



**COMILLAS**

UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

**COOPERACIÓN FISCAL  
INTERNACIONAL EN EL MARCO DE  
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE: HACIA UNA  
FISCALIDAD INTERNACIONAL MÁS  
EQUITATIVA**

Autora: Teresa Cava Cecilia

Tutor: Ramón Casero Barrón

5ºE5 (Derecho y Relaciones Internacionales)

Área de Fiscalidad Internacional

Madrid  
Junio 2020

### **Resumen:**

Desde el propio nacimiento del marco fiscal internacional se han excluido los intereses de los países menos desarrollados. A través de criterios como el de la renta mundial o la puesta en funcionamiento del Proyecto BEPS, estos lugares han visto obstaculizada su recaudación de ingresos públicos. Ahora bien, en el momento histórico actual cobra gran importancia la movilización de recursos internos y la creación de capacidad fiscal, ya que ello constituirá un medio imprescindible para la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que recoge la Agenda 2030. Procede, por tanto, iniciar un proceso de reforma fiscal a nivel global que potencie la capacidad fiscal de todos los países, y en especial de los menos desarrollados. En la opinión de esta obra, dicha reforma debe acompañarse de una cooperación fiscal internacional reforzada e inclusiva. En particular, se estudian las deficiencias del marco institucional vigente, y los problemas sin resolver en fiscalidad que afectan a las regiones menos favorecidas, ello a fin de señalar una serie de soluciones posibles a implementar por parte de los países más desarrollados y en el seno las plataformas de cooperación fiscal más modernas.

### **Palabras clave:**

Desarrollo, fiscalidad, capacidad fiscal, países desarrollados, países subdesarrollados, cooperación fiscal internacional, Objetivos de Desarrollo Sostenible, BEPS, OCDE.

# INDICE

1.	Introducción.....	5
2.	Metodología y objetivo del trabajo.....	6
3.	Estado de la cuestión.....	8
3.1.	La relación entre fiscalidad y desarrollo.....	8
3.2.	Cuestiones clave en fiscalidad internacional que más afectan a los países en vías de desarrollo.....	12
3.2.1	La repatriación de ingresos a los países de residencia: el criterio de la renta mundial.....	12
3.2.2	Tratados bilaterales de doble imposición.....	14
3.2.3	Competencia fiscal perniciosa.....	15
3.2.4	Efectos derrame.....	17
3.3.	Un marco institucional inadecuado.....	18
4.	Marco teórico.....	20
5.	El proyecto BEPS.....	22
5.1.	¿Qué se entiende por BEPS?.....	22
5.2.	Antecedentes principales.....	22
5.3.	Descripción del proyecto.....	24
5.4.	Las lagunas del proyecto.....	27
5.4.1	Falta de legitimidad.....	27
5.4.2	Trasplante legal inadecuado.....	28
5.4.3	Falta de alineación con los ODS.....	29
6.	El rol de los países desarrollados.....	30
6.1.	Apoyar el papel de las Naciones Unidas como institución que marque el camino de la reforma fiscal.....	30
6.2.	Revisar las normas fiscales nacionales y de los tratados internacionales.....	32
6.3.	Diseñar normas coherentes sobre sociedades extranjeras controladas.....	33
6.4.	Requerir a las empresas multinacionales para que publiquen informes sobre sus activos y operaciones en cada Estado.....	33
6.5.	Países Bajos como caso de estudio.....	34
7.	Creación de capacidad fiscal en países en desarrollo a través de la cooperación fiscal internacional.....	38
7.1.	La iniciativa fiscal de Adís Abeba.....	39
7.2.	Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria.....	41
8.	Conclusiones.....	43
9.	Bibliografía.....	45
10.	ANEXO.....	53

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>IVA</b>	Impuesto sobre el Valor Añadido
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>CDI</b>	Convenio de Doble Imposición
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>BEPS</b>	Base Erosion and Profit Shifting
<b>SEC</b>	Sociedades Extranjeras Controladas
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>SPEs</b>	Special Purpose Entities
<b>AIT</b>	Addis Tax Initiative
<b>ITC</b>	International Tax Compact

## **1. Introducción**

En relación al vínculo entre fiscalidad y desarrollo, el economista húngaro Nicholas Kaldor sostiene que “cualquiera que sea la ideología o la inclinación política predominante de un gobierno en cuestión, éste debe eventualmente facilitar y asegurar una serie de servicios como requisito previo para el desarrollo de un país [...] servicios que, además, han de ser financiados con ingresos públicos” (Kaldor, 1963).

La presente obra investiga entre otras cuestiones la creación de capacidad fiscal en los países en vías de desarrollo, que resulta necesaria para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Dicha capacidad puede entenderse como aquella capacidad del Estado consistente en obtener ingresos mediante la imposición de tributos sobre los miembros de la ciudadanía con la finalidad de atender las necesidades colectivas a través de la realización del gasto público. A su vez, este trabajo observa el concepto de desarrollo desde el punto de mira de los Objetivos de la Agenda 2030. Así pues, la autora entiende el desarrollo sostenible como aquel “que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (AGNU, 1987, p.43).

En particular, se defiende que procede la creación de capacidad fiscal por razones de financiación al desarrollo, gasto público social y gobernanza.

Con respecto a la financiación, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han previsto que, para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, debe producirse un aumento en la financiación destinada al desarrollo que ascienda de “billones a trillones” (Long & Miller, 2017, p.2). En este sentido, la asistencia o ayuda oficial al desarrollo proveniente de países desarrollados que actúan como donantes no resultaría suficiente. Por ello, los enfoques más recientes sobre la financiación al desarrollo hacen especial hincapié en la movilización de recursos internos, que necesariamente implica crear capacidad fiscal.

En relación al gasto público social, los datos muestran que los países con menos recursos destinan menos fondos públicos al gasto social (Long & Miller, 2017, p.2) (*vid.* N°1 del anexo). Algunos autores contemplan la falta de recaudación de impuestos en estos países

como un gran obstáculo a la inversión en áreas como la sanidad o la educación, que demanda la implementación de los Objetivos de Desarrollo. Sin embargo, es importante añadir que el impacto de la financiación al desarrollo queda sujeto al uso o destino que se dé a estos fondos.

Finalmente, decimos que existe una correlación de la capacidad fiscal de un Estado y de su gobernanza. Así pues, partimos de la consideración de que la dependencia del Estado de los impuestos, en contraposición a aquélla de los ingresos procedentes de la ayuda oficial al desarrollo y de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales, puede conducir al surgimiento de un Estado más receptivo y responsable (Moore, 2007).

A raíz del planteamiento expuesto, Kaldor reflexiona sobre la pregunta de “si los países en vías de desarrollo aprenderán a imponer impuestos”, en vista de que hablando en términos porcentuales de su Producto Interior Bruto (PIB) los impuestos son mucho más bajos en estos países que en los más desarrollados.

Para contestar a la pregunta anterior, este trabajo centra su foco de atención en las ineficiencias del marco institucional para la cooperación fiscal existente. Las normas creadas sobre las bases del mismo siguen dando cabida a efectos indirectos que, obstaculizan la recaudación de impuestos en los países menos desarrollados. La razón principal es que dicho marco ha sido configurado sin tener en cuenta las necesidades de este grupo de países menos favorecidos. En consecuencia, estos Estados enfrentan importantes dificultades a la hora de desarrollar sistemas fiscales eficientes.

## **2. Metodología y objetivo del trabajo**

La presente obra puede dividirse en tres partes fundamentales. La primera, compuesta por los apartados introductorios que abarcan desde la introducción anterior al marco teórico, se encuentra dirigida a proporcionar una visión comprehensiva del tema del trabajo. La segunda parte, se dedica al estudio del Proyecto BEPS y sus deficiencias. En línea con este punto, se habla del rol de los países desarrollados en la implementación de políticas fiscales internacionales enfocadas al desarrollo, exponiéndose Holanda como caso de

estudio. Y, finalmente, la tercera parte estudia otras estrategias innovadoras de cooperación fiscal alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Asimismo, para la elaboración de la presente obra la **metodología** seguida ha consistido, en primer lugar, en un estudio sobre algunas de las teorías que relacionan el desarrollo y la capacidad fiscal. A continuación, se han estudiado algunos de los problemas más destacables en fiscalidad internacional que enfrentan los países en desarrollo, relacionándolos en última instancia con el marco institucional existente, ya que éste no aporta una solución que ponga fin a los mismos. Seguidamente, se sitúa la cuestión en el contexto de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Agenda 2030, utilizados como marco teórico.

En segundo lugar, para el análisis, se ha estudiado el Proyecto BEPS y algunas iniciativas circunscritas al mismo, haciendo especial hincapié en los fallos que de él se desprenden. Además, en lo que respecta al rol de las economías desarrolladas, se estudian algunas estructuras fiscales capaces de favorecer el recaudo de impuestos en los países en desarrollo, y los pasos que pueden dar estos Estados en primera instancia hasta la implementación de una reforma fiscal global. Por último, se aportan visiones innovadoras de la cooperación fiscal que ofrecen un marco más inclusivo que aquél en vigor hoy en día.

El **objetivo** de este trabajo es realizar una pequeña aportación a las cuestiones a tener en cuenta a la hora de llevar a término la reforma fiscal hoy latente. Se aboga por vincular la reforma fiscal necesaria a la aplicación de mecanismos de cooperación fiscal más inclusivos, que recojan los intereses de todos los Estados participantes. Sólo así, se logrará instaurar un marco fiscal internacional más equitativo.

### **3. Estado de la cuestión**

#### **3.1. La relación entre fiscalidad y desarrollo**

El estudio de la relación entre el régimen fiscal de un Estado y el desarrollo del mismo ha sido tratado desde diversas perspectivas a lo largo de la historia.

En primer lugar, resulta innegable, y así lo han puesto de manifiesto numerosos economistas, la gran influencia de la capacidad económica de un país tanto sobre su capacidad fiscal, como sobre sus posibilidades de desarrollo. Esto es, **se vincula el crecimiento económico a la capacidad fiscal**, de esta manera se cree que, cuanto mayor sea el Producto Interior Bruto (PIB), más ingresos públicos podrá recaudar el gobierno, y mayor será el presupuesto que pueda destinar a los servicios públicos que pretenda poner a disposición de la población.

En este sentido, autores como Vito Tanzi, han centrado su atención en cómo los cambios en la estructura económica pueden repercutir en la evolución del sistema fiscal de un Estado (Besley & Persson, 2013, p.4). Concretamente, en lo relativo al desarrollo, dicho autor afirma que “un crecimiento económico sostenido resulta necesario para la creación de empleos adecuadamente remunerados y para el crecimiento del ingreso real per cápita a fin de reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida” (Tanzi & Chu, 1998, p.369). Asimismo, señala la importancia de implementar reformas en las políticas económicas en aras de alcanzar las condiciones óptimas para lograr dicho crecimiento económico. Finalmente, para Tanzi, la política fiscal estará en línea con el crecimiento económico cuando el gasto público se destine principalmente a los grupos sociales más desfavorecidos, aboga así por una eliminación de los “gastos improductivos” que favorecen a los grupos más acomodados de la población (Tanzi & Chu, 1998, p.369).

Si bien el planteamiento anterior es acertado, el crecimiento económico, incluso cuando es sostenido, no aumenta automáticamente la recaudación de impuestos. Asimismo, **resulta esencial que el estudio del vínculo entre la tributación y el desarrollo se relacione además con los esfuerzos por crear capacidad fiscal, toda vez que los mismos emanan de motivaciones políticas**. En definitiva, se necesitan motivaciones



políticas para finalmente aumentar el volumen de impuestos en relación con el PIB (Besley & Persson, 2013, p.5).

Lo anterior puede verse reflejado, por ejemplo, en algunas economías de rápido crecimiento, como es la India, donde el aumento de las exenciones fiscales provocó que los ingresos obtenidos en concepto de impuestos sobre la renta quedaran estancados en un 0,5% del PIB desde el año 1986 (Piketty & Quian, 2009, p.54). Así pues, autores como Brewer o Dinecco prestan especial atención a los comportamientos del ejecutivo y a su predisposición y motivos para aumentar la recaudación de impuestos (Besley & Persson, 2013, p.5).

Esta obra comparte el punto de vista del segundo planteamiento expuesto, considerando que existe una relación proporcional directa entre las decisiones de carácter político y la creación de capacidad fiscal (*vid.* N°2 del Anexo). Así las cosas, el primer planteamiento expuesto debe completarse con una perspectiva algo más amplia, que tenga en cuenta no sólo la capacidad económica nacional basada en el PIB, sino también el papel que desempeñan las instituciones, a su vez dirigidas por las motivaciones políticas que reinen en ese momento. Serán éstas últimas las que dirijan verdaderamente el curso del crecimiento económico y la evolución del sistema fiscal.

En vista de lo expuesto, hemos de tener en cuenta que, tal y como se anticipó en la introducción, los países más desarrollados en la actualidad recaudan un nivel mucho mayor de impuestos que los países menos desarrollados.

Siguiendo la lógica estudiada, puede observarse a lo largo del siglo pasado una **tendencia consistente en el crecimiento paralelo de la economía y de la recaudación de impuestos**, tanto por parte de países que lograron alcanzar un estadio de desarrollo relativamente pronto (como puede ser Reino Unido), como por parte de aquellos que lo alcanzaron algo más tarde, aunque se posicionen como países desarrollados en el presente (como Corea del Sur) (Long & Miller, 2017, p.5). De esta forma, podríamos pensar que esto se debe a que los países más desarrollados han dado mayor importancia a la creación de capacidad fiscal mediante una serie de medidas como podrían ser: la inclusión de impuestos sobre la renta, el establecimiento de mecanismos coercitivos para asegurar el cumplimiento del pago de impuestos y la creación de administraciones tributarias

encargadas de monitorizar el proceso. No obstante, no cabe pensar que esfuerzo fiscal (*tax effort*)<sup>1</sup> de los países subdesarrollados no es suficiente. Y ello, puesto que, si echamos un vistazo a los datos existentes sobre el volumen de impuestos recaudados en relación al PIB de los países subdesarrollados, veremos que, mientras que el porcentaje de impuestos que recaudaban las actualmente economías avanzadas cuando estaban en un estadio de desarrollo similar era de menos del 10% de su PIB, varios países subdesarrollados (catalogados como países de bajos ingresos o *low-income countries*, y como países de renta media-baja o *lower middle-income countries*) hoy en día recaudan en impuestos entre un 15% y un 20% del valor de su PIB (Long & Miller, 2017, p.7) (*vid.* N°3 del Anexo).

El por qué de esta última cuestión a mi parecer se funda en la idea de que **se ha aconsejado a nivel político-estratégico a los países en vías de desarrollo fundamentalmente sin tener en cuenta sus circunstancias particulares**. De esta forma, se ha tratado de imponer una “solución única” en muchas ocasiones, a través de lo que autores como Keen han denominado “las grandes ideas”. En palabras del propio autor, “el asesoramiento sobre la movilización de recursos y el desarrollo durante los últimos sesenta años aproximadamente se encuentra fuertemente marcado por la sucesión de una serie de grandes ideas [...]. Sin embargo, en la práctica los resultados de la implementación de estas ideas son variados” (IMF, 2012, p.9).

Cuando comienza el asesoramiento sobre política fiscal a los países subdesarrollados con misiones como la de Shoup en Japón, el primer enfoque se basa en la creación de un **impuesto directo sobre la renta como pieza central de lo que eventualmente se convertiría en un sistema fiscal moderno** (IMF, 2012, p.10). No obstante, esta propuesta no ha demostrado ser una vía para lograr un aumento de la capacidad tributaria de los países con ingresos más bajos. Las razones no sólo atienden a deficiencias en lo que respecta a la debilidad administrativa de las instituciones tributarias, sino también en gran parte a la corrupción y a los obstáculos existentes a la hora de imponer impuestos sobre las élites (IMF, 2012, p.10) (*vid.* N°4 del Anexo).

---

<sup>1</sup>Entendido como la relación existente entre lo que en ese país se podría recaudar en impuestos potencialmente y lo que realmente se recauda (Long & Miller, 2017, p.8).

Una segunda “gran idea” que resulta oportuno destacar es la **introducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA)**, como respuesta en cierto modo al resultado previo de la implementación del impuesto directo sobre la renta de las personas físicas. A finales de los años 70 en el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (en adelante, FMI) predominaba la creencia de que el IVA podía, manteniéndose suficientemente simple, ser “una fuente efectiva y razonablemente justa de ingresos incluso en países con una capacidad administrativa limitada” (IMF, 2012, p.11). Si bien hay autores que se han mostrado escépticos en relación a los efectos beneficiosos que pudiera producir el IVA, existen evidencias también de que, si se comparan países en igualdad de condiciones, y uno de ellos emplea el IVA en su sistema fiscal, éste recaudará mayores impuestos que otros que no lo empleen (IMF, 2012, p.11). Más aún, en países como Etiopía el impacto neto de un IVA uniforme, cuyos ingresos se asignan a la educación y al sector sanitario, ha demostrado tener efectos altamente progresivos (Muñoz & Cho, 2004, p. 353- 380).

En resumen, durante el pasado siglo, el enfoque predominante ha sido aquel que recomienda imponer “más y mejores impuestos”. Habida cuenta de ello, autores como Bird se preguntan si **“las cosas buenas llegan a los que cobran más impuestos”** (Bird, 2010). A este respecto, el autor analiza la correlación reiteradamente discutida entre el crecimiento económico y el cobro de impuestos. Concluye que, “si bien no está claro que un “mejor” sistema fiscal aumente el crecimiento económico, sí parece que uno inadecuado puede ser capaz de frenarlo” (Bird, 2010, p.2)<sup>2</sup>.

Bird vuelve sobre la idea de que los países más avanzados recaudan más impuestos que los menos desarrollados. A principios del siglo XXI, el volumen de impuestos medio de los países desarrollados (35% del PIB) duplicaba aquél de los países en vías de desarrollo (17% del PIB) (Bird, 2010, p.2). Es más, muchos países en desarrollo que han logrado crecer económicamente, no han aumentado su volumen de impuestos recaudados en función del PIB. La lección extraída según Bird de estos datos es que **para que un país pueda subir sus impuestos, debe primero desarrollarse** (Bird, 2010, p.2). A juicio de la autora este desarrollo comienza en la esfera política.

---

<sup>2</sup>Véase en este sentido el caso de algunos regímenes fiscales latinoamericanos que fomentan un clima empresarial desigual, ya que propugnan la supervivencia de sociedades improductivas y obstruyen el crecimiento de las pequeñas y grandes empresas por igual (IDB, 2010, p.5).

En este orden de cosas, no procede y no basta con aconsejar a los países subdesarrollados diciendo que para poder cobrar más impuestos deben primero ser “mejores países” (Bird, 2010, p.2). Y ello en vista de que además cada lugar posee unas características propias culturales, políticas, económicas y sociales. Por este motivo, otros autores han hecho hincapié en la “voluntad de imponer impuestos” (entendida como la querencia de los impuestos o su demanda), en contraposición a la “capacidad de imponer impuestos” (entendida en términos de capacidad económica ligada al PIB) y a la “habilidad de imponer impuestos” (entendida en relación con la financiación destinada al desarrollo) (Bird, 2010, p.2). De este modo, parece lógico pensar que, si la ciudadanía está a favor de poner en funcionamiento servicios públicos, y confía en que su gobierno los pondrá a su disposición de manera eficaz y eficiente, es más probable que apoye los esfuerzos del ejecutivo por aumentar el nivel de impuestos.

Este punto de vista implica que es poco probable que se recauden impuestos cuando el gasto público no se destina a los intereses de la población. Una vez más, de esta reflexión se infiere que un mejor gobierno es capaz de recaudar mejores impuestos. De la misma manera podemos concluir que no existe un camino único y sencillo para lograr un recaudo de impuestos mayor y mejor en los países subdesarrollados, igual que no existe dicho camino hacia el desarrollo. Únicamente, debemos extraer de lo anterior que la reforma fiscal en estos países debe pasar necesariamente por un cambio político efectivo, que represente los intereses ciudadanos.

### **3.2. Cuestiones clave en fiscalidad internacional que más afectan a los países en vías de desarrollo**

Nótese que los apuntes aquí realizados se relacionan mayoritariamente con el impuesto sobre la renta de las empresas, por ser este tributo la principal fuente de ingresos públicos obtenidos a través de impuestos en los países en vías de desarrollo.

#### **3.2.1 La repatriación de ingresos a los países de residencia: el criterio de la renta mundial**

Uno de los problemas clave en fiscalidad internacional que perjudica gravemente a los países en vías de desarrollo es la primacía del criterio de la renta mundial, que además prevalece en las normas de los modelos de la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos (OCDE). Dicho criterio, *grosso modo*, otorga el derecho de gravar los ingresos provenientes de cualquier localización geográfica al Estado de residencia del sujeto pasivo del impuesto. A su vez, se considera Estado de residencia del sujeto aquél en el que el sujeto ha fijado su localización primaria, constituyendo pruebas fehacientes de ello el hecho de que, por ejemplo, una empresa haya sido constituida en ese Estado, o que sea gestionada de manera eficaz y efectiva desde el mismo (De Mooji, Matheson & Schatan, 2015, p.179).

Este criterio, hoy latente en los tratados sobre fiscalidad internacional, tiene su origen en la configuración inicial del sistema fiscal internacional bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones durante la década de 1930 (Grinberg, 2015, p. 5). Fue diseñado en la época del colonialismo, y por lo tanto no tiene en cuenta los intereses de los países menos desarrollados. Por el contrario, la intención de este modelo era restringir las prerrogativas tributarias de los países de origen de las rentas o Estados “fuente”, para así aportar seguridad jurídica al sistema (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.21). No obstante, cabe hacer una alusión a al trabajo de Antonio Flores de Lemus, un economista español parte del Comité Fiscal de la Sociedad de Naciones en 1929, que abogó por un reparto más equitativo de los derechos tributarios entre países (González, 2011). Posturas como la de Flores de Lemus no tuvieron éxito en aquella época debido a la victoria del punto de vista de otros países exportadores de capital, como Estados Unidos, que abogaban por la implantación del criterio de la renta mundial.

El actual modelo de tratado fiscal de la OCDE es en realidad una revisión del consenso anterior de la Sociedad de Naciones, ya que presenta la misma disparidad en el reparto de los derechos tributarios entre países. Los países subdesarrollados que, por lo general actúan como Estados fuente, ven muy recortados sus derechos a imponer impuestos tanto en el modelo de la OCDE como en los tratados bilaterales basados en el mismo. Algunos ejemplos de este fenómeno son la exigencia de la existencia de establecimientos permanentes en los países fuente para poder aplicar impuestos sobre una empresa en cuestión, o la fijación de un umbral máximo (bastante reducido) para la tasa de retención aplicable en origen (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.21).

Este reparto desigual de derechos fiscales ha sido criticado y abordado ocasionalmente por algunas organizaciones internacionales. Así, por ejemplo, la Organización

Latinoamericana de Libre Comercio en la década de 1970 y las Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la década siguiente publicaron modelos alternativos dirigidos a habilitar una mayor tributación en origen (Genschel & Rixen, 2014, pp. 154-184). Sin embargo, dichos modelos no han logrado convertirse en sustitutos del modelo de la OCDE, que es el que finalmente inspira las relaciones fiscales entre los países desarrollados y los países subdesarrollados.

Por último, es importante resaltar que, la disparidad en el reparto de derechos fiscales entre países, generada por la primacía del criterio de la renta mundial en los países desarrollados, no ha sido abordada en el Proyecto BEPS, a pesar de ser una cuestión de especial trascendencia para los países en desarrollo.

### **3.2.2 Tratados bilaterales de doble imposición**

Para comenzar, resulta oportuno aportar una definición del fenómeno de la doble imposición, que se entiende, como el pago de impuestos “dos veces por un mismo hecho imponible dentro de un mismo periodo impositivo” (CEF, 2017). En la esfera internacional, puede producirse doble imposición bien porque un contribuyente sea residente a efectos fiscales en más de un Estado, bien porque un Estado utilice el principio de residencia para gravar las rentas de sus contribuyentes, mientras que otro Estado emplea un criterio basado en gravar las rentas obtenidas en su territorio con independencia de la residencia fiscal del perceptor (CEF, 2017).

La determinación del régimen fiscal aplicable cuando tiene lugar este fenómeno es fuente de conflicto, ya que pueden existir discrepancias entre los contribuyentes y las administraciones tributarias respecto a la consideración de los primeros como residentes por ejemplo. Así pues, para evitar el surgimiento de este tipo de situaciones los Estados pueden establecer medidas unilaterales en su legislación para paliar la doble imposición. No obstante, la práctica más habitual es la firma de convenios bilaterales de doble imposición (CDI). En los últimos años ha proliferado enormemente la firma de este tipo de tratados entre países subdesarrollados y miembros de la OCDE, así como entre países no miembros de esta organización (De Mooji, Matheson & Schatan, 2015, p.183). (*vid.* N°5 del Anexo).

Estos tratados se dedican a reasignar los derechos tributarios sobre los ingresos derivados de inversiones en el extranjero al país de residencia, normalmente mediante la reducción de las tasas de retención en origen sobre operaciones financieras transfronterizas como la distribución de dividendos, regalías o intereses (De Mooji, Matheson & Schatan, 2015, p.184). Dado que los países en desarrollo suelen ser importadores de capital, son proclives a perder importantes ingresos tributarios a través de las fórmulas de reasignación de derechos tributarios previstas en estos convenios.

La motivación principal de los países menos avanzados para negociar este tipo de tratados suele ser la creencia de que lograrán estimular la inversión. Sin embargo, existen razones para pensar que la negociación de estos acuerdos no siempre resulta beneficiosa para los países en desarrollo, ya que requiere de un alto nivel de conocimientos jurídicos, y de capacidad de implementación por parte de las administraciones. Más aún, el propio FMI recomienda abiertamente a estos países que sean cautelosos a la hora de suscribir estos tratados (IMF, 2014, p.25).

Organizaciones internacionales como la ONU han desarrollado mecanismos para asistir a los países menos desarrollados en este sentido, y así evitar que firmen CDI en condiciones de desigualdad, y que contengan cláusulas que les sean perjudiciales. Así pues, el Manual de las Naciones Unidas para la negociación de acuerdos fiscales bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo se posiciona como una herramienta fundamental (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.20). A mi juicio personal, resulta clave que los países más prósperos sean conscientes de las repercusiones de estos tratados sobre otras economías menos potentes.

### **3.2.3 Competencia fiscal perniciosa**

Según un informe de Oxfam titulado “Batallas Fiscales” (*Tax Battles*), uno de los fenómenos impulsores de la crisis actual de desigualdad es la competencia fiscal y su consiguiente “carrera hacia abajo” en lo que se refiere a la tributación de empresas multinacionales (Oxfam, 2016, p.2).

La competencia fiscal tiene generalmente lugar mediante lo que se conoce como “incentivos fiscales” o beneficios fiscales para las empresas extranjeras, que pueden

adoptar diversas formas como, por ejemplo, exenciones fiscales temporales (vacaciones fiscales), o tipos de gravamen muy reducidos para determinados sectores económicos.

Si bien los datos muestran que la carrera hacia abajo en los tipos de gravamen del impuesto sobre la renta de las sociedades es un fenómeno global<sup>3</sup>, debe resaltarse que los países menos desarrollados son más sensibles a sus efectos. En esta línea, en 2013, ActionAid estimó que los países subdesarrollados perdían en torno a 138 billones de dólares a causa de los incentivos fiscales ofrecidos a sociedades transnacionales (ActionAid, 2013). Adicionalmente, investigaciones llevadas a cabo por la ONU afirman que “cuanto más pobre es un país, más posibilidades hay de que las empresas trasladen sus beneficios a otros Estados en respuesta a la presencia de incentivos fiscales” (Oxfam, 2016, p.3)

Diversos estudios muestran como los países menos desarrollados emplean en exceso incentivos fiscales para atraer la inversión extranjera, ya que como se apuntó previamente suelen ser importadores de capital. Además, en estos Estados los contribuyentes principales son las empresas multinacionales, por lo que la mayoría de sus ingresos públicos se obtienen a través del impuesto sobre la renta de las empresas (*vid.* N°6 del Anexo). Así, a menudo, los países en vías de desarrollo se encuentran ante el dilema de elegir entre movilizar sus recursos internos mediante la imposición de impuestos adecuados, o instaurar incentivos fiscales para atraer la inversión extranjera directa (De Mooji, Matheson & Schatan, 2015, p.177).

En vista de lo expuesto, surge una competición fiscal entre países, muchas veces todos ellos subdesarrollados, en la que todos rebajan los tipos de gravamen del impuesto para atraer la mayor inversión extranjera posible (Oxfam, 2016, p.18). Ello se basa en la creencia común de que la reducción de los impuestos es necesaria para atraer la inversión y para la consecución del crecimiento económico. No obstante, dicha suposición, cuyo origen se remonta al Consenso de Washington, y, que fue reiteradamente aconsejada como estrategia fiscal por el Banco Mundial y el FMI durante los años 80 y los 90, resulta

---

<sup>3</sup>En 1990, el promedio del tipo de gravamen del impuesto sobre la renta de las empresas de los países del G20 era del 40%, mientras que en 2015 dicho promedio se vio reducido hasta el 28.7% (Dyrenge et al, 2014). Más aún, en 2015 la OCDE informó sobre la reducción de los impuestos recaudados en términos del impuesto sobre la renta de las sociedades, que cayó del 3,6% al 2,8% del PIB entre 2007 y 2014 (Oxfam, 2016, p.14).



infundada (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.22). En definitiva, Joseph Stiglitz, economista ganador de un premio nobel, afirmó que: “la idea de que la reducción del tipo de gravamen del impuesto sobre la renta de las sociedades conducirá a una mayor inversión es fundamentalmente errónea” (Oxfam, 2016, p.18). Dicha afirmación puede explicarse en vista de que los impuestos no son el único elemento que tienen en cuenta los inversores a la hora de valorar un destino para realizar un desembolso. El Foro Económico mundial asegura que tienen mayor peso en esta decisión otros factores como las infraestructuras del país, la estabilidad política o la calidad de la mano de obra (World Economic Forum, 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, los ingresos públicos que se obtendrían a través del impuesto sobre sociedades podrían desempeñar un papel importante para financiar otros factores más relevantes para atraer inversiones extranjeras. Dicha reflexión nos lleva de nuevo al argumento de que resulta oportuno crear capacidad fiscal en los países en vías de desarrollo. Otras soluciones propuestas por Oxfam para frenar el fenómeno de la competencia fiscal, y que considero especialmente interesantes son: el refuerzo de la cooperación fiscal internacional, el incremento de la cooperación entre regiones, la protección de los impuestos sobre sociedades y la lucha contra la presión ejercida por los poderosos *lobbys* corporativos (Oxfam, 2016, p.28).

#### **3.2.4 Efectos derrame**

El sistema fiscal internacional, caracterizado tal y como se ha expuesto, por la primacía del criterio de la renta mundial, y la proliferación de tratados bilaterales fundamentados en los modelos de la OCDE, que excluyen los intereses de los países en desarrollo, da lugar a dos efectos derrame principales en lo que se refiere a la tributación de las empresas.

El primero de ellos surge en relación a la **base imponible** del impuesto. La base imponible puede verse afectada por un efecto derrame toda vez que los ingresos que la componen cambian de localización geográfica, ya sea en función de respuestas reales (por ejemplo a través de la inversión) o a causa de un traslado de beneficios (llevado a cabo exclusivamente con el objetivo de reducir los impuestos a pagar por la compañía) (De Mooji, Matheson & Schatan, 2015, p.180).

El segundo efecto derrame afecta a los **tipos de gravamen** del impuesto. Este efecto es el que se debe a las prácticas de competición fiscal nociva que se explicaron en el subapartado anterior. Así, cuando un Estado rebaja sus tipos impositivos, otros Estados reaccionan de la misma manera, y ello desemboca en una “carrera hacia abajo” de los tipos de gravamen (De Mooji, Matheson & Schatan, 2015, p.180). Este fenómeno es especialmente dañino para los países subdesarrollados importadores de capital.

Ambos efectos indirectos están estrechamente relacionados. Por ejemplo, las decisiones sobre la ubicación de las actividades sustanciales o efectivas pueden verse influenciadas por las oportunidades asociadas al traslado de beneficios. Más obvio resulta aún, que estas decisiones pueden tomarse en función del tipo de gravamen del impuesto sobre sociedades existente en cada legislación nacional. La reducción generalizada en los tipos de gravamen del impuesto sobre las empresas a nivel global es sin duda una manifestación de estos efectos indirectos. Sin embargo, la forma y gravedad de estos efectos dependen en gran parte de las soluciones implementadas en términos de cooperación fiscal internacional, y por tanto del sistema fiscal internacional en sí.

### **3.3. Un marco institucional inadecuado**

Según el conocimiento que informa este texto, el primer paso en el ámbito de la cooperación fiscal internacional fue el informe de 1998 publicado por la OCDE bajo la rúbrica “*Harmful Tax Competition; An emerging global issue*” (Competencia fiscal perjudicial: una cuestión global emergente). Dicho informe invitaba a los gobiernos mundiales a tomar medidas que reforzaran la cooperación fiscal entre naciones, a fin de proteger sus impuestos y evitar el menoscabo del Estado de bienestar (Oxfam, 2016, p.9). Lamentablemente, algunos Estados de la OCDE que actuaban como paraísos fiscales en aquel momento, junto con otras potencias globales, lograron frustrar el éxito de este informe y bloquear la toma de medidas.

Más adelante, en 2013, los medios de comunicación de todo el mundo dieron constancia de un fenómeno de especial trascendencia en una variedad de Estados: la constante disminución en las contribuciones a las finanzas públicas por parte de empresas multinacionales de gran renombre (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.4). Esta

disminución se explicaba por las sofisticadas técnicas de planificación fiscal empleadas para trasladar sus beneficios a lugares de baja o nula tributación. La OCDE calificó este problema con el término BEPS, Erosión de la Base Imponible y traslado de beneficios (*Base Erosion and Profit Shifting*).

Con la finalidad de poner solución al problema mencionado, la OCDE con el mandato político del G20, presentó el Proyecto BEPS en 2015. El objeto de este programa era proporcionar a todos los países (desarrollados y subdesarrollados) una serie de instrumentos para hacer frente a la erosión de la base imponible y al traslado de beneficios. Así pues, se idearon quince acciones dentro del Plan BEPS, dirigidas a abordar, entre otras cuestiones, los precios de transferencia, los regímenes fiscales perjudiciales y los abusos de los tratados fiscales (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.4). El contenido del Proyecto BEPS fue debatido y aprobado por un grupo de 44 Estados compuesto por los países de la OCDE, aquellos en proceso de adhesión a esta organización, y los miembros del G20. Con todo, el Proyecto es aplicable también a otras economías que no han participado en su proceso de formulación, y que por tanto no han podido exponer sus preocupaciones o preferencias. En este sentido, algunos académicos como la Profesora Mosquera se han cuestionado la legitimidad de las acciones de BEPS.

Si bien se han circunscrito al Proyecto BEPS otras iniciativas como es el Marco Inclusivo, mediante el cual 116 países se han comprometido a implantar los cuatro estándares mínimos del Proyecto, no parece que verdaderamente doten de mayor legitimidad al proceso (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.5). Y ello puesto que el Marco Inclusivo se limita en última instancia a la realización de evaluaciones sobre el nivel de implantación de los estándares mínimos, que realmente pueden considerarse *soft law* (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.5).

A lo anterior se le suma la negociación del Instrumento Multilateral, en vigor desde junio de 2018. Este texto entendido como un “Convenio multilateral para la aplicación de medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir la erosión de la base y el traslado de beneficios”, presenta una multitud de reservas por parte de varios Estados, lo que dificulta su aplicación, y de nuevo la dotación de legitimidad al marco de la cooperación fiscal internacional (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.6).

Las ineficiencias del marco institucional vigente y las lagunas del Proyecto BEPS han hecho resurgir el interés por una reforma fiscal internacional relativa al impuesto sobre sociedades. En este sentido, el Marco Inclusivo de BEPS publicó en mayo de 2019 un programa de trabajo dirigido a desarrollar una solución consensuada sobre los elementos claves del sistema fiscal internacional, así como para idear nuevos mecanismos de asignación de los derechos tributarios sobre los ingresos de las empresas multinacionales (ICRICT, 2019). Según las indicaciones de la Comisión Independiente para la Reforma del Impuesto sobre Sociedades (*Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation*), dicha solución será presentada a finales de este año 2020 ((ICRICT, 2019).

#### **4. Marco teórico**

Tal y como se anticipó en apartados anteriores, el marco teórico de referencia para la interpretación del análisis realizado en esta obra serán los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (en adelante, ODS).

Los ODS pueden definirse como “un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo” (Moran, n.d). Se trata de 17 Objetivos, que nacen de las negociaciones de la Conferencia Rio +20 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible), y que quedan plasmados en la comprehensiva Agenda 2030 adoptada el 25 de septiembre de 2015 en la 70ª edición de la Asamblea General de la ONU ([www.sdgfund.org](http://www.sdgfund.org), n.d) (*vid.* N°7 del Anexo para consultar los ODS). Este texto, regirá las actividades para el bienestar global y el cuidado del planeta de cara a los próximos quince años.

Tales objetivos parten de la definición de desarrollo sostenible establecida en el Informe *Brundtland*, que puede consultarse en el segundo párrafo de la introducción de este trabajo. Además, abarcan fundamentalmente tres dimensiones consideradas esenciales para el desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente (Moran, n.d).

Conviene apuntar que, estas metas difieren de su precedente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en tanto que buscan abordar las causas fundamentales de la pobreza y adoptar un marco de naturaleza inclusiva. En lo que a esta obra interesa principalmente, un elemento troncal de los ODS es la atención que dedican a los medios de aplicación, sobresaliendo en este sentido la movilización de recursos financieros (Moran, n.d).

Así pues, resultan fundamentales en el contexto de este trabajo los **ODS N°10 y N°17**. El **Objetivo N°10, “Reducir la desigualdad en y entre países”** no sólo apunta hacia la creación, mediante una reforma fiscal, de un marco institucional más inclusivo y en el cual puedan participar todos los países (desarrollados y subdesarrollados) en pie de igualdad, sino que también busca combatir las desigualdades que puedan generar las propias políticas fiscales (Lustig et al, 2020)<sup>4</sup>. Por otro lado, en relación al **Objetivo N°17, “Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”**, se señala explícitamente la necesidad del fortalecimiento de la movilización de recursos internos en los países en desarrollo, lo que supone mejorar su capacidad “para recaudar ingresos fiscales y de otra índole” (Moran, n.d). En otras palabras, crear capacidad fiscal.<sup>5</sup>

Si bien los dos objetivos señalados son los que a mi juicio se relacionan más estrechamente con el tema de esta obra, en última instancia otros ODS pueden verse afectados por una reforma fiscal y por la creación de capacidad fiscal: ODS N°1 (Fin de la pobreza), ODS N°8 (Trabajo decente y crecimiento económico) o ODS N°16 (Paz, justicia e instituciones sólidas).

De entre las iniciativas globales que han tratado de compaginar la fiscalidad internacional con los ODS destaca especialmente la Iniciativa Fiscal de Adís Abeba (AIT), que emana de la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo celebrada en Adís Abeba en 2015, y

---

<sup>4</sup> A este respecto, resultan relevantes las metas 10.4 y 10.6 de este Objetivo. La primera busca “adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”; y la segunda “asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones” (Moran, n.d).

<sup>5</sup>En la opinión de la autora, debe prestarse especial atención a las metas 17.1 y 17.9. La primera se dirige a “fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole”; y la segunda a “aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular” (Moran, n.d).

que será examinada con mayor detenimiento de entre las estrategias más prometedoras de cooperación fiscal internacional.

## **5. El proyecto BEPS**

### **5.1. ¿Qué se entiende por BEPS?**

Antes de analizar en profundidad el Proyecto BEPS y sus lagunas, que constituyen la cuestión de mayor trascendencia en relación al tema de este trabajo, conviene aportar una breve definición de este fenómeno.

Así, la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios o BEPS por sus siglas en inglés (*Base Erosion and Profit Shifting*), hace referencia al aprovechamiento de las lagunas existentes “entre los distintos sistemas impositivos nacionales de los que pueden eventualmente servirse las empresas multinacionales con el fin de hacer desaparecer beneficios a efectos fiscales, o bien trasladar beneficios a ubicaciones donde existe escasa o nula actividad real, si bien goza de una débil imposición, derivando en escasa o nula renta sobre sociedades” (OCDE, n.d, p.1). En otras palabras, a través de estas actividades las empresas logran evitar o reducir la carga fiscal en su país de origen mediante la realización de inversiones fiscales u operaciones de traslado a jurisdicciones con impuestos más bajos.

### **5.2. Antecedentes principales**

Ya en 1961 el Presidente John F. Kennedy apuntó en el Congreso estadounidense lo siguiente: “cada vez más empresas organizadas en el extranjero por firmas estadounidenses han organizado sus estructuras corporativas con la ayuda de arreglos artificiales entre la sociedad matriz y la subsidiaria en lo que respecta a la fijación de precios entre empresas, la transferencia de derechos de licencia de patentes, el cambio de los honorarios de gestión y prácticas similares [...] con el fin de reducir drásticamente o eliminar por completo sus obligaciones fiscales tanto en el país como en el extranjero” (Saint-Amans & Russo, 2013). De lo anterior se desprende, que las prácticas de BEPS llevadas a cabo por las empresas multinacionales no son un fenómeno inédito, a pesar de que se tomaran medidas frente a ellas años más tarde.

A la vista de la creciente globalización y la correspondiente expansión transfronteriza de un número cada vez mayor de empresas, las prácticas fiscales perjudiciales a nivel internacional, completamente desreguladas, proliferaron durante el siglo XX. A raíz de tales acontecimientos, los representantes de los entonces 30 miembros de la OCDE y los líderes del G7 decidieron en una reunión en 1997 tomar medidas al respecto. De este modo, se elabora y emite en 1998 el informe titulado “**Competencia fiscal perjudicial: una cuestión global emergente**” (*Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*) (Centre for Tax and Policy Administration, 2006, p.2). Dicho informe, comúnmente conocido como Informe de 1998, se presenta como un primer paso en la cooperación fiscal internacional, y se encuentra dirigido principalmente a: (i) identificar y eliminar las pautas perjudiciales de los regímenes fiscales preferenciales de los países miembros de la OCDE, (ii) identificar los lugares que pueden ser clasificados como “paraísos fiscales” para procurar su compromiso con los principios de transparencia e intercambio efectivo de información, y, (iii) finalmente alentar a aquellas economías no pertenecientes a la OCDE a embarcarse en este proyecto (Centre for Tax and Policy Administration, 2006, p.2). Como se expuso en el estado de la cuestión, este informe habría podido tener una interesante repercusión en el panorama fiscal internacional, sin embargo, muchos Estados de la OCDE decidieron frustrar sus intenciones y no tener en cuenta las recomendaciones recogidas en su texto.

Seguidamente cabe destacar que, desde el año 2000 el **Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales** (*Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*) ha constituido el marco institucional a partir del cual llevar cabo las labores principales de intercambio de información fiscal entre países (OCDE, 2014, p.5). Será en este momento cuando los países integrantes de la OCDE y otras jurisdicciones no pertenecientes a esta organización, opten por incluir en sus sistemas fiscales los estándares de intercambio de información previa solicitud y de intercambio automático de información<sup>6</sup> (OCDE, 2019, p.7).

Entrada la crisis financiera, varios escándalos fiscales en abril de 2009 pusieron de manifiesto el abuso existente de las leyes de secreto bancario y empresarial, algo que

---

<sup>6</sup>Estos estándares se conocen como EOIR (*Exchange of Information on Request*) y AEOI (*Automatic Exchange of Information*) por sus siglas en inglés (OCDE, n.d.).

perjudicaba drásticamente la obtención de ingresos públicos. Dadas estas circunstancias los miembros del G20 declararon su intención de poner fin a la era del secreto bancario y de aplicar las sanciones necesarias para proteger sus finanzas públicas y sistemas financieros (OCDE, 2019, p.7). Así las cosas, en septiembre del mismo año tuvo lugar una importante reestructuración del Foro Mundial de Transparencia, ya que el mismo abrió sus puertas a todas aquellas naciones que compartieran sus valores (*vid.* N°8 del Anexo) (OCDE, 2019, p.7).

Si bien con la creación del Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales se pensó que los evasores fiscales no tenían escapatoria, algunas de las prácticas fiscales perjudiciales persistieron y se incrementaron, como es el caso de BEPS. En definitiva, en la reunión de los líderes del G20 celebrada en los Cabos en junio de 2012 se puso de relieve la urgente necesidad de frenar esta práctica (OCDE, 2013, p.14).

Los datos recopilados en 2013 confirmaron la magnitud del problema, ya que estimaban una pérdida anual de entre el 4% y el 10% de la recaudación global por impuestos sobre sociedades (OCDE, 2015, p.3). Cobrando mayor gravedad el asunto en los países menos desarrollados debido a su dependencia de la recaudación de este impuesto.

Así las cosas, en 2013, los gobiernos de la OCDE pusieron en marcha, bajo el encargo del G20, “una carrera contrarreloj para identificar los principales desajustes del sistema fiscal internacional y encontrar soluciones factibles a los mismos” (Grant & Mosquera, 2020, p.3).

### **5.3. Descripción del proyecto**

El Proyecto, que cristalizaría en la mayor revisión de las normas de fiscalidad internacional en los últimos cincuenta años, despegó con un primer informe titulado “**Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios**”, publicado en julio de 2013. Enmarcado en el *zenith* de una crisis financiera, el proyecto tenía como objeto principal actualizar la normativa fiscal alineándola con el progreso de la economía global, garantizando que los beneficios obtenidos se gravan allá donde realmente crean valor, es decir donde se desarrolla la efectiva actividad empresarial.



Cabe destacar que si bien el motivo más que favoreció el desarrollo del Proyecto BEPS es la lucha contra las prácticas de elusión fiscal de las empresas multinacionales, existen otros dos motivos implícitos (Grant & Mosquera, 2020, p.3). Uno de carácter coyuntural, consistente en la necesidad de los Estados de consolidar su financiación tras la crisis económica de 2008 (Grant & Mosquera, 2020, p.3). El otro, se basa en razones de gobernanza, y busca consolidar la hegemonía de la OCDE en el ámbito de la fiscalidad internacional, en vista del ascenso de los países BRICS<sup>7</sup> (Grant & Mosquera, 2020, p.3). Estas motivaciones, y esencialmente la última son claves para comprender después las lagunas del proyecto.

El Plan de Acción de BEPS que acompaña al informe de 2013 identificó 15 acciones cuya base la constituían tres pilares fundamentales: (i) alinear aquellas normas nacionales que lidien con actividades transfronterizas, (ii) fortalecer su vinculación con la sustancia económica, y (iii) crear un entorno fiscal donde prime la transparencia y la seguridad jurídica (OCDE, 2015, p.5). Ahora bien, este Plan de Acción se complementa más tarde con el **Paquete BEPS**, adoptado en la Cumbre de Brisbane en 2014, que incluye los informes finales de cada una de las acciones. Finalmente, el resultado definitivo queda plasmado en el **Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios** de octubre de 2015, que recoge el paquete completo de medidas.

Si bien el examen detallado del contenido de las acciones del proyecto no es objeto de este trabajo, es oportuno señalar los **cuatro conceptos clave en los que pueden condensarse sus acciones** (*vid.* N°9 del Anexo para obtener una descripción gráfica). El primero, “**coherencia**”, agrupa las acciones dirigidas a neutralizar los mecanismos híbridos, a reforzar la normativa relativa a las empresas vinculadas en el extranjero, y a limitar la deducción de intereses (Acciones 2, 3 y 4 respectivamente) (Grant & Mosquera, 2020, p.5). El segundo, “**sustancia**”, comprende las acciones dedicadas a abordar los regímenes fiscales preferenciales, la elusión artificiosa del estatuto de establecimiento permanente, a prevenir el abuso de los tratados de fiscalidad, y a asegurar que los resultados de los precios de transferencia estén en línea con la creación de valor (Acciones 5, 7, 6, y 8 a 10 respectivamente) (Grant & Mosquera, 2020, p.5). El tercero, “**transparencia**”, abarca el intercambio de información y de resoluciones, la evaluación

---

<sup>7</sup>Entiéndase por tales: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

y seguimiento del proyecto, la revelación de mecanismos de planificación fiscal agresiva, el examen de documentos sobre precios de transferencia y los mecanismos de resolución de controversias (Acciones 5, 11, 12, 13 y 14 respectivamente) (Grant & Mosquera, 2020, p.6). Finalmente, el cuarto, “**horizontalidad o análisis**”, comprende las medidas destinadas a abordar el fenómeno de la economía digital y a la adopción del instrumento multilateral (Grant & Mosquera, 2020, p.6)

Consciente de la dificultad de implementar todas las acciones al mismo tiempo y de manera armonizada, la OCDE, decidió calificar algunas de ellas como “**estándares mínimos**”, que se convertirían en medidas indispensables a adoptar por todos los países que decidieran adherirse al Proyecto BEPS. Estos estándares mínimos serían: la lucha contra la competencia fiscal perniciosa, los regímenes fiscales preferenciales, y el intercambio de información, la revisión de la documentación sobre precios de transferencia y los mecanismos de resolución de controversias (Acciones 5, 6, 13 y 14 respectivamente) (Grant & Mosquera, 2020, p.6) (*vid.* N°10 del Anexo).

A fin de implementar los estándares mínimos de la manera más amplia posible, la OCDE creó el **Marco Inclusivo sobre BEPS** en 2016. Esta plataforma se creó “para garantizar que los países y jurisdicciones interesados, incluidas las economías en desarrollo, pudieran participar en condiciones de igualdad en el desarrollo de estándares sobre cuestiones relacionadas con la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, revisando y fiscalizando al mismo tiempo la implementación del Proyecto BEPS” (OCDE, 2018, p.1). En la práctica, el Marco Inclusivo queda reducido a funciones de monitoreo para examinar la implantación de los estándares mínimos. Los países que forman parte de esta plataforma tienen calendarios fijados para la evaluación de su implementación de los estándares, y un resultado desfavorable de este examen puede tener consecuencias negativas para un Estado en cuestión (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.5).

En esta línea, en 2017, los representantes de la OCDE, el G20 y diversos países en desarrollo suscribieron el **Convenio contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios** (comúnmente conocido como Instrumento Multilateral), con miras a colmar las lagunas normativas presentes en los convenios fiscales internacionales (OCDE, 2017). Las medidas principales que introdujo el Convenio se referían a los

mecanismos híbridos, al abuso de los tratados, al concepto de establecimiento permanente y a los procedimientos de resolución de controversias (Acciones 2, 6, 7 y 14) (OCDE, 2017).

#### **5.4. Las lagunas del proyecto**

Partiendo de la base de que la fiscalidad internacional es un área con carácter multidisciplinar, para reflexionar sobre la eficacia del Proyecto BEPS, no podemos considerar sólo elementos jurídicos, sino que para comprender su naturaleza de manera satisfactoria utilizaremos el punto de vista de las Relaciones Internacionales. Asimismo, en lugar de entrar a analizar la multiplicidad de detalles técnico-jurídicos del Proyecto, esta obra opta por abordar de manera sintética los tres fallos de BEPS que considera sustanciales.

##### **5.4.1 Falta de legitimidad**

Como se anticipó en este mismo apartado, una de las motivaciones implícitas de la puesta en funcionamiento de este proyecto fue la consolidación de la OCDE como organización líder en fiscalidad internacional. No sólo no es lógico que 37 Estados marquen las líneas directrices de la política fiscal mundial, sino que lo que resulta más grave es que procedan a hacerlo bajo el mandato directivo del G20, un grupo que reúne el 85% del PIB mundial.

En efecto, emerge un conflicto de legitimidad en torno a las acciones de BEPS. En primer lugar, puesto que en el proceso de elaboración del propio Proyecto sólo participan los países de la OCDE y del G20. Por este motivo, resulta dudosa la legítima implementación de BEPS en otros Estados cuyas preocupaciones e intereses no han sido tenidos en cuenta. De ahí, que BEPS deje problemas sin resolver, que serán tratados en el último epígrafe de este punto.

En este sentido, autores como Mosquera, han analizado este conflicto de legitimidad, distinguiendo entre legitimidad de origen y legitimidad de resultados, ambas inexistentes en BEPS (Grant & Mosquera, 2020, p.10). De este modo, no puede decirse que exista legitimidad en origen puesto que los países en vías de desarrollo no han participado en el proceso de la toma de decisiones del proyecto, y además organizaciones mundiales como la ONU también han quedado completamente al margen de este proceso (Grant &

Mosquera, 2020, p.10). Seguidamente, la falta de legitimidad de resultados responde a la diferencia entre los intereses de los países desarrollados y subdesarrollados (Grant & Mosquera, 2020, p.11)<sup>8</sup>. Así, algunas cuestiones que afectan en gran medida a los segundos como la primacía del criterio de la renta mundial o tributación en el país de residencia quedan sin resolver.

Por último, el conflicto de legitimidad de BEPS se torna más espinoso si tenemos en cuenta la presión a la que quedan sometidos los Estados menos desarrollados para unirse al proyecto. En ocasiones a través de prácticas como puede ser la elaboración de “listas negras” de lugares calificados como paraísos fiscales, algunos países subdesarrollados pueden verse enormemente perjudicados. Así pues, si bien es legítimo denunciar prácticas tributarias abusivas, las listas negras pueden tener efectos desproporcionados. En algunas de ellas pueden apreciarse claras intenciones geopolíticas ya que se dejan fuera del listado a algunos países desarrollados que también participan en la facilitación de la evasión fiscal<sup>9</sup>. A raíz de acciones como la elaboración de listas negras, muchos países se ven obligados a unirse al Proyecto BEPS para dejar de ser considerados lugares de baja tributación<sup>10</sup>.

#### **5.4.2 Trasplante legal inadecuado**

Un problema de tipo legal del que adolece BEPS es aquel que lleva aparejado el trasplante legal que demanda un proyecto en una multitud de jurisdicciones.

En este sentido, teniendo en cuenta los intereses de los distintos grupos organizados en la creación y el mantenimiento de las normas legales, distinguimos dos grupos: los exportadores de normas (la OCDE y el G20), y los importadores de normas (el resto de países, y mayormente los países en desarrollo) (Grant & Mosquera, 2020, p. 7). Todo trasplante legal requiere no sólo adoptar una proposición legal, sino también una interpretación adecuada. En razón de lo anterior, debido a la interconexión y diversidad

---

<sup>8</sup> Esto puede observarse también en el hecho de que durante las consultas a países en desarrollo en el contexto del Marco Inclusivo, muchos de ellos han manifestado las enormes dificultades que enfrentan a la hora de implantar las acciones de BEPS. Tal ha sido el caso de los países caribeños (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.7).

<sup>9</sup>La lista negra elaborada por la Unión Europea en 2017 es un ejemplo de este fenómeno (Lips & Cobham, 2017).

<sup>10</sup> En relación con la anterior nota al pie, Mongolia se unió al Marco Inclusivo de BEPS justamente después de haber sido listado por la UE como jurisdicción “poco cooperativa” (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.24).

de prioridades y contextos que se dan entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado, no parece que las interpretaciones de la norma puedan llegar a ser uniformes fácilmente. De ahí que muchos países en desarrollo se hayan pronunciado al respecto, manifestando la dificultad que supone para ellos la implantación de los estándares mínimos. Algo que en último término se debe a su reducida capacidad fiscal.

En suma, podemos concluir que para que una norma sea adecuadamente trasplantada a un ordenamiento jurídico la jurisdicción importadora debe cumplir dos requisitos: adaptación de la misma a su ordenamiento y familiaridad con el sistema legal del que proviene la norma trasplantada (Grant & Mosquera, 2020, p.9). Dos condiciones que no concurren en el trasplante de BEPS.

### **5.4.3 Falta de alineación con los ODS**

Esta obra llega a través de su análisis a la conclusión de que el Proyecto BEPS no tiene en consideración los intereses de los países subdesarrollados, ya que deja sin resolver impedimentos a la creación de capacidad fiscal como es la competencia fiscal nociva y la primacía del criterio de la renta mundial (presente en los modelos de convenio de la OCDE). Más aún, no parece que BEPS, según los datos presentados a lo largo de esta obra, haya aumentado la capacidad de recaudación de los países menos avanzados, a contrario, parece ser que la mina.

Las acciones de BEPS se fundan en los modelos de convenio de la OCDE, y, en razón de ello, reflejan las preferencias normativas de las economías más avanzadas. De este modo, no se aborda la competencia fiscal nociva que reduce drásticamente la recaudación en los lugares con menos recursos. Y ello, entre otras cosas, porque muchas veces esta competición emerge de las normas dirigidas a repatriar los ingresos de los Estados fuente a los Estados de residencia (en su mayoría economías desarrolladas exportadoras de capital).

A ojos de la autora de este texto, la asistencia que prestan los países del primer mundo a aquellos en vías de desarrollo para poder implantar las acciones de BEPS en sus sistemas fiscales, diluye su responsabilidad sobre el impacto dañino de algunas de sus normas en estas economías más débiles.

La evasión fiscal es una cuestión que afecta tanto a los Estados desarrollados como a aquellos menos desarrollados. Sin embargo, quizá el tratamiento de la cuestión por todos ellos no debe de ser único, debido fundamentalmente a los diferentes contextos sociales, políticos y económicos que presentan unos y otros. Primero deben tenerse en cuenta las preferencias y circunstancias de los países subdesarrollados, y después elaborar un plan que verdaderamente les permita estimular su capacidad fiscal. En palabras de Montesquieu, “las leyes han de ser tan adecuadas al pueblo para quien se dictan que sólo por muy rara casualidad las de una nación convendrán a otra” (Montesquieu, 1748).

## **6. El rol de los países desarrollados**

Ante las notorias deficiencias del Proyecto BEPS, uno puede llegar a hacerse la pregunta relativa a qué medidas pueden tomar las economías desarrolladas por su parte para promover la creación de capacidad fiscal en los países subdesarrollados, y como última consecuencia su desarrollo. Si bien en una primera aproximación, el primer mundo podría mostrarse reticente a asegurar el pago de impuestos de sus empresas multinacionales en países pobres, por otro lado, lo contrario no resultaría coherente con el compromiso adoptado por los primeros en el marco de la OCDE. Menos aún, con arreglo a los Objetivos de la Agenda de 2030.

Así pues, en la presente sección se exponen brevemente una serie de medidas no del todo extrínsecas a la imprescindible reforma fiscal internacional que demanda nuestro tiempo presente para la consecución de los ODS. Más aún, se utilizarán los Países Bajos como caso de estudio, ya que a juicio de quien escribe estas líneas el país presenta una serie de normas en su ordenamiento jurídico fiscal que ofrecen la posibilidad de crear capacidad fiscal en lugares del tercer mundo.

### **6.1. Apoyar el papel de las Naciones Unidas como institución que marque el camino de la reforma fiscal**

Un paso fundamental que deben tomar los países desarrollados a corto plazo es apoyar la creación de un órgano de carácter supranacional dedicado a la cooperación fiscal en el seno de las Naciones Unidas.

Tal y como se expuso en apartados anteriores, no resulta adecuado, y desde luego no persigue la equidad, el hecho de que una organización compuesta por 37 países, como es la OCDE, decida sobre los estándares de política fiscal internacional a seguir por el resto del mundo. A contrario, resultaría más legítimo que un ente que da voz a 193 países decidiera sobre esta cuestión. Y ello, a la vista de que, aunque el Marco Inclusivo de BEPS acoge a más naciones que la OCDE o que el G20, es más un mecanismo enfocado a la evaluación y puesta en funcionamiento de los estándares mínimos de BEPS y no un foro de discusión.

Esta obra comparte la visión presentada por la Profesora Mosquera, que mira por la creación de un comité tributario mejorado en la ONU, realmente consciente de las necesidades fiscales de los países subdesarrollados (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.31). En particular, Mosquera propone la elevación del actual Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación a la categoría de órgano y foro intergubernamental capaz de propugnar un debate político significativo (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.31).

Con todo, es responsabilidad tanto de las economías más avanzadas como de los países en desarrollo respaldar el papel de la ONU en este ámbito. Resulta especialmente preocupante a mi juicio el hecho de que en la Conferencia de Financiación para el Desarrollo celebrada en Adís Abeba en 2015 se rechazara esta propuesta, traída a colación por asociaciones en representación de la sociedad civil, países subdesarrollados y algunas economías del primer mundo como Países Bajos (AGNU, 2015, parr. 28 y 29). Verdaderamente, la problemática fundamental reside en que muchos países prósperos permanecen a favor de que la OCDE continúe siendo la organización internacional líder en el ámbito de la cooperación fiscal internacional. Esto último desemboca en la exclusión de los intereses de los países subdesarrollados en el debate, así como en la falta de tratamiento de problemas, hoy ínsitos al sistema, como son el desequilibrio en el reparto de derechos fiscales entre los países de origen o fuente y aquellos de residencia, así como la competencia fiscal.

Finalmente, es probable que la actualización institucional que se realice lleve aparejado un fortalecimiento simultáneo de la Oficina de Financiación para el Desarrollo del

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), que podría servir como una secretaría para el nuevo comité que se cree (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.31).

## **6.2. Revisar las normas fiscales nacionales y de los tratados internacionales**

Resulta imperativo que los países más avanzados estén dispuestos a reexaminar su legislación y tratados sobre fiscalidad, a fin de determinar si estos instrumentos están obstaculizando injustamente la recaudación de impuestos en otros lugares menos favorecidos.

En este sentido, tanto el FMI como la OCDE y la ONU se pronunciaron al respecto en un informe en 2011 titulado “Apoyo al Desarrollo de Sistemas Fiscales Más Eficaces” (*Supporting the Development of More Effective Tax Systems*), que invitaba a los miembros del G20 a verificar si sus normas fiscales nacionales causaban efectos derrame que deteriorasen la capacidad fiscal de las economías en desarrollo (IMF, OCDE, UN & World Bank, 2011, p.27-28). Estas instituciones recomendaban que si se observaba un perjuicio causado por una norma fiscal, ésta fuera modificada, y, que el análisis efectuado fuera publicado para que otros países desarrollados pudieran tomar medidas similares (ActionAid, 2015, p.24).

A este respecto, los Países Bajos acordaron el 2013 la revisión de sus tratados sobre fiscalidad con 23 países en vías de desarrollo, en respuesta a las críticas recibidas por parte de la sociedad civil acerca la utilización de estos tratados en relación con el régimen holandés de baja tributación para *holdings*, que lograba disminuir las cargas fiscales a pagar en estos países (ActionAid, 2015, p.24). Básicamente, lo que trata de prevenirse en este sentido es el *treaty-shopping*.



### **6.3. Diseñar normas coherentes sobre sociedades extranjeras controladas**<sup>11</sup>

El objetivo principal de estas normas es desincentivar el traslado de beneficios a lugares con regímenes de nula o escasa tributación, ya que se permite la imposición de tributos sobre estos beneficios en el lugar de residencia de la compañía igualmente (*vid.* Nota al pie N°11).

Si bien puede parecer algo relativamente sencillo y que ya se practica en muchos países desarrollados, lamentablemente no todos los integrantes de la OCDE imponen normas sobre sociedades extranjeras controladas (en lo sucesivo, SEC). Por ejemplo, el Reino Unido debilitó sus normas sobre SEC deliberadamente en el año 2012 (ActionAid, 2015, p.24). Según el comité parlamentario sobre desarrollo, el ministro responsable no negaba que existiera un costo para los países subdesarrollados en relación con la laxitud de dichas normas, sin embargo, recalcó que el objetivo de las normas sobre SEC era proteger los impuestos del país y no aquellos de los países subdesarrollados (ActionAid, 2015, p.24).

En resumen, una legislación sobre SEC fortalecida y coherente debería dirigirse a disuadir la evasión de impuestos y a ayudar a respaldar los esfuerzos de los países en desarrollo por aumentar su movilización de recursos internos. Tanto los países desarrollados como las economías en desarrollo deberían reexaminar la efectividad de sus normas sobre SEC, endureciéndolas si es necesario. De esta forma, cuantos más países impongan este tipo de medidas, mayor será la protección de la que gozarán las bases imponibles de todos ellos.

### **6.4. Requerir a las empresas multinacionales para que publiquen informes sobre sus activos y operaciones en cada Estado**

Otra medida de especial trascendencia que ayudaría a crear capacidad fiscal en los países en vías de desarrollo sería exigir a las empresas multinacionales que hicieran públicos los

---

<sup>11</sup>Las normas sobre empresas extranjeras controladas o *controlled foreign companies (CFC)* establecen habitualmente que los beneficios de estas compañías “puedan imputarse a sus accionistas nacionales (generalmente pertenecientes a una entidad matriz) y ser gravados de forma inmediata conforme al régimen fiscal aplicable en ese Estado, mientras que normalmente la empresa matriz tributaría por los beneficios de su filial extranjera únicamente en el momento de distribución de los dividendos” (Comisión Europea, 2008). Con carácter general, estas normas se dirigen a “evitar que las empresas residentes evadan impuestos en su propio país desviando sus ingresos hacia filiales situadas en países con niveles de tributación inferiores” (Comisión Europea, 2008).

datos sobre sus ventas, beneficios impuestos, y otros datos clave de carácter económico (ActionAid, 2015, p.24). Ello es así en tanto que dicha información haría mucho más fácil la tarea de observar dónde existen desequilibrios importantes entre los lugares donde las empresas registran sus ganancias y pagan impuestos, y donde llevan a cabo su actividad sustancial.

El Proyecto BEPS opta por una medida similar, cercana al modelo propuesto por la Red de Justicia Fiscal (*Tax Justice Network*), sin embargo, no parece del todo efectiva ya que los informes no serían públicos y difícilmente estarían al alcance de muchos países subdesarrollados (ActionAid, 2015, p. 19). El argumento a favor de hacer esta información pública es que, además de las autoridades tributarias de cada país, otros agentes de la sociedad civil como son los medios de comunicación podrían tener acceso a los informes, y actuar como un mecanismo de rendición de cuentas (al menos en términos de *soft law*). En efecto, un estudio llevado a cabo por PwC para la Comisión Europea afirmó que la publicación de este tipo de informes por parte de las instituciones financieras europeas era proclive a mejorar la confianza de la población en el sector; y ello sin llevar aparejadas consecuencias negativas como un impacto en la competitividad, la inversión o la disponibilidad del crédito (PwC, 2014, p.9).

Personalmente, opino que el enfoque de la OCDE basado en la confidencialidad de los informes y el intercambio de información entre autoridades tributarias no es suficiente en lo que respecta a los países menos desarrollados, ya que muchas veces cuentan con administraciones corruptas.

### **6.5. Países Bajos como caso de estudio**

A continuación, se utilizará el sistema fiscal de los Países Bajos como caso de estudio, ya que se posiciona como un país desarrollado cuyas estructuras fiscales favorecen la inversión y la recaudación de impuestos en países en vías de desarrollo. Nótese que el análisis realizado en el presente apartado se encuentra alejado de aquél que pudiera efectuar un experto en Derecho Fiscal, ya que la intención que prima es el señalamiento de aquellas estructuras que favorecen la creación de capacidad fiscal y la inversión en los países menos avanzados de forma simplificada.

Los Países Bajos, además de ser un país miembro de la OCDE y de la Unión Europea (UE), aunque no del G20, posee un sistema fiscal cuyas características resultan atractivas para los inversores. Entre otras, resultan especialmente llamativas: su amplia red de tratados fiscales, la ausencia de retención de impuestos en origen sobre los pagos salientes de intereses y cánones y la exención en ciertas participaciones (Mosquera Valderrama, 2018, p.2). Además, el sistema fiscal holandés no impide que los países subdesarrollados pongan en práctica un régimen fiscal destinado a atraer la inversión extranjera directa por parte de empresas holandesas, siempre que la sociedad lleve a cabo de manera efectiva su actividad empresarial.

En primer lugar, si bien en Holanda opera el **criterio de la renta mundial** o global en el ámbito del **impuesto sobre la renta de las sociedades, las ganancias y pérdidas extranjeras de las empresas residentes pueden excluirse de la base imponible de este impuesto si se cumplen ciertas condiciones** (Luja, 2017, p.227). De esta manera, podrán quedar exentas las ganancias o las pérdidas provenientes de un establecimiento permanente en un Estado extranjero, o aquellas con origen en bienes inmuebles sitios en dicho Estado, siempre y cuando exista un **tratado internacional** que así lo prevea (Luja, 2017, p.227). **En caso no existir un tratado**, seguirán siendo excluibles: aquellas pérdidas o ganancias provenientes de un establecimiento permanente, aquellas con origen en bienes inmuebles sitios en el Estado extranjero en cuestión, y los ingresos procedentes de las participaciones en empresas que desempeñen su actividad económica de manera efectiva en el otro Estado, a excepción de las inversiones de cartera (Luja, 2017, p.227).

Las exenciones anteriores permiten que el Estado fuente o de origen de estas pérdidas y ganancias recaude impuestos sobre las mismas, ya que la fijación de la base imponible y del tipo de gravamen recae sobre el ámbito de su soberanía.

En segundo lugar, en Holanda existe desde 1893 una exención conocida como “**exención de participación**” (Luja, 2017, p.228). La actual exención de participación se aplica a “los dividendos y las ganancias de capital derivados de participaciones de al menos el 5%, siempre y cuando: (i) la filial no se mantenga como una mera inversión de cartera; (ii) la filial esté sujeta a un tipo impositivo efectivo razonable basado en los principios fiscales holandeses (“sujeto a prueba de impuestos”); o (iii) menos del 50% de los activos de la filial consistan en activos “pasivos”, basados en el valor justo de mercado de los

activos (“prueba de activos”))” (Deloitte, 2019). Más aún, si la exención de la participación no resultara aplicable, se puede obtener un crédito fiscal por el impuesto subyacente (Deloitte, 2019).

De la misma manera que las exenciones abordadas al principio en relación con la existencia o no de un tratado, las rentas exentas pueden sujetarse a impuestos en el Estado de origen, generando allí ingresos públicos.

Resulta particularmente relevante el **plan de crédito fiscal unilateral para los dividendos, las regalías y los intereses de los países en desarrollo**. En este sentido, si el distribuidor del dividendo o el obligado por el interés o la regalía tiene su sede en un país en desarrollo, se otorgará un crédito fiscal en relación con el impuesto sobre la renta de las sociedades holandesas (Luja, 2017, p.230). La cuantía de este crédito será la menor entre: “ (i) el impuesto recaudado en el país en desarrollo con un máximo del 15% en el caso de los dividendos, (ii) los dividendos/intereses/regalías recibidos menos los gastos conexos, multiplicados por el tipo de gravamen del 25% (el tipo general del impuesto sobre la renta de las sociedades en los Países Bajos), o (iii) el total del impuesto sobre la renta de las sociedades adeudado en los Países Bajos en un año determinado” (Luja, 2017, p.230).

**El plan de crédito fiscal unilateral se reproduce de la misma manera en la regulación del impuesto sobre la renta de las personas físicas.** Así pues, en ausencia de un tratado fiscal, se concede un crédito fiscal unilateral a los sujetos pasivos de este impuesto que reciban dividendos, intereses o regalías provenientes de países en desarrollo. En este caso, “la cuantía máxima del crédito será la menor de entre: (i) el impuesto recaudado en el país en desarrollo, con un máximo del 15%, (ii) una prorrata del impuesto sobre la renta neerlandesa debido con respecto a los dividendos/intereses/regalías recibidos menos los costos relacionados, o (iii) el total del impuesto sobre la renta personal debido en los Países Bajos en un año determinado” (Luja, 2017, p.233).

Otra iniciativa destacable es la **creación de entidades con fines especiales o *special purpose entities* (SPEs)**. Se trata de entidades dirigidas a desviar las inversiones hacia países en desarrollo, debido en parte al derecho que recogen los tratados muchas veces,

que otorga reducciones de los impuestos en origen (Luja, 2017, p.236). Sin embargo, debe aclararse que en este caso estas corporaciones han propugnado prácticas contrarias.

Según un estudio realizado en 2013 por el Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, los países en desarrollo pierden unos 500 millones de euros al año en impuestos en origen sobre dividendos e intereses, que son transmitidos a sociedades matrices de terceros países y canalizados a través de estas entidades en Países Bajos (Weyzig, 2013, p.68). Más aún, y lo que resulta más preocupante a ojos de quien escribe, es que parece que estas empresas están siendo utilizadas por sociedades extranjeras para canalizar sus beneficios y evadir impuestos. En esta línea, un informe de la revista *International Tax and Public Finance* estima que el total de inversión extranjera directa (IED) redirigida a los países subdesarrollados a través de SPEs holandesas asciende a 72.000 millones de euros, de los cuales 53.000 millones se destinan a países que han firmado un tratado fiscal con Holanda (Weyzig, 2012, pp. 910-937). Asombrosamente, de las cantidades descritas solo 1.000 millones de euros provenían de compañías residentes en Holanda (Weyzig, 2012, pp. 910-937).

A la vista de lo anterior, en 2014 el gobierno holandés se dirigió a 23 países subdesarrollados para remediar cualquier desventaja involuntaria producida por el conocido *treaty-shopping*. Las autoridades neerlandesas han propuesto como remedio la inclusión de disposiciones contra la evasión fiscal en los tratados fiscales existentes (Luja, 2017, p.237).

Finalmente, desde la puesta en funcionamiento del Proyecto BEPS en 2015, Holanda ha participado en **otras iniciativas** dirigidas a crear capacidad fiscal en los países subdesarrollados. Un ejemplo de ello es su participación en la “Herramienta de Evaluación Diagnóstica de la Administración Tributaria” (*Tax Administration Diagnostic Assessment Tool*), diseñada para “proporcionar una evaluación objetiva de la “salud” de los componentes clave del sistema de la administración tributaria de un país” (“TADAT”, n.d.). Además, este marco se centra en nueve áreas principales de resultado de actuación (*performance outcome areas* o POAs) que abarcan la mayor parte de las funciones, procesos e instituciones propias de la administración tributaria de un Estado (“TADAT”, n.d.). Cabe resaltar, que Holanda fue de los países desarrollados que propuso en la

Conferencia de Financiación para el Desarrollo de Adís Abeba elevar la categoría del Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación a la de un órgano intergubernamental o, al menos, fortalecer el Comité en relación con el papel de la OCDE en la cooperación en materia de tributación (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.11).

En conclusión, Holanda contiene en su régimen fiscal nacional una serie de mecanismos que pueden promover la recaudación de impuestos en otros países menos desarrollados que actúen como Estados “fuente”. Además, como miembro de la OCDE y parte del Proyecto BEPS colabora con la consecución de los objetivos del Marco Inclusivo del Proyecto. No obstante, en los últimos años, se han implantado otras medidas en aras de cumplir con las acciones de BEPS que no parecen del todo adecuadas. Así, por ejemplo la transposición de las Directivas Anti-Abuso (ATAD 1 y ATAD 2, *Anti Tax Avoidance Directives*) puede dar lugar a situaciones de competición fiscal en el caso de que ciertos Estados decidan introducir los requerimientos mínimos que marcan, y otros vayan más allá, como ha sucedido en el caso de Holanda<sup>12</sup>.

## **7. Creación de capacidad fiscal en países en desarrollo a través de la cooperación fiscal internacional**

En consonancia con el análisis llevado a cabo en esta obra, no parece que la respuesta para lograr una vinculación entre los ODS y la fiscalidad internacional sea el Proyecto BEPS. Para que los países en desarrollo puedan movilizar sus recursos internos, es preciso crear capacidad fiscal en los mismos. Así pues, resulta preciso modificar los criterios vigentes en las normas sobre fiscalidad internacional para poder alcanzar un reparto más equitativo de los derechos tributarios entre países. Y más aún, procede poner en práctica estrategias de cooperación fiscal internacional más inclusivas.

De este modo, el presente apartado está dedicado a exponer algunas iniciativas recientes, que, desde un punto de vista personal, logran alinear los ODS con la fiscalidad

---

<sup>12</sup>En general, los Países Bajos siguen las disposiciones del ATAD 1, pero con respecto a la regla de deducción por interés general (Acción 4 de BEPS), el gobierno holandés ha decidido: (i) no incluir una exención de grupo de empresas, (ii) bajar el umbral de intereses netos deducibles en todo caso de 3 millones de euros a 1 millón de euros, y (iii) no aplicar las reglas de antigüedad a los préstamos existentes. (Mosquera Valderrama, 2018, p.15).

internacional, ya que buscan estimular la capacidad fiscal en las regiones menos favorecidas del mundo.

### **7.1. La iniciativa fiscal de Adís Abeba**

Uno de los foros principales en los que se abordado la cuestión sobre la relación entre fiscalidad y desarrollo ha sido la Conferencia sobre Financiación del Desarrollo celebrada en Adís Abeba en 2015. El documento final, conocido comúnmente como “Agenda de Acción de Adís Abeba” pone de relieve la urgencia de trabajar en la movilización de recursos internos en los países en desarrollo, y de modernizar sus sistemas fiscales (ONU, 2015). Puesto que este texto precede a la Agenda 2030 aprobada ese mismo año, cabe pensar que el ODS N°17 basa su meta primera en este acuerdo (*vid.* en este sentido la nota a pie de página N°5).

En el ámbito de la cooperación fiscal internacional, la gran aportación de la Conferencia de Adís Abeba fue subrayar la necesidad de crear una alianza global revitalizada, que acogiera los intereses de todos los Estados (en especial aquellos de los menos desarrollados) (ONU, 2015). A este respecto, los países desarrollados se comprometieron a duplicar los recursos de cooperación técnica con miras a promover la movilización de recursos internos en lugares menos desarrollados. En consecuencia, se creó la iniciativa fiscal de Adís Abeba o AIT (*Addis Tax Initiative*).

La Plataforma se funda en 2015 por los gobiernos de Alemania, Estados Unidos, los Países Bajos, y el Reino Unido, durante el transcurso de la Conferencia comentada ("About | ATI", n.d). Se define como “una asociación multilateral que tiene por objeto la mejora de la movilización de los recursos internos en los países asociados” ("About | ATI", n.d). Comprometerse con esta iniciativa implica fomentar los esfuerzos de los países miembros por aumentar su dependencia de sus propios ingresos nacionales para financiar sus respectivos programas de desarrollo y cumplir con los ODS ("About | ATI", n.d).

La secretaría de la organización la forma el Pacto Fiscal Internacional (*International Tax Compact* o ITC, por sus siglas en inglés), y todas las actividades que se llevan a cabo están supervisadas por un Comité Directivo ("FAQs | ATI", n.d). Lo que resulta

paradigmático es que este Comité lo componen tanto países subdesarrollados como desarrollados (denominados por la AIT como representantes de los asociados para el desarrollo y países asociados respectivamente), en pie de igualdad, ya que hay seis integrantes, tres por cada grupo de países. Así, el actual Comité Directivo está compuesto por los representantes de: Afganistán, la Comisión Europea, Italia, Senegal, Tanzania y Reino Unido ("Governing Structure | ATI", n.d). El mandato directivo de estos representantes tiene una duración de un año, y sólo es renovable una vez ("Governing Structure | ATI", n.d).

La ATI reúne a más de 44 países y 16 organizaciones de apoyo que se han comprometido a cumplir los siguientes compromisos:

- 1) Duplicar colectivamente la cooperación técnica para el desarrollo con el fin de movilizar los recursos internos de las jurisdicciones comprometidas para el año 2020 ("FAQs | ATI", n.d).
- 2) Comprometerse a aumentar la movilización de recursos internos, entendida ésta como requisito clave para lograr el alcance de los ODS y estimular el desarrollo inclusivo ("FAQs | ATI", n.d). Sus miembros se comprometen a trabajar juntos para abordar las complejas cuestiones que plantea la fiscalidad internacional.
- 3) Buscar la coherencia de las políticas para el desarrollo ("FAQs | ATI", n.d).

Esta iniciativa brinda a sus miembros la oportunidad de colaborar entre ellos y les otorga una plataforma que permite coordinar las necesidades existentes con los recursos disponibles. En concreto: pone a disposición de los mismos una base de datos sobre movilización de recursos internos, publica regularmente informes sobre el progreso alcanzado en el cumplimiento de los compromisos, realiza investigaciones sobre la cuestión y organiza conferencias ("FAQs | ATI", n.d). De esta manera, los integrantes de la iniciativa pueden identificar nuevas áreas potenciales para movilizar sus recursos internos y examinar sus logros y deficiencias.

En cuanto a la financiación de este proyecto, ésta depende de los países desarrollados participantes y de las organizaciones de apoyo.



En conclusión, de lo anterior se infiere que AIT proporciona un marco mucho más inclusivo que otras iniciativas de cooperación fiscal internacional como BEPS. Y ello, puesto que realmente sus miembros tienen la oportunidad de participar en pie de igualdad e incluso de formar parte del órgano directivo. Además, AIT está abierta a todos los países siempre y cuando: (i) proporcionen asistencia al desarrollo para promover la movilización de recursos internos en los países asociados, (ii) estén interesados en recibir asistencia técnica para poder fomentar la movilización de recursos internos en su territorio, y (iii) asuman los compromisos de AIT ("FAQs | ATI", n.d). No obstante, lo más importante es que esta plataforma está completamente alineada con la consecución de los ODS, y busca crear capacidad fiscal en los Estados antes que nada.

## **7.2. Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria**

En 2016 se crea la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria, cuyo mandato puede resumirse en: “formalizar debates periódicos entre el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y la ONU sobre diseño y aplicación de normas relativas a cuestiones internacionales de tributación; proporcionar directrices elaboradas de manera conjunta e intercambiar información sobre actividades operativas y relacionadas con el conocimiento” (Obenland, 2016, p.8).

Esta plataforma nace en el contexto temporal de la implementación de BEPS, y trata de ayudar a los países que la integran a movilizar de manera efectiva sus recursos domésticos, en aras de cumplir con el papel que desempeñan los impuestos en la consecución de los ODS (Banco Mundial, 2018).

De entre las tareas que lleva a cabo, destaca en primer lugar, el **fortalecimiento de la cooperación internacional en materia tributaria** (Banco Mundial, 2018). En relación a este aspecto, la Plataforma aparece como idónea para conjugar la elaboración de normas, la creación de capacidades y la asistencia técnica en la esfera tributaria internacional (Banco Mundial, 2018). Así pues, los países en desarrollo obtienen asistencia a través de las guías prácticas elaboradas por la Plataforma, a la vez que ésta les ayuda a articular sus puntos de vista sobre los problemas contemporáneos en tributación internacional para después ponerlos en los foros globales (Banco Mundial, 2018).

La segunda labor a destacar de la Plataforma, es la **creación de instituciones mediante estrategias para la generación de ingresos a medio plazo** (Banco Mundial, 2018). Estas estrategias tienen su origen en el informe de 2016 de la Plataforma “*Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries*” (Aumento de la Eficacia del Apoyo Externo en la Creación de Capacidad Fiscal en los Países en Desarrollo). Se encuentran dirigidas a “facilitar un proceso impulsado por los propios países para desarrollar planes plurianuales, holísticos y realistas que sirvan para emprender reformas políticas, jurídicas y administrativas en materia fiscal que sean coherentes con los objetivos de desarrollo de cada país” (Banco Mundial, 2018).

Estas estrategias operan como hojas de ruta para una reforma del sistema fiscal, y tienen una duración de entre cuatro y seis años (Platform for Collaboration on tax, 2017). Tratan en última instancia de instaurar un sistema fiscal capaz de movilizar los recursos domésticos de un país para financiar sus necesidades de gasto público, a la vez que se asegura la sostenibilidad macroeconómica y se examinan los incentivos apropiados para el desarrollo económico y social (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.27). Asimismo, se examinan la política fiscal vigente, los órganos tributarios y el marco jurídico fiscal nacional, todo en un esfuerzo por vincular la recaudación a los ODS.

Lo interesante de las estrategias para la generación de ingresos a medio plazo es que dan voz a los países en desarrollo participantes para poder expresar sus prioridades y así lograr que se identifiquen con el apoyo que reciben por parte de la comunidad internacional. Su valor añadido con respecto a las medidas de BEPS es que, por un lado, las evaluaciones son específicas de cada país, y además, diferencian entre los enfoques de capacidad necesarios para países de ingresos bajos y de ingresos medio-bajos (Mosquera Valderrama et al., 2018, p.28)

Finalmente, la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria tiene especialmente en cuenta las **alianzas** objeto del ODS N°17 y el compromiso de las partes interesadas. En este sentido, actúa como una suerte de alianza necesaria para lograr la movilización de recursos domésticos en todos los países del mundo, analizando las necesidades específicas de cada lugar. Adicionalmente, debe resaltarse que el éxito de la Plataforma depende de su capacidad para fomentar alianzas más amplias que incluyan a los

gobiernos, las organizaciones tributarias regionales, la sociedad civil y el sector empresarial (Banco Mundial, 2018).

## **8. Conclusiones**

Volviendo a la pregunta de Kaldor señalada en la introducción del trabajo sobre si aprenderán los países en desarrollo a imponer impuestos, la respuesta que defiende esta obra es que lo lograrán mediante estrategias de cooperación fiscal que estimulen su capacidad fiscal. Esto es, la capacidad de los Estados de obtener ingresos públicos mediante la imposición de tributos sobre la población, a fin de satisfacer una serie de necesidades colectivas.

Tal y como se ha ido analizando, los países menos desarrollados recaudan menos impuestos porque el marco normativo de fiscalidad internacional vigente no tiene en cuenta sus intereses y particularidades. El criterio de la renta mundial disminuye la recaudación que pudieran obtener en origen, por ello se ven obligados a hacer uso de numerosos incentivos fiscales y a bajar sus tipos impositivos, embaucándose finalmente en una competición fiscal. El Proyecto BEPS, cuya finalidad era poner fin a las prácticas de erosión de la base imponible y traslado de beneficios deja sin resolver las cuestiones anteriores, que descansan en el reparto desigual de los derechos tributarios a nivel mundial.

En atención a lo expuesto, cabe pensar que el Proyecto BEPS se formuló sin tener en cuenta la persecución de los ODS de la Agenda 2030. A estos efectos, ya no es suficiente con aumentar la ayuda oficial al desarrollo como se planteó con los ODM, si no que es precisa la movilización de recursos domésticos en todo el mundo para poder financiar el desarrollo. En concreto tanto el Banco Mundial como el FMI prevén que la financiación al desarrollo debe aumentar exponencialmente para poder lograr los compromisos de la Agenda 2030.

Esta obra defiende que procede la creación de capacidad fiscal en los lugares menos favorecidos del mundo por tres razones: por la necesidad de financiación al desarrollo, por la necesidad de invertir en gasto público social y por motivos de gobernanza. En este sentido, si bien los argumentos sobre financiación al desarrollo se encuentran

inmediatamente expuestos, el gasto público social es imprescindible para financiar derechos básicos como la sanidad o la educación. Además, cuanto más dependa un Estado de los ingresos públicos obtenidos a través de impuestos, más interés tendrá en poner a disposición de sus ciudadanos servicios públicos de calidad, y más dispuestos estarán estos últimos a pagar los impuestos que les correspondan. No obstante, es importante señalar que toda reforma fiscal eficaz debe estar precedida de un cambio político, que instaure las motivaciones necesarias para llevarla a cabo.

Los países desarrollados deben ser conscientes de su responsabilidad en la creación de capacidad fiscal en otras regiones menos avanzadas, ya que la falta de recursos tributarios en muchos de estos lugares se debe a las normas creadas por ellos en el marco de organizaciones como la Sociedad de Naciones o la OCDE. Por ello, esta obra propone que las economías más potentes apoyen el papel de la ONU como órgano que lidere la política fiscal internacional, la revisión de sus normas y tratados para crear estructuras que favorezcan la recaudación en países importadores de capital, el diseño de normas coherentes sobre sociedades extranjeras controladas, y el requerimiento a sus multinacionales para que hagan públicos sus datos.

Actualmente, parece que se está gestando una reforma fiscal internacional en torno al impuestos sociedades, propugnada por el Marco Inclusivo de BEPS de manera oficial en su programa de trabajo de 2019, aunque muy solicitada desde antes por organizaciones de la sociedad civil, así como por grupos de países subdesarrollados como el G24. Al tiempo de escribir estas líneas no pueden conocerse con exactitud cual será el desenlace final de estas negociaciones, sin embargo, esta obra aboga por ligar la reforma a la implementación de nuevas estrategias de cooperación fiscal internacional que fomenten la inclusión. La opinión de este trabajo es que estrategias como la Iniciativa Fiscal de Adís Abeba o la Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria resultan prometedoras de cara a la consecución de los ODS.

## 9. Bibliografía

- *About | ATI*. Addistaxinitiative.net. (2020).

Disponible en: <https://www.addistaxinitiative.net/about>.

- ActionAid. (2013). *A level playing field? The need for non-G20 participation in the BEPS process*. ActionAid.

Disponible en: [https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/beps\\_level\\_playing\\_field\\_.pdf](https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/publications/beps_level_playing_field_.pdf)

- ActionAid. (2015). *Levelling up: Ensuring a fairer share of corporate tax for developing countries*.

Disponible en: <https://www.eurodad.org/files/pdf/559f8232afb76.pdf>

- Banco Mundial (2018). *Plataforma de Colaboración en Materia Tributaria Primera Conferencia Mundial sobre Fiscalidad y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. World Bank.

Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/statement/2018/02/16/platform-for-collaboration-on-tax-first-global-conference-on-taxation-and-sdgs>.

- Besley, T., & Persson, T. (2013). *Taxation and development*. Centre for Economic Policy Research (Great Britain).

Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/economics/Assets/Documents/personal-pages/tim-besley/working-papers/taxation-and-development.pdf>

- Bird, R, M. (2010). *Taxation and development* Economic premise ; no. 34. Washington, DC: World Bank.

Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/757771468339579952/Taxation-and-development>

- CEF. (2017). *La doble imposición internacional: definición, convenios para evitarla y con qué países tiene firmados convenios España | Fiscal Impuestos*. fiscal-impuestos.com.

Disponible en: <https://www.fiscal-impuestos.com/doble-imposicion-internacional-definicion-convenios-evitarla-paises-tiene-firmados-convenios-espana.html>.

- Centre for Tax and Policy Administration. (2006). *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: 2006 update on progress on member countries*. OCDE.

Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/harmful/37446434.pdf>

- Clements, B., Mooji, R., Gupta, S., & Keen, M. (2015). *Inequality and Fiscal Policy*. USA: International Monetary Fund. doi: <https://doi.org/10.5089/9781513567754.071>
- Comisión Europea. (2008). *Impuesto de sociedades: la Comisión solicita a España la modificación de ciertas normas contra las prácticas abusivas que considera discriminatorias*.

Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_08\\_342](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_08_342)

- Deloitte. (2019). *International Tax Netherlands Highlights 2019*.

Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-netherlandshighlights-2019.pdf>

- *De los ODM a los ODS*. Sustainable Development Goals Fund.

Disponible en: <https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>.

- Dyreng, S., Hanlon, M., Maydew, E., & Thornock, J. (2014). Changes in Corporate Effective Tax Rates Over the Past Twenty-Five Years. *SSRN Electronic Journal*. doi: 10.2139/ssrn.2521497
- *FAQs | ATI*. Addistaxinitiative.net. (2020).

Disponible en: <https://www.addistaxinitiative.net/faqs>.

- General Assembly resolution 69/313, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda)*, (27 July 2015).

Disponible en: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_69\\_313.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_69_313.pdf)

- Genschel, P., & Rixen, T. (2014). Settling and Unsettling the Transnational Legal Order of International Taxation. *Transnational Legal Orders*, 154-184. <https://doi.org/10.1017/cbo9781107707092.006>
- González, M. (2011). Antonio Flores de Lemus (1876-1941): Un economista al servicio del Estado. *Extoikos*, (3), 97-100.
- *Governing Structure | ATI*. Addistaxinitiative.net. (2020).

Disponible en: <https://www.addistaxinitiative.net/governing-structure>.

- Grant, A., Mosquera, I., (2020), Análisis del Contexto y Fiscalidad Internacional: El Trasplante de los Estándares Mínimos del Proyecto BEPS Dentro y Fuera de la OCDE. En *Tributación internacional. Fiscalidad en las inversiones transfronterizas*, Aranzadi (Ed).

Disponible en: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/87269>

- Grinberg, I. (2015). Breaking BEPS: The New International Tax Diplomacy. *SSRN Electronic Journal*. doi: 10.2139/ssrn.2652894
- ICRICT. (2019). *International Corporate Tax Reform: Towards a fair and comprehensive solution*.

Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5d979e6dc5f7cb7b66842c49/1570217588721/ICRICT-INTERNATIONAL+CORPORATE+TAX+REFORM.pdf>

- IDB. (2010). The Age of Productivity. *Ideas For Development In The Americas*, 21.

Disponible en: [https://issuu.com/idb\\_publications/docs/majonews\\_en\\_79999](https://issuu.com/idb_publications/docs/majonews_en_79999).

- IMF, OCDE, UN & World Bank. (2011). *Supporting the Development of More Effective Tax Systems: A report to the G-20 development working group by the IMF, OCDE, UN and World Bank*.

Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>

- IMF. (2012). *Taxation and Development - Again*. Washington DC: IMF.

Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12220.pdf>

- IMF. (2014). *Spillovers in International Corporate Taxation*. Washington DC: IMF.

Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>

- Kaldor, N. (1963). Will Underdeveloped Countries Learn to Tax?. *Foreign Affairs*, 41(2), 410. <https://doi.org/10.2307/20029626>

- *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

- Lips, W., & Cobham, A. (2017). Paradise lost Who will feature on the common EU blacklist of non-cooperative tax jurisdictions?. *Data For Tax Justice*.

Disponible en: <https://datafortaxjustice.net/paradiselost/>

- Long, C., & Miller, M. (2017). *Taxation and the Sustainable Development Goals: Do good things come to those who tax more?*. Overseas Development Institute.

Disponible en : <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11536.pdf>

- Lujá, R.H.C. (2017), Extensive Treaty Network and Unilateral Credits Support Foreign Investment: The Dutch Approach. In Brown, B, K., (Ed), *Taxation and Development – A Comparative Study* (pp. 225-238).

- Lustig, N., Mariotti, C., Sánchez-Páramo, C. (2020). The redistributive impact of fiscal policy indicator: A new global standard for assessing government effectiveness in tackling inequality within the SDG framework [Blog].

Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/opendata/redistributive-impact-fiscal-policy-indicator-new-global-standard-assessing-government>.

- Moore, M. (2007) “How does Taxation Affect the Quality of Governance?”. IDS Working Paper 280. Brighton: Institute for Development Studies.

Disponible en: <http://www2.ids.ac.uk/gdr/cfs/pdfs/Wp280.pdf>

- Moran, M. *La Agenda para el Desarrollo Sostenible*. Desarrollo Sostenible.



Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.

- Moran, M. *Alianzas para Lograr los Objetivos*. Desarrollo Sostenible.

Disponible en:  
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>.

- Moran, M. *Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos*. Desarrollo Sostenible.

Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>.

- Mosquera Valderrama, I. (2014). Democratic Legitimacy of BEPS in Countries in South America and the Sub-Saharan African Region. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2528044>

- Mosquera Valderrama, I., Lesage, D., & Lips, W. (2018). *Tax and Development: The Link between International Taxation, the Base Erosion Profit Shifting Project and the 2030 Sustainable Development Agenda*. Working Paper Series, W-2018/4, Brujas: UNU Institute on Comparative Regional Integration Studies.

Disponible en: <http://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2018-4.pdf>

- Mosquera Valderrama, I.J. (2018) The Adoption of the BEPS in the Netherlands. In *Tax Design and Administration in a Post - BEPS Era: A Study of Key Reform Measures in 18 Countries*. K. Sadiq, A. Sawyer and B. McCredie (eds.). *Fiscal Publications 2019*. ISBN 9781906201487

Disponible en: <https://globtaxgov weblog.leidenuniv.nl/files/2019/02/The-Netherlands-Mosquera-pre-print-version-28april2018.pdf>

- Montesquieu, C. (1821). *Del espíritu de las leyes*. Rosa.
- Muñoz, S., & Sang-Wook, Cho, S. (2004), Social Impact of a Tax Reform: The case of Ethiopia. In B. J. Clements, S. Gupta, & G. Inchauste, (Eds), (Ser. Books). *Helping countries develop : the role of fiscal policy* (pp. 353-384), IMF.
- Oberland, W. (2016). *Opciones para fortalecer la gobernanza tributaria global*.

Disponible en:  
[https://nuso.org/media/documents/WOLFGANG\\_OBENLAND.pdf](https://nuso.org/media/documents/WOLFGANG_OBENLAND.pdf)

- OCDE. *10 preguntas sobre BEPS*. OCDE.

Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>

- OCDE. About the Global Forum - Organisation for Economic Co-operation and Development.

Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/>

- OCDE. (2013). *Addressing Base Erosion and Profit Shifting*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>

Disponible en: <http://transferpricinghub.com/wp-content/uploads/2017/07/OECD-Addressing-Base-Erosion-and-Profit-Shifting-BEPS-2013-02-12.pdf>

- OCDE. (2014). *Tax Transparency 2014 Report on Progress*. OCDE.

Disponible en: <https://www.dscompliance.lu/upload/news/5979-Tax-transparency-of-the-financ-Lg1.pdf>

- OCDE. (2015). *Proyecto OCDE/G20 sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios Informes Finales 2015*.

Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/beps-resumen-informativo.pdf>

- OCDE. (2017). *La firma del pionero Convenio Multilateral contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios colmará las lagunas normativas y el vacío legal de los que adolecen miles de convenios fiscales a escala mundial*.

Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/la-firma-del-pionero-convenio-multilateral-beps-colmara-las-lagunas-normativas-de-los-convenios-fiscales.htm>

- OCDE. (2018). *Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20*.

Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/beps/folleto-marco-inclusivo-sobre-beps.pdf>

- OCDE. (2019). *Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Multilateral Co-operation Changing the World*. OCDE.

Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-10-years-report.pdf>

- Oxfam. (2016). *Tax Battles: The dangerous global race to the bottom on corporate tax*. Oxfam.

Disponible en: <https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/bp-race-to-bottom-corporate-tax-121216-en.pdf>

- Piketty, T., & Qian, N. (2009). “*Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India, 1986-2015*”. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1 (2): 53-63. doi: 10.1257/app.1.2.53

- Platform for Collaboration on tax. (2017). *Embarking on a Medium-Term Revenue Strategy (MTRS)*.

Disponible en: <https://www.tax-platform.org/sites/pct/files/publications/MTRS%20Concept%20Note.pdf>

- PwC. (2014). *General assessment of potential economic consequences of country-by-country reporting under CRD IV Final report September 2014*. European Commission.

Disponible en: <https://www.pwc.com/gx/en/eu-institutions-services/pdf/pwc-cbcr-report-en.pdf>

- Saint-Amans, P., & Russo, R. (2013). What the BEPS are we talking about? - OECD.

Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/what-the-beps-are-we-talking-about.htm>

- TADAT.

Disponible en: from <https://www.tadat.org/home>

- Tanzi, V., & Chu, K.-young. (1998). *Income distribution and high-quality growth*. MIT Press.

- United Nations General Assembly. (1987). Report of the world commission on environment and development: Our common future. Oslo, Norway: United Nations General Assembly, Development and International Co-operation: Environment.

- Weyzig, F. (2012). Tax treaty shopping: structural determinants of Foreign Direct Investment routed through the Netherlands. *International Tax And Public Finance*, 20(6), 910-937. <https://doi.org/10.1007/s10797-012-9250-z>

- Weyzig, F. (2013). *Evaluation Issues in Financing for Development Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries*. Ministry of Foreign Affairs of Netherlands.

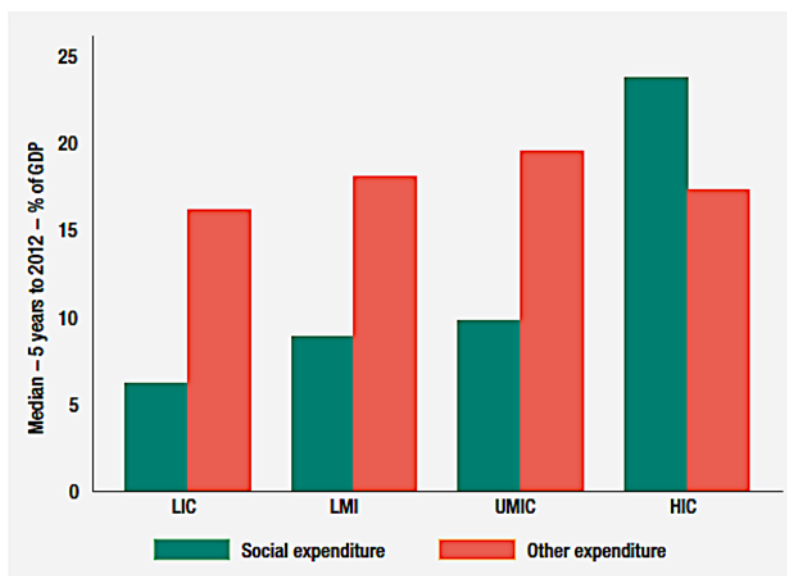
Disponible en: <https://www.government.nl/documents/reports/2013/11/14/iob-study-evaluation-issues-in-financing-for-development-analysing-effects-of-dutch-corporate-tax-policy-on-developing-countries>

- World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*. Geneva: Klaus Schwab (Ed)

Disponible en: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

## 10. ANEXO

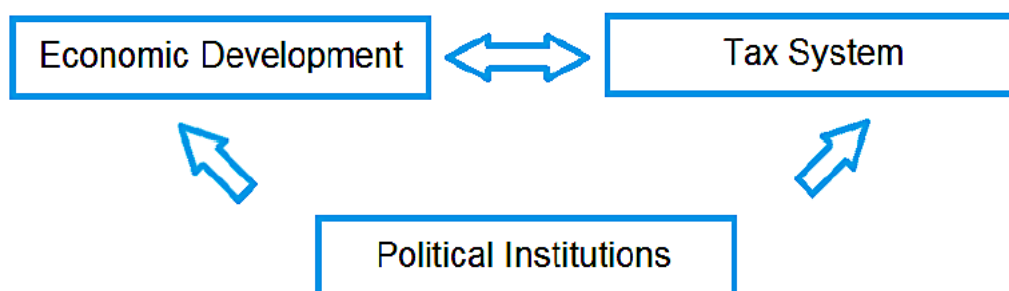
1.



*IPFRI SPEED Database; Social expenditure defined as the sum of spending on health, education and social protection.*

**Extraído de:** Long, C., & Miller, M. (2017). *Taxation and the Sustainable Development Goals: Do good things come to those who tax more?*. Overseas Development Institute.

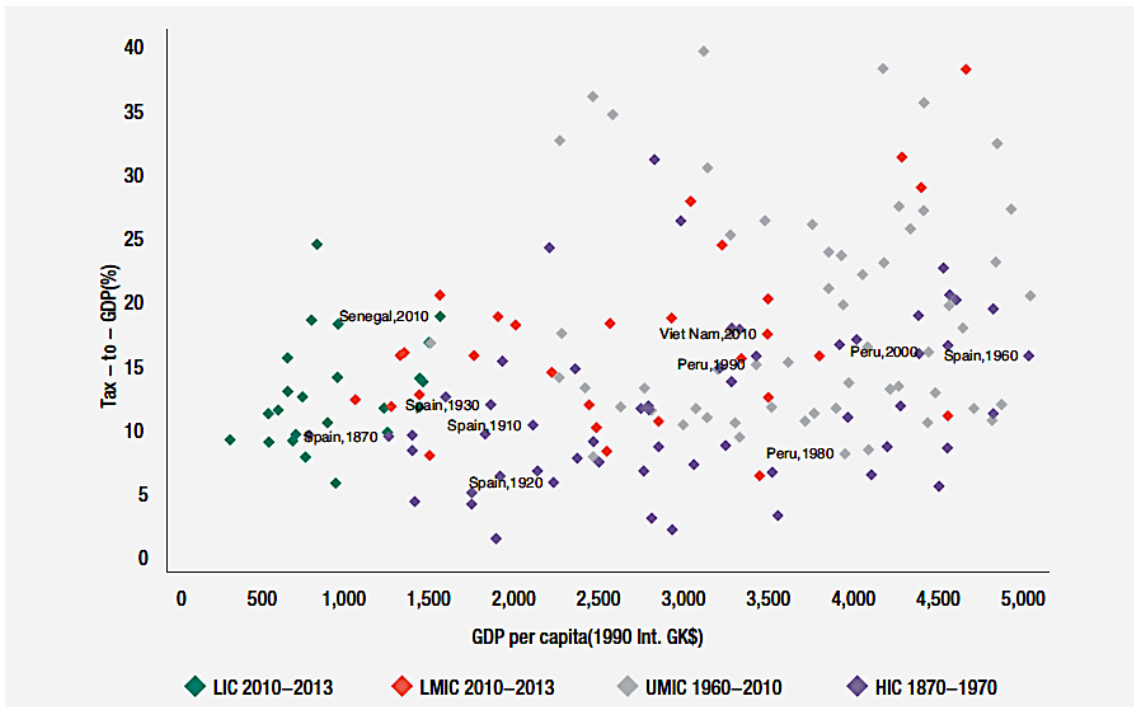
2.



Se expone la vinculación entre el sistema fiscal y el desarrollo o crecimiento económico, ambos influenciados a su vez por las instituciones políticas, que son generalmente aquellas que llevan a cabo la toma de decisiones.

**Extraído de:** Besley, T., & Persson, T. (2013). *Taxation and development*. Centre for Economic Policy Research (Great Britain). P. 6.

3.

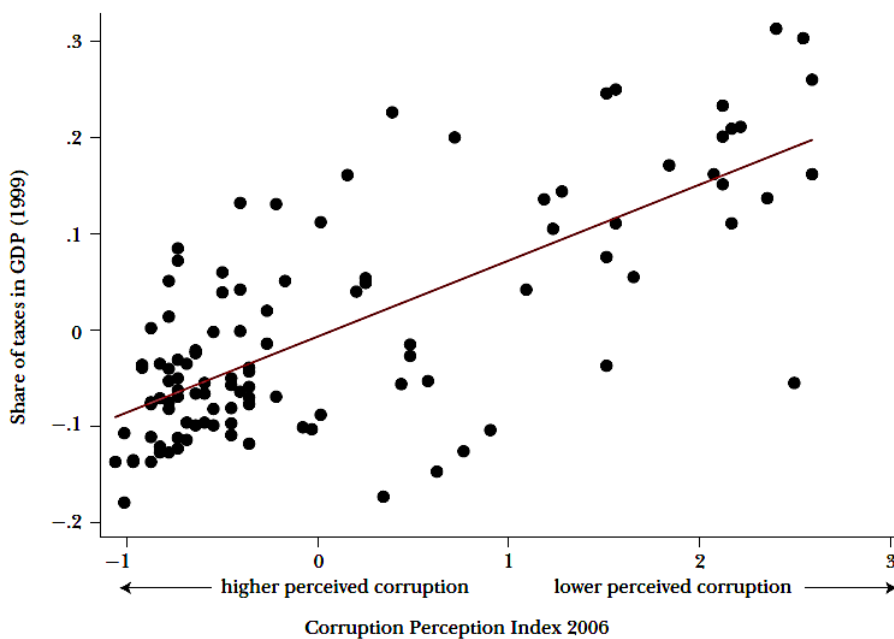


**LIC:** low-income countries; **LMIC:** lower-middle-income countries; **UMIC:** upper-middle-income countries; **HIC:** high-income countries.

**Extraído de:** Long, C., & Miller, M. (2017). *Taxation and the Sustainable Development Goals: Do good things come to those who tax more?*. Overseas Development Institute.

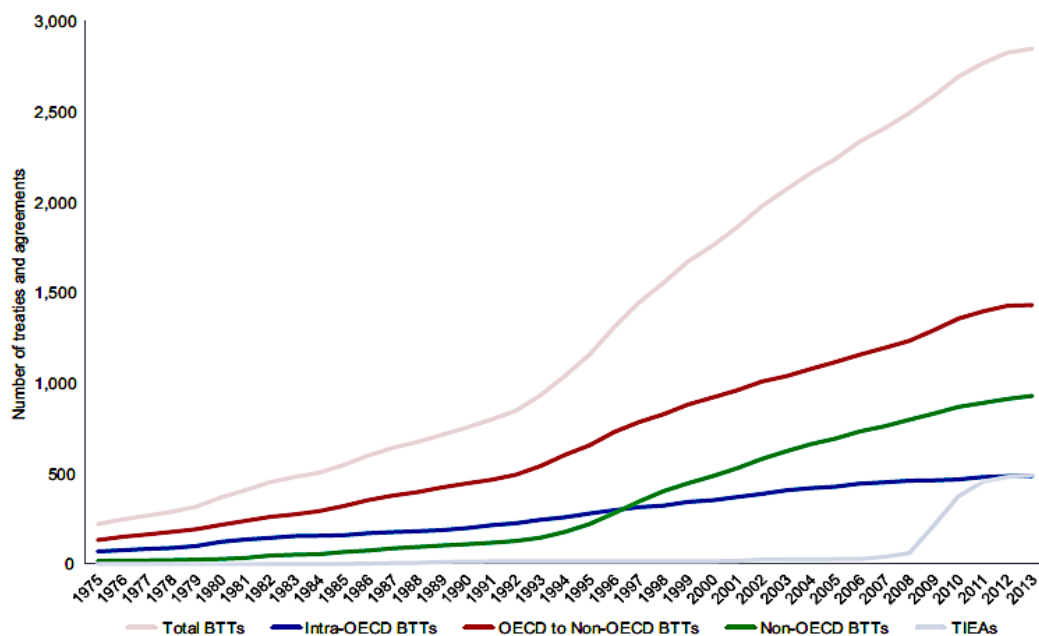
4.

#### Corruption and Fiscal Capacity



**Extraído de:** Besley, T., & Persson, T. (2014). Why Do Developing Countries Tax So Little?. *Journal Of Economic Perspectives*, 28(4), 99-120. <https://doi.org/10.1257/jep.28.4.99>

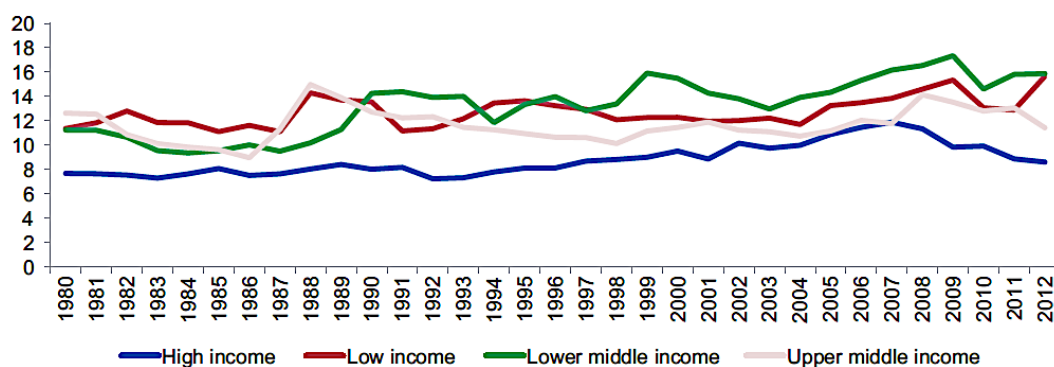
5.



Se observa el crecimiento de los tratados fiscales bilaterales y los acuerdos de intercambio de información fiscal.

**Extraído de:** De Mooji, R., Matheson, T., & Schatan, R. (2015), International Corporate Tax Spillovers and Redistributive Policies in Developing Countries. In Clements, B., De Mooji, R., Gupta, S., & Keen, M (Eds.), *Inequality and Fiscal Policy* (pp. 177-190), IMF.

6.



Se muestran los ingresos derivados del impuesto sobre la renta de las sociedades como proporción de los ingresos totales en los distintos grupos de países, categorizados según su nivel de ingresos o PIB.

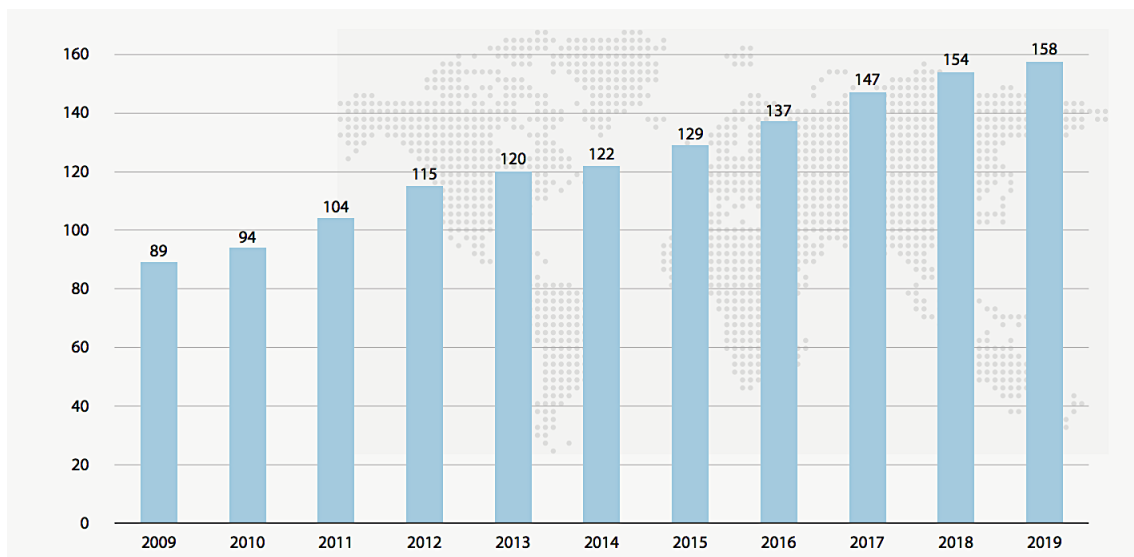
**Extraído de:** De Mooji, R., Matheson, T., & Schatan, R. (2015), International Corporate Tax Spillovers and Redistributive Policies in Developing Countries. In Clements, B., De Mooji, R., Gupta, S., & Keen, M (Eds.), *Inequality and Fiscal Policy* (pp. 177-190), IMF.

7.



**Extraído de:** *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Objetivos de Desarrollo Sostenible.

8.



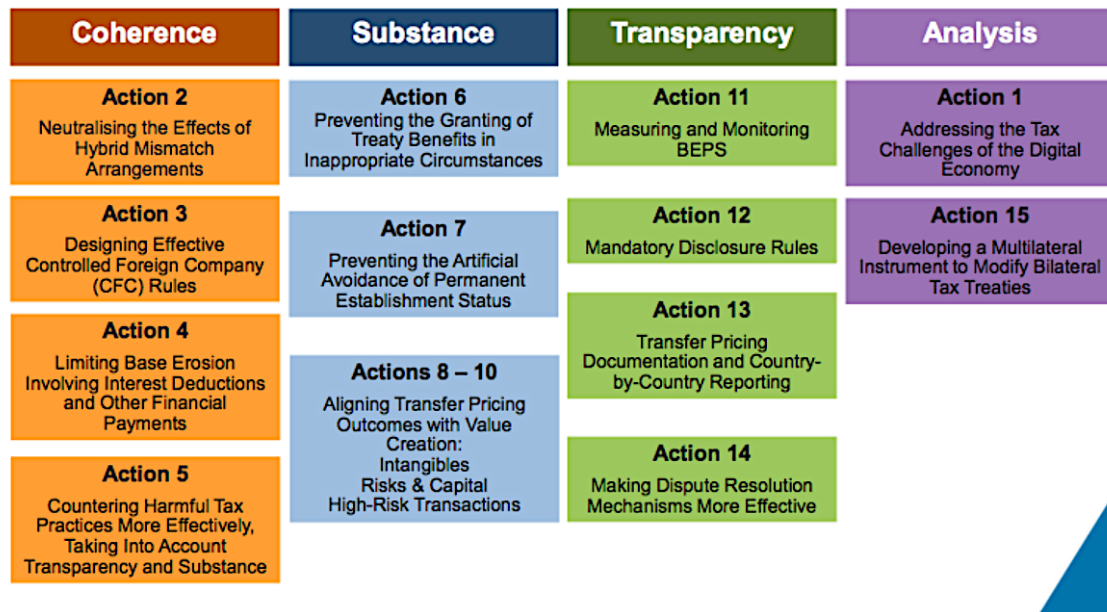
Durante los últimos diez años el número de miembros del Foro Mundial sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales ha visto crecer su número de miembros de 89 a 158. Hoy en día este instrumento engloba a todos los países de la



OCDE y del G20, así como a un número cada vez mayor de economías en desarrollo (OCDE, 2019, p.7).

**Extraído de:** OCDE. (2019). *Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Multilateral Co-operation Changing the World*. OCDE.

9.



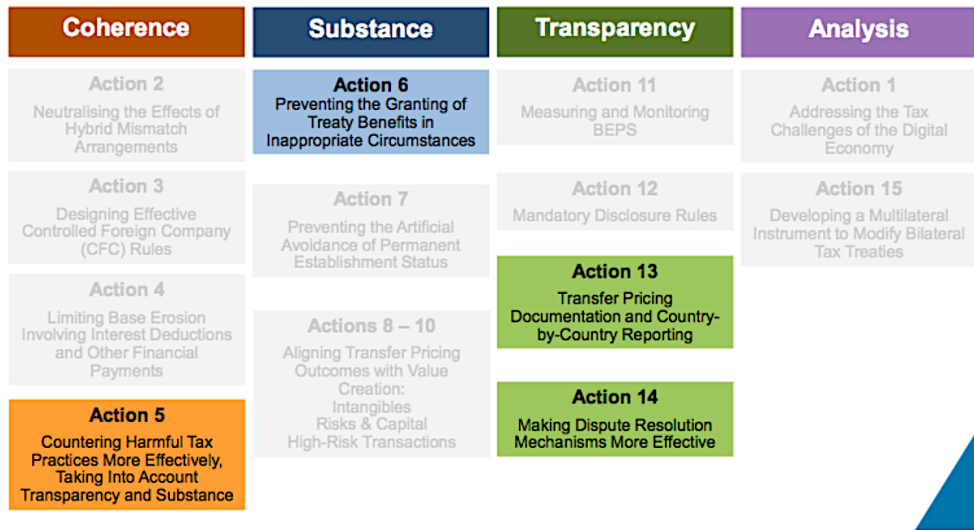
**Extraído de:** Ministry of Finance. (2017). *Implementation Guidance Action Plan on BEPS (Minimum Standards)*. Kiev.

Disponible

en:

[https://mof.gov.ua/storage/files/2017\\_Roadmap\\_BEPS\\_UKRAINE\\_en.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2017_Roadmap_BEPS_UKRAINE_en.pdf)

10.



**Extraído de:** Ministry of Finance. (2017). *Implementation Guidance Action Plan on BEPS (Minimum Standards)*. Kiev.

Disponibile

en:

[https://mof.gov.ua/storage/files/2017\\_Roadmap\\_BEPS\\_UKRAINE\\_en.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2017_Roadmap_BEPS_UKRAINE_en.pdf)