

El aprendizaje práctico en **Georgia**

Desarrollando la capacidad de inspección fiscal
de la Administración Tributaria de Georgia





Contexto

Desde 2013, Georgia, un país de ingresos medios bajos ubicado en la intersección entre Asia occidental y Europa del Este, ha acometido una serie de reformas graduales, como la adopción de medidas para luchar contra la corrupción o una reforma al sistema tributario y mejoras en las infraestructuras básicas del país. Estas reformas han generado un importante flujo de inversiones extranjeras directas y un crecimiento positivo del producto interno bruto. El Banco Mundial sitúa a Georgia entre los países con mejor desempeño en la región en términos de control de la corrupción y lo califica como uno de los países más favorables para los negocios a nivel mundial.¹

Entre 2010 y 2019, el PIB per cápita de Georgia creció a un ritmo medio anual del 4,8 %. Los principales impuestos nacionales representaron, en su conjunto, el 21,74 % del PIB de Georgia. La política fiscal ha conciliado adecuadamente el gasto social y en inversiones en infraestructuras con la disciplina presupuestaria. La recaudación de impuestos ha superado las expectativas, en parte gracias a una mejor administración tributaria.² En 2020, como consecuencia sobre todo de la crisis del COVID-19, se prevé que el crecimiento real del PIB sea prácticamente nulo y que el déficit público aumente a cerca del 5,2 % del PIB.³

El incremento de los niveles de inversión lleva consigo un aumento del riesgo de que más empresas multinacionales trasladen beneficios, aprovechando las lagunas y las asimetrías entre los regímenes tributarios de los distintos países. De forma significativa, a medida que la crisis provocada por el COVID-19 estrecha el margen de maniobra presupuestario, será esencial gravar a las empresas multinacionales para movilizar los recursos internos de Georgia.

Georgia colabora de forma activa en las iniciativas internacionales para luchar contra la evasión y la elusión tributarias como miembro del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales⁴ (conocido como Foro Global) y del Marco Inclusivo sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de

Beneficios (BEPS por sus siglas en inglés)⁵ de la OCDE y el G-20. La iniciativa Inspectores Fiscales sin Fronteras (IFSF) complementa estos esfuerzos y se ha convertido en un colaborador esencial de la Administración Tributaria de Georgia, que le ayuda a crear un entorno empresarial competitivo, en el que las empresas multinacionales pagan la parte que les corresponde de impuestos.

Lanzada en 2015, en la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Addis Ababa, IFSF es una iniciativa conjunta de la OCDE y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concebida para ayudar a los países en desarrollo a aumentar su capacidad en materia de auditoría fiscal. Inspectores fiscales con experiencia de las administraciones tributarias socias colaboran en casos de auditoría en curso con funcionarios públicos de las administraciones anfitrionas de países en desarrollo y les transfieren sus conocimientos y experiencia en la fiscalización de empresas multinacionales. Con frecuencia, los países en desarrollo señalan que los precios de transferencia representan uno de los mayores riesgos para su base imponible con millones de dólares en impuestos en juego. Es esencial fortalecer las habilidades prácticas para desarrollar eficazmente la capacidad de fiscalizar los precios de transferencia. Sin dichas habilidades, no se pueden aplicar de forma eficaz las normas relativas a la fijación de los precios de transferencia.⁶



Impacto de los programas IFSF en Georgia

Los programas IFSF en Georgia han ayudado a desarrollar las habilidades y la confianza de los auditores fiscales, lo que ha originado un cambio en la organización, una mejor prestación de los servicios, una mayor cooperación con los contribuyentes y un mayor cumplimiento de las normas tributarias.

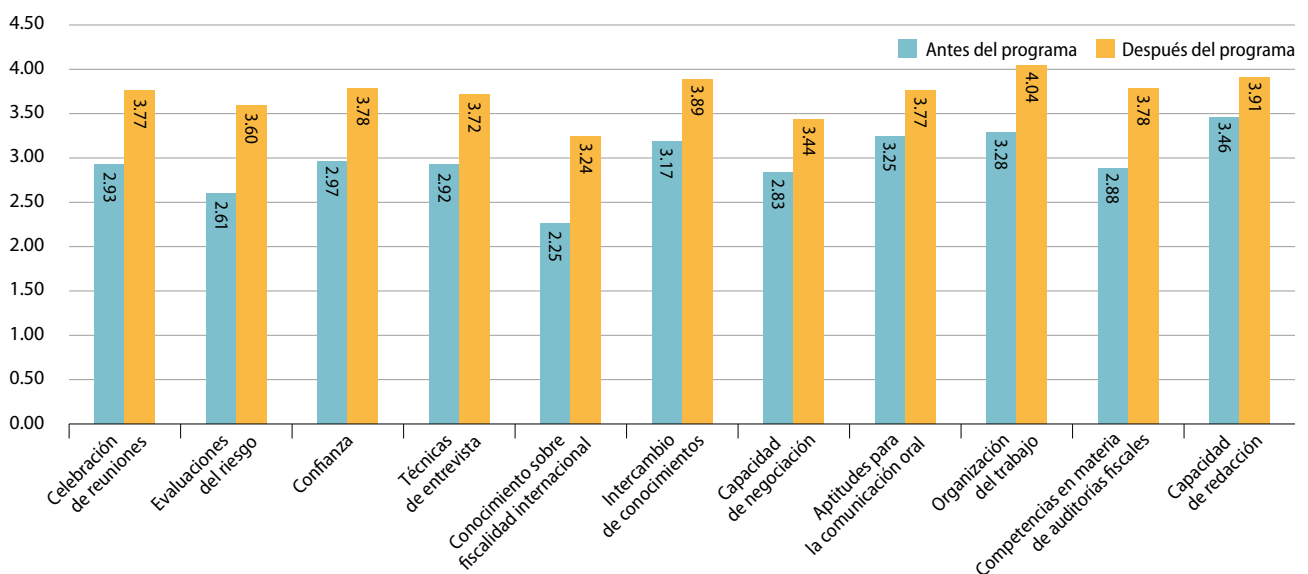
Desarrollo del recurso humano

Los expertos IFSF enviados a Georgia confirman que, gracias a los programas IFSF, los auditores de la Administración Tributaria de Georgia han mejorado su capacidad para llevar a cabo inspecciones de alto nivel. El planteamiento práctico y directo de la asistencia que ofrece IFSF ha mejorado sus habilidades y confianza para resolver expedientes complejos de precios de transferencia. Los funcionarios señalan que, al final del proyecto, eran capaces de seleccionar las empresas, resolver los expedientes y obtener los resultados por sí solos. Se han logrado importantes avances a lo largo de todo el proceso de inspección, que va desde el análisis preliminar, la investigación

documental y la solicitud y análisis de la documentación del contribuyente, hasta la realización de auditorías presenciales. Los inspectores adquirieron competencias y conocimientos de evaluación de riesgos sobre precios de transferencia y otras cuestiones relativas a la tributación internacional, como los métodos de fijación de los precios de transferencia, el manejo de las transacciones relativas a bienes intangibles celebradas con partes vinculadas y los servicios y productos financieros, además de técnicas de valoración y tratamiento de los establecimientos permanentes. Al mismo tiempo, obtuvieron una valiosa experiencia en el trato con los contribuyentes de los sectores bancario y del gas y el petróleo. Los funcionarios también reconocieron que se sentían más seguros cuando abordaban a los contribuyentes. Además, en breve, un miembro de la unidad de precios de transferencia participará como experto aprendiz en los programas IFSF.

Los resultados positivos sobre la confianza y la competencia han sido un patrón que se ha identificado en muchos países donde IFSF ha actuado (ver Figura 1).

Figura 1: Aumento de la percepción de competencia de los participantes en programas IFSF en varios países



Fuente: Secretaría IFSF, según autoevaluaciones y de acuerdo con una escala de 1 (deficiente) a 5 (excelente), realizadas entre 52 inspectores al principio y al final de los programas de IFSF.

Siguiendo el consejo del experto de IFSF, se creó una unidad de precios de transferencia

La Administración Tributaria de Georgia contaba con un equipo de precios de transferencia integrado por cuatro miembros al momento de solicitar su primer programa IFSF en 2016. Cuando, en el marco del programa, el experto IFSF empezó a trabajar con los funcionarios locales, la Administración Tributaria de Georgia reconoció la repercusión que estos funcionarios tenían en la

movilización de recursos internos. Por consiguiente, se creó una unidad de precios de transferencia y se amplió el equipo hasta alcanzar los diez miembros, que en la actualidad se dedican plenamente a las auditorías de precios de transferencia. La puesta en marcha de la unidad ha permitido que sus miembros se especializaran en esta área tributaria tan específica.

Desarrollo organizacional

Los programas IFSF en Georgia han desencadenado una serie de cambios organizacionales importantes dirigidos a ofrecer una mejor prestación de servicios y cooperación con los contribuyentes. IFSF hizo posible que la Administración Tributaria de Georgia adoptara las mejores prácticas y experiencias internacionales, para prestar servicios de calidad a los contribuyentes y efectuar evaluaciones y ajustes, en línea con las normas internacionales.

- A través de los programas IFSF, se han mejorado los métodos de trabajo y se han desarrollado nuevas herramientas, métodos y directrices, como, por ejemplo:
 - La unidad de precios de transferencia reforzó la cooperación con los equipos de inspección generales de la Administración Tributaria de Georgia para incrementar el intercambio de información.
 - Los auditores de la Administración Tributaria de Georgia aplican, con éxito, una metodología de cinco etapas, a saber: 1. selección de los riesgos; 2. comprobación de los documentos y solicitud por escrito de información; 3. análisis de los datos y la información de la empresa y solicitud de información complementaria, en caso necesario; 4. inspección sobre el terreno y preguntas adicionales; 5. propuesta de liquidación de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido. Con este enfoque, la solicitud de información sobre precios de transferencia a las empresas resulta más eficaz. Además, ha aumentado el número de inspecciones sobre el terreno, las cuales están mejor preparadas gracias al aumento del trabajo de preparación e investigación.
 - La unidad de precios de transferencia ahora puede acceder a los datos y la información de las empresas a través de una base de datos. Esto ha ayudado a aumentar su credibilidad ante los contribuyentes.
 - Se ha desarrollado un perfil de evaluación de riesgos simplificado para seleccionar los casos más relevantes.

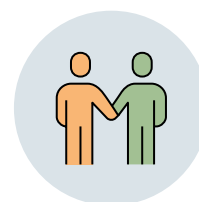
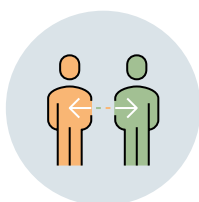
- En la actualidad, la Administración Tributaria de Georgia trabaja en la implantación de un programa para definir un acuerdo previo sobre precios de transferencia (APA).⁷ Para ello, cuenta con la ayuda que le prestan expertos internacionales en el marco de un programa de asistencia técnica del Banco Asiático de Desarrollo. De este modo, Georgia planea asignar un experto al nuevo programa de IFSF que asistirá al equipo en la formulación de su primer APA.


- Basado en estos cambios organizacionales, en el futuro, la asistencia del experto IFSF procurará ayudar a desarrollar herramientas nuevas de gestión de resultados, con la finalidad de consolidar y capitalizar tales avances.

Los funcionarios de la Administración Tributaria de Georgia señalan que los contribuyentes y la Administración Tributaria están satisfechos con los resultados de los programas IFSF en el país, que han mejorado los efectos directos mediante la cooperación mutua.

Impacto en el cumplimiento de las normas tributarias

La Administración Tributaria de Georgia ha reconocido que, tras la mejora de la calidad de sus auditorías, se ha producido un aumento del cumplimiento de las normas tributarias. Los contribuyentes están cada vez más pendientes de la precisión y la integridad de la información que aportan en sus declaraciones tributarias. Existen ejemplos que reflejan que los contribuyentes han adecuado su documentación de precios de transferencia debido a la mayor experiencia de los auditores, así como a los métodos de fiscalización más exhaustivos. Ahora evitan las prácticas más agresivas a la hora de establecer los tipos de interés, los servicios administrativos y las regalías en operaciones con partes vinculadas. Además, la documentación de los contribuyentes en relación a las operaciones con partes vinculadas ha mejorado. Estos resultados ilustran cómo IFSF complementa los esfuerzos más amplios en materia de transparencia y de erosión de la base imponible y traslado de beneficios.





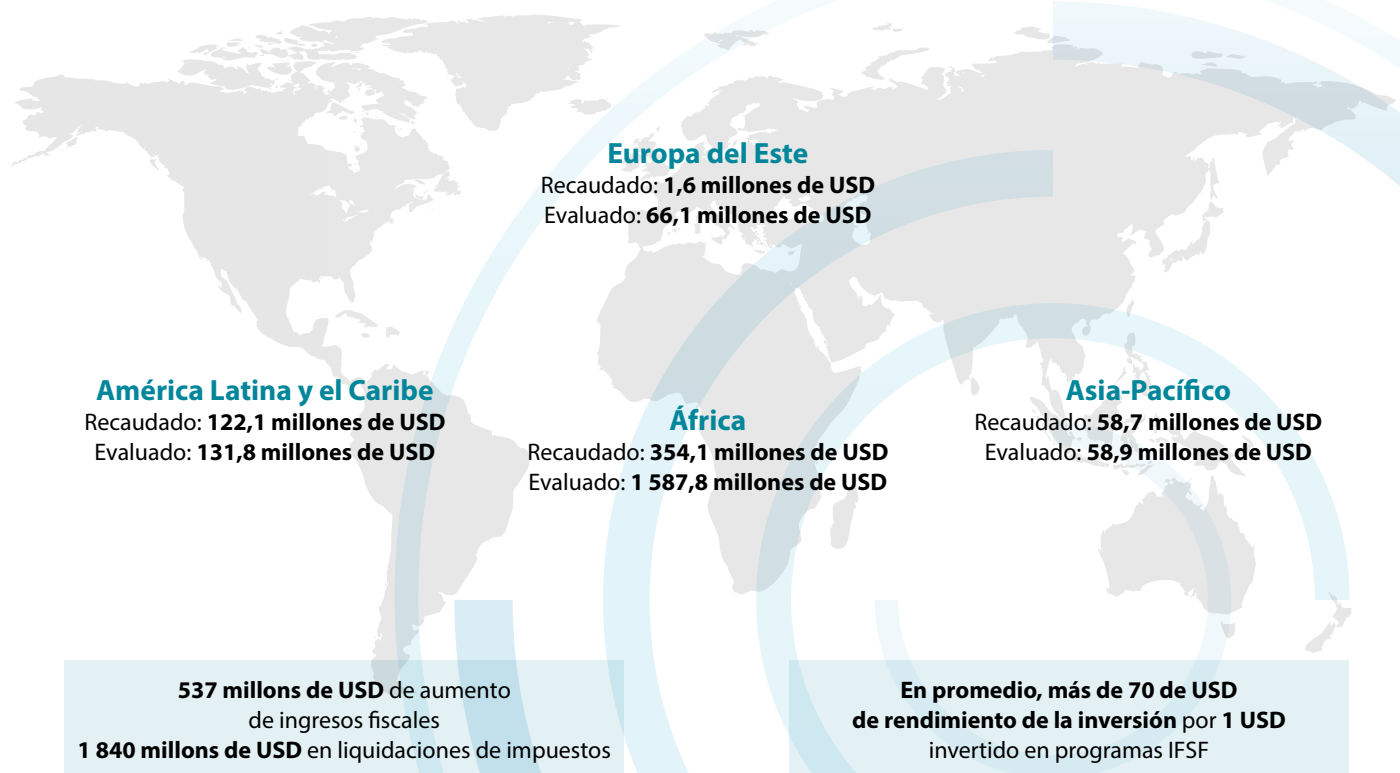
Trabajo conjunto de la Administración Tributaria de Georgia e IFSF para desarrollar la capacidad de auditoría

Antes de que comenzara el Proyecto IFSF en Georgia, su Administración Tributaria sentía que los auditores tenían los conocimientos pero no la experiencia para llevar a cabo las auditorías de precios de transferencia. Georgia reguló los precios de transferencia en 2011. En 2015, se efectuó la primera auditoría en este ámbito. La Administración Tributaria de Georgia se interesó por el formato realista de IFSF, su enfoque de aprendizaje práctico, que permite fiscalizar los precios de transferencia desde el principio hasta el fin, con ayuda de expertos internacionales experimentados. Los expertos IFSF no sustituyen a los funcionarios locales, sino que trabajan de la mano con

ellos en casos reales, durante las misiones presenciales y virtuales.

El primer programa de IFSF arrancó a principios de 2016. El experto de IFSF trabajó con los funcionarios de la Administración Tributaria de Georgia en **ocho casos**. Gracias a esta asistencia general, la Administración Tributaria de Georgia **corrigió liquidaciones tributarias que representaron ingresos tributarios de 2,16 millones de dólares estadounidenses**,⁸ una importante aportación al impacto global de los ingresos de IFSF, tal y como se muestra en la Figura 2.

Figura 2: Impacto de Inspectores Fiscales sin Fronteras en los ingresos globales hasta la fecha



Nota: 2012 a 30 de junio de 2020.

Fuente: Secretaría IFSF.

Tras el éxito de esta experiencia, Georgia solicitó un segundo programa IFSF, que se puso en marcha, en abril de 2018, en presencia de Mamuka Terashvili, primer director general adjunto de la Administración Tributaria de Georgia, André Nsabimana, experto IFSF, y Amna Khalifa, coordinadora de proyectos IFSF. Se celebró una reunión con la oficina local del PNUD en Georgia para identificar los ámbitos complementarios de cooperación con otras organizaciones internacionales, a fin de evitar posibles conflictos o de solaparse con otros programas de asistencia técnica.

Esta primera misión permitió a IFSF evaluar el trabajo que se estaba llevando a cabo en Georgia, que, desde un primer momento, se había comprometido firmemente con el proyecto BEPS de la OCDE y el G-20.

En efecto, Georgia está realizando un progreso significativo en la aplicación de los cuatro estándares mínimos del proyecto BEPS⁹ y, por ejemplo, fue uno de los primeros países en desarrollo en firmar y ratificar el Convenio

Multilateral para implementar las medidas relacionadas con los tratados tributarios para prevenir la erosión de la base y el traslado de beneficios (conocido como instrumento multilateral). En lo que se refiere a la transparencia fiscal, Georgia se acaba de comprometer a implantar, en 2023, el Estándar para el Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras (estándar de IAI) y se está beneficiando de un programa de capacitación desarrollado en el marco de un proyecto piloto sobre la implantación del estándar IAI,¹⁰ gracias a una colaboración entre Georgia, Alemania y el Foro Global.

Durante el segundo programa, el experto IFSF trabajó con los funcionarios de la Administración Tributaria de Georgia en diez casos. El programa se centró en la evaluación de las empresas, la evaluación de riesgos, los establecimientos permanentes y los acuerdos previos sobre precios de transferencia, con lo que ayudó a hacer realidad las normas en materia de precios de transferencia y otras cuestiones relativas a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

«Los programas IFSF nos ofrecieron un abanico de nuevas oportunidades. Vemos la progresión en la calidad y la cantidad de las inspecciones de precios de transferencia efectuadas. Además, observamos un cambio de conducta positivo de los contribuyentes y las consultoras con relación a la planificación fiscal.»

Paata Kiladze, Jefe de la Dirección de Inspección de la Administración Tributaria de Georgia



Misión IFSF en Tiflis, Georgia (abril de 2018).



Lecciones aprendidas

- Como muestra la experiencia de Georgia, las intervenciones prácticas de bajo costo y alto impacto colman una laguna en la asistencia técnica, que permite que el personal de la Administración anfitriona se haga cargo de los casos contando con una ayuda limitada y específica de expertos extranjeros. Los resultados de la asistencia de IFSF son triples: ingresos tributarios recaudados a través de inspecciones asistidas; mejora de las competencias del personal y fomento de la confianza; y mejora del cumplimiento general de las normas tributarias por parte de las empresas multinacionales que operan en el país.
- La motivación de los auditores de la Administración Tributaria de Georgia fue un factor clave para el éxito de los programas de IFSF en este país. Manifestaron un interés real por las cuestiones relativas a los precios de transferencia, la voluntad de aprender y una perseverancia firme en las actuaciones que se llevaban a cabo de forma presencial. Además, el ambiente positivo dentro del equipo posibilitó el trabajo en equipo y el intercambio de conocimientos entre los funcionarios nuevos y los veteranos.
- El método de IFSF de combinar formación y asistencia práctica fortaleció el conocimiento técnico de los inspectores. Este enfoque sirvió para mejorar la autoconfianza, pues se sienten mejor preparados para mantener reuniones con contribuyentes, empresas y asesores.
- El compromiso de otros departamentos de la Administración Tributaria de Georgia ha permitido difundir el conocimiento en materia de precios de transferencia a todas las partes de la cadena de inspección.
- Las conversaciones frecuentes con la dirección de la Administración Tributaria de Georgia ayudaron a sensibilizar sobre la importancia de las auditorías sobre los precios de transferencia y de que el equipo de precios de transferencia cuente con los recursos necesarios para trabajar de forma más eficaz. Otro factor clave para el éxito de los programas fue el interés que la alta dirección mostró en el proceso de IFSF.
- Las oficinas locales del PNUD en los distintos países pueden desempeñar un papel activo en la capacitación, gracias a su contacto con los responsables políticos. Además, también pueden ofrecer una plataforma para la coordinación con otras organizaciones internacionales que ayude a profundizar en las sinergias existentes entre los distintos proyectos en curso.

PERSPECTIVA: IFSF está preparada para asistir a los países en desarrollo a recuperarse del COVID-19

La crisis financiera de 2008 inspiró la creación de IFSF, cuando los gobernantes se unieron para luchar por la transparencia fiscal y abordar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Con una trayectoria de aumento rápido de los ingresos, IFSF nunca ha sido tan relevante como en el actual entorno de crisis provocada por el COVID-19.

Los resultados de IFSF hasta el 30 de junio de 2020 fueron:

- Los ingresos tributarios adicionales recaudados por los países en desarrollo gracias a los programas de IFSF ascienden a **537 millones de dólares estadounidenses** y las liquidaciones de impuestos en su conjunto superan los **1 840 millones de dólares estadounidenses** (ver Figura 2).
- Los programas IFSF resultan muy rentables. Las administraciones anfitrionas recaudan en promedio **70 de dólares estadounidenses en tributos por cada dólar invertido** en sufragar los gastos de funcionamiento de IFSF*.
- Al 15 de noviembre de 2020, la iniciativa abarcaba **44 jurisdicciones y contaba con 40 programas finalizados, 42 en curso y 18 en fase de preparación.**

Pese a la crisis del COVID-19, IFSF ha mantenido sus puertas abiertas ofreciendo asistencia a distancia en la mayoría de las operaciones y estableciendo procedimientos para proteger la confidencialidad de los contribuyentes. En la actualidad, IFSF se está expandiendo a nuevos ámbitos, como las investigaciones penales, lo que ayudará en la lucha mundial contra los flujos financieros ilícitos. Además, están proyectados programas piloto sobre el uso efectivo de la información recibida a través de los canales de intercambio automático de información; la imposición de los contratos relativos a los recursos naturales; la tributación medioambiental; y la negociación y aplicación de los convenios tributarios.

*Basado en cálculos de la Secretaría de IFSF.

Notas

1. The World Bank in Georgia, Country Context 2019.
<https://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview>
2. Fondo Monetario Internacional, IMF Staff Concludes Review Mission to Georgia, 4 de noviembre de 2019, Nota de prensa núm. 19/392.
<https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/11/04/pr19392-georgia-imf-staff-concludes-review-mission>
3. The World Bank in Georgia, Country Context 2019.
<https://www.worldbank.org/en/country/georgia/overview>
4. <http://www.oecd.org/tax/transparency/>
5. <https://www.oecd.org/tax/beps/>
6. OCDE, Parte 2 del Report to G20 Development Working Group on the impact of BEPS in low income countries, 2014.
<http://www.oecd.org/g20/topics/international-taxation/part-2-of-report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf>
7. Un APA es un enfoque administrativo que intenta evitar que surjan controversias en materia de precios de transferencia, para lo que establece los criterios para aplicar el principio de plena competencia a transacciones antes de que éstas tengan lugar. Esto contrasta con las técnicas de auditoría tradicionales, que atienden a si las transacciones ya realizadas reflejan una aplicación correcta del principio de plena competencia.
8. Aún no se informa del importe total de la recaudación, porque algunos casos se encuentran en litigio.
9. Como resultado del proyecto BEPS de la OCDE y el G-20, se aprobaron cuatro estándares mínimos obligatorios para abordar problemas en determinados ámbitos, en donde la falta de acción de algunos países o jurisdicciones habría creado efectos indirectos negativos en otras. Los referidos ámbitos son: prácticas tributarias perniciosas (acción 5 del proyecto BEPS), utilización abusiva de convenios fiscales (acción 6 del proyecto BEPS), informe país por país para las actividades de las empresas multinacionales (acción 13 del proyecto BEPS) y resolución de controversias (acción 14 del proyecto BEPS).
10. El proyecto piloto de IAI es el estandarte del programa del Foro Global, mediante el que los países en desarrollo se asocian a un país con más experiencia que haya implantado el estándar IAI y con la Secretaría del Foro Global.



Para más información:



TaxandDevelopment@oecd.org



<http://oe.cd/tax4dev-studies> | www.tiwb.org/es



[@OECDtax](https://twitter.com/OECDtax) | [@tiwb_news](https://twitter.com/tiwb_news) | [#tax4dev](https://twitter.com/tax4dev)

Descargo de responsabilidad

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE o de la PNUD.

Tanto este documento, como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

© OCDE/PNUD 2020

El uso de este contenido, ya sea digital o impreso, se rige por las siguientes condiciones de uso: www.oecd.org/termsandconditions.