



CUARTA REUNION DEL FORO OCDE DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA

ENERO 10-11 2008

Comunicado del Cabo

Comunicado de Ciudad del Cabo

11 de Enero 2008

Durante los últimos dos días nos hemos reunido en Ciudad del Cabo, República de Sudáfrica, los Directores y Subdirectores de las Autoridades Tributarias de 45 economías, bajo los auspicios del Foro OCDE de Administración Tributaria (FAT). Nuestras deliberaciones se han centrado en tres aspectos:

- Las tendencias globales en el mundo de la empresa y las repercusiones para las administraciones tributarias.
- Las conclusiones y recomendaciones de un Análisis del Papel de los Intermediarios Fiscales que se inició en Seúl.
- Un análisis de formas concretas de ayudar a las Administraciones Tributarias africanas a desarrollar su capacidad de recaudar los tributos nacionales necesarios para cumplir con los Objetivos del Desarrollo del Milenio (<http://www.un.org/millenniumgoals/>).

(i) Tendencias Globales en la administración corporativa y del patrimonio

Somos plenamente conscientes de que, de manera creciente, las administraciones tributarias de los distintos países han de tener en cuenta las tendencias y las evoluciones internacionales, así como los nuevos modelos de actuación corporativa a la hora de fijar sus prioridades y campos de interés. En la medida en que las empresas se globalizan y los trabajadores son más móviles en el mercado internacional, hemos considerado oportuno, como Directores de las administraciones tributarias, escuchar las opiniones de la alta dirección de varias de las mayores empresas del mundo sobre las grandes tendencias en la administración corporativa y del patrimonio. En su papel de representantes de varias de las mayores empresas del mundo han estado en la posición de compartir las repercusiones de dichas tendencias para las Administraciones Tributarias y los desafíos de índole fiscal que, en su opinión, surgen de la interacción entre el mundo corporativo y las Administraciones nacionales. Su participación nos ha permitido comprender mejor las estrategias puestas en práctica en la gestión de sus operaciones globales y a la vez obtener una visión más detallada de los elementos clave de sus prácticas comerciales. Hemos expresado nuestro agradecimiento a los altos directivos del mundo de la empresa y hemos acordado que este diálogo debe mantenerse en el futuro, y seguiremos fomentando la participación activa tanto de los contribuyentes como de los intermediarios fiscales.

(ii) Resultados de la Declaración de Seúl: Alcanzar una relación cooperativa

En una declaración emitida en la reunión del FAT en 2006, la “Declaración de Seúl”, se puso de manifiesto que la garantía del cumplimiento de la normativa tributaria en los diferentes países se ha dificultado en la medida en que la liberalización del comercio y del movimiento de capitales, y los avances en las tecnologías de comunicación, han abierto el mercado global a una mayor variedad de contribuyentes. Reconociendo las ventajas de un entorno económico cada vez más abierto se engloban en el texto de la Declaración de Seúl, la declaración también hace hincapié en algunos de los retos a los que se enfrentan las administraciones tributarias en aras de asegurar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones conforme a lo establecido en las distintas normativas nacionales y también mitigar la planificación fiscal agresiva. A la luz de estos hechos el FAT inició un estudio de la OCDE sobre el papel de los intermediarios fiscales.

El estudio se inició hace más de quince meses bajo la dirección de representantes de la Administración Tributaria del Reino Unido (HM Revenue and Customs) y de la Secretaría de la OCDE, en adelante denominado “Equipo de Análisis”. Todos los miembros del FAT han participado en el estudio y han

consultado la opinión del sector privado. Varios miembros del ámbito contable y jurídico, junto con asociaciones empresariales que incluían al Comité Consultivo Empresarial e Industrial (BIAC por sus siglas en inglés), han aportado información y valiosa asesoría según ha ido avanzando el estudio. Los miembros del FAT desean reconocer la importancia y la utilidad de esta acción y confirman su intención de mantener y profundizar el proceso en curso.

El estudio, inicialmente centrado en el papel de los intermediarios fiscales en la planificación fiscal agresiva, ha evolucionado ampliando su análisis igualmente a la relación tripartita entre las Administraciones Tributarias, los contribuyentes, y los intermediarios fiscales.

El informe que hoy publicamos, dedicado a los grandes contribuyentes y los profesionales que les asesoran en asuntos tributarios, toma en consideración las variadas experiencias de cada país, de tal manera que las recomendaciones establecidas en el texto pueden resultar de mayor pertinencia en unos países que en otros. Las conclusiones de mayor importancia que se derivan del informe son las siguientes:

- Los intermediarios fiscales juegan un papel central en nuestros distintos sistemas tributarios al ayudar al contribuyente a entender y cumplir con sus obligaciones fiscales en un mundo cada vez más complejo. Sin embargo, algunos de ellos son artífices del diseño y promocionan de la planificación fiscal agresiva.
- Las administraciones tributarias responden de distintas maneras (i.e., registro y control de los intermediarios fiscales y divulgación temprana de modelos fiscales agresivos) a la participación de los intermediarios fiscales en la planificación fiscal agresiva y revisan sus estrategias de manera continua para asegurarse de que estén bien fundadas.
- Los intermediarios fiscales pueden ofrecer a sus clientes opciones de planificación fiscal agresiva, pero es el contribuyente quien establece su propia estrategia de gestión del riesgo tributario y quien determina el grado de riesgo tributario al que se quiere exponer. Es el contribuyente quien decide si adopta una opción de planificación específica, y existen amplias posibilidades de incidir en la demanda de modelos de planificación fiscal agresiva por parte de los contribuyentes – al menos en lo relativo al objetivo de este estudio, los grandes contribuyentes corporativos.
- La gestión de riesgos constituye un instrumento esencial que permite a las administraciones tributarias responder rápidamente a cambios en la coyuntura y así poder asegurar que las estrategias de gestión del riesgo tributario se dirijan a los ámbitos de mayor prioridad y, en general, a garantizar el uso óptimo de los recursos de la administración tributaria.
- Para poder gestionar el riesgo con eficacia es necesario disponer de información actualizada, pertinente y fiable, y es el propio contribuyente la mejor fuente de dicha información. Habida cuenta de esta realidad, el informe analizó la manera de hacer prosperar una relación entre la administración tributaria y el contribuyente basada tanto en la comunicación temprana de posibles cuestiones de índole fiscal como en la transparencia.
- Dicha relación será mas fructífera si las administraciones tributarias, en sus relaciones con el contribuyente y los intermediarios, pueden demostrar que su actuación se basa en las siguientes características:
 - Comprensión fundada en conocimientos del mundo de la empresa
 - Imparcialidad
 - Proporcionalidad
 - Transparencia
 - Agilidad

Estas características son esenciales en cualquier administración tributaria y deben sustentar todas sus relaciones con el contribuyente.

- Si las administraciones tributarias pueden poner de manifiesto que asumen dichas características y que los procesos de gestión de riesgos que ponen en práctica son eficaces será más probable que los grandes contribuyentes corporativos establezcan relaciones con las administraciones tributarias basadas en la cooperación y la confianza que el informe describe como “*relación cooperativa*”.
- La *relación cooperativa* beneficia tanto a la administración tributaria como al contribuyente. El informe observa que los contribuyentes que se comportan de manera transparente podrán esperar un mayor grado de garantía tributaria y una más pronta resolución de problemas fiscales junto con inspecciones menos amplias y menores gastos de cumplimiento.
- En sus relaciones con los intermediarios fiscales y los contribuyentes las Administraciones Tributarias deben sopesar las ventajas de poner en práctica el modelo de relación cooperativa frente a las actuaciones tradicionales de aplicación de la normativa fiscal nacional.

El comunicado incluye un anexo que resume las recomendaciones aportadas por el Equipo de Análisis: El informe esta disponible en la pagina web <http://www.oecd.org/dataoecd/28/34/39882938.pdf>.

En la opinión de los participantes la demanda de sistemas de planificación fiscal agresiva no va a desaparecer, ni tampoco todos los intermediarios fiscales van a desistir de ofertar tales productos de planificación fiscal agresiva. Más aún, ciertos grandes contribuyentes corporativos pueden optar por no participar en estas “*relaciones cooperativas*”. Al mejorar los procesos de gestión de riesgos en la identificación de dichos contribuyentes y asignar los recursos necesarios podremos garantizar el cumplimiento de la ley. Aquellos grandes contribuyentes y sus asesores fiscales que no deseen operar en un entorno de transparencia deberán ser conscientes de que ellos no podrán beneficiarse a expensas de otros.

Durante las sesiones también se ha comentado que algunos bancos, en especial la banca de inversión, juegan un papel central en la formulación y puesta en práctica de los sistemas de planificación fiscal agresiva, tanto para sus clientes como en sus propias operaciones interbancarias y patrimoniales. El Equipo de Análisis no ha podido profundizar en el conocimiento del *modus operandi* de este sector, lo cual dificulta el análisis de los beneficios que aporta la *relación cooperativa* para estos contribuyentes. Ciertos individuos de patrimonio personal elevado pueden participar igualmente en la planificación fiscal agresiva, pero la falta de tiempo impidió que el Equipo de Análisis pudiera reflexionar sobre la estrategia óptima en este contexto. Este será otro ámbito de análisis en el futuro, basado en las actividades actuales del Comité de Asuntos Fiscales (CAF) de la OCDE.

Nuestras deliberaciones de los dos últimos días han demostrado las ventajas crecientes de las técnicas de gestión de riesgo que, con gran probabilidad, resultarían de la actuación sistemática tanto de las administraciones tributarias como de los contribuyentes, conforme a los principios básicos de la “*relación cooperativa*”. Por tanto hemos expresado nuestra conformidad con la idea de que las administraciones tributarias quizás quieran definir sus propios planes para establecer la manera de avanzar paulatinamente hacia la consecución de los principios globales contenidos en el texto del informe. Asimismo hemos acordado revisar y compartir experiencias tocantes a las cuestiones que se suscitan en el informe, incluyendo la “*relación cooperativa*”.

Los miembros del FAT agradecieron a Dave Hartnett, Presidente en Funciones de la Administración Tributaria del Reino Unido, su inestimable aportación al Estudio sobre el papel de los Intermediarios Fiscales. El FAT asimismo agradeció al Grupo de Trabajo del Reino Unido su importante contribución.

(iii) Desarrollar el potencial de las Administraciones Tributarias Africanas

Saludamos la participación de varios Directores de Administraciones Tributarias africanas, por primera vez, en nuestras deliberaciones, lo cual nos ha permitido intercambiar experiencias sobre una gran variedad de asuntos. Su presencia nos ha ayudado a comprender mejor el progreso alcanzado y los retos a los que se enfrentan, algunos de ellos compartidos y otros particulares a los países africanos.

Reconocimos que un mayor grado de eficacia y eficiencia en las Administraciones Tributarias del continente africano sería de ayuda en la construcción de Estados y Administraciones de mayor capacidad, y responsabilidad ante las necesidades de sus ciudadanos. Igualmente manifestamos que para poder establecer dichas Administraciones será necesario establecer relaciones conjuntas que permitan cimentar la capacidad institucional necesaria así como ayudar a desarrollar este potencial. Somos plenamente conscientes del trabajo que aun nos queda por hacer en este campo, y por tanto apoyamos enérgicamente la propuesta de continuar con este diálogo con la celebración de una conferencia sobre *Impuestos, Gobernabilidad y Desarrollo del potencial en África* a finales de mayo, 2008.

Esta conferencia, auspiciada por la Administración Tributaria de Sudáfrica, reunirá a Directores de Administraciones Tributarias africanas con organismos que participan en actividades fiscales y de gobernabilidad y que incluyen al FMI (Fondo Monetario Internacional), la OCDE, la OMA (Organización Mundial de Aduanas), y agencias donantes. Prevemos que, entre otros temas a tratar, la conferencia lleve más allá las deliberaciones de la presente reunión y explore las posibilidades de optimizar los esfuerzos en curso orientados a reforzar la capacidad de las Administraciones Tributarias africanas. Dichas posibilidades incluyen nuestra propuesta de que la conferencia a celebrarse en mayo 2008 estudie la creación de un Centro Fiscal Internacional en el continente africano financiado por donantes y agentes interesados. En general el núcleo de las actividades del Centro sería la definición de un enfoque más consistente en el desarrollo del potencial en el continente africano. Así, el Centro colaboraría, de ser posible, con organismos internacionales interesados y otras instituciones y donantes en el desarrollo y aplicación de buenas prácticas. Igualmente podría identificar oportunidades de establecer sinergias, y garantizar el uso óptimo de los limitados recursos disponibles.

(iv) El camino hacia el futuro

Impulsamos igualmente los demás asuntos mencionados en la Declaración de Seúl, con las siguientes conclusiones:

- Es nuestra intención completar el proyecto que se inició en Seúl para mejorar la formación de funcionarios tributarios en el campo de la fiscalización internacional durante el año en curso.
- Constatamos el excelente progreso que se ha alcanzado en la redacción del directorio de planificación fiscal agresiva, instando a que se mantenga esta importante actividad.
- Constatamos que actualmente se están analizando en más detalle las posibilidades de poner en práctica los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE en el campo tributario y continuar compartiendo experiencias dentro del marco de diálogo con los Consejos de Administración de empresas cotizadas en lo que se refiere a sus estrategias de gestión de los riesgos tributarios.

Saludamos igualmente el progreso alcanzado por la OCDE en sus labores centradas en los Centros Financieros Offshore, y manifestamos que esta iniciativa es complementaria a las acciones del FAT en lo referente al mejor cumplimiento de la disciplina fiscal.

Estas iniciativas y los trabajos complementarios al Estudio sobre Intermediarios Fiscales serán objeto de discusión en nuestra próxima reunión.

Además es nuestra intención fomentar el dialogo global con los grandes contribuyentes corporativos y sus asesores. Hemos constatado que si trabajamos junto con el mundo de la empresa podemos ejercer cierta influencia y derivar lecciones sobre el entorno en el que nuestras administraciones tributarias operan. Nos complace observar como las empresas responden a nuestras preocupaciones colectivas, manifestadas en Seúl y confiamos en que ahora y en futuro puedan aprovechar tanto de nuestros debates como nosotros

Estamos convencidos de la necesidad de incrementar el grado de intercambio de información y de cooperación a escala internacional conforme el mundo de los negocios se globalice en aras de poder desarrollar una visión compartida del impacto de la globalización de nuestras administraciones tributarias. El éxito del FAT nos demuestra que la unión nos hace mas fuertes y seguiremos en nuestro intento de reforzar la cooperación entre nosotros a escala internacional.

Finalmente, expresamos nuestro reconocimiento al gobierno de Sudáfrica y a la Administración Tributaria Sudafricana por haber organizado esta cuarta reunión del Foro de Administraciones Tributarias y al liderazgo que Mark Everson, ex-Director de la Administración Tributaria de Estados Unidos (Internal Revenue Service, EEUU) y Paul Gray ex-Director de la Administración Tributaria del Reino Unido (HM Revenue and Customs, UK), han aportado al FAT desde la reunión de Seúl. Agradecemos la oferta del Servicio de Administración Tributaria de México (SAT) de ser país anfitrión de la quinta reunión del FAT a celebrarse en Mayo 2009. Se adjunta una lista con los países y organismos participantes.

Anexo

Recomendaciones del informe del Equipo de Analisis

Como se refleja en el texto del presente informe, las relaciones existentes entre las administraciones tributarias, los contribuyentes y los intermediarios fiscales varían de manera importante entre los distintos países miembros del FAT. Es más, estas relaciones están conformadas según los diferentes marcos administrativos, normativos y culturales. Por consiguiente, cada país debe decidir la manera de poner en práctica dichas recomendaciones en su propio contexto nacional. Las recomendaciones que aparecen a continuación deben entenderse de acuerdo con este principio.

En lo que concierne a la gestión de riesgos el Equipo de Análisis recomienda que los países del FAT:

- utilicen la gestión de riesgos como instrumento de asignación de recursos para responder a una serie de riesgos jerarquizada, incluyendo la planificación fiscal agresiva;
- mantengan su apoyo a las labores de la OCDE en curso sobre la gestión de riesgos;
- sigan identificando maneras de trabajar conjuntamente y de mejorar el intercambio de información, especialmente en lo tocante a los asuntos mencionados en el presente informe;
- definan sus propios métodos para enfrentarse al riesgo que suponen los intermediarios fiscales; y
- garanticen que las instituciones que establecen normas de contabilidad sean conscientes de las necesidades de las administraciones tributarias.

Con el fin de elevar la calidad de la respuesta a las necesidades de los contribuyentes, el Equipo de Análisis recomienda que las administraciones tributarias sigan mejorando su capacidad en los siguientes campos:

- comprensión fundada en conocimientos del mundo de la empresa
- imparcialidad
- proporcionalidad
- franqueza (divulgación y transparencia)
- receptividad

Para mejorar la comprensión por medio del conocimiento del mundo empresarial, el Equipo de Análisis recomienda que las administraciones tributarias (i) analicen la posibilidad de trabajar conjuntamente con los grandes contribuyentes corporativos y con los intermediarios fiscales para facilitar la formación sobre temas de importancia y (ii) examinen la forma en que su organización y estructura puedan avanzar en el desarrollo del conocimiento del mundo de la empresa.

En lo relacionado con la franqueza, el Equipo de Análisis recomienda que:

- Las administraciones tributarias examinen la posibilidad de mejorar el nivel de transparencia dentro de su estrategia global hacia la gestión de riesgo, incluyendo los tipos de comportamiento o de transacciones que la administración tributaria define como riesgo y su modalidad de respuesta.
- las administraciones tributarias no deben publicar detalles puntuales que definan los métodos de selección de contribuyentes o de sectores para su investigación, incluyendo los algoritmos que se utilizan en los sistemas automatizados de definición de riesgo, puesto que ello podría animar a ciertos contribuyentes a actuar de forma indebida.
- Cada país debe decidir si debe actuar de manera abierta y – en su caso - la modalidad a poner en práctica al evaluar el nivel de riesgo que se asigna a cada contribuyente; y
- los países deben revisar su estrategia ante las consultas.

En lo que se refiere a la relación cooperativa el Equipo de Análisis recomienda que las administraciones tributarias definan un entorno fiscal orientado hacia la confianza y la cooperación, de manera que se pueda establecer una relación cooperativa con los grandes contribuyentes corporativos.

En relación a los contribuyentes y asesores fiscales no interesados en la posibilidad de mejorar la divulgación y la transparencia, el Equipo de Análisis recomienda que:

- Las administraciones tributarias deben calcular el nivel de riesgo de los contribuyentes en función de la información disponible y actuar en consecuencia; y
- las administraciones tributarias deben hacer uso de un enfoque centrado en el riesgo para fijar su atención en los asesores fiscales que no aceptan formar parte de relaciones que beneficien a ambas partes, y así dejar patente que esta actitud tendrá consecuencias.

Anexo

Economías y organizaciones participantes en la IV Reunion del Foro de Administración Tributaria de la OCDE.

Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brazil, Botswana, Canada, Chile, China, Dinamarca, Eslovenia, Espana, Federación Russia, Finlandia, Francia, Gana, Hong Kong China, Hongria, India, Irlanda, Italia, Japon, Korea, Malasia, Mexico, Mozambique, Nigeria, Nueva Zelanda, Norwega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Republica Checa, Republica de Eslovaquia, Republica de Sud Africa, Ruanda, Senegal, Singapur, Suecia, Suiza, Turquía, Uganda, Estados Unidos.

Fondo Monetario Internacional (FMI), La Comisión Europea, Organización Intra-Europea de Administraciones Tributarias (IOTA), Organización Mundial de Aduanas (OMA)