

Evaluación externa de la Addis Tax Initiative (ATI)

Documento de síntesis

Antecedentes

Este informe presenta los resultados de la evaluación intermedia de la Addis Tax Initiative (ATI). La evaluación recomienda continuar con la ATI después de 2020, pero adaptándola a las nuevas necesidades y a un panorama institucional cambiante.

La ATI se creó en 2015 como una alianza de múltiples partes interesadas para apoyar la movilización de ingresos fiscales internos (MRI) en los países socios y reforzar la cooperación para el desarrollo en este ámbito. En la actualidad cuenta con 59 miembros.¹ La mayoría de los países socios son del continente africano. En cambio, sólo un país miembro es de América Latina. En esta región de países de ingresos medios, es posible que la ATI aún tenga que comunicar y explicar su importancia a los posibles países miembros de manera más convincente.

Los miembros de la ATI acuerdan tres compromisos:

- Los países cooperantes se han comprometido a duplicar colectivamente su cooperación técnica en el ámbito de MRI/impuestos para 2020;
- Los países socios se han comprometido a intensificar la movilización de ingresos fiscales internos (MRI) como medio clave para alcanzar los OBS y el desarrollo inclusivo.
- Todos los miembros de la ATI se han comprometido a garantizar la coherencia de las políticas para el desarrollo.

La ATI se basa en una serie de mecanismos de “gobernanza blanda” para facilitar e incentivar el cumplimiento de estos compromisos. Sobre todo, elabora informes anuales de seguimiento. En relación con el seguimiento del primer compromiso, la ATI ha creado una base de datos sobre los fondos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) relacionados con la MRI. Además, a principios de 2018 se crearon tres grupos consultivos para organizar los debates e impulsar el orden del día en relación con cada uno de los tres compromisos. Las operaciones cotidianas son supervisadas por un Comité Directivo compuesto por seis miembros: tres países cooperantes y tres países socios. La ATI tiene una pequeña secretaría con dos miembros del personal en Bonn, Alemania, facilitada por el International Tax Compact (ITC).

La ATI puede considerarse como la primera en involucrar a los países cooperantes y a los países socios en un diálogo entre múltiples partes interesadas. Sin embargo, es justo decir que el intercambio sobre cuestiones fiscales internacionales y la coordinación de las políticas conexas se llevan a cabo en un marco de redes e iniciativas mucho más rico y diversificado que el que existía en 2014/15, cuando se creó la ATI. Es en este contexto en el que deben evaluarse las especificidades de la ATI y su propuesta única de acción.

¹ A partir de mayo de 2019: 24 países socios, 20 países cooperantes y 15 organizaciones de apoyo (organizaciones multilaterales, ONG, organizaciones de la sociedad civil).

“Historias de contribución” de la ATI

En este momento, todavía es demasiado pronto para medir muchos de los posibles impactos de la ATI. Además, muchos de los cambios observados, como el aumento de la AOD o la mejora de la MRI, no pueden atribuirse directamente a las actividades de la ATI. En respuesta a estos dos desafíos, la evaluación se basa en el análisis de contribuciones como principal enfoque conceptual. Este enfoque se basa en un proceso reiterativo de construcción de hipótesis y pruebas de hipótesis. Busca establecer vínculos teóricamente sólidos y plausibles entre las intervenciones políticas y los impactos deseados.

La evaluación reconstruye cinco “historias de contribución” de la ATI. El impacto se busca a través de los siguientes enfoques:

- **Establecimiento de agendas:** La ATI aspira a aumentar la relevancia de la MRI y, de este modo, ayudar a impulsar la MRI como una cuestión política nacional en sus países miembros y más allá de sus fronteras.
- **Coordinación de donantes:** La ATI busca contribuir a la coordinación entre los países cooperantes con respecto a los principales acontecimientos en materia de fiscalidad internacional.
- **Aprendizaje entre iguales:** La ATI proporciona una plataforma para el intercambio de experiencias políticas y el aprendizaje mutuo.
- **Establecimiento de contactos:** La ATI combina las solicitudes de asistencia técnica de los países socios con la experiencia técnica ofrecida por los países cooperantes.
- **Compromiso:** La ATI proporciona un foro y un público internacional para los estados miembros que se comprometen con los tres objetivos políticos generales definidos por la iniciativa.

Principales conclusiones

A continuación se resumen las principales conclusiones de la evaluación con respecto a las cinco historias de contribución presentadas anteriormente:²

Establecimiento de agendas

La ATI ha desempeñado un papel muy relevante y eficaz en la señalización del compromiso político con la Agenda de la Acción Adís Abeba desde 2015 en adelante. El compromiso de los países cooperantes de duplicar sus esfuerzos relacionados con la MRI hasta 2020 ha creado una presión de grupo y sirve como punto de referencia importante en los debates políticos (por ejemplo, a la hora de decidir sobre las asignaciones presupuestarias en las administraciones nacionales). También ha sido notado por otros gobiernos y organizaciones internacionales, lo que les ha llevado a incluir (o mantener) la MRI en su propia agenda. Además, en marzo de 2016, el Grupo de Trabajo del CAD de la OCDE sobre Estadísticas de Financiación del Desarrollo acordó un código de propósito formal para la movilización de ingresos fiscales internos (MRI)

² Además, el informe principal está estructurado según los cinco criterios de evaluación del CAD de la OCDE (importancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad).

en su base de datos de la AOD, una innovación que se justificaba al hacer referencia explícita al seguimiento de la ATI.

Sin embargo, es probable que el impacto de la ATI en el ámbito del establecimiento de agendas sea efímero. La agenda tributaria internacional cambia constantemente a medida que nuevos temas compiten por la atención y nuevos actores entran en el campo de actuación. Algunos entrevistados observaron que la ATI se introdujo con gran ímpetu en 2015, pero no ha conseguido mantener esa visibilidad a lo largo del tiempo. Una razón de ello podría ser que los países socios parecen estar menos envueltos en las actividades de la ATI de lo que sugeriría la estructura oficial. La participación activa de los países socios en los Grupos Consultivos y en el Comité Directivo se ha limitado a un número bastante reducido de países. **Recomendamos** que los países socios desempeñen un papel más activo en la dirección de la ATI. Además, recomendamos una política de adhesión activa para aumentar la representatividad de la ATI a escala mundial. Por último, recomendamos que se dé prioridad a la comunicación y la visibilidad como medio para mejorar los mecanismos de gobernanza blanda empleados por la ATI.

Coordinación de donantes

De las 30 entrevistas con las partes interesadas realizadas por el equipo de evaluación, la mayoría hizo hincapié en la importancia de la ATI para el diálogo y el intercambio de experiencias entre los países cooperantes. Sin embargo, la coordinación tiene lugar sobre todo en forma de información mutua a través de informes de seguimiento e intercambios informales sobre cuestiones pertinentes relacionadas con la MRI. Además, la ATI no proporciona ningún mecanismo formal que garantice la coordinación entre países cooperantes. **Recomendamos** una evaluación sistemática de la demanda de mejores servicios de coordinación entre los miembros de la ATI.

Aprendizaje entre iguales

Los representantes de los países socios, en concreto, consideraron que la ATI era una plataforma muy relevante para el aprendizaje entre iguales. La mayoría de los entrevistados aprecian las oportunidades de establecer contactos e intercambiar experiencias en las reuniones y conferencias de la ATI y reconocen la buena preparación de los eventos por parte de la secretaría ITC. Sin embargo, en lo que respecta al desarrollo de la capacidad y el aprendizaje entre iguales, algunas partes interesadas carecen de un enfoque más sistemático. **Recomendamos** mejorar la recopilación y el intercambio de información (por ejemplo, con informes de seguimiento más coherentes y una mejor presentación de informes sobre la AOD relacionada con la MRI). La creación de plataformas de aprendizaje entre iguales que vayan más allá del mero intercambio de información podría ser una forma prometedora de hacer un mayor uso de la información recogida por la ATI. Dado que la eficacia del aprendizaje entre iguales depende de la presencia de los mismos, también recomendamos una mayor asistencia de funcionarios de los ministerios de finanzas de los países cooperantes a las actividades de la ATI.

Establecimiento de contactos

Los entrevistados también consideraron que era muy importante que la demanda de apoyo específico de los países socios y la experiencia ofrecida por los países cooperantes tengan una estrecha vinculación. Sin embargo, aún es demasiado pronto para saber cómo se desarrollará en la práctica esta nueva línea de servicio que ofrece la ATI. **Recomendamos** extender el esta-

blecimiento de contactos a una escala más amplia, por ejemplo, involucrando a organizaciones regionales como ATAF y CIAT y fortaleciendo el vínculo entre las estrategias nacionales de MRI o MTRS y los programas bilaterales de cooperación.

Compromiso

En muchas entrevistas, las partes interesadas expresaron su preocupación por la importancia de uno o varios de los tres compromisos de la ATI, tal como se abordan actualmente en la iniciativa. Sin embargo, por ahora parece que no se alcanzará ninguna de las metas a las que se han comprometido los miembros de la ATI. Con respecto al Compromiso 1, se mencionó que el hecho de centrarse en la cantidad y no en la calidad de la AOD era un factor que podría afectar adicionalmente a la relevancia del objetivo. Los informes de seguimiento no fueron plenamente eficaces como instrumentos de orientación política debido a problemas metodológicos, datos incompletos y retrasos. Con respecto a los otros dos compromisos, muchas partes interesadas consideraron que la falta de indicadores medibles o de conceptos globales haría que estos objetivos fueran bastante irrelevantes en la práctica. El Grupo Consultivo 2 sólo ha acordado muy recientemente una lista de indicadores para medir el progreso del Compromiso 2. Aún está por ver si esta lista promoverá efectivamente el cumplimiento de este compromiso. Además, los miembros de la ATI todavía están elaborando un marco conceptual y de supervisión para el Compromiso 3. **Recomendamos** que se siga mejorando el seguimiento de los tres compromisos.

Como conclusión general, la puesta en práctica de todas las recomendaciones requeriría dotar de fondos adicionales a la secretaría de la ATI. En general se considera que la secretaría es muy eficaz, dados sus limitados recursos. Sin embargo, parte del potencial de la ATI para el establecimiento de agendas, el aprendizaje entre iguales y la garantía de coherencia de las políticas podría aprovecharse mucho mejor con sólo ligeras mejoras en los medios de que dispone la secretaría. Además, la movilización de fondos adicionales de diferentes fuentes podría reforzar el papel de ATI como una iniciativa de sus miembros y dirigida por ellos.

La ATI después de 2020

La ATI debería seguir buscando la colaboración con otras iniciativas y organizaciones, muchas de las cuales ya son miembros de la ATI. La evaluación trata tres escenarios alternativos: a) continuar, pero consolidar las actividades actuales de la ATI, b) expandir la ATI mediante la prestación de nuevos servicios a sus miembros, y c) mejorar la gama actual de actividades de la ATI, pero manteniendo sus características principales. Un cuarto escenario, el de la terminación de la ATI, se toma como punto de partida, contra el cual todas las demás opciones tendrían que demostrar su utilidad. Terminar significaría reconocer que el espacio y la demanda de la gama única de actividades de ATI se han vuelto demasiado limitados para mantener viva la iniciativa.

Continuar, pero consolidar

La ATI podría limitarse a las funciones básicas que ya han demostrado ser útiles para los miembros. Ejemplos de ello serían el intercambio entre países cooperantes, el seguimiento de las actividades relacionadas con la MRI o servicios de establecimiento de contactos. Sin embargo, parece difícil imaginar cómo una situación de este tipo sería mejor que la terminación total de la ATI, ya que probablemente se perderían las principales características y la justificación de la iniciativa.

Continuar y expandir

La ATI podría ofrecer servicios adicionales con respecto al desarrollo de capacidades, abordando la elusión y el fraude fiscales, o vinculando los ingresos con el gasto. Algunas partes interesadas también han propuesto que la ATI proporcione canales directos para la financiación de la AOD. Esto podría suponer un gran estímulo para el atractivo de la ATI y facilitaría la incorporación de nuevos miembros a la iniciativa. Al mismo tiempo, la ATI probablemente correría el riesgo de duplicar los esfuerzos realizados y los servicios prestados por otras organizaciones. Por lo tanto, cualquier nuevo servicio o compromiso asumido por la ATI y sus Estados miembros debería formar parte de un enfoque de colaboración que involucre a otros actores relevantes.

Continuar, pero mejorar

Si continúa, los puntos de venta únicos de la ATI deberían reforzarse. Con respecto a los esfuerzos de los países cooperantes, un objetivo cuantitativo viable podría ser mantener el nivel de financiación de la AOD. Esto también podría supervisarse en el marco existente de la ATI. Al mismo tiempo, los objetivos cualitativos podrían apuntar a mejorar la adecuación de los programas bilaterales de cooperación a las necesidades individuales de los países, por ejemplo, a través del proceso de establecimiento de contactos antes mencionado, pero también a través de una mejor adaptación de los programas de AOD con las estrategias de MRI o MTRS de los países socios. En cuanto a los esfuerzos de los países socios, la vinculación de una mayor MRI a más equidad fiscal, igualdad o una mejor protección de los recursos medioambientales daría a este compromiso una dimensión adicional en consonancia con los OBS. Por último, es probable que la coherencia de las políticas en materia de comercio, finanzas internacionales y utilización de los recursos ambientales sea una de las principales prioridades de la política internacional tributaria en los próximos años, por lo que la ATI debería estudiar la manera de incorporar esta dimensión de manera más clara a su programa de trabajo.

Funded by



Facilitated by

