

Resumen ejecutivo

La Addis Tax Initiative (ATI, por sus siglas en inglés) es una asociación de múltiples partes interesadas integrada por 77 países socios, países cooperantes y organizaciones de apoyo. Su objetivo es promover la movilización justa y eficaz de recursos fiscales internos (MRI), reforzar la coherencia política, y potenciar las alianzas y la creación de conocimientos, centrándose en las necesidades de los países socios.

La ATI entró en funcionamiento durante la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FFD, por sus siglas en inglés) celebrada en Addis Abeba, Etiopía, en julio de 2015, y su propósito inicial era la Declaración 2020 de la ATI, en la que se mencionaban tres compromisos principales en apoyo a la MRI hasta 2020. En noviembre de 2020, los miembros de la ATI reiteraron su compromiso con la adopción de la Declaración 2025 de la ATI, que introduce cuatro compromisos fundamentales para impulsar las iniciativas de MRI. Desde su creación, la ATI ha registrado un crecimiento considerable del número de miembros. Actualmente, cuenta con 33 países socios, de África, Asia, Sudamérica y el Pacífico; 20 países cooperantes, y 24 organizaciones de apoyo, entre las cuales se cuentan organismos internacionales, fundaciones privadas y centros de investigación.

Compromiso 1 de la ATI: Los países socios de la ATI se comprometen a mejorar la MRI sobre la base de políticas tributarias equitativas, así como de administraciones tributarias eficientes, eficaces y transparentes. Los países cooperantes de la ATI se comprometen a apoyar tales reformas.

La relación ingresos/PIB media de los países socios de la ATI fue del 17,7% en 2021 y el 16,15% en 2022, frente al 16,9% registrado en 2020. Los ingresos fiscales representaron el 84,2% de los ingresos totales en 2021 y el 84,8% en 2022, frente al 84,4% de 2020. En 2021, la mayor fuente de ingresos fiscales fueron los impuestos sobre bienes y servicios (44,8%), mientras que en 2022 lo fueron los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital (41%)¹.

También se hacen patentes los avances en la adopción de políticas tributarias específicas. Siete países socios de la ATI informaron de la aplicación de medidas fiscales para promover la igualdad de género en 2023; en 2020, fueron dos. Doce países socios adoptaron medidas fiscales para apoyar la sostenibilidad medioambiental de aquí a 2023, el doble de los seis que lo hicieron en 2020.

En 2022, 29 países socios de la ATI contaban con oficinas de grandes contribuyentes, y otros ocho habían creado unidades dedicadas a personas con patrimonios netos elevados.

Las tendencias de puntualidad de las declaraciones y pagos de impuestos entre 2020 y 2022 muestran un progreso desigual en los principales tipos de impuestos. Los valores atípicos contribuyeron a fluctuaciones significativas en los indicadores de desempeño agregados y podrían ser consecuencia de la prolongada recuperación tras la pandemia de COVID-19 y las medidas temporales de desgravación fiscal, así como de la variación en las fuentes de datos utilizadas para compilar las estadísticas de pagos y presentación de declaraciones.

De los 16 países socios de la ATI que respondieron a las preguntas de la encuesta relacionadas con la brecha tributaria, 11 declararon haber llevado a cabo recientemente análisis de la brecha fiscal (frente a ocho en 2020), muchos de ellos centrados en el IVA. Al cierre de 2022, el saldo de atrasos de los países socios de la ATI fue, en promedio, del 52,4% de los ingresos fiscales totales, con una amplia horquilla que oscilaba entre el 0,7% y el 514,3%. Las grandes variaciones en el saldo de atrasos al cierre del ejercicio pueden deberse a los shocks económicos de los confinamientos durante la COVID-19 en 2020 y 2021,

¹ Los datos de 2023 aún no están disponibles.

durante los que aumentaron los niveles de incumplimiento y disminuyó el potencial de ingresos. Aunque las condiciones económicas empezaron a mejorar gradualmente en 2022, la recuperación de los niveles anteriores a la crisis de la COVID-19 ha sido lenta.

En 2023, el 35,7% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para MRI proporcionada por los países cooperantes de la ATI incluía objetivos para promover resultados de equidad, y el 32,3% se destinó a iniciativas de mejora de la eficiencia, la eficacia y la transparencia de las administraciones tributarias.

Compromiso 2 de la ATI: Los países cooperantes de la ATI se comprometen colectivamente a mantener o superar el nivel fijado como meta a nivel mundial para 2020 (441,1 mill. USD) de cooperación en términos de MRI para reformas tributarias de los propios países.

En 2023, el desembolso de AOD bruta para MRI ascendió a 281,1 mill. USD, lo que supone un descenso del 20,3% con respecto a 2020. A pesar de esta disminución, la AOD para MRI ha aumentado un 17,5% desde 2015. Sin embargo, a los países cooperantes de la ATI les faltan 160 mill. USD para alcanzar su objetivo colectivo para 2025. En 2022 y 2021, los países cooperantes desembolsaron 345,12 mill. USD y 349,73 mill. USD, respectivamente. En particular, 13 de 20 países cooperantes han duplicado con creces su AOD para MRI por lo menos durante un año entre 2021 y 2023.

En 2023, la AOD para MRI llegó a un mínimo de 98 países, con Tanzania, Ghana e Indonesia, países socios de la ATI, entre los diez principales beneficiarios. De los 33 países socios de la ATI, 18 recibieron mayor volumen de AOD para MRI, si se compara con los niveles de 2022. La región de África subsahariana fue la principal beneficiaria, con un 21% de los desembolsos totales. Una parte cada vez mayor de la AOD se destina a países en desarrollo no especificados. En cuanto a los ingresos, el 43,2% de los desembolsos de AOD en 2023 se clasificaron como «no asignados» por grupo de renta. Los países menos adelantados (PMA) fueron el segundo grupo beneficiario más importante, con un 24,6%, nivel inferior al 35% de 2020.

Las intervenciones basadas en proyectos siguen siendo el tipo de apoyo a la MRI más habitual, con casi el 60% del total desembolsado. Trece países cooperantes de la ATI identificaron maneras específicas en las que promueven un enfoque propio de la AOD relacionada con la MRI.

Compromiso 3 de la ATI: Los miembros de la ATI se comprometen a aplicar políticas coherentes y coordinadas que fomenten la MRI y permitan combatir los flujos financieros ilícitos (FFI) relacionados con los impuestos.

En la revisión inter pares de 2023 sobre prácticas tributarias perniciosas, se formularon recomendaciones auno de los países cooperantes de la ATI. De los 19 países cooperantes de la ATI², 18 son signatarios tanto del Convenio multilateral para aplicar las medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir la erosión de las bases imponibles y el traslado de beneficios (MLI, por sus siglas en inglés) como del Acuerdo multilateral entre Autoridades competentes para el intercambio de Informes país por país (CbC MCAA, por sus siglas en inglés).

En 2023, se observaron avances notables, ya que el número de convenios tributarios conformes con la Acción 6 del Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) aumentó significativamente, de 373 en 2020 a 746 en 2023. Se contabilizaron 116 relaciones de intercambio bilateral activas en el marco del CbC MCAA entre los países cooperantes y los países socios de la ATI, frente a las 35 de 2020. El número de países cooperantes de la ATI con relaciones de intercambio bilateral activadas se incrementó de solo dos en 2020 a siete en 2023.

² Se excluye la UE, ya que los países que la integran son signatarios.

En 2021, cuatro países cooperantes se sometieron a la fase 2 de las revisiones inter pares previstas en la Acción 14 del Proyecto BEPS en relación con las disposiciones del procedimiento amistoso. Aunque en 2022 y 2023 no se llevaron a cabo revisiones inter pares adicionales, muchos países cooperantes siguen trabajando para lograr el pleno cumplimiento de la Acción 14.

Hasta 2023, solo Dinamarca, Países Bajos e Irlanda habían realizado análisis de efectos derrame para evaluar las repercusiones de sus políticas fiscales sobre la capacidad de otros países para aumentar los recursos fiscales internos.

De los países socios de la ATI, 26 han publicado datos sobre gastos tributarios, siendo 17 los que lo hacen regularmente, cosa que también hacen 13 de 21 países socios con datos publicados sobre los gastos tributarios en 2020. A pesar de estos avances, aproximadamente la mitad sigue sin incluir información sobre gastos tributarios en su documentación presupuestaria justificativa del ejercicio.

Por lo que se refiere a la lucha contra los flujos financieros ilícitos (FFI), 18 de los 19 países cooperantes de la ATI (excepto Estados Unidos) son signatarios de y han empezado a aplicar:

- el Estándar Común de Reporte (ECR) para el Intercambio Automático de Información (IAI) basado en el Acuerdo multilateral entre Autoridades Competentes (MCAA); y
- el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal para el Intercambio de información previa solicitud (EoIR, por sus siglas en inglés).

En 2023, 11 países socios de la ATI también se habían convertido en signatarios del ECR MCAA.

Las iniciativas de fortalecimiento de marcos jurídicos para la identificación y el registro de beneficiarios efectivos arrojan resultados dispares. Sin embargo, en los casos en los que se dispone de datos sobre países socios, se aprecia una reducción del secreto financiero.

Compromiso 4 de la ATI: Los miembros de la ATI se comprometen a ampliar el espacio y la capacidad de las partes interesadas responsables de velar por la rendición de cuentas en los países socios con el fin de que se impliquen en cuestiones tributarias y de recaudación.

En 2023, 22 países socios de la ATI publicaron estrategias fiscales o de ingresos, el doble de los que se mencionaban en el informe de seguimiento de 2020. Además, 27 países socios declararon públicamente los ingresos recaudados por cada tipo de impuesto; ocho de ellos declararon los ingresos fiscales por sector económico.

El 63% de los países socios de la ATI publicaron datos desagregados sobre ingresos fiscales e incluyeron estimaciones de ingresos plurianuales por categoría en sus procedimientos presupuestarios nacionales. En relación con la transparencia de los gastos tributarios, 12 países publicaron información al respecto. Sin embargo, muchos informes carecían de elementos clave, como el fundamento normativo, una lista de beneficiarios previstos y estimaciones de los ingresos no percibidos.

Los datos sobre ingresos no percibidos relativos a impuestos sobre bienes y servicios, renta y patrimonio de 23 países socios de la ATI estaban disponibles. Sin embargo, la declaración de datos sobre gastos relacionados con la tributación de propiedades sigue siendo limitada y relativamente reducida en comparación con otros tipos de impuestos.

En términos de participación pública, el análisis de la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés) sugiere un modesto progreso con respecto a la OBS de 2021. La participación pública en materia fiscal sigue siendo limitada, sobre todo durante las fases de formulación, ejecución y legislación del presupuesto. También persisten retos en relación con el suministro anticipado de información a los ciudadanos y el uso eficaz de los mecanismos de respuesta ciudadana.

Sistemas tributarios que están al servicio del pueblo y permiten fomentar los Objetivos de Desarrollo Sostenible



En 2023, el 17% del total de la AOD para MRI tenía como objetivo promover la rendición de cuentas, la transparencia y la participación de actores no estatales en la política tributaria. Sin embargo, solo el 4,5% del total de la AOD para MRI se canalizó directamente a organizaciones de la sociedad civil como principales socios ejecutores.