

Resultados de la Evaluación de la iniciativa IFSF: Recapitulación

Aprobado por el Consejo de Gobierno de IFSF, mayo de 2020

1. Introducción

La Sra. Rusudan Kemularia, ex Viceministra de Finanzas de Georgia y actualmente Experta en Asesoría Fiscal adscrita a la iniciativa «**Inspectores Fiscales sin Fronteras**» (IFSF) de la OCDE, fue encomendada para realizar un *informe de evaluación*¹ que examinase los resultados de IFSF con la colaboración de los miembros de la Secretaría IFSF para, así, preparar el terreno de cara a su futuro desarrollo y expansión. Finalmente, el pasado 5 de mayo de 2020, el Consejo de Gobierno, órgano pluripartito copresidido por el Secretario General de la OCDE y el Administrador del PNUD, aprobó el referido *informe de los resultados de la evaluación*.

El proyecto IFSF es una iniciativa conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), concebida para ayudar a los países que lo soliciten a desarrollar las competencias ya existentes y adquirir otras nuevas en materia de auditoría fiscal e inspección tributaria.

La iniciativa, que fue lanzada con motivo de la III Conferencia Internacional sobre Financiación para el desarrollo celebrada en Addis Abeba, en julio de 2015, se puso en marcha en respuesta al especial interés otorgado a la movilización eficiente y eficaz de recursos internos para alcanzar los *objetivos de desarrollo sostenible* (ODS) y lograr cumplir los compromisos asumidos por la comunidad internacional en aras de intensificar la cooperación internacional en materia tributaria.

Desde el punto de vista conceptual, a diferencia de otras iniciativas de organizaciones multilaterales sobre capacitación en materia tributaria, la iniciativa IFSF presenta ciertos rasgos singulares y especializados. En el marco del proyecto IFSF, expertos extranjeros trabajan directamente con funcionarios de las administraciones tributarias locales en auditorías en curso de carácter confidencial, con la finalidad de intercambiar sus conocimientos técnicos y competencias partiendo de una perspectiva de «aprendizaje práctico» en tiempo real.

En la actualidad, **la iniciativa IFSF se encuentra en fase experimental, de ahí que, en octubre de 2019, se decidiese proceder a evaluar los resultados del proyecto IFSF** para ayudar a la OCDE y al PNUD a extraer una serie de conclusiones sobre la iniciativa partiendo

¹ La metodología aplicada para la realización del presente *informe de evaluación* ha consistido en una evaluación cualitativa y cuantitativa que comprendía, entre otras actividades, entrevistas con las principales partes interesadas -entre ellas las administraciones anfitrionas, administraciones socias, donantes, expertos y oficinas regionales del PNUD en los países concernidos- para recabar datos cuantitativos; cuestionarios, entre otras cosas con vistas a diseñar una estrategia de medición de la demanda en un futuro y de sus posibles efectos; estudios sistemáticos de los procesos y procedimientos internos y materiales de los programas IFSF destinados a la recopilación de datos; análisis exhaustivo de las actuales herramientas de seguimiento y evaluación para determinar su grado de adecuación y un ulterior examen pormenorizado del programa inicial de trabajo, así como de las demás exigencias en materia de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

de su carácter instrumental, aclarar los aspectos normativos pertinentes, dotar de un carácter aún más especializado a la iniciativa IFSF, explicar su funcionamiento y objetivos globales e informar sobre cómo prepararse para la siguiente fase de expansión de dicha iniciativa.

El presente informe, en el que se describen brevemente los resultados de la evaluación efectuada, se estructura de la siguiente manera: El apartado 1 está dedicado a la introducción, al tiempo que señala los objetivos de la evaluación de resultados de la iniciativa IFSF; en el apartado 2 se abordan los aspectos normativos inherentes a dicha iniciativa; el apartado 3 trata cuestiones relativas a la gestión de los programas; en el apartado 4 se presenta a grandes rasgos el sistema de gobernanza implantado en el marco de la iniciativa IFSF, así como otros elementos propios de la cooperación; el apartado 5 plantea nuevos ámbitos para la eventual expansión de la iniciativa IFSF, al tiempo que abarca las fases siguientes y, por último, en el apartado 6, se formulan las observaciones finales o conclusiones.

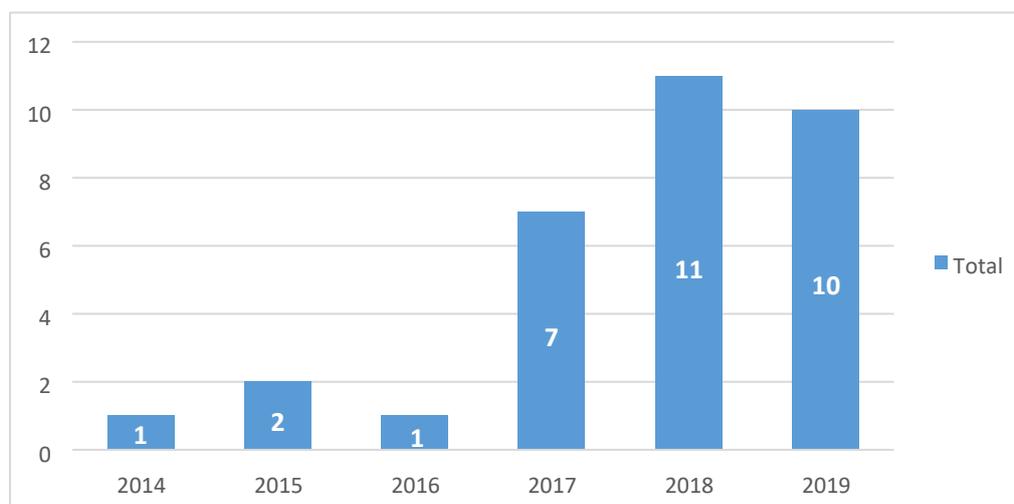
2. Aspectos procedimentales y estratégicos

Avances respecto de los objetivos del proyecto inicial

En abril de 2016, con motivo de su primera reunión, el Consejo de Gobierno IFSF se marcó el objetivo de poner en marcha 100 programas IFSF antes de finales de 2020 (véase el Gráfico 1).

Si bien es más que probable que la actual pandemia impida alcanzar dicho objetivo de aquí a finales de 2020, la rápida expansión de la iniciativa entre 2017 y 2018, en concreto, puso a dura prueba la capacidad de la Secretaría. Centrando la atención en todas aquellas cuestiones relativas a la calidad en la siguiente fase (como se indica en el apartado 2), se estarán abordando todos los procesos específicos e inherentes a la aplicación y ejecución de los programas, igualmente pertinentes para la fase de desarrollo experimental, aunque tal vez precisen de mejoras de gran envergadura.

Gráfico 1. Número de programas IFSF finalizados por año (2014-2020)



Se ha alcanzado parcialmente el objetivo de ayudar a los países en desarrollo a consolidar las competencias ya existentes y adquirir otras nuevas en materia de auditoría fiscal e inspección tributaria partiendo de una perspectiva de «aprendizaje práctico». Existen indicios de que la iniciativa IFSF coadyuva a la adquisición de competencias en el ámbito de la auditoría fiscal. A modo de ejemplo, varios funcionarios de administraciones anfitrionas participantes en programas IFSF han manifestado que el proceso de auditoría, en sí mismo, resulta de gran utilidad para la adquisición de las capacidades y conocimientos técnicos necesarios². Un método más fiable de evaluación o medición del impacto ayudará a comprobar si se han adquirido efectivamente las competencias necesarias mediante el proceso de auditoría fiscal.

Se han registrado importantes avances en lo concerniente al aumento de la recaudación tributaria gracias a los programas IFSF. A 31 de enero de 2020, dichos programas ya habían conseguido superar los 532 millones de dólares estadounidenses en concepto de ingresos fiscales adicionales. Si bien representan unos ingresos exigüos desde el punto de vista de las necesidades globales de financiación de los países en desarrollo, no dejan de ser un indicador importante para muchos de los actores concernidos, incluidos los donantes IFSF (quienes exigen cada vez más parámetros e indicadores de la relación calidad-precio). No obstante, pese al carácter especializado de la iniciativa IFSF en su condición de instrumento, lo que a su vez se traduce en que no será una fuente de ingresos masivos, la recaudación podría aumentar.

Gracias a la creación de herramientas e instauración de protocolos que ya se están aplicando, **se ha logrado cumplir la finalidad principal de la iniciativa IFSF, que no es otra que la de salvaguardar la confidencialidad de la información de los contribuyentes.** En concreto, se recurre con mayor frecuencia a cláusulas de confidencialidad de la información en el marco de los programas IFSF, acuerdos de términos de referencia y provisiones con juramentos de secreto. No obstante, la iniciativa IFSF lleva aparejado un riesgo permanente de vulneración de la confidencialidad de los datos de los contribuyentes y/o de filtración de datos sensibles, de ahí la necesidad de examinar cuidadosamente las herramientas disponibles para el intercambio seguro de datos o documentos antes de que los diversos actores participantes en la iniciativa IFSF puedan utilizarlas finalmente.

Se ha alcanzado, asimismo, el objetivo marcado para la iniciativa IFSF, consistente en prestar asistencia técnica mediante el traslado en comisión de servicios de expertos IFSF con carácter periódico e intermitente. La gran mayoría de los programas de asistencia técnica tienen una duración de 12 a 18 meses. **No obstante, existe la posibilidad de garantizar la continuidad de la prestación de asistencia entre cada visita de corta duración recurriendo a las herramientas de teletrabajo existentes, especialmente durante el período de confinamiento a escala mundial al que nos hallamos sometidos debido a la crisis del COVID-19.**

² Durante el mes de noviembre de 2019, la Secretaría IFSF encuestó aproximadamente a 37 representantes de administraciones anfitrionas.

1. Principales recomendaciones

- (i) **La clave del éxito de la iniciativa IFSF reside en el establecimiento de medidas concretas que garanticen la eficacia de la asistencia.** A tal fin, la iniciativa IFSF deberá instaurar un riguroso sistema de seguimiento y evaluación (SISE) que permita comprobar si se han adquirido efectivamente nuevas capacidades y competencias gracias al proceso de auditoría fiscal y sirva para determinar otros posibles efectos, aparte de la recaudación.
- (ii) **Se está elaborando un *Manual de seguimiento y evaluación* (en el que se abordan el sistema de puntuación y los indicadores de impacto) que comenzará a aplicarse hacia finales de 2020.**
- (iii) **A fin de reducir el riesgo de filtración de datos confidenciales de los contribuyentes y de fomentar un servicio de asistencia remota más dinámico y seguro entre las distintas visitas a los países concernidos, se articulará una herramienta para el intercambio seguro de datos.** Con motivo de la *Mesa redonda de Expertos* que está previsto celebrar en junio de 2020, se proporcionarán información e instrucciones detalladas sobre cómo acceder a los servicios de asistencia remota a través de herramientas informáticas seguras.
- (iv) **La iniciativa IFSF deberá supervisar sistemáticamente y garantizar la calidad de ejecución del programa IFSF en cuestión** en la práctica. Se podrá encargar al personal de la OCDE y del PNUD que realice evaluaciones periódicas con el fin de asegurarse de que los expertos IFSF brindan una asistencia de alta calidad evitando, así, el riesgo de ser sustituidos.
- (v) **La iniciativa IFSF puede ofrecer formación o bien el acceso a las plataformas de formación existentes** (como, por ejemplo, la plataforma *eLearning*) a los expertos IFSF -en particular, a los expertos jubilados- antes de proceder a su traslado para la ejecución de un determinado programa.

Demanda de programas IFSF

De cara al futuro, se prevé una demanda potencialmente significativa de programas IFSF. Hasta la fecha, la mayor demanda ha procedido de países de bajos ingresos y de ingresos medios-bajos, por lo general miembros del *Marco Inclusivo sobre BEPS*. Por otra parte, la continuidad de los trabajos y repetidas visitas de las administraciones anfitrionas que ya han participado en programas IFSF han sido el principal factor de crecimiento de la demanda. A modo de ejemplo, a 1 de enero de 2020, 12 de los países en desarrollo que ya habían tomado parte en un programa IFSF se encontraban en distintas fases del proceso de solicitud de participación en otros programas. Adicionalmente, asciende aproximadamente a 40 el número de países (de ingresos medios-bajos y/o menos desarrollados) incluidos en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) que, en la actualidad, no participan en programas IFSF. He aquí algunas otras cuestiones relativas a la demanda:

- **El actual *plan de actuación* de la iniciativa IFSF tiene por objeto dar una respuesta positiva a la mayoría de países y jurisdicciones que solicitan asistencia técnica.** Aunque la Secretaría ya dispone de un proceso informal específico de comprobación de las condiciones de admisión para aceptar un determinado *Formulario de solicitud de asistencia*, cabe adoptar y articular un procedimiento de solicitud oficial y más transparente.

- Es necesario tanto poner a prueba el grado de compromiso y colaboración de las administraciones anfitrionas como condición para una asistencia continuada en el marco de la iniciativa IFSF como garantizar la sostenibilidad de los programas IFSF mediante una estrategia de desescalada idónea.

2. Principales recomendaciones

- (i) **Deberán oficializarse (y hacerse públicas) las condiciones de admisión específicas con el fin de dotar de transparencia el proceso de selección y asegurarse de que cumpla con las normas aplicables.** A continuación se enumeran las condiciones de admisión: la solicitud i) se cursará con la finalidad de que los expertos trabajen en auditorías reales y en curso; ii) versará sobre temas de fiscalidad internacional; iii) tendrá por objeto la prestación de asistencia periódica *in situ* y no una sustitución; iv) procederá de un país incluido en la lista de perceptores de ayuda oficial al desarrollo (AOD) elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y v) no incluirá restricción o impedimento legal alguno para que un experto extranjero realice auditorías.
- (ii) **La iniciativa IFSF deberá contemplar un riguroso sistema de seguimiento una vez finalizados los programas,** debiendo asegurarse sistemáticamente de que las administraciones anfitrionas hayan seguido las recomendaciones básicas formuladas a la luz de la ejecución de programas anteriores.
- (iii) **La iniciativa IFSF deberá adoptar una estrategia de desescalada bien definida para garantizar la sostenibilidad de los programas IFSF y fomentar, así, la participación de las administraciones anfitrionas.**
- (iv) **Atendiendo a los resultados de la evaluación cualitativa de impacto (en un plazo de dos años), la Secretaría deberá adoptar una política de asistencia técnica que exija un compromiso constante por parte de toda administración anfitriona.** A modo de ejemplo, se podrá exigir a las administraciones anfitrionas que sufraguen una parte los gastos asociados a la implementación de programas IFSF tras la ejecución de «X» número de programas en cada país.

Disponibilidad limitada de expertos IFSF

La disponibilidad de expertos cualificados es bastante reducida. Las fuentes y/o reservas de expertos existentes -una red de 16 expertos pertenecientes a administraciones socias, la lista de 52 expertos gestionada por el PNUD y 9 expertos adscritos al CPAT de la OCDE- resultan insuficientes para atender las necesidades actuales. **Escasean especialmente los expertos cualificados de habla española, francesa y portuguesa.** Si bien es cierto que el mercado laboral se enfrenta a diversas limitaciones sistémicas, entre ellas la escasez generalizada de expertos en materia de precios de transferencia disponibles para trabajar en el ámbito del desarrollo, existe la posibilidad de adoptar ciertas medidas **consistentes, entre otras, en reactivar la lista de candidatos del PNUD (que contiene aproximadamente 40 expertos inactivos o fuera de servicio) e interactuar de forma más proactiva con las potenciales administraciones socias.** He aquí otras cuestiones relacionadas con la disponibilidad de expertos:

- **Podrán optimizarse los procedimientos generales de provisión, selección, garantía de calidad y contratación de expertos actualmente existentes.** En particular, es necesario

adoptar un enfoque estratégico a la hora de reclutar a funcionarios en activo altamente cualificados, así como también es preciso establecer procedimientos de verificación de antecedentes y credenciales más transparentes, lo que incluye asegurarse de que los expertos en cuestión gozan de las actitudes y aptitudes necesarias no sólo para transmitir conocimientos técnicos, sino también para favorecer el desarrollo de capacidades en escenarios internacionales particularmente exigentes.

- **Las administraciones anfitrionas demandan la provisión de expertos sectoriales para complementar las auditorías realizadas en el marco de la iniciativa IFSF**, habiendo tenido lugar hasta la fecha la asignación y el traslado de siete expertos en comisión de servicios. Las administraciones anfitrionas consideran que los conocimientos técnicos sobre los procesos operativos generales y otras cuestiones relativas a la cadena de suministro aportados por los expertos sectoriales son indispensables para orientar las auditorías. Los riesgos potenciales de conflictos de intereses vinculados a los expertos de un determinado sector (como, por ejemplo, la ocultación de la existencia de conflictos de interés por parte de un experto que podría haber trabajado para una determinada empresa o la existencia de vínculos directos con un sector que esté siendo objeto de una auditoría fiscal) exigen una rigurosa y minuciosa gestión.

- **La cooperación Sur-Sur representa una forma de asistencia beneficiosa que guarda una estrecha relación con los niveles de desarrollo y responde mejor a las circunstancias reales de cada caso.** Las administraciones anfitrionas informan de la facilidad de asimilación de conocimientos de un experto con unos conocimientos lingüísticos y una cultura similares a los de los funcionarios locales. A medida que se intensifica la cooperación Sur-Sur, deben intensificarse también los esfuerzos por asegurarse de que los expertos estén al corriente de las novedades fiscales internacionales y, más concretamente, de todo lo relacionado con los precios de transferencia.

3. Principales recomendaciones

(i) **La iniciativa IFSF deberá desarrollar una nueva estrategia que permita abordar la actual escasez de expertos, un problema que probablemente se agravará debido a la crisis del COVID-19. Por otra parte, debe determinarse qué nuevas administraciones socias participarán en la ejecución de programas.** La principal ventaja de recurrir a funcionarios en activo reside en que están totalmente al día de las normas sobre precios de transferencia, al tiempo que gozan de las competencias necesarias y conocen los métodos de auditoría existentes. Asimismo, es la forma más rentable de enviar expertos.

(ii) **Una vez actualizada, la iniciativa IFSF deberá hacer un mejor y mayor uso de la lista del PNUD para contratar expertos, incluyendo a funcionarios en activo que aparezcan en la lista.** Dicha lista de expertos del PNUD deberá actualizarse hacia finales de julio de 2020. Asimismo, deberá fomentarse la presentación de solicitudes de inclusión en dicha lista procedentes de mujeres y expertos multilingües.

(iii) **Es indispensable comprobar las referencias de todo tipo de expertos (incluidos los sectoriales) para minimizar los riesgos de conflicto de intereses.**

(iv) En 2020 se ultimarán un **documento revisado sobre contratación de expertos y relación laboral** con el fin de optimizar los procesos de selección, acreditación y comprobación de

referencias, garantía de calidad y verificación de antecedentes relativos a todo tipo de expertos. Dicho documento ayudará a implantar un mecanismo de contratación de expertos y un proceso de verificación de antecedentes más metódicos, que debería ayudar a cerciorarse ulteriormente de las capacidades pedagógicas de los expertos.

(v) **Se puede recurrir a la lista de candidatos del PNUD para contratar a un mayor número de expertos para los programas de cooperación Sur-Sur.**

3. Gestión de programas

Proceso operativo, recursos humanos y finanzas

Los programas IFSF se gestionan a través de una hoja de cálculo de Excel. Con un sistema de gestión de proyectos más automatizado mejoraría enormemente el grado de eficiencia y eficacia de todos los trabajos y actuaciones en el marco de la iniciativa IFSF.

El PNUD ha destinado suficientes fondos para los trabajos y programas IFSF en forma de donaciones procedentes de Noruega y Finlandia en esta fase. Por su parte, la OCDE garantiza la sostenibilidad de la financiación de la Secretaría IFSF y de las actividades/operaciones con cargo al «Fondo para el Proyecto BEPS y los países en desarrollo» de la OCDE.

4. Principal recomendación

(i) **Con el fin de ejecutar eficazmente los programas IFSF y perfeccionar los procesos de seguimiento y evaluación,** comenzarán a utilizarse herramientas digitales de gestión de programas en 2021.

4. Gobernanza

Supervisión de los mecanismos de gobernanza y alianzas

La iniciativa lleva aparejado un mecanismo de gobernanza externa eficaz, adecuado y proporcionado. Los Copresidentes del Consejo de Gobierno han detectado la necesidad de ampliar dicho órgano, preservando la cuota paritaria y el equilibrio regional. Los nuevos miembros se incorporarán al Consejo de Gobierno en 2020.

La alianza entre la OCDE y el PNUD se asienta sobre una adecuada división de funciones y/o reparto de tareas, con acuerdos sobre la gobernabilidad interna y la financiación bien diferenciados para el PNUD y la OCDE, respectivamente. En este momento, no es necesario contar con una Secretaría única cofinanciada por ambas organizaciones y plenamente constituida en una sola sede.

5. Principal recomendación

(i) **Optimizar el potencial de las oficinas regionales del PNUD** estableciendo vínculos más estrechos no sólo entre los programas IFSF y otros programas de carácter regional, sino también con el otro programa más amplio de financiación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

5. Perspectivas futuras para IFSF**Nuevos programas piloto y próximos pasos**

Existe una gran demanda no sólo de programas IFSF estándar (auditorías a empresas multinacionales), sino también de programas relacionados con nuevas líneas o ámbitos de actuación en materia tributaria, como es el caso de los delitos fiscales y financieros y del intercambio de información con fines fiscales (incluido el IAI). Se puede solicitar, asimismo, asesoramiento sobre los aspectos fiscales inherentes a los contratos confidenciales de explotación de recursos naturales, en materia de fiscalidad y turismo y en lo concerniente a la negociación de convenios fiscales. La iniciativa IFSF también examinará proactivamente la posibilidad de extenderse a otros sectores vinculados al medio ambiente, incluidos los sectores pesquero y forestal.

Se ha esbozado un plan de trabajo como parte del actual proceso de evaluación para poner en práctica las recomendaciones y propuestas resultantes de aquí a finales de 2020.

6. Principales recomendaciones

(i) **Evaluar los resultados de los programas piloto de detección de delitos fiscales y financieros actualmente en curso en Armenia, Colombia, Kenia, Pakistán y Uganda, así como los relativos a los programas piloto sobre IAI en Indonesia y Pakistán para finales de 2020, y puesta en marcha de programas completos en 2021.**

(ii) **Determinar la posibilidad de implementar programas piloto de negociación de convenios fiscales, sobre los aspectos fiscales inherentes a los contratos de explotación de recursos naturales, la pesca y la silvicultura, consultando a las partes interesadas y socios a partir de 2021.**

6. Conclusiones

La iniciativa IFSF goza de un óptimo posicionamiento operativo para el desarrollo de actividades en un complejo entorno internacional. Si bien es cierto que presenta ciertos rasgos singulares y especializados que han facilitado y favorecido la ejecución de programas hasta la fecha, la evaluación de resultados de la iniciativa IFSF ha puesto de manifiesto que, en parte debido a su rápida expansión, cabe perfeccionar algunos aspectos importantes del marco legal de actuación.

Dado que la iniciativa se encuentra aún en fase experimental, la admisión de las solicitudes de asistencia, la selección de expertos IFSF, la determinación y/o medición del impacto cualitativo y la comunicación con los principales interesados y las

administraciones socias responden, en numerosos casos, a circunstancias y fines específicos. Por otra parte, se han dedicado considerables esfuerzos a la consecución del objetivo consistente en la puesta en marcha 100 programas antes de finales de 2020. Los sistemas, procedimientos y herramientas existentes no siempre han avanzado a la par de las necesidades estratégicas de ejecución.

En resumen, la iniciativa IFSF deberá dar una respuesta eficaz a la demanda existente y centrarse en la calidad de ejecución de los programas; lograr la participación de un número mayor de administraciones socias y reactivar la lista de expertos del PNUD; habilitar una herramienta para el intercambio seguro de datos que minimice el riesgo de filtración de datos confidenciales de los contribuyentes; reducir los conflictos de intereses y demás riesgos implantando los sistemas y articulando los procedimientos descritos en el presente informe; desarrollar un riguroso sistema de seguimiento y evaluación (SISE); instaurar un servicio de asistencia remota más dinámico y seguro para la ejecución de los programas y optimizar la ejecución de programas y actividades en el marco de la iniciativa IFSF.

Asimismo, se recomienda aplicar las políticas, herramientas y los sistemas con base empírica y mencionados en el presente informe a lo largo de 2020, haciéndolos enteramente extensivos a nuevos ámbitos a modo de preparación para la ejecución de programas a mayor escala (por sector) a partir de 2021, en base tanto a los resultados de los programas piloto como de los efectos de la crisis del COVID-19.