

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las asociaciones de la UE para el desarrollo en el contexto de los convenios fiscales internacionales»

(Dictamen de iniciativa)

(2018/C 081/05)

Ponente: **Alfred GAJDOSIK**

Coponente: **Thomas WAGNSONNER**

Decisión del Pleno	26.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 29, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Relaciones Exteriores
Aprobado en sección	28.9.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	182/0/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE respalda una política de desarrollo que entiende el desarrollo como un proceso que tiene lugar entre países en igualdad de condiciones, basado en el respeto y las decisiones soberanas. La financiación y la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) acordados en el marco de las Naciones Unidas requieren esfuerzos coordinados a escala mundial. Se subraya que el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas podría desempeñar un papel aún más importante como foro adecuado para las cuestiones fiscales. De este modo, se garantizaría que los trabajos se orientaran hacia los ODS de la Agenda 2030 y se impulsaría la participación de todos los países en pie de igualdad.

1.2. En el contexto de los acuerdos internacionales sobre la reforma del derecho fiscal internacional (por ejemplo, el Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de la OCDE (BEPS, por sus siglas en inglés), debería evaluarse el impacto de estos esfuerzos internacionales de reforma en relación con los ODS y tenerlos más en cuenta en el desarrollo futuro de las políticas fiscales internacionales. El CESE señala que la consecución de los ODS requiere recursos financieros. Sin embargo, muchos países afrontan importantes retos a la hora de generar ingresos públicos mediante el cobro de impuestos. Esto se debe a la dificultad de establecer sistemas de impuestos sobre la renta e impuestos al consumo en los países en desarrollo y la competencia fiscal global relacionada con el impuesto de sociedades, así como al diseño de los convenios de doble imposición con los Estados miembros de la UE. Otros factores son las restricciones de capacidad y una insuficiente transmisión de información.

1.3. El CESE acoge con satisfacción que la Unión Europea y sus Estados miembros hayan realizado esfuerzos considerables en el marco de las reformas internacionales para afrontar los puntos débiles del sistema fiscal internacional. Acoge favorablemente estos esfuerzos, que necesitan respaldarse y aplicarse de manera eficaz y, en última instancia, ser objeto de un seguimiento regular. Estas reformas las han llevado a cabo, en primer lugar, los principales países desarrollados que forman parte de la OCDE. Debería considerarse si las Naciones Unidas, dada su composición global que se nutre particularmente de países en desarrollo, constituirían un foro más adecuado para el desarrollo mundial de la política fiscal internacional. El CESE es consciente de que el Comité sobre Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas carece de recursos y de personal. Por ello, deberían proporcionarse a las Naciones Unidas medios suficientes.

1.4. La acción de la UE en materia de transparencia fiscal internacional y el Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios tendrán también repercusiones en los países en desarrollo. El CESE acoge con satisfacción que el Parlamento Europeo (PE) y la Comisión Europea ya hayan expresado su opinión sobre los puntos de interconexión de las cuestiones de política fiscal y de política de desarrollo. Se acoge con satisfacción la Plataforma de Buena Gobernanza Fiscal establecida por la Comisión Europea. El conjunto de instrumentos que allí se presenta como documento de trabajo sobre los efectos indirectos de los convenios de doble imposición constituye un fundamento recomendable para que los Estados miembros consideren la posibilidad de revisar los acuerdos de este tipo con los países en desarrollo.

1.5. El CESE señala que en un informe del Parlamento Europeo de 2015 se pedía que se introdujera una serie de mejoras, que aún no se han aplicado. En este contexto, el CESE se remite a sus anteriores dictámenes y, en particular, a los dictámenes sobre los informes desglosados por país y la lucha contra el blanqueo de capitales mediante declaraciones sobre los registros públicos de propietarios. El CESE señala que se está elaborando una lista de jurisdicciones fiscales no cooperadoras. Alienta a que se realicen mayores esfuerzos para llevar a la práctica las peticiones del PE y recomienda que se aborden las críticas formuladas por las organizaciones no gubernamentales. Es conveniente impulsar la introducción mundial de estas medidas a través de acuerdos fiscales internacionales al objeto de mejorar la información de que disponen las autoridades fiscales de los países en desarrollo. El objetivo debería estribar en conseguir a escala mundial las mismas normas, en cuya redacción los países en desarrollo pudiesen participar en igualdad de condiciones.

1.6. El CESE pide que se garantice la coherencia entre las políticas fiscales internacionales de los Estados miembros y los objetivos de las políticas de desarrollo, con el fin de evitar conflictos entre las políticas fiscales de los diferentes países y las prioridades de desarrollo conjuntas.

1.7. El CESE considera que la evaluación de impacto de la política fiscal internacional de los Estados miembros constituye una manera de evaluar el impacto de los CDI y los incentivos fiscales en los países en desarrollo. Estos estudios deberían fomentarse y transformarse en una práctica habitual. En caso de posibles conflictos con las políticas europeas de desarrollo, sería útil que la Unión Europea también realizara por su lado este tipo de análisis. Los convenios de doble imposición actuales deberían revisarse y los convenios nuevos deberían tener en cuenta estas consideraciones.

1.8. El Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio de la OCDE, cuyo uso actualmente está muy extendido, se ha desarrollado primordialmente teniendo presentes los intereses de los países desarrollados. Por ello, el CESE recomienda que, al negociar convenios de doble imposición con países en desarrollo, los Estados miembros de la UE tengan más en cuenta las necesidades de estos países. El CESE señala que también se ha elaborado un modelo de convenio de las Naciones Unidas, basado en el acuerdo de la OCDE, para regular la fiscalidad entre los países en desarrollo y los países desarrollados y, con este fin, conceder más derechos fiscales a los países de la fuente.

1.9. El CESE ha apoyado que la inversión privada fomente el desarrollo, cuando dicho desarrollo se ajusta a los ODS y mantiene los derechos económicos, medioambientales y sociales básicos, los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de Trabajo Decente. La seguridad jurídica es un factor importante para apoyar un clima económico favorable a la inversión y, por lo tanto, también para la inversión extranjera directa. Dado que las cuestiones fiscales están vinculadas a los objetivos de desarrollo sostenible, lo correcto sería que las empresas pagaran impuestos donde se generan los beneficios por el valor añadido (por ejemplo, producción, extracción de materias primas).

1.10. El CESE señala que, en el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, la UE y sus Estados miembros se han comprometido a colaborar con los países socios para impulsar la fiscalidad progresiva, las medidas anticorrupción y las políticas redistributivas así como para combatir los flujos financieros ilícitos. No obstante, la política fiscal debería ser una parte aún más importante de la política europea de desarrollo. El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Comisión Europea con los foros regionales y las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo que trabajan en el ámbito de la fiscalidad. Las organizaciones de la sociedad civil en los países en desarrollo desempeñan un papel de control y apoyo, incluso en el ámbito fiscal, por lo que deberían participar en mayor medida y recibir más respaldo. El apoyo a medidas de desarrollo de capacidades fiscales adecuadas, incluidos el aprendizaje entre pares y la cooperación Sur-Sur, tendría un impacto duradero en los proyectos de desarrollo.

1.11. En el contexto de las obligaciones de presentación de información de las empresas, la buena gobernanza en materia de fiscalidad debería ser parte integrante de la responsabilidad social de las empresas.

1.12. El CESE recomienda que se incluyan cláusulas de buena gobernanza fiscal en todos los acuerdos pertinentes entre la UE y terceros países o regiones para fomentar el desarrollo sostenible.

1.13. El CESE recomienda que se examine si los acuerdos de libre comercio, nuevos o revisados, entre la UE y los países en desarrollo constituyen una oportunidad para evaluar los acuerdos fiscales bilaterales. Dicha evaluación debería incluir una evaluación de impacto de las políticas fiscales internacionales de los Estados miembros en los objetivos de la política de desarrollo.

2. Observaciones generales

2.1. Varios estudios⁽¹⁾ plantean la cuestión de si la política fiscal internacional de los Estados miembros, en particular muchas disposiciones de los convenios bilaterales de doble imposición, no entra en conflicto con los objetivos de la política europea de desarrollo. Además, los países en desarrollo son exportadores netos de capital a los países desarrollados, lo que se debe en gran medida a los flujos de capital que evitan el pago de impuestos. Esto afectaría sobre todo a los países en desarrollo con ingresos más bajos, ya que apenas disponen de fuentes nacionales de financiación.

2.2. La UE y sus Estados miembros son los mayores donantes de ayuda a la cooperación al desarrollo y partes importantes en los acuerdos fiscales internacionales. Además, se han comprometido a cumplir los ODS, aunque solo unos pocos Estados miembros han alcanzado el objetivo de dedicar a ayuda al desarrollo el 0,7 % del PIB. No está claro el impacto que tendrá el brexit en la financiación adicional de la cooperación europea al desarrollo. Se prevén más medidas para promover la inversión privada en relación con los objetivos de la política de desarrollo. Los recursos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) dependen de las políticas de los donantes.

2.3. Para los países en desarrollo, los ODS incluyen, entre otras cosas, la movilización de recursos autóctonos, el apoyo internacional para la creación de capacidades en materia de recaudación de impuestos, la reducción de los flujos financieros ilícitos y la participación en las instituciones de gobernanza mundial. De ello se deduce que una base estable de ingresos públicos, esfuerzos por combatir los flujos salientes de recursos ilícitos y la participación en pie de igualdad de todos los países en el diseño de las normas fiscales mundiales son pilares importantes del desarrollo sostenible. Los niños, las mujeres y otros grupos vulnerables de las sociedades de los países en desarrollo se benefician particularmente del desarrollo⁽²⁾.

2.4. Los fondos de la cooperación pública al desarrollo no son suficientes para financiar los objetivos de sostenibilidad. Se necesitan recursos internos para alcanzar los objetivos, como ya ocurre con los objetivos de desarrollo del milenio⁽³⁾. Para movilizar estos recursos, es preciso mejorar la recaudación de impuestos y aumentar los ingresos fiscales mediante un crecimiento económico sostenible y una ampliación de la base imponible.

3. Retos para los países en desarrollo

3.1. Los impuestos son una fuente de financiación más estable que otros tipos de ingresos, pero muchos países en desarrollo encuentran más difícil generar suficientes ingresos fiscales que los países desarrollados.

3.2. En las últimas décadas, se ha perseguido concienzudamente la liberalización del comercio mundial mediante la reducción de los aranceles de importación y exportación, con el fin de fomentar el desarrollo económico, la inversión y la prosperidad de la población en general. Estos efectos, en principio positivos, permiten también ampliar la base imponible, siempre que las administraciones tributarias puedan utilizarla. Sin embargo, también se han reducido los ingresos de los países en desarrollo obtenidos a partir de fuentes importantes y fácilmente accesibles. Pero el crecimiento y la inversión también deben reflejarse en la estructura de ingresos de los países en desarrollo.

⁽¹⁾ Eurodad, *The State of Finance for Developing countries*, 2014; Braun y Fuentes *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries*, Viena 2014; Farny et al. *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*, Viena 2015.

⁽²⁾ PE, Resolución del Parlamento Europeo sobre el tema «Elusión fiscal y la evasión fiscal como obstáculos a la gobernanza, la protección social y el desarrollo en los países en desarrollo» P8_TA(2015)0265, punto 14.

⁽³⁾ Development Finance International y Oxfam, *Financing the sustainable development goals*, 2015.

3.3. A fin de compensar las pérdidas de ingresos, los países en desarrollo a menudo introducen impuestos al consumo, cuyo efecto puede ser regresivo. Un sistema tributario compuesto por diferentes tipos de impuestos reduce la dependencia de tipos impositivos específicos y garantiza unos ingresos nacionales estables.

3.4. Los impuestos sobre la propiedad de la tierra y el patrimonio suelen ser difíciles de aplicar en los países en desarrollo. Los impuestos sobre la renta y los salarios en los países en desarrollo generan ingresos fiscales comparativamente bajos debido a los bajos ingresos. Los impuestos sobre la renta se recaudan sobre todo de empleados del sector público y personas que trabajan para empresas internacionales. Además, a menudo existe una economía informal importante.

3.5. El informe Mbeki clasificó los ingresos procedentes de la evasión fiscal como «flujos financieros ilícitos»⁽⁴⁾. Estos ingresos parecen superar los fondos procedentes de la cooperación al desarrollo⁽⁵⁾. Para contener estos flujos financieros ilícitos, son importantes una mayor cooperación internacional entre las autoridades, el fomento de la transparencia y el refuerzo de las medidas legislativas y reguladoras. El refuerzo de los derechos de propiedad en los países en desarrollo también constituye un importante elemento disuasorio para las salidas de capital.

3.6. Los impuestos de sociedades desempeñan un papel más importante en la estructura de ingresos fiscales de los países en desarrollo que en los países desarrollados, lo que ha incrementado su exposición a las estrategias de evasión fiscal. Al mismo tiempo, los tipos nominales y efectivos de los impuestos de sociedades han ido disminuyendo en todo el mundo desde la década de 1980 para atraer inversiones. El impuesto de sociedades es un indicador importante del clima de inversión para las empresas. Esto ha creado una competencia fiscal internacional, que es más problemática para los países en desarrollo que para los países desarrollados, dada su estructura de ingresos fiscales. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ya ha debatido los denominados efectos indirectos de la competencia fiscal⁽⁶⁾. Además, muchos países en desarrollo se ven frente a unas pocas grandes empresas inversoras, que representan una parte significativa de los ingresos totales del impuesto de sociedades.

3.7. Para las autoridades fiscales resulta difícil calcular los precios de transferencia utilizando el principio de la independencia mutua de las partes en las transacciones transfronterizas entre las sociedades dentro de un grupo. Las autoridades de los países en desarrollo cuentan con una capacidad limitada para hacerlo, y la incidencia de la fiscalidad en la manipulación de los precios de transferencia sigue siendo un problema importante.

3.8. Los convenios de doble imposición aclaran los derechos de imposición entre los países parte, regulan el intercambio de información entre las autoridades tributarias y, de este modo, proporcionan seguridad jurídica. Por lo tanto, pueden ser considerados por las empresas como un incentivo para la inversión extranjera directa y pueden, en última instancia, fomentar el crecimiento. Sin embargo, los convenios de doble imposición pueden tener un impacto en los derechos de imposición de los países de la fuente. Los tipos de la retención a cuenta sobre los cánones, los intereses y los dividendos son generalmente más bajos que los tipos impositivos locales. Algunas disposiciones, como una definición restrictiva del lugar de actividad económica, pueden limitar los derechos de imposición. Los países en desarrollo están, naturalmente, interesados en seguir recibiendo inversiones, pero pueden perder derechos de imposición. Por lo tanto, los acuerdos sobre intercambio de información en materia tributaria pueden constituir una mejor opción en caso de que un país pretenda obtener información fiscal primordialmente de otras jurisdicciones.

3.9. El Modelo de Convenio Tributario de la OCDE, que es el punto de partida más común para las negociaciones, se orienta más hacia los intereses de los países desarrollados⁽⁷⁾. Un Convenio Modelo de las Naciones Unidas constituye una alternativa para los países en desarrollo y refleja mejor sus intereses⁽⁸⁾. En general, prevé conceder a los países de la fuente más derechos de imposición que al país de origen de la empresa productora.

⁽⁴⁾ UA/CEPA: *Illicit Financial Flows-Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, p. 23 y siguientes.

⁽⁵⁾ EPRS: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance*, PE 579.326, p. 15.

⁽⁶⁾ FMI: *Spillovers in international corporate taxation*, 2014.

⁽⁷⁾ Owens & Lang: *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base*, en Bloomberg Daily Tax Report, 1 de mayo de 2013.

⁽⁸⁾ Lennard (2009): *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention — Current Points of Difference and Recent Developments*, Asia-Pacific Tax Bulletin, vol. 49, n.º 08; V. Daurer y R. Krever (2012): *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study*, EUI Working paper RSCAS 2012/60.

3.10. Los países en desarrollo pueden verse privados de ingresos fiscales cuando los grupos de empresas establecen entidades con fines especiales en diferentes países con el fin de sortear los diversos convenios de doble imposición para minimizar los impuestos. También puede resultar difícil para el país de origen gravar servicios y transferencias indirectas de activos sobre la base de las disposiciones del CDI. Debería tenerse en cuenta el deseo de buscar oportunidades favorables para la transferencia de tecnología a fin de promover el crecimiento sostenible en los países en desarrollo.

3.11. Existen estudios sobre la pérdida de ingresos de los países en desarrollo. La organización no gubernamental neerlandesa SOMO ha estimado las pérdidas en ingresos anuales derivadas de la retención de impuestos sobre los intereses y los dividendos resultantes de CDI entre los Países Bajos y veintiocho países en desarrollo en 554 millones EUR⁽⁹⁾. Un estudio austriaco ha concluido que deberían llevarse a cabo evaluaciones de impacto de los CDI, dado que estos pueden dar lugar a pérdidas de ingresos incluso si la inversión está aumentando⁽¹⁰⁾. Según las estimaciones de la UNCTAD en su «Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2015», la contribución de las multinacionales a los presupuestos del Estado en los países en desarrollo ascendió aproximadamente 730 000 millones de dólares. No obstante, el Informe estima que las pérdidas de ingresos anuales de los países en desarrollo ocasionadas por la elusión de impuestos a través de centros de inversión extraterritoriales ascienden a alrededor de 100 000 millones de dólares⁽¹¹⁾. Dichas pérdidas de ingresos chocan con los ODS anteriormente descritos.

4. Medidas a escala nacional, regional e internacional: la contribución de la Unión Europea y sus Estados miembros

4.1. Se están haciendo mayores esfuerzos para apoyar a los países en desarrollo en el ámbito fiscal, por ejemplo, a través de la «iniciativa fiscal de Adis». La política fiscal internacional es competencia y responsabilidad de los Estados miembros. Los CDI se celebran bilateralmente; las iniciativas legislativas de la UE se limitan fundamentalmente a instrumentos para completar el mercado interior. Existe una cooperación entre la Unión Europea y sus Estados miembros en materia de coherencia de las políticas en favor del desarrollo (Policy Coherence for Development — PCD)⁽¹²⁾. La Comisión Europea también reconoce y aborda las repercusiones del sistema fiscal internacional en el desarrollo⁽¹³⁾. A fin de garantizar la coherencia de la política de desarrollo, es necesario examinar los efectos en los países en desarrollo de las políticas fiscales de la UE que son incompatibles con los objetivos de la política de desarrollo y, en su caso, tomar las medidas adecuadas.

4.2. A nivel de las Naciones Unidas, se está trabajando en cuestiones fiscales a través del proceso de Financiación al Desarrollo, Ecosoc y el Comité de Tributación de las Naciones Unidas, así como agencias especializadas como la UNCTAD. A petición del G20, se acordaron reformas de gran calado en la OCDE con la intención de combatir la BEPS. Los problemas principales incluidos en ellas son la eliminación del «*treaty shopping*», las prácticas fiscales perjudiciales por parte de los gobiernos (tales como la reducción de las rentas procedentes de determinados activos intangibles y los acuerdos opacos), las asimetrías híbridas en el trato fiscal de la deuda y la ineficaz formación de precios de transferencia y notificación. Vista la importancia de la recaudación del impuesto de sociedades para los países en desarrollo, se espera que el Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios tenga un impacto positivo para ellos.

4.3. Muchos países que no pertenecen a la OCDE, incluidos países africanos, se han adherido al marco general del Plan de acción BEPS de la OCDE. En junio de 2017 103 países acordaron adoptar un nuevo convenio multilateral BEPS, que unificará la interpretación de los convenios tributarios bilaterales en el sentido del Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Las Naciones Unidas, la OCDE, el FMI y el Banco Mundial lanzaron una «Plataforma de Colaboración en materia Tributaria» con la intención de intensificar la cooperación internacional en cuestiones fiscales. Esta iniciativa puede ayudar a crear mayor coherencia entre el trabajo de la OCDE y los organismos de las Naciones Unidas. No obstante, deberá supervisarse si se ha logrado el efecto deseado.

⁽⁹⁾ Mc Gauran, *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries*, 2013.

⁽¹⁰⁾ Véase nota 1 a pie de página, Braun y Fuentes.

⁽¹¹⁾ UNCTAD, *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2015*, p. 200.

⁽¹²⁾ COM(2016) 740 final, véase también el dictamen del CESE sobre la «Propuesta para Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo» DO C 246 de 28.7.2017, p. 71

⁽¹³⁾ C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, Comisión Europea: *Collect More Spend Better*, 2015.

4.4. El CESE reconoce los esfuerzos de la OCDE para seguir mejorando el sistema fiscal internacional. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil⁽¹⁴⁾ critican que los países en desarrollo no tengan representación con derecho a voto en la OCDE. Solo se les invitó a participar después de la preparación del Plan de acción BEPS. El Parlamento Europeo también expresó opiniones similares y pidió que se refuercen los organismos de las Naciones Unidas con vistas a permitir que la política fiscal internacional se diseñe y reforme en igualdad de condiciones⁽¹⁵⁾. En un documento de trabajo del FMI, los expertos también expresan su preocupación por el impacto del Plan de acción BEPS en los países en desarrollo⁽¹⁶⁾.

4.5. A fin de evaluar el impacto de las fases de la reforma y, en su caso, adaptarla, los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, en particular el Comité sobre Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas, tendrían que reforzarse y dotarse de más recursos. En cualquier caso, la Comisión Europea debería supervisar la aplicación del convenio multilateral BEPS firmado en junio de 2017 contra la erosión de la base imponible y traslado de beneficios y continuar su compromiso de intensificar la cooperación internacional en materia fiscal entre las Naciones Unidas, la OCDE y las instituciones financieras internacionales.

4.6. Las medidas recientes de la UE tienen repercusiones en los países en desarrollo

4.6.1. El paquete de medidas para combatir la elusión fiscal abordaba cuestiones relacionadas con las políticas fiscales internacionales; es decir, que iba más allá del ámbito de la UE⁽¹⁷⁾. La información facilitada en los informes país por país⁽¹⁸⁾, de conformidad con las directrices de la UE, el G20 y la OCDE, constituye un instrumento importante para las autoridades tributarias. La publicación a escala mundial de datos desglosados por país puede permitir a un público más amplio (incluidos los trabajadores y los inversores responsables) evaluar mejor en qué medida las empresas pagan impuestos allí donde obtienen sus beneficios. El CESE señala que en un informe del Parlamento Europeo de 2015 se pedía que se introdujera una serie de mejoras, que aún no se han aplicado. En este contexto, el CESE se remite a sus anteriores dictámenes y, en particular, a los dictámenes sobre los informes desglosados por país y la lucha contra el blanqueo de capitales mediante declaraciones sobre los registros públicos de propietarios. El CESE señala que se está elaborando una lista de jurisdicciones fiscales no cooperadoras. Alienta a que se realicen mayores esfuerzos para llevar a la práctica las peticiones del PE y recomienda que se aborden las críticas formuladas por las organizaciones no gubernamentales. Es conveniente impulsar la introducción mundial de estas medidas a través de acuerdos fiscales internacionales al objeto de mejorar la información de que disponen las autoridades fiscales de los países en desarrollo. El objetivo debería estribar en conseguir a escala mundial las mismas normas, en cuya redacción los países en desarrollo pudiesen participar en igualdad de condiciones.

4.6.2. El intercambio automático de información en material fiscal dentro de la UE se facilitaría si se completara la Directiva relativa a la asistencia mutua⁽¹⁹⁾. Sin embargo, los países en desarrollo siguen teniendo que celebrar acuerdos bilaterales de asistencia mutua con los países europeos. Hacerlo requiere un intercambio recíproco de datos y un sistema de seguridad de datos, lo que suele plantear un problema de capacidad para los países en desarrollo.

4.6.3. La Comunicación de la Comisión relativa a una estrategia exterior para una imposición efectiva⁽²⁰⁾ aborda las cuestiones planteadas en el presente dictamen. Actualmente se está confeccionando una lista común de la UE de jurisdicciones fiscales que no están dispuestas a cooperar⁽²¹⁾. El CESE ha acogido favorablemente la elaboración de tal lista. Por otra parte, las organizaciones no gubernamentales se muestran bastante escépticas con respecto a esta lista⁽²²⁾. El PE también pidió que se establezca una definición global del concepto de «paraíso fiscal» que incluya a los Estados miembros de la UE y sus territorios de ultramar⁽²³⁾.

⁽¹⁴⁾ Christian Aid, comunicado de prensa de 19.7.2013. OECD *Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries*; Oxfam, comunicado de prensa de 13.11. 2014: *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform*.

⁽¹⁵⁾ Véase también el dictamen del CESE sobre la «Propuesta para un Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo» DO C 246 de 28.7.2017, p. 71, punto 13.

⁽¹⁶⁾ Crivelli, Ruud De Mooij, Keen: *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, documento de trabajo del FMI, WP/15/118.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 25 final — 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final — 2016/011 (CNS), véase el dictamen del CESE «Paquete de lucha contra la elusión fiscal», DO C 264 de 20.7.2016, p. 93

⁽¹⁸⁾ Véase el dictamen del CESE «Transparencia fiscal», DO C 487 de 28.12.2016, p. 62

⁽¹⁹⁾ Véase el dictamen del CESE «Plan de acción para una unión de los mercados de capitales», DO C 133 de 14.4.2016, p. 17

⁽²⁰⁾ Véase el dictamen del CESE «Paquete de lucha contra la elusión fiscal», DO C 264 de 20.7.2016, p. 93

⁽²¹⁾ Disponible en https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en (consultada por última vez el 29.8.2017).

⁽²²⁾ Por ejemplo, Tax Justice Network v. 23.2.2017, *Verdict on Finance Ministers' blacklist: «whitewashing tax havens»*.

⁽²³⁾ Véase la nota 2 a pie de página, punto 10.

4.6.4. La Recomendación sobre los convenios fiscales⁽²⁴⁾ aborda cuestiones importantes relacionadas con los CDI e insta a los Estados miembros a reforzar sus convenios fiscales para combatir los abusos y el *treaty shopping*. Por otra parte, no pide ninguna evaluación de impacto de los CDI, en particular en lo relativo a sus repercusiones para la coherencia de la política de desarrollo y sus efectos indirectos. La «Plataforma sobre la buena gobernanza fiscal» –digna de elogio– que aborda cuestiones de fiscalidad internacional con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, ha presentado un documento de trabajo a estos efectos⁽²⁵⁾. Los Estados miembros deberían tenerlo en cuenta.

4.6.5. Las estrategias de elusión fiscal a menudo guardan relación con regímenes de propiedad opacos. Tras la modificación de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales⁽²⁶⁾, no se han creado registros accesibles al público de la propiedad de fideicomisos u otras empresas que realizan inversiones. Dichos registros ayudarían a los países en desarrollo a investigar casos sospechosos de blanqueo de capitales y fraude fiscal.

4.6.6. Las propuestas sobre una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) son objeto de otro dictamen del CESE⁽²⁷⁾. En lo que se refiere a la participación en convenios fiscales internacionales y la importancia para las administraciones tributarias de los países en desarrollo, un acuerdo de estas características –y las informaciones resultantes– servirían como modelo y tendría un impacto en los convenios de doble imposición con terceros países. Por consiguiente, los datos dentro de Europa proporcionarían también indicios para los cálculos comparativos en los países en desarrollo. El objetivo debería estribar en conseguir las mismas normas a escala mundial, y que los países en desarrollo pudiesen participar en su redacción en igualdad de condiciones.

4.6.7. El CESE recomienda que se incluyan cláusulas de buena gobernanza fiscal en todos los acuerdos pertinentes entre la UE y terceros países o regiones para fomentar el desarrollo sostenible.

4.6.8. El CESE recomienda que se examine si los acuerdos de libre comercio, nuevos o revisados, entre la UE y los países en desarrollo constituyen una oportunidad para evaluar los acuerdos fiscales bilaterales. Dicha evaluación debería incluir una evaluación de impacto de las políticas fiscales internacionales de los Estados miembros en los objetivos de la política de desarrollo. Ello también podría contribuir a dar cumplimiento a las peticiones formuladas en el informe del Parlamento Europeo.

5. Medidas adicionales recomendadas por el CESE

5.1. En línea con el paquete de lucha contra la elusión fiscal y en aras de la coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD) de los Estados miembros y de la UE, las políticas fiscales internacionales y los convenios de doble imposición de los Estados miembros deberían someterse a evaluaciones de impacto periódicas⁽²⁸⁾. Con el fin de garantizar una mejor coordinación de la política de desarrollo de la UE y de las políticas fiscales de los Estados miembros, la Comisión Europea debería garantizar que los Estados miembros que negocian un convenio de doble imposición con un país en desarrollo tengan en cuenta las políticas de desarrollo coordinadas de la UE. En este sentido, se acoge con satisfacción la recomendación de la Comisión Europea sobre la aplicación de medidas contra los abusos en detrimento de los convenios fiscales⁽²⁹⁾. Habida cuenta de los objetivos de desarrollo, habría que prestar mayor atención a las necesidades de los países en desarrollo. Para ello sería preciso ampliar el compromiso de la UE en el nivel de las Naciones Unidas (específicamente, en el Comité sobre Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas) y fomentar el desarrollo de capacidades en el seno de un foro mundial en el que participen todos los Estados en pie de igualdad.

5.2. Se deben facilitar períodos de transición para permitir que los países en desarrollo sean incluidos en medidas que permitan el intercambio automático de información cuando todavía se estén creando las capacidades.

5.3. En el contexto de las obligaciones de presentación de información de las empresas, la buena gobernanza en materia de fiscalidad debería ser parte integrante de la responsabilidad social de las empresas.

⁽²⁴⁾ Véase el dictamen del CESE «Paquete de lucha contra la elusión fiscal», DO C 264 de 20.7.2016, p. 93

⁽²⁵⁾ Documento de reflexión de la Comisión Europea para la «Plataforma sobre la buena gobernanza fiscal», *Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries*, junio de 2017, Platform/26/2017/EN.

⁽²⁶⁾ COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD), véase el dictamen del CESE «Directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales», DO C 34 de 2.2.2017, p. 121

⁽²⁷⁾ DO C 434 de 15.12.2017, p. 58

⁽²⁸⁾ Véase la nota 2 a pie de página, punto 15.

⁽²⁹⁾ Véase el dictamen del CESE «Paquete de lucha contra la elusión fiscal», DO C 264 de 20.7.2016, p. 93

5.4. Habida cuenta de que está previsto que los inversores privados participen más estrechamente en la política de desarrollo europea, la cuestión de las ventajas fiscales es más pertinente para el compromiso en favor de la política de desarrollo⁽³⁰⁾. Dado que las cuestiones impositivas están relacionadas con los objetivos del desarrollo sostenible, lo correcto sería que las empresas pagaran impuestos donde se generan los beneficios por el valor añadido⁽³¹⁾. Esto debería quedar garantizado con el apoyo y el compromiso del sector privado.

5.5. Además, cabe señalar que la concesión de ventajas fiscales no debe menoscabar la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

5.6. El CESE se remite a sus observaciones sobre los registros públicos de la propiedad efectiva de cuentas bancarias, empresas, fideicomisos y transacciones⁽³²⁾ y considera que es útil fomentar la introducción de estas medidas en todo el mundo mediante convenios fiscales internacionales. Por otra parte, deberán tenerse en cuenta las medidas mencionadas (en particular, las encaminadas a reforzar la creación de capacidades) para apoyar la lucha contra los flujos financieros ilícitos procedentes de los países en desarrollo. Dado que es de temer que muchas empresas europeas que operan en los países en desarrollo no estén sujetas a la obligación de presentar informes desglosados por país, el CESE se remite a sus observaciones al respecto⁽³³⁾. Recomienda asimismo que se evalúen otras normas pertinentes, en particular las que definen su ámbito de aplicación en función de límites anuales del volumen de negocios, por lo que respecta a sus repercusiones para los países en desarrollo.

5.7. En el nuevo Consenso Europeo sobre Desarrollo, la UE y sus Estados miembros se han comprometido a colaborar con los países socios para impulsar la fiscalidad progresiva, las medidas anticorrupción y las políticas redistributivas así como para combatir los flujos financieros ilícitos⁽³⁴⁾. Si bien en los países en desarrollo se están creando los recursos técnicos y humanos necesarios para participar plenamente en los convenios internacionales, ya deberían existir oportunidades de intercambio mutuo de información para lograr los objetivos establecidos en el consenso. Se reconoce el compromiso de la Comisión Europea⁽³⁵⁾ de promover foros regionales⁽³⁶⁾ más allá del Comité sobre Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas, compromiso que debería reforzarse aún más. Es importante garantizar una nutrida participación de las partes interesadas y un procedimiento de consulta sólido en estos foros. Las organizaciones de la sociedad civil en los países en desarrollo desempeñan un papel de control y apoyo, incluso en el ámbito fiscal, por lo que deberían recibir ayuda.

5.8. Se debería tener más en cuenta el sistema fiscal de un país en la cooperación al desarrollo. El desarrollo de capacidades tiene por objeto permitir a los países receptores que se ayuden a sí mismos, estimular la eficacia de los sistemas tributarios y reforzar la legitimidad del Estado. En particular, se han obtenido buenas experiencias en los intercambios directos entre administraciones tributarias con retos parecidos (aprendizaje entre pares) y en la cooperación entre países con un nivel similar de desarrollo (por ejemplo, cooperación Sur-Sur). Se crea así la posibilidad de establecer una coordinación mutua frente a retos similares y se permite el intercambio de buenas prácticas, que también son adecuadas para las capacidades de que se dispone.

5.9. El CESE hace hincapié en la necesidad de coherencia política para el desarrollo en materia de fiscalidad, dado que las medidas adoptadas en la UE tienen efectos internacionales en los países en desarrollo. Por ello, estos efectos han de tenerse en cuenta y debe implicarse a los países en desarrollo afectados.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽³⁰⁾ Véase el dictamen del CESE «Creación de la garantía del FEDS y del Fondo de Garantía del FEDS», DO C 173 de 31.5.2017, p. 62

⁽³¹⁾ Véase la nota 2 a pie de página, letra A y punto 6.

⁽³²⁾ Véase en especial punto 1.5, dictamen del CESE «Transparencia fiscal», DO C 34 de 2.2.2017, p. 121

⁽³³⁾ Véase en especial punto 1.11, dictamen del CESE «Transparencia fiscal», DO C 487 de 28.12.2016, p. 62

⁽³⁴⁾ Véase COM(2016) 740 final; véase también el dictamen del CESE sobre la «Propuesta para un Nuevo Consenso Europeo en materia de Desarrollo» DO C 246 de 28.7.2017, p. 71

⁽³⁵⁾ Véase Comisión Europea, «Recaudar más y gastar mejor», 2015.

⁽³⁶⁾ Ejemplos de ello son el Foro Africano de Administraciones Tributarias (ATAF), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Credaf).