombre de los países y no de un grupo de expertos en que cada miembro dé su opinión personal y cuyas decisiones no sean de carácter intergubernamental.
- Tener una composición universal: Todos los países deben poder participar en igualdad de condiciones.
- Disponer de los recursos adecuados: Debe tener una secretaría y contar con los recursos necesarios para funcionar con eficacia.
- También podría contar con el apoyo de un organismo técnico complementario. El trabajo técnico podría servir de base para las decisiones políticas que tenga que adoptar el organismo intergubernamental. Este organismo de expertos podría ser una versión reforzada del Comité de Expertos de la ONU.
- El propósito general del organismo tributario de la ONU debe ser acabar con la evasión y elusión de impuestos internacional, asegurándose para ello de que los gobiernos se comprometen a no erosionar la base imponible de los demás y a crear un sistema fiscal internacional transparente, coherente y que promueva la igualdad y el desarrollo.
- Para ello, el organismo debe poder encargarse de distintos temas, incluyendo la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, los acuerdos tributarios y de inversión, los incentivos fiscales, los impuestos progresivos, los impuestos de las industrias extractivas, prácticas fiscales perjudiciales, la titularidad real, la transparencia, la información por país, el intercambio automático de información tributaria y las alternativas al principio de los precios de mercado. Es importante asegurarse de que el mandato de este organismo no es demasiado limitado o específico para que pueda abordar todos estos temas y otros que puedan surgir.
- A largo plazo, y de cara a asegurarse de que las decisiones de este organismo se implementan, sería necesario que existiera una convención vinculante de la ONU. Este acuerdo debería ser una de las tareas principales del organismo intergubernamental.
- Para cumplir su mandato, es posible que el organismo necesite reunirse dos semanas al año además de crear subcomités. De no existir un subcomité de expertos técnicos; la secretaría del organismo deberá disponer con los recursos y la posibilidad de consultar y contratar a expertos legales nacionales y administraciones tributarias cuando así lo necesite.

## El camino a seguir

La propuesta de crear un organismo tributario intergubernamental dentro de la ONU ya ha sido respaldada por más de 130 países, pero ha sido bloqueada por la OCDE.

Sin embargo, los escándalos tributarios mundiales como LuxLeaks, SwissLeaks y los Papeles de Panamá han puesto de manifiesto que todos los países están perdiendo miles de millones de dólares como consecuencia de las incoherencias del sistema tributario global.

Ha llegado el momento de dejar atrás este estancamiento. Si un grupo de países de la OCDE sigue insistiendo en obstaculizar el progreso, los demás gobiernos del mundo deben crear una coalición dispuesta a avanzar y empezar a cooperar en temas tributarios y de transparencia dentro de la ONU.

Este primer paso es esencial para solucionar la crisis tributaria mundial, para acabar con la evasión y elusión de impuestos internacional y reclamar los miles de millones de ingresos perdidos para contribuir al desarrollo global y la protección del medio ambiente.

**Para más información:** Póngase en contacto con: Tove Maria Ryding, Directora de Políticas e Incidencia, Justicia Fiscal, Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad).

**Email:** [tryding@eurodad.org](mailto:tryding@eurodad.org)

### Eurodad

La Red Europea de Deuda y Desarrollo (Eurodad) es una red de 47 organizaciones de la sociedad civil (OSC) de 20 países europeos. Eurodad trabaja para transformar y conseguir cambios específicos en políticas, instituciones, normas y estructuras globales y europeas para garantizar un sistema económico y financiero basado en un control democrático y la sostenibilidad del medioambiente, que trabaje para erradicar la pobreza y por los derechos humanos para todos.

### Contacto

Eurodad  
Rue d'Edimbourg 18-26, 1050 Bruselas, Bélgica  
Tel: +32 (0) 2 894 4640

[www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)

[facebook.com/Eurodad](https://facebook.com/Eurodad) • [twitter.com/eurodad](https://twitter.com/eurodad)



Publicado en cooperación con GCAP Europa



Esta publicación ha sido producida con el apoyo de la Unión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Eurodad y de ningún modo refleja las opiniones de la Unión Europea.