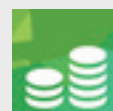


Informe Especial

Utilización del apoyo presupuestario para mejorar la movilización de los ingresos nacionales en el África subsahariana



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2017

Print	ISBN 978-92-872-6837-2	ISSN 1831-0842	doi:10.2865/996360	QJ-AB-16-036-ES-C
PDF	ISBN 978-92-872-6810-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/30901	QJ-AB-16-036-ES-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6793-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/779254	QJ-AB-16-036-ES-E

© Unión Europea, 2017

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Printed in Luxembourg

Informe Especial**Utilización del apoyo
presupuestario para
mejorar la movilización de
los ingresos nacionales en
el África subsahariana**

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE)

En los informes especiales del TCE se exponen los resultados de sus auditorías de gestión y de cumplimiento de ámbitos presupuestarios o de temas de gestión específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan el máximo impacto teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones, y el interés político y público.

La presente auditoría de gestión fue realizada por la Sala de Fiscalización III (presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal), que está especializada en los ámbitos de gasto de Acciones exteriores, Seguridad y Justicia. La auditoría fue dirigida por Danièle Lamarque, Miembro del Tribunal, asistida por Stéphanie Girard, jefe de su Gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, gerente principal de auditoría; Piotr Zych, jefe de tarea, y Karel Meixner y Helka Nykaenen, auditores.



De izquierda a derecha: S. Girard, H. Nykaenen, D. Lamarque, A. Ballester Gallardo, P. Zych y K. Meixner.

Apartado

Siglas y acrónimos

I - VIII **Resumen**

1 - 14 **Introducción**

1 - 2 **La movilización de los ingresos nacionales es importante para el desarrollo sostenible**

3 **La MIN es una prioridad de la comunidad internacional para el desarrollo**

4 - 7 **La UE se ha comprometido a apoyar la MIN**

8 - 14 **La MIN es uno de los desafíos clave del desarrollo abordados a través del apoyo presupuestario**

15 - 18 **Alcance y enfoque de la fiscalización**

19 - 67 **Observaciones**

19 - 38 **Si bien el nuevo enfoque de la Comisión permitió mejorar los requisitos de evaluación de la MIN en los países asociados, estos aún no se han aplicado totalmente en la práctica**

20 - 31 **La Comisión no evaluó algunos aspectos clave de la MIN mencionados en las directrices**

32 - 38 **El marco de gestión de riesgos de la Comisión para el apoyo presupuestario no permitía realizar una evaluación exhaustiva de los riesgos asociados a la MIN**

39 - 59 **Las insuficiencias en la concepción y las difíciles circunstancias locales restaron eficacia a las condiciones del apoyo presupuestario, al diálogo político y al desarrollo de capacidades**

40 - 49 **La Comisión no empleó las condiciones específicas de la MIN en la mayoría de sus contratos de apoyo presupuestario y, cuando lo hizo, estas no siempre eran pertinentes**

50 - 57 **En general, el diálogo político estaba bien coordinado, pero el mediocre enfoque estratégico y las difíciles circunstancias locales mermaron su eficacia como instrumento de apoyo a la MIN**

58 - 59 **El componente de desarrollo de capacidades de los contratos de apoyo presupuestario rara vez se orientaba a la MIN**

60 - 67 **La Comisión carecía de los instrumentos apropiados para demostrar que el apoyo presupuestario de la UE hubiera contribuido a la MIN en los países asociados**

68 - 76 **Conclusiones y recomendaciones**

Anexo I — Porcentaje del apoyo presupuestario con respecto al total de los compromisos bilaterales de AOD

Anexo II — Países y contratos de apoyo presupuestario seleccionados para la fiscalización

Respuestas de la Comisión y del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

ACP: Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico

AOD: Ayuda oficial al desarrollo

FED: Fondos Europeos de Desarrollo

FMI: Fondo Monetario Internacional

GFP: Gestión de las finanzas públicas

ICD: Instrumento de Cooperación al Desarrollo

ITIE: Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas

MGR: Marco de gestión de riesgos

MIN: Movilización de los ingresos nacionales

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PEFA: Gasto Público y Responsabilidad Financiera

PEID: Pequeño Estado insular en desarrollo

PIB: Producto interior bruto

PTU: Países y territorios de ultramar

TADAT: Tax Administration Diagnostic Assessment Tool

I
Por movilización de los ingresos nacionales (MIN) se entiende la generación de ingresos públicos a partir de recursos nacionales de fuentes tributarias y no tributarias. Mejorar la MIN de los países en desarrollo es un factor determinante para asegurar su desarrollo sostenible, y, como tal, se ha convertido en una prioridad de la política de desarrollo de la Unión Europea, que apoya la MIN en estos países a través de varias modalidades de ayuda, entre las que se cuenta el apoyo presupuestario. Aproximadamente el 20 % de la financiación de la UE para el desarrollo se canaliza a través del apoyo presupuestario, cuyo mayor receptor es el África subsahariana. La mejora de la MIN fue uno de los cinco retos clave de desarrollo abordados por el nuevo enfoque de la Comisión sobre el apoyo presupuestario, adoptado en 2012.

II
El Tribunal, a través de la presente fiscalización, analizó si la Comisión había usado de manera eficaz los contratos de apoyo presupuestario para apoyar la MIN en los países de renta baja y media baja del África subsahariana. En concreto, el Tribunal analizó la evaluación por parte de la Comisión de las políticas y la administración de ingresos de los países asociados, el uso de la condicionalidad del apoyo presupuestario, el diálogo político y el desarrollo de capacidades. Asimismo, examinó si la Comisión puede demostrar, a través de los indicadores y las evaluaciones de seguimiento disponibles, la contribución de esta modalidad de ayuda a la mejora de la MIN.

III
El Tribunal constató que el nuevo enfoque de la Comisión había aumentado el potencial del apoyo presupuestario para reforzar la MIN, aunque las insuficiencias de su ejecución impidieron aprovechar plenamente dicho potencial, por lo cual ha llegado a la conclusión de que la Comisión aún no ha empleado de manera eficaz los contratos de apoyo presupuestario para favorecer la MIN.

IV
La Comisión no prestó suficiente atención a la MIN al diseñar sus operaciones de apoyo presupuestario, y, si bien llevó a cabo una evaluación sistemática, de las políticas y la administración de los ingresos en los países asociados en coordinación con otros donantes, esta no siempre fue exhaustiva. Las evaluaciones de los países son fundamentales a la hora de concebir el apoyo presupuestario, ya que ayudan a la Comisión a identificar las cuestiones críticas que se han de abordar a través de las condiciones de desembolso, el desarrollo de capacidades y el diálogo político que acompañan a la financiación. Sin embargo, las evaluaciones auditadas por el Tribunal no abarcaron algunos aspectos básicos de la política fiscal y la administración tributaria, ni tampoco riesgos clave relacionados con las exenciones fiscales y con la recaudación y la transferencia de impuestos e ingresos no fiscales procedentes de los recursos naturales.

V

La Comisión solo había condicionado el desembolso de los fondos de apoyo presupuestario a la realización de reformas específicas en materia de MIN en cinco de los quince contratos de apoyo presupuestario auditados. Por otra parte, el Tribunal constató que estas condiciones no siempre fomentaban de manera eficaz las reformas de la MIN, ya fuera porque eran demasiado fáciles de llevar a cabo, o imposibles de ejecutar, lo que reducía el incentivo para que los países asociados iniciaran dichas reformas. En general, no se hizo un uso suficiente de las condiciones relativas a la MIN en los distintos tipos de contrato de apoyo presupuestario, lo cual no se ajusta al papel central supuestamente asignado a la MIN.

VI

El diálogo político sobre la MIN estaba más centrado cuando iba acompañado de condiciones o indicadores específicos, ya que identificar, negociar y, posteriormente, supervisar estas condiciones requería un amplio debate con los países asociados. Sin embargo, las circunstancias difíciles por las que atravesaban algunos países impidió que este diálogo se llevara a cabo con regularidad, y la Comisión no desarrolló estrategias para estructurarlo en torno a cuestiones concretas relativas a la MIN, como, por ejemplo, prioridades, objetivos, interlocutores y fechas determinados.

VII

La financiación destinada a abordar las necesidades de capacidad dentro del apoyo presupuestario de la UE era muy reducida: solo el 0,2 % del valor total de los contratos auditados. Por último, la fiscalización puso de manifiesto la falta de instrumentos apropiados para evaluar el grado en el que el apoyo presupuestario había contribuido a mejoras globales en la MIN.

VIII

El Tribunal formula varias recomendaciones para que la Comisión refuerce sus evaluaciones y análisis de riesgos referentes a la MIN, así como el uso de condiciones de desembolso específicas, el apoyo al desarrollo de capacidades, el diálogo político y la evaluación del apoyo presupuestario para mejorar la MIN.

La movilización de los ingresos nacionales es importante para el desarrollo sostenible

01

La reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible no dependen solo del crecimiento económico y las inversiones, sino también de la prestación de una amplia gama de servicios sociales, como la enseñanza, la construcción de infraestructuras públicas y la atención sanitaria. Estos servicios cuestan más dinero del que la ayuda al desarrollo por sí sola puede proporcionar, y han de ser cubiertos mediante los ingresos nacionales, incluidos los impuestos y los ingresos procedentes de la explotación de recursos naturales (como derechos de acceso y dividendos de extracción), que con diferencia constituyen la mayor fuente de financiación de los Gobiernos¹. Una mayor movilización de los ingresos nacionales (MIN) reduce la dependencia de la ayuda al desarrollo, mejora la gobernanza pública, dado que los contribuyentes tienden a pedir cuentas a sus Gobiernos, y es fundamental para la consolidación del Estado.

02

Los países en desarrollo, especialmente los de renta baja y media baja², se enfrentan a unos desafíos considerables con respecto a la movilización de ingresos (su ratio impuestos/PIB³ oscila entre el 10 y el 20 %, frente al 25-40 % en el caso de los países desarrollados⁴) y se enfrentan a desafíos particulares que afectan a la viabilidad de la recaudación de impuestos y otros ingresos: la pobreza y el analfabetismo generalizados, la existencia de grupos difíciles de gravar en el sector de la agricultura de subsistencia y el sector informal, una contabilidad problemática en el sector privado, un Estado de Derecho deficiente y un nivel elevado de corrupción, así como una capacidad administrativa débil⁵. La eficacia de los sistemas impositivos nacionales y los esfuerzos para la MIN puede verse aún más debilitada debido a la existencia de una escasa base tributaria y un desequilibrio entre los impuestos directos y los indirectos, así como unos incentivos y unas exenciones fiscales que resultan costosos, especialmente en el caso de los países ricos en recursos.

- 1 Los ingresos totales de un país están compuestos por los ingresos fiscales, los ingresos no fiscales y los beneficios del banco central. Los principales componentes de los ingresos fiscales son los impuestos directos (por ejemplo, el impuesto sobre la renta), los impuestos indirectos (por ejemplo, el IVA), los impuestos especiales (por ejemplo, sobre el tabaco) y los aranceles aduaneros. Los ingresos no fiscales incluyen los derechos abonados por el acceso a los recursos naturales (por ejemplo, petróleo, oro y diamantes) y los dividendos de extracción. Los beneficios de la banca central se derivan principalmente de la emisión de billetes y monedas para su puesta en circulación en la economía.
- 2 Las economías de renta baja se definen como aquellas con una renta nacional bruta per cápita, calculada según el método del Atlas del Banco Mundial, no superior a 1 045 dólares estadounidenses; las economías de renta media tienen una RNB per cápita superior a 1 045 dólares estadounidenses, pero inferior a 12 736 dólares estadounidenses; y los países de renta alta tienen una RNB per cápita igual o superior a 12 736 dólares estadounidenses. El punto de separación entre las economías de renta media baja y las de renta media alta está fijado en una RNB per cápita de 4 125 dólares estadounidenses. Véase <http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups>
- 3 La ratio impuestos/PIB se refiere a la relación entre los impuestos recaudados y el producto interior bruto (PIB) nacional.
- 4 Véase OCDE: *Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practices*, 2008, pp. 21-22.
- 5 Ídem.
- 6 Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey (México), marzo de 2002; véase: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

Introducción

La MIN es una prioridad de la comunidad internacional para el desarrollo

03

La MIN se ha debatido en muchos foros internacionales en los últimos trece años. La necesidad de aumentar los ingresos nacionales a través de unos sistemas impositivos eficientes y eficaces representó uno de los objetivos fundamentales del Consenso de Monterrey de 2002 de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo⁶. En la conferencia de seguimiento celebrada en Doha⁷ en 2008 se hizo hincapié en la necesidad de transparencia en la gestión de las finanzas públicas, una recaudación de impuestos más eficiente, una mayor base fiscal y el refuerzo de la actuación contra la evasión fiscal y flujos financieros ilícitos⁸. En la conferencia Río+20 de 2012⁹ y la conferencia de Adís Abeba¹⁰ de julio de 2015 también se incidió en la MIN como una prioridad fundamental en relación con la agenda para el desarrollo posterior a 2015.

La UE se ha comprometido a apoyar la MIN

04

En 2009 la Comisión Europea publicó una comunicación en la que promovía la buena gobernanza en el ámbito fiscal¹¹. En un documento de seguimiento de 2010, la Comisión sugirió distintas formas en las que la UE podía ayudar a los países en desarrollo a crear unos sistemas impositivos y unas administraciones tributarias que resulten eficientes, justos y sostenibles¹². Un nuevo marco para la política de desarrollo adoptado en 2011¹³ centró la acción de la UE en ocho ámbitos, entre ellos la política fiscal y la administración tributaria y los recursos naturales¹⁴.

05

En 2015, el Parlamento Europeo también subrayó¹⁵ la importancia de movilizar ingresos en los países en desarrollo, señaló los desafíos relacionados con la evasión y la elusión fiscales y los flujos financieros ilícitos y recomendó un conjunto de medidas, como el refuerzo de la asistencia financiera y técnica a los países en desarrollo y los marcos regionales de administración tributaria, así como la adopción de principios para la negociación de convenios tributarios.

- 7 Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación al desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, Doha (Catar), noviembre-diciembre 2008.
- 8 Aunque se reconoció la responsabilidad de cada país con respecto a su propio sistema impositivo, en la Declaración de la conferencia se subrayaron las responsabilidades de la comunidad internacional en cuanto a apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo reforzando la asistencia técnica y aumentando la cooperación internacional y la participación en las cuestiones fiscales internacionales, también en lo tocante a la doble imposición.
- 9 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, 20 a 22 de junio de 2012.
- 10 En la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de julio de 2015 en Adís Abeba, los donantes acordaron la «Addis Tax Initiative» (iniciativa fiscal de Adís), cuyo objetivo es fomentar el apoyo a las reformas fiscales en los países en desarrollo y que se centra en concreto en las cuestiones fiscales internacionales.
- 11 COM(2009) 201 final, de 28 de abril de 2009, titulada «Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal».
- 12 COM(2010) 163 final, de 21 de abril de 2010, titulada «Fiscalidad y desarrollo - Cooperación con países en desarrollo para promover la buena gobernanza en asuntos fiscales».
- 13 COM(2011) 637 final, de 13 de octubre de 2011, titulada «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio».
- 14 Con respecto a la política fiscal, la UE se comprometió a promover de manera constante unos sistemas impositivos nacionales justos y transparentes. En cuanto a los recursos naturales, se comprometió a aumentar su apoyo a los procesos y organismos de supervisión y a seguir respaldando las reformas de la gobernanza que promuevan una explotación sostenible de los recursos naturales y una gestión transparente.

06

El compromiso político de la UE de apoyar la MIN en los países en desarrollo se refleja en la base jurídica de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)¹⁶ financiados con cargo al presupuesto general de la UE. Con respecto a los FED, el Acuerdo de Cotonú¹⁷, que es el marco actual para las relaciones con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), incluye medidas de cooperación centradas en la mejora y el refuerzo de las finanzas públicas y la gestión tributaria. El Reglamento por el que se creó el ICD¹⁸ para el período 2014-2020 compromete a la UE a promover la movilización de los ingresos nacionales a través de la consolidación de la política presupuestaria de los países asociados con la finalidad de reducir la pobreza y la dependencia de las ayudas.

07

En la **ilustración 1** se presenta un resumen de las principales iniciativas regionales e internacionales y las modalidades de financiación a través de las que la Comisión apoya la MIN en los países asociados.

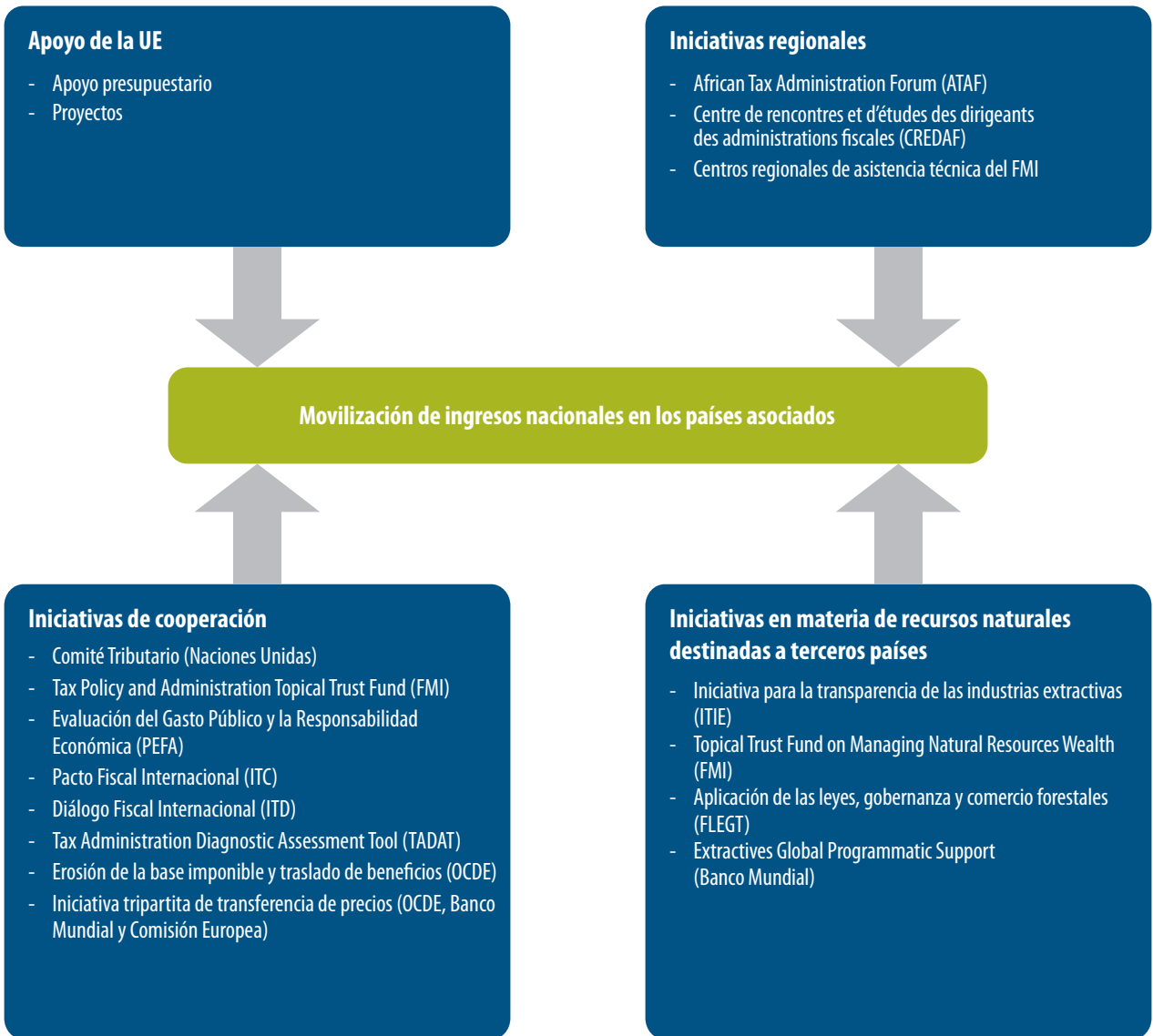
15 Parlamento Europeo: *Informe sobre la elusión fiscal y la evasión fiscal como obstáculos a la gobernanza, la protección social y el desarrollo en los países en desarrollo* [2015/2058 (INI)], 2015.

16 El ICD proporciona ayuda a través de i) programas geográficos con los países asociados en América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y Sudáfrica destinados a apoyar las medidas en un amplio abanico de ámbitos, y a través de ii) programas temáticos.

17 Acuerdo por el que se modifica por segunda vez el Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000.

18 Artículo 3, apartado 8, letra e), del Reglamento n.º 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020 (DO L 77 de 15.3.2014, p. 44).

Participación de la Comisión en el apoyo a la MIN en el África subsahariana



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La MIN es uno de los desafíos clave del desarrollo abordados a través del apoyo presupuestario

08

La Comisión define el apoyo presupuestario como el traspaso de recursos financieros a la Hacienda pública de un país asociado, previo cumplimiento por este último de las condiciones de pago fijadas. La financiación recibida de este modo pasa al presupuesto del país y, en consecuencia, puede usarse de conformidad con sus normas de gestión de las finanzas públicas¹⁹. Además del traspaso financiero, el apoyo presupuestario tiene tres componentes más: el diálogo político con el país asociado, la evaluación de resultados sobre la base de las condiciones de desembolso y el desarrollo de capacidades. Con estos tres componentes la Comisión aborda los retos específicos de desarrollo (véase el **recuadro 1**), mientras que los traspasos financieros ofrecen medios e incentivos para que los Gobiernos de los países asociados emprendan las reformas necesarias.

09

La UE canaliza una parte significativa de su financiación al desarrollo a través del apoyo presupuestario. La información más reciente disponible (véase el **anexo I**) muestra que el porcentaje correspondiente a los compromisos de apoyo presupuestario respecto del total de la ayuda oficial al desarrollo de la UE ha variado entre el 8,6 y el 18,2 % entre 2010 y 2014, mientras que, en el mismo período, la media de los Estados miembros de la UE ha oscilado entre el 1,62 % y el 2,77 %. El apoyo presupuestario representa aproximadamente el 20 % de los desembolsos de la UE en el ámbito de la cooperación al desarrollo²⁰.

19 Comisión Europea: *Directrices sobre el apoyo presupuestario*, septiembre de 2012.

20 Comisión Europea: *Budget support financial implementation, risk assessment, and selected poverty, macroeconomic and fiscal results*, 2015.

Recuadro 1

Desafíos clave en materia de desarrollo abordados a través del apoyo presupuestario

- 1) La promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos.
- 2) La mejora de la gestión financiera, la estabilidad macroeconómica, el crecimiento inclusivo y la lucha contra la corrupción y el fraude.
- 3) La promoción de reformas sectoriales y el mejoramiento de la prestación de servicios sectoriales.
- 4) La construcción del Estado en los Estados frágiles, así como esfuerzo redoblado por encontrar vías para superar los retos específicos que plantea el desarrollo de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) y de los países y territorios de ultramar (PTU).
- 5) La mejora en la movilización de recursos fiscales nacionales y la reducción de la dependencia respecto de la ayuda.

Fuente: Comisión Europea: *Directrices sobre el apoyo presupuestario*, septiembre de 2012.

10

En 2011, la Comisión publicó una Comunicación sobre «Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países»²¹ en la que pedía una mayor atención a la MIN en el momento de programar dicho apoyo de la UE. Posteriormente, el Consejo refrendó²² el enfoque revisado. Sobre esta base, la Comisión adoptó unas nuevas directrices para el apoyo presupuestario en septiembre de 2012, que entraron en vigor el 1 de enero de 2013. Según estas directrices, la MIN constituye «la piedra angular para una financiación sostenible del desarrollo» y uno de los cinco retos clave en materia de desarrollo que se han de abordar mediante el apoyo presupuestario (véase el **recuadro 1**).

11

La Comisión proporciona tres tipos de contrato de apoyo presupuestario (véase el **recuadro 2**).

- 21 COM(2011) 638 final de 13 de octubre de 2011.
- 22 Conclusiones del Consejo sobre «Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países», sesión n.º 3166 del Consejo de Asuntos Exteriores, Bruselas, 14 de mayo de 2012.

Recuadro 2

Tipos de apoyo presupuestario suministrados por la Comisión Europea²³

1. Contratos de buena gobernanza y desarrollo

Usados para apoyar los sistemas básicos de Gobierno, la rendición de cuentas y las reformas nacionales. Solo los países que se considera que están comprometidos con los valores fundamentales²⁴ pueden recibir este tipo de apoyo presupuestario. En total, diecisiete de los setenta y ocho contratos en curso (22 %) en el África subsahariana son contratos de buena gobernanza y desarrollo.

2. Contratos de reforma sectorial

Este tipo de apoyo presupuestario tiene el objetivo de mejorar la gobernanza y la prestación de servicios en el sector seleccionado. La mayoría de los contratos de apoyo presupuestario que están en curso en el África subsahariana son contratos de reforma sectorial (cuarenta y cuatro de setenta y ocho, esto es, el 56 %).

3. Contratos de consolidación estatal

Usados para garantizar las funciones estatales básicas en los países con una situación frágil o para apoyar los procesos de transición hacia una gobernanza democrática. Los contratos de consolidación estatal representan el 22 % de los contratos de apoyo presupuestario en curso en el África subsahariana.

23 Análisis del TCE a partir de los datos facilitados por la Comisión (véanse el apartado 13 y el **cuadro 1**).

24 Artículo 21 del Tratado de la UE Europea: «[...] la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional».

12

A efectos de la admisibilidad para recibir el apoyo presupuestario, los países asociados deben demostrar: (i) pertinencia, credibilidad y progresos satisfactorios en la aplicación de las políticas nacionales/sectoriales y las reformas que favorezcan el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza; (ii) una política macroeconómica orientada a la estabilidad; (iii) un sistema de gestión de las finanzas públicas (GFP) suficientemente transparente, fiable y eficaz; y (iv) la transparencia y supervisión del presupuesto²⁵. Según las nuevas directrices, se ha de tener en cuenta la MIN al evaluar los criterios macroeconómicos y de admisibilidad de la gestión de las finanzas públicas.

13

A finales de 2015, había en curso 261 contratos de apoyo presupuestario en ochenta y ocho países (véase el **cuadro 1**)²⁶. En conjunto, el África subsahariana es el mayor beneficiario del apoyo presupuestario (los compromisos ascienden a 6 000 millones de euros).

14

Los contratos de apoyo presupuestario celebrados desde la entrada en vigor de las nuevas directrices para el apoyo presupuestario habían alcanzado un valor total de 4 900 millones de euros en abril de 2016. De esta cifra, 1 700 millones de euros correspondían al África subsahariana. Debido a las especificidades de esta modalidad de ayuda (véase el apartado 8), no es posible determinar directamente el importe del apoyo presupuestario destinado a la MIN.

25 Las condiciones para la concesión de la asistencia presupuestaria directa están determinadas en el artículo 61, apartado 2, del Acuerdo de Cotonú respecto de los FED, y en las normas y los procedimientos de ejecución comunes (título II, artículo 4, apartado 2) y el Reglamento Financiero (artículos 186 y 258 de las normas de desarrollo) respecto del presupuesto general.

26 Además, se acordaron tres compromisos en el marco del Instrumento de Ayuda de Preadhesión a finales de 2015. Estos compromisos no han sido tenidos en cuenta en el **cuadro 1**, ya que los contratos no estaban en curso en 2015 y no se había efectuado ningún desembolso.

Cuadro 1 Contratos de apoyo presupuestario en curso a finales de 2015 por región

Región	N.º de países	N.º de contratos de apoyo presupuestario	Tipos de contratos de apoyo presupuestario			Compromiso total de apoyo presupuestario (millones de euros)
			Contratos de reforma sectorial ¹	Contratos de buena gobernanza y desarrollo ²	Contratos de consolidación estatal	
África subsahariana	32	78	44	17	17	5 948,0
Política Europea de Vecindad	10	80	75	1	4	3 777,6
Asía, Pacífico y PTU	28	53	45	7	1	1 657,6
Caribe y América Latina	17	49	46	2	1	1 260,7
Instrumento de Ayuda Preadhesión	1	1	1	0	0	40,0
Total	88	261	211	27	23	12 683,9
			81 %	10 %	9 %	

1 Incluye el apoyo presupuestario sectorial.

2 Incluye el apoyo presupuestario general.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cifras facilitadas por la Comisión Europea.

Alcance y enfoque de la fiscalización

15

En vista de la prioridad de la UE en materia de desarrollo de apoyar la MIN y la importancia del apoyo presupuestario en este sentido, el Tribunal formuló la pregunta de auditoría siguiente: «¿Ha usado la Comisión de manera eficaz los contratos de apoyo presupuestario para apoyar la MIN en los países de renta baja y media baja del África subsahariana?». La fiscalización se centró en tres ámbitos clave:

- a) ¿Ha evaluado la Comisión adecuadamente las políticas y la administración de los ingresos en los países asociados en coordinación con otros donantes?
- b) ¿Ha empleado la Comisión de manera eficaz la condicionalidad del apoyo presupuestario, el diálogo político y el desarrollo de capacidades para apoyar la MIN?
- c) ¿Hay indicadores claros de que el apoyo presupuestario de la UE haya supuesto una contribución positiva a la MIN en los países asociados?

16

La fiscalización versó sobre los contratos de apoyo presupuestario celebrados después del 1 de enero de 2013, esto es, tras la entrada en vigor del nuevo enfoque adoptado para el apoyo presupuestario²⁷.

17

La fiscalización conllevó un examen analítico de quince contratos de apoyo presupuestario por un total de 1 250 millones de euros (el 24,5 % del valor de todos los contratos celebrados desde 2013) en nueve países de renta baja y media baja del África subsahariana: Cabo Verde, la República Centroafricana, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Senegal y Sierra Leona (véase el **anexo II**). Con respecto a estos contratos, el Tribunal analizó la exhaustividad y la coherencia de las evaluaciones realizadas por la Comisión en relación con las reformas concernientes a la MIN, la política fiscal y la administración en los países afectados, así como la identificación y la aplicación del desarrollo de capacidades y el diálogo político relativos a la MIN y la fijación de condiciones específicas para el apoyo. Por último, el Tribunal examinó las estadísticas y evaluaciones disponibles en las que se muestran los progresos registrados por los nueve países en conexión con la MIN.

18

La fiscalización incluyó la visita a tres países, de los que cada uno había celebrado un tipo diferente de contrato de apoyo presupuestario con la Comisión: Cabo Verde (contrato de buena gobernanza y desarrollo), Ruanda (contrato de reforma sectorial) y Sierra Leona (contrato de consolidación estatal). Durante las visitas, el Tribunal entrevistó al personal de la Comisión y a los representantes de las autoridades nacionales y otros donantes o partes interesadas, incluidos el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las oficinas nacionales de auditoría. El Tribunal también se reunió con el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido en Londres. La fiscalización tuvo lugar entre octubre de 2015 y abril de 2016.

²⁷ El Tribunal no evaluó las ventajas y desventajas del apoyo presupuestario frente a otras modalidades de ayuda.

Si bien el nuevo enfoque de la Comisión permitió mejorar los requisitos de evaluación de la MIN en los países asociados, estos aún no se han aplicado totalmente en la práctica

19

En la presente sección se trata la cuestión de si la Comisión había analizado la MIN como mencionan las directrices al diseñar sus operaciones de apoyo presupuestario. En concreto, el Tribunal examinó si la Comisión había evaluado adecuadamente las políticas y la administración de ingresos en los países asociados, así como los riesgos relacionados, en coordinación con otros donantes.

La Comisión no evaluó algunos aspectos clave de la MIN mencionados en las directrices

20

El Tribunal analizó si las directrices de la Comisión preveían una evaluación exhaustiva de la situación de la MIN en los países asociados. A continuación, el Tribunal examinó si las evaluaciones de la MIN disponibles para los quince contratos de apoyo presupuestario auditados realmente cubrieron todos los aspectos mencionados en las directrices.

21

Las nuevas directrices de apoyo presupuestario de la Comisión exigen que se efectúe un examen de la situación de los países asociados en lo relativo a la MIN al evaluar los criterios de estabilidad macroeconómica y de admisibilidad de la gestión de las finanzas públicas (véase el apartado 12). Esta evaluación debería ser integral, ya que la Comisión también la utiliza para identificar y priorizar los retos y las debilidades clave de la MIN que se han de abordar a través de los distintos componentes del apoyo presupuestario (esto es, el diálogo político, las condiciones específicas y el desarrollo de capacidades).

22

En opinión del Tribunal, el marco de evaluación de la MIN previsto en las directrices tenía un alcance exhaustivo. Esto supone una mejora con respecto al enfoque anterior, según el que la Comisión no examinaba sistemáticamente la MIN de los países asociados al diseñar sus operaciones de apoyo presupuestario. De acuerdo con las directrices actuales, la evaluación que realiza la Comisión de la estabilidad macroeconómica debe incluir los esfuerzos efectuados por el país afectado para reforzar la MIN, en concreto toda reforma fiscal y su repercusión prevista, mientras que la administración tributaria se debe evaluar en virtud del criterio de la admisibilidad de la gestión de las finanzas públicas.

Observaciones

23

Las evaluaciones de la Comisión se apoyaban en un amplio abanico de instrumentos de diagnóstico e informes, los cuales hacían referencia a los informes del FMI y el Banco Mundial, se basaban en ellos en la mayoría de los casos, mencionaban la elaboración de calificaciones PEFA²⁸ y reiteraban las principales debilidades y fortalezas de los sistemas de ingresos según lo indicado en los informes TADAT²⁹, en caso de estar disponibles. Otras fuentes consistían en los documentos gubernamentales, las estadísticas nacionales y los informes publicados por las oficinas nacionales de auditoría. Las constataciones de las evaluaciones se correspondían en gran medida con las evaluaciones de otros donantes y partes interesadas (véase el apartado 57).

Aspectos de la MIN que han de ser analizados en el marco de la evaluación macroeconómica

24

Las evaluaciones de la Comisión describían las tendencias recientes en los niveles de ingresos, los progresos registrados en la aplicación de las reformas fiscales y la planificación actual de la reforma (incluidos los principales objetivos fijados). También se prestaba atención a las principales debilidades identificadas en los informes del PEFA y del FMI.

25

Por tanto, las evaluaciones de todos los países auditados incluían una presentación de los últimos cambios en los niveles de ingresos (ratio impuestos/PIB) y una comparación con sus homólogos (normalmente los países vecinos). Aunque es útil a la hora de exponer la situación general de un país desde el punto de vista de la MIN y a efectos comparativos, la ratio impuestos/PIB es demasiado general para efectuar un análisis de los retos y las necesidades principales. Por este motivo, las directrices de la Comisión prevén un análisis más profundo que incluya un desglose de impuestos y otros ingresos, información sobre el coste y la repercusión globales de las exenciones fiscales y un cálculo del esfuerzo tributario.

26

Sin embargo, el Tribunal constató que, en la práctica, las evaluaciones de la Comisión referentes a la MIN carecían de información sobre los aspectos mencionados más arriba, que son fundamentales para evaluar los resultados de un país desde el punto de vista de su capacidad para movilizar ingresos nacionales. El esfuerzo tributario, que indica el grado en que un país aprovecha su potencial tributario³⁰, no se calculó para ninguno de los países auditados. Los incentivos fiscales (véase el apartado 38) se mencionaron como un reto en cuatro de los países auditados, pero ninguna evaluación incluía un cálculo del coste total y los posibles efectos de las exenciones fiscales. Esto puede suponer un problema en muchos países en desarrollo, ya que las exenciones fiscales a menudo distorsionan la competitividad, limitan los ingresos fiscales y pueden favorecer la corrupción. La composición y la pertinencia de los distintos tipos de impuestos y otros ingresos, incluidos los ingresos procedentes de los recursos naturales, se presentaron solo en el caso de cuatro países (Mauritania, Mozambique, Ruanda y Senegal), y la ratio entre impuestos directos e indirectos solo se facilitó para Cabo Verde, la República Centroafricana y Sierra Leona.

28 El marco PEFA evalúa e informa de las debilidades y las fortalezas de la gestión de las finanzas públicas usando en la actualidad treinta y un indicadores de desempeño que se subdividen en noventa y cuatro «dimensiones». El rendimiento de cada indicador y dimensión se mide a partir de una escala ordinal de cuatro puntos de A a D.

29 El Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT - Instrumento de evaluación de diagnóstico de la administración tributaria) es un medio para proporcionar una evaluación objetiva y normalizada de las debilidades y fortalezas relativas de la administración tributaria y del sistema impositivo de un país. El TADAT cuenta con el apoyo de varios socios e instituciones del ámbito del desarrollo internacional, incluidos la Comisión Europea, Alemania, el FMI, Japón, los Países Bajos, Noruega, Suiza, el Reino Unido y el Banco Mundial. Las evaluaciones piloto del TADAT se llevaron a cabo entre 2013 y 2015 en diecisiete países, incluidos Mozambique y Ruanda, que están presentes en la muestra del Tribunal.

30 El análisis del esfuerzo tributario proporciona unas directrices generales para las reformas fiscales en los países con distintos niveles de capacidad contributiva y percepción de ingresos.

Observaciones

27

Si bien es posible que esta información no siempre esté disponible en algunos países, en las evaluaciones de la Comisión no se informa de la ausencia de datos clave sobre la MIN. Sin embargo, el hecho de que falte esta información resulta significativo, ya que puede ser un indicativo de que los países asociados tienen una capacidad débil en este ámbito que la Comisión podría abordar a través de los distintos componentes del apoyo presupuestario (véase el apartado 8).

Aspectos de la MIN que han de ser analizados en el marco de la evaluación de la gestión de las finanzas públicas

28

Asimismo, la capacidad de los organismos encargados de los ingresos para movilizar recursos nacionales es un aspecto que deben abarcar las evaluaciones de la Comisión. Dicha institución, en la mayoría de los casos, analizó la estructura de la administración o subrayó los esfuerzos gubernamentales encaminados a reforzar las agencias encargadas de los ingresos. Sin embargo, ninguna de las evaluaciones incluía un análisis de las necesidades materiales o de personal que limitan a las administraciones de los ingresos públicos, pese a que figuraba en las directrices.

29

La corrupción disminuye los ingresos de un país; en este sentido, la transparencia de los ingresos estatales ayuda a hacer frente a la corrupción. Todas las evaluaciones mencionaban las medidas anticorrupción existentes o previstas y, con respecto a la mayoría de los países auditados, también se analizaban cuestiones generales de transparencia. El Tribunal constató que la evaluación del acceso público a la información relativa a la legislación tributaria y a los incentivos fiscales, que son aspectos importantes de la transparencia, solo se llevó a cabo en Mali y en Mozambique.

30

Otro aspecto que a menudo falta en las evaluaciones de la Comisión es el de las iniciativas internacionales destinadas, entre otras cosas, a impulsar los ingresos estatales mediante la lucha contra la desviación de fondos a través de la evasión fiscal, el blanqueo de capitales y otros delitos financieros³¹. En algunos estudios recientes se calcula que África pierde más de 50 000 millones de dólares estadounidenses al año debido a los flujos financieros ilícitos³². El Tribunal constató que, aunque la UE promueve activamente estas iniciativas, las evaluaciones no se centraban de manera sistemática en la implicación de los países auditados³³. Tampoco se abordaron los problemas de la fijación de precios de transferencia³⁴, la legislación relativa a las empresas extranjeras y el abuso de los convenios tributarios (tal y como se está debatiendo actualmente en el marco del Plan de Acción BEPS³⁵). Asimismo, la participación de representantes de los países asociados en los debates y las negociaciones a nivel internacional (que exige unas competencias específicas que a menudo no existen en los países en desarrollo) no fue una característica de las evaluaciones de macroeconómicas y de la gestión de las finanzas públicas.

31 Por ejemplo, la ITIE, el proceso de Kimberley y el Plan de Acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios de la OCDE/el G20.

32 *Illicit financial flows*, informe del Grupo de Alto Nivel sobre los flujos financieros ilícitos procedentes de África, encargado por la Conferencia de ministros de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de la UA/CEPA.

33 Solo en las evaluaciones de Mauritania, Mozambique y Sierra Leona se mencionaba la ITIE, y en la evaluación de la República Centroafricana se analizaba la suspensión en 2013 de la ITIE y el proceso de Kimberley.

34 La fijación de precios de transferencia describe todos los aspectos de las disposiciones sobre fijación de precios entre las personas jurídicas controladas (o relacionadas).

35 El Plan de Acción BEPS tiene el objetivo de hacer frente a las inquietudes relativas a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y las técnicas de elusión fiscal percibidas de las multinacionales de alto nivel.

31

En el **cuadro 2** se resumen los aspectos clave de la MIN mencionados por las directrices como parte de las evaluaciones de la estabilidad macroeconómica y de la gestión de las finanzas públicas y se indica el grado en que fueron efectivamente abarcados en las evaluaciones auditadas.

Cuadro 2

Aspectos de la MIN que han de ser analizados en las evaluaciones de estabilidad macroeconómica y de la gestión de las finanzas públicas

Aspectos de la MIN exigidos como parte de la evaluación de la GFP	¿Se incluyen en las evaluaciones fiscalizadas?	Aspectos de la MIN exigidos como parte de la evaluación de la estabilidad macroeconómica	¿Se incluyen en las evaluaciones fiscalizadas?
Principales retos a corto y medio plazo para el sistema de GFP	Sí	Política presupuestaria existente, nuevas medidas, repercusión prevista	Sí
Medidas anticorrupción (véase el apartado 29)	Sí	Coefficiente tributario (recursos naturales incluidos y excluidos) (véase el apartado 26)	Sí
Evaluación de la capacidad financiera y organizativa del Gobierno para movilizar recursos nacionales (véase el apartado 28)	En su mayoría	Esfuerzos para reforzar la MIN (mejorar el coeficiente ingresos nacionales/gasto) (véase el apartado 24)	En su mayoría
Reforzar la administración tributaria (véase el apartado 28)	En su mayoría	Incentivos fiscales (coste y repercusión generales de las exenciones) (véase el apartado 26)	En parte
Transparencia y acceso a la información (países ricos en recursos) (véase el apartado 29)	En parte	Sistema tributario: composición y pertinencia de los distintos impuestos (véase el apartado 26)	En parte
Normas e iniciativas tributarias acordadas internacionalmente (véase el apartado 30)	En parte	Esfuerzo tributario ¹ (estimación) (véase el apartado 26)	No
Información a disposición pública sobre la legislación y los incentivos fiscales (véase el apartado 29)	No		
Evaluación de la capacidad de recursos humanos para movilizar recursos nacionales (véase el apartado 28)	No		

1 Con y sin ingresos procedentes de los recursos naturales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El marco de gestión de riesgos de la Comisión para el apoyo presupuestario no permitía realizar una evaluación exhaustiva de los riesgos asociados a la MIN

32

El enfoque de la Comisión con respecto al apoyo presupuestario incluye un marco de gestión de riesgos trazado específicamente para identificar los riesgos vinculados a la consecución de los objetivos del apoyo presupuestario. El marco también es un instrumento importante para el diseño de las operaciones de apoyo presupuestario y sirve de complemento a las evaluaciones de las políticas de ingresos y las administraciones de este ámbito a las que se hace referencia en la sección anterior mediante un análisis de los riesgos asociados.

33

El Tribunal examinó si el papel destacado de la MIN en el apoyo presupuestario quedaba reflejado en el marco de gestión de riesgos de la Comisión, y analizó en concreto si el cuestionario de la Comisión sobre riesgos abarcaba apropiadamente los riesgos clave vinculados a la mejora de la MIN.

34

El marco de gestión de riesgos se basa en un conjunto de preguntas agrupadas en cinco epígrafes³⁶. De las cuarenta y cuatro preguntas del cuestionario sobre riesgos, una (pregunta n.º 38) estaba relacionada directamente con la movilización de ingresos³⁷. Aunque esta pregunta es muy pertinente, pues engloba la liquidación, la recaudación y el traspaso en los plazos oportunos de los impuestos a la Hacienda pública, las evaluaciones realizadas por la Comisión de los riesgos subyacentes a la recaudación y el traspaso oportuno de los impuestos a menudo estaban incompletas.

35

Según el cuestionario, las respuestas a esta pregunta se deben evaluar sobre la base del indicador PI-3 del PEFA, que compara los ingresos nacionales reales con el importe presupuestado. Si bien este indicador permite evaluar los riesgos relacionados con la precisión de las previsiones de ingresos, no dice nada sobre la eficacia de la recaudación de impuestos. Además, el cuestionario tampoco exigía la verificación de otros indicadores PEFA, como el ID-14 (eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva) y el ID-15 (eficacia en la recaudación de impuestos), que se centran en los riesgos relacionados con la liquidación y la recaudación de los impuestos.

36 Riesgos políticos, riesgos macroeconómicos, riesgos de desarrollo, gestión de las finanzas públicas, corrupción y fraude.

37 Pregunta n.º 38 (dentro del epígrafe 4.2 «Controls in Revenue Collection and Budget Execution»): «What is the risk that taxes due are not properly assessed, collected and transferred to the Treasury in a timely manner?» (¿Qué riesgo hay de que los impuestos adeudados no se liquiden, recauden y traspasen a la Hacienda pública de manera oportuna?).

36

En consecuencia, los indicadores ID-14 e ID-15 no se tomaron en cuenta para responder a la pregunta 38 del cuestionario de riesgos en ninguno de los países auditados. El hecho de que no se prestara suficiente atención a los riesgos vinculados a la MIN fue señalado en febrero de 2015 en la evaluación de la Comisión sobre Mozambique³⁸. La Comisión ya había declarado en su informe de 2013 sobre el apoyo presupuestario que había sorprendentemente pocos marcos de gestión de riesgos que informaran de los riesgos relacionados con la recaudación de impuestos³⁹. Solo en uno de los nueve países auditados (Sierra Leona) la Comisión evaluó los riesgos relacionados con la MIN como elevados.

37

Además, la pregunta n.º 38 alude a los «impuestos adeudados», pero no contempla el riesgo de que los ingresos no procedentes de impuestos, como los derechos pagados por el acceso a los recursos naturales y los dividendos de extracción, no se liquiden, recauden y traspasen a la Hacienda pública correctamente. En algunos de los países auditados, los ingresos procedentes de las actividades de extracción fueron casi tan altos como los ingresos fiscales. Por ejemplo, en Mauritania, en 2012, los ingresos procedentes de las actividades de extracción correspondieron al 14,9 % del PIB no procedente de las actividades de extracción, mientras que los ingresos fiscales representaron el 16,9 % de este⁴⁰.

38

Otro factor de riesgo importante relacionado con la movilización de recursos que no se contempla en el marco actual de gestión de riesgos es el constituido por el alcance y la naturaleza de las exenciones fiscales. Estos instrumentos, que incluyen incentivos fiscales, franquicias fiscales, bonificaciones fiscales, desgravaciones fiscales, zonas francas, etc., afectan al nivel de los ingresos que un país puede recaudar y, al mismo tiempo, influyen en las decisiones sobre las actividades económicas y el potencial para atraer inversiones extranjeras directas.

38 La respuesta a la pregunta n.º 38 en el MGR de Mozambique menciona, entre otras cosas, que el ID-13 no abarca plenamente el riesgo 38 (que también da indicios sobre la correcta aplicación de los ingresos fiscales, no solo sobre la recaudación de los importes previstos).

39 DG Cooperación Internacional y Desarrollo: *Budget support - financial implementation, risk assessment and selected macroeconomic and fiscal country results (pilot report)*, 2013, p. 12.

40 En 2013, las cifras correspondientes fueron del 11,2 % y el 17,6 %, respectivamente. Fuente: Informe nacional del FMI n.º 15/35, febrero de 2015.

Las insuficiencias en la concepción y las difíciles circunstancias locales restaron eficacia a las condiciones del apoyo presupuestario, al diálogo político y al desarrollo de capacidades

39

El apoyo presupuestario es más que un traspaso de fondos a las cuentas de la Hacienda pública del país asociado. Otros componentes igualmente importantes de esta modalidad de ayuda son las condiciones de desembolso y los indicadores de resultados asociados, así como el diálogo político y las actividades de desarrollo de capacidades llevados a cabo en el marco de los contratos de apoyo presupuestario. En la presente sección se trata la cuestión de si la Comisión utilizó las condiciones de desembolso, el diálogo político y el desarrollo de capacidades de manera eficaz como parte de sus disposiciones de apoyo a la MIN.

La Comisión no empleó las condiciones específicas de la MIN en la mayoría de sus contratos de apoyo presupuestario y, cuando lo hizo, estas no siempre eran pertinentes

40

Las condiciones ligadas al desembolso del apoyo presupuestario incluyen cuatro condiciones generales de admisibilidad que se han de satisfacer antes de que se efectúe cualquier desembolso de fondos (véase el apartado 12). Aunque dos de estas condiciones (estabilidad macroeconómica y gestión de las finanzas públicas) exigen una evaluación de los progresos del país asociado en relación con las reformas concernientes a la MIN, tienen un alcance mucho mayor que la propia MIN⁴¹. Esto significa que la situación de un país en lo relativo a la MIN no desempeña necesariamente un papel clave en la decisión de la Comisión de desembolsar el apoyo presupuestario si, a pesar de ello, se evalúa como satisfactoria la situación global en términos macroeconómicos y de gestión de las finanzas públicas.

41

Los desembolsos también pueden estar ligados al cumplimiento de condiciones específicas. Estas se aplican con mayor frecuencia al desembolso de los tramos variables (véase el **cuadro 3**) y suelen traducirse en indicadores y objetivos de resultados. A fin de ofrecer a los Gobiernos un incentivo para avanzar en la aplicación de su programa de reforma, o para mejorar su rendimiento, los importes desembolsados a partir de los tramos variables dependen de la medida en que se hayan alcanzado los objetivos. Por consiguiente, el uso de condiciones específicas de la MIN garantiza que haya un vínculo directo entre los pagos del apoyo presupuestario y las reformas concernientes a la MIN.

41 Los objetivos clave de la evaluación macroeconómica son: analizar los principales agregados macroeconómicos e identificar las posibles fuentes de inestabilidad macroeconómica y de la deuda; evaluar las políticas macroeconómicas y presupuestarias existentes y su contribución a la estabilización del marco macroeconómico a corto y medio plazo; evaluar los esfuerzos para reforzar la MIN; y evaluar la vulnerabilidad frente a las perturbaciones externas y los esfuerzos para reforzar la resistencia macroeconómica. La evaluación de la gestión de las finanzas públicas se centra en los principales avances de sus reformas. El instrumento principal para evaluar los progresos es el PEFA, que incluye los siguientes pilares PEFA: confiabilidad del presupuesto, transparencia de las finanzas públicas, gestión de activos y pasivos, estrategia fiscal y presupuestación basadas en políticas, previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria, contabilidad y presentación de informes, y escrutinio y auditoría externos.

Admisibilidad para el apoyo presupuestario y condiciones específicas de desembolso

Condiciones de admisibilidad: <i>se han de cumplir durante el contrato de AP</i>		Pago del apoyo presupuestario	Condiciones específicas
Valores fundamentales (derechos humanos, democracia y Estado de Derecho): <i>Requisitos diferentes en función del tipo de contrato de AP, más estrictos en el caso de los contratos de AP de buena gobernanza y desarrollo</i>	Cuatro criterios de admisibilidad: 1. <i>políticas públicas y reformas pertinentes y creíbles;</i> 2. <i>política macroeconómica orientada a la estabilidad;</i> 3. <i>sistema de gestión de las finanzas públicas suficientemente transparente, fiable y eficaz;</i> 4. <i>transparencia y supervisión del presupuesto.</i>	Tramo fijo	Las condiciones específicas relacionadas con los tramos fijos se usan con menos frecuencia y exigen la consecución plena de la condición o el objetivo. <i>Ejemplo: Elaboración de un marco de evaluación de resultados para el programa de reforma económica y social del país.</i>
		Tramo variable	Las condiciones específicas relacionadas con los tramos variables ofrecen incentivos para un mejor desempeño y pueden permitir que se efectúen pagos parciales en caso de que los indicadores no se cumplan plenamente. <i>Ejemplo: Aumentar el porcentaje de medianos y grandes contribuyentes que presentan su declaración a tiempo a al menos el 60 %.</i>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

42

A fin de evitar una pérdida de enfoque político, las directrices de la Comisión limitan a ocho el número máximo de indicadores vinculados a un tramo variable⁴². Los indicadores deben elegirse de entre los enumerados en la evaluación de resultados acordada entre los socios de desarrollo y los países asociados o extraerse de los documentos nacionales pertinentes sobre política pública, en cooperación con las autoridades, si no hay un marco de evaluación de resultados. El Tribunal evaluó el grado en que las condiciones fueron utilizadas para apoyar la MIN y, en su caso, si eran pertinentes e incentivaban a los Gobiernos a llevar a cabo las reformas, y examinó igualmente las disposiciones introducidas para verificar e informar del cumplimiento de las condiciones.

Uso de condiciones de desembolso específicas relacionadas con la MIN

43

La Comisión utilizó condiciones específicas de la MIN en cinco de los quince contratos de apoyo presupuestario auditados (véanse el **cuadro 4** y el **anexo II**). Estas condiciones, vinculadas a los tramos variables, solo se determinaron en los contratos de consolidación estatal, que tienen una duración limitada de dos años. Así pues, las condiciones específicas se centraban en la mejora de la MIN a corto plazo y en los países más frágiles. Esto no se ajusta al objetivo declarado⁴³ de la Comisión de poner mayor énfasis en la MIN a través de los contratos de buena gobernanza y desarrollo en concreto.

42 Véanse las *Directrices sobre el apoyo presupuestario*, p. 48.

43 COM(2011) 638 final, p. 6.

Cuadro 4 Contratos de apoyo presupuestario con condiciones específicas de la MIN¹

País	Importe del apoyo presupuestario comprometido (millones de euros)	Firma del contrato	Tramos variables (millones de euros)					Condicionado a la MIN	
			2017	2016	2015	2014	2013	Millones de euros	%
República Centroafricana*	40	2015	N. d.	1	2	N. d.	N. d.	3	7,5 %
Mali	216	2015	8	8	N. d.	N. d.	N. d.	16	7,4 %
Níger	130	2013	N. d.	N. d.	3	3	1	6	4,6 %
Sierra Leona	34	2013	N. d.	N. d.	N. d.	1	2	3	8,8 %
Sierra Leona	80	2015	3	3	N. d.	N. d.	N. d.	5	6,3 %
Total	500		11	12	5	4	2²	33	6,6 %

1 TCE/análisis documental.

2 El total no corresponde exactamente a la suma debido al redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

44

El argumento más frecuente de la Comisión para no usar las condiciones relacionadas con la MIN en sus contratos de apoyo presupuestario fue que la MIN ya estaba cubierta por otros donantes. Sin embargo, el Tribunal no halló pruebas de que esta decisión se apoyara en una evaluación de la implicación de otros donantes en este ámbito.

Pertinencia y efecto incentivador de las condiciones específicas de la MIN

45

Cuando la Comisión usó condiciones para los tramos variables dirigidas específicamente a la MIN, no seleccionó las condiciones más pertinentes para la situación nacional en tres de los cinco contratos. En Sierra Leona, por ejemplo (véase el **recuadro 3**), la Comisión centró sus condiciones específicas relacionadas con MIN en la reforma administrativa de la autoridad tributaria y no incluyó unas condiciones que fomentaran nuevos actos legislativos de importancia fundamental y con una mayor repercusión en la MIN.

Las condiciones específicas de la MIN no abordan las reformas más pertinentes

En el caso de Sierra Leona (2013-2015), la Comisión utilizó condiciones específicas de la MIN a la reducción de los impuestos en mora, una presentación más puntual de la declaración tributaria, la publicación de los ingresos procedentes de las industrias extractivas, la presentación de una propuesta legislativa sobre una Autoridad Nacional para los Minerales al Parlamento y la publicación de las autorizaciones de minería y prospección en un repositorio en línea.

En su informe relativo al apoyo presupuestario de 2013, la Comisión advirtió que Sierra Leona era uno de los países con mayor potencial para incrementar los ingresos fiscales. Sin embargo, excepto en el caso de los impuestos en mora, el objetivo de las condiciones empleadas era mejorar los procedimientos administrativos de la autoridad tributaria y la disponibilidad pública de los datos. Las condiciones por sí solas no aumentan directamente los ingresos nacionales del país.

Durante el mismo período, la propuesta legislativa sobre los ingresos de las industrias extractivas, un acto legislativo que, de acuerdo con la Comisión y el FMI, contenía reformas políticas decisivas para aumentar los ingresos nacionales procedentes de las actividades extractivas y los recursos naturales, estaba lista pero pendiente de aprobación desde hacía años por el Parlamento. La propuesta fue presentada al Parlamento en 2013 y a fecha de febrero de 2016 aún no había sido aprobada⁴⁴. Según el FMI⁴⁵, la propuesta legislativa sobre la gestión de las finanzas públicas (GFP) se paralizó en el Parlamento y, como resultado, el impulso para la creación del Fondo de Ingresos de los Recursos Naturales se ha perdido.

Los retrasos acumulados en la aprobación de estas propuestas sugieren que un apoyo más sólido por parte de los donantes habría acelerado los procedimientos. En una evaluación del apoyo presupuestario para Sierra Leona durante el período 2002-2015 se concluyó que también había pruebas de que se habían retrasado decisiones complejas sobre movilización de ingresos.

Si bien la Comisión no puede obligar a un parlamento a aprobar actos legislativos, tampoco ha alentado la aplicación de determinadas reformas recogidas en las propuestas (un Fondo de Ingresos de los Recursos Naturales y una cuenta única de la Hacienda pública) convirtiéndolas en condiciones para la obtención de los pagos. El ébola obstaculizó gravemente la capacidad del Gobierno y de los donantes para mantener sus actividades durante 2014 y 2015. Sin embargo, estas y otras condiciones similares tampoco se han incluido en el contrato de apoyo presupuestario más reciente, celebrado en 2015.

44 Informe nacional del FMI n.º 14/171, junio de 2014; evaluación realizada por la Comisión sobre la admisibilidad macroeconómica del acuerdo de financiación n.º 37419 e información recibida durante la misión de parte de las autoridades y otros donantes y agentes.

45 Nota de prensa del FMI n.º 16/143 de 29 de marzo de 2016.

46

En tres casos las condiciones específicas aplicadas no produjeron el efecto incentivador esperado (véase el **recuadro 4**) porque ya se habían cumplido cuando se celebró el contrato o porque sencillamente eran imposibles de ejecutar, lo que supone un uso ineficaz de las condiciones específicas de la MIN.

Recuadro 4**Ejemplos de condiciones específicas de la MIN sin un efecto incentivador****Condiciones ya satisfechas antes de la celebración del convenio de financiación**

En el caso de la República Centroafricana, las condiciones específicas de la MIN se vincularon al segundo contrato de apoyo presupuestario para la consolidación estatal, que fue celebrado en 2015. Las condiciones ligadas al primer tramo variable de 2015 (1 millón de euros) y relativas a la transmisión y el seguimiento de la ejecución de los planes de acción para la movilización de los ingresos fiscales y arancelarios ya se satisfacían antes de la firma del convenio de financiación el 10 de julio de 2015.

De manera similar, en el caso de Sierra Leona las condiciones del tramo variable de 2013 se cumplieron antes de la firma del convenio de financiación correspondiente.

La legislación nacional impedía el cumplimiento de una condición

En el caso de Níger, el objetivo fijado para limitar las exenciones fiscales con respecto al tramo variable de 2013 resultó ser imposible, ya que la legislación nacional no habría permitido adoptar las medidas descritas en el indicador.

Las condiciones se referían a la eliminación de las exenciones del impuesto sobre la renta para los beneficios obtenidos y la supresión de una cláusula de deductibilidad en relación con la tributación de las empresas mineras.

Ambas condiciones habrían requerido un cambio en la transposición del Código de la Minería de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental, algo inviable en un margen de tiempo tan reducido (un año tras la firma del convenio de financiación). Estas dificultades jurídicas no se identificaron durante la fase de redacción del contrato de apoyo presupuestario.

Supervisión de las condiciones relacionadas con la MIN

47

Los convenios de financiación por los que se ejecutaron los cinco contratos de apoyo presupuestario auditados con condiciones específicas de la MIN (véase el **cuadro 4**) incluían disposiciones para la supervisión y la evaluación del cumplimiento de tales condiciones. Los detalles variaban de un contrato a otro. En cuatro casos estaban suficientemente bien definidas para que la Comisión realizara una evaluación objetiva del cumplimiento de las condiciones por parte del país asociado. Sin embargo, el contrato con la República Centroafricana no incluía disposiciones adecuadas para asegurar la supervisión de la Comisión (véase el **recuadro 5**).

48

Desde la entrada en vigor de sus nuevas directrices, la Comisión viene publicando un informe anual sobre el apoyo presupuestario⁴⁶ con el objetivo de proporcionar una visión general de la ejecución de los contratos de apoyo presupuestario de la UE. El Tribunal examinó el grado en que el informe anual ofrece una información pertinente a efectos de la MIN. El informe piloto de 2013 contaba con pocos elementos descriptivos en este sentido: información general sobre los países que estaban aplicando la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (ITIE)⁴⁷ y la ratio de ingresos para cada país en el que se estuviera ejecutando un contrato de apoyo presupuestario.

46 DG Cooperación Internacional y Desarrollo: *Budget support - financial implementation, risk assessment and selected macroeconomic and fiscal country results (pilot report)*, 2013.

47 La Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas (ITIE) es una norma mundial para promover una gestión abierta y responsable de los recursos naturales. Los países aplican la norma ITIE para garantizar la plena divulgación de los impuestos y otros pagos abonados por las empresas petroleras, de gas o mineras a los Gobiernos.

Recuadro 5

Ejemplos de buenas prácticas y prácticas deficientes en relación con la supervisión de las condiciones específicas de la MIN

En el caso de Mali, se determinaron unas disposiciones de supervisión claras para las condiciones específicas de la MIN en el segundo programa de apoyo presupuestario destinado a la consolidación estatal. Para cada indicador o subindicador, el convenio de financiación incluía información detallada, como una descripción completa del indicador, situaciones de referencia, objetivos, fuentes de verificación, los servicios competentes y la fecha en que se esperaba que los datos estuvieran disponibles. Había características positivas similares en los contratos con Níger y Sierra Leona (dos contratos).

En el caso del contrato de apoyo presupuestario celebrado en 2015 con la República Centroafricana, la Comisión acordó con el Gobierno que verificaría el cumplimiento de las condiciones relacionadas con la MIN⁴⁸ mediante cartas de transmisión e informes de ejecución sobre los planes de acción de dos direcciones generales. Sin embargo, dado que el convenio de financiación no determinaba unos objetivos o unas situaciones de referencia para los indicadores acordados, no fue posible llevar a cabo un seguimiento adecuado al faltar una norma con respecto a la que comparar los logros. Más concretamente, la Comisión no formuló unas exigencias relativas a la calidad de los planes de acción o la parte proporcional de los planes que debía ejecutarse para considerar que se habían logrado los indicadores.

48 Primer tramo variable para 2015: transmisión y seguimiento de la ejecución de los planes de acción para la movilización de los ingresos fiscales y arancelarios en 2015. Segundo tramo variable para 2015: seguimiento de la ejecución de los planes de acción para la movilización de los ingresos fiscales y arancelarios en 2015 y preparación de los planes de acción para la movilización de ingresos fiscales y arancelarios en 2016.

49

Aunque los informes subsiguientes han incluido una información más detallada, sigue habiendo muy pocos datos sobre los contratos de apoyo presupuestario con condiciones específicas de la MIN. Por ejemplo, no se proporciona información financiera sobre los programas orientados a la MIN. La pertinencia de los informes de la UE sobre su apoyo para la MIN queda disminuida al no haber un código CAD específico y obligatorio⁴⁹ relativo a la política fiscal y la administración tributaria. En consecuencia, no se dispone de información exhaustiva sobre la totalidad de la financiación de la Comisión destinada a la MIN a través del apoyo presupuestario y otras formas de ayuda.

En general, el diálogo político estaba bien coordinado, pero el mediocre enfoque estratégico y las difíciles circunstancias locales mermaron su eficacia como instrumento de apoyo a la MIN

50

La Comisión considera el diálogo político un elemento básico del apoyo presupuestario. Para ser eficaz, el diálogo tendría que basarse en la admisibilidad y las evaluaciones de riesgos descritas en la sección anterior del presente informe, tomando además en consideración el diálogo entablado con otros donantes. Las directrices sobre el apoyo presupuestario exigen una «estrategia de diálogo continua» para identificar los métodos y las plataformas de diálogo más eficaces y un programa de acción. Asimismo, las directrices disponen que «el diálogo político debe centrarse en la política fiscal, la administración tributaria y los ingresos, incluidos los procedentes de recursos naturales».

51

El Tribunal analizó si la Comisión había usado una estrategia de diálogo basada en sus evaluaciones de los retos y los riesgos planteados a la MIN y si la estrategia incluía todas las exigencias mencionadas en las directrices. Asimismo, el Tribunal analizó la frecuencia, la pertinencia y la eficacia del diálogo y el modo en que se documenta y se coordina con los principales agentes sobre el terreno.

La Comisión no trazó estrategias de diálogo

52

A menudo, el diálogo político tiene lugar en un contexto problemático. La apropiación con respecto a las reformas de los ingresos y el grado de compromiso con ellas pueden variar si un nuevo Gobierno toma el poder o suceden acontecimientos imprevistos. La rotación del personal en las delegaciones de la Comisión también plantea una dificultad desde el punto de vista de la continuidad del diálogo. Por consiguiente, es fundamental una estrategia de diálogo con unos objetivos claramente definidos para hacer un seguimiento de los progresos y abordar las cuestiones identificadas como básicas. Tal estrategia debería englobar, por ejemplo, las cuestiones que han de ser objeto de seguimiento en el período siguiente, las responsabilidades del personal de la delegación, los principales interlocutores con los que hay que contactar, las plataformas en las que se deben abordar las cuestiones, un calendario indicativo y los resultados previstos.

49 A través de su sistema de notificación de los países acreedores, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha concebido una serie de «purpose codes» (códigos de propósito) para que sean usados por los donantes al informar sobre sus flujos de ayuda a la base de datos pertinente de la OCDE, lo que luego se puede utilizar para generar información estadística sobre los flujos de ayuda. Desde 2014 se viene utilizando el código «simulado» 15114 para la notificación voluntaria en relación con el apoyo en materia de política fiscal y administración tributaria.

53

El Tribunal constató que la Comisión no había trazado estrategias para el diálogo político en los casos en los que detectó cuestiones específicas relativas a la MIN que debían abordarse⁵⁰; así ocurría incluso en países asociados como Sierra Leona, donde la Comisión consideró que la MIN representaba un riesgo elevado para la consecución de los objetivos del apoyo presupuestario.

54

Aunque las evaluaciones realizadas por la Comisión sobre la admisibilidad de la gestión de las finanzas públicas, los convenios de financiación y otros documentos preparatorios mencionaban los foros en los que el diálogo político debía tener lugar (por ejemplo, las reuniones conjuntas de coordinación entre el Gobierno y los donantes), las cuestiones a las que había que hacer frente se presentaron únicamente en términos generales. A falta de estrategias de diálogo, es difícil evaluar objetivamente si este componente del apoyo presupuestario ha contribuido de manera eficaz a las reformas concernientes a la MIN.

55

El Tribunal constató que el diálogo político sobre la MIN estaba más centrado cuando iba acompañado de condiciones específicas (República Centroafricana, Mali, Níger y Sierra Leona), ya que identificar, negociar y, posteriormente, supervisar estas condiciones requería un amplio debate con los países asociados. En el resto de países auditados, el diálogo tuvo lugar en un contexto mucho más general, como el proceso de reforma de la gestión de las finanzas públicas, donde la MIN era simplemente uno de los muchos temas debatidos (véase el apartado 40). De hecho, el debate de las reformas de la gestión de las finanzas públicas no garantizaba necesariamente que se abordara de manera concienzuda la MIN (véase el ejemplo del **recuadro 6**).

50 *Directrices sobre el apoyo presupuestario*, septiembre de 2012, p. 42: «Una estrategia de diálogo continua debe [...] identificar cuáles son los métodos y plataformas de diálogo más eficaces, y un programa de acción».

Recuadro 6

El diálogo sobre la gestión de las finanzas públicas no siempre garantizaba que se abordara la MIN de manera concienzuda

En el caso de Mozambique, el diálogo político tuvo lugar a través de un grupo de coordinación que debatió cuestiones generales de gestión de las finanzas públicas, pero al ser este un ámbito muy amplio, algunos de sus aspectos específicos y técnicos fueron debatidos por una serie de subgrupos, entre los que había un subgrupo sobre fiscalidad que se ocupaba en concreto de las cuestiones relativas a la MIN, como el riesgo fiscal y los ingresos procedentes de los recursos naturales.

Debido a que el contrato de apoyo presupuestario de la UE en Mozambique no contenía condiciones específicas de la MIN para el tramo variable, la Comisión no participó en el subgrupo sobre fiscalidad, que supervisó estrechamente los resultados del país en este ámbito, lo cual redujo evidentemente su implicación en relación con la MIN, ya que en las reuniones del grupo sobre la gestión de las finanzas públicas a las que asistió la Comisión solo se debatieron las conclusiones principales del subgrupo sobre fiscalidad.

En general, el diálogo estuvo bien coordinado con los socios de desarrollo, pero no se entabló periódicamente debido a las difíciles circunstancias que atravesaban los países

56

La Comisión trabajó estrechamente en los países asociados con otros donantes que estaban proporcionando apoyo presupuestario⁵¹. Los donantes se reunían o se contactaban⁵² antes de las reuniones conjuntas de planificación o examen en las que iban a hacer una presentación y debatían sus posturas y armonizaban sus puntos de vista. El análisis efectuado por la Comisión sobre la situación macroeconómica y fiscal, las principales debilidades, el progreso de las reformas y el éxito de los esfuerzos gubernamentales solía ir en la línea de las evaluaciones facilitadas por el FMI y otros agentes presentes en el país afectado.

57

En la República Centroafricana, Níger y Sierra Leona⁵³, el diálogo político necesario para evaluar el cumplimiento por el Gobierno de las condiciones específicas de la MIN no se entabló periódicamente debido a las difíciles circunstancias que atravesaban los países, lo que afectó negativamente al potencial de este componente como instrumento para identificar y abordar rápidamente los progresos no satisfactorios (véase el **recuadro 7**).

- 51 En el caso de Mauritania, la UE era el único donante que estaba proporcionando apoyo presupuestario, pero las cuestiones de gestión de las finanzas públicas se debatían y coordinaban entre todos los donantes.
- 52 En el caso de Senegal, los donantes usan un sitio web específico para comunicarse.
- 53 En el momento de la fiscalización, la Comisión aún no había evaluado los progresos de Mali con respecto a las condiciones específicas pertinentes para la MIN, ya que estas se aplican únicamente a los tramos variables para 2016 y 2017.

Recuadro 7

Ejemplos de diálogo no mantenido periódicamente

En el caso de la República Centroafricana, las disposiciones sobre diálogo político introducidas en 2010 no se aplicaban desde la crisis política de 2012. En marzo de 2014, se creó un comité para supervisar la reforma de las finanzas públicas (que incluía medidas en materia de MIN). Aunque los donantes recordaron a las autoridades sus responsabilidades en varias ocasiones, el comité se reunió una sola vez, a finales de 2014. Así pues, las responsabilidades de este comité y el proceso de diálogo acerca del cumplimiento por el Gobierno de las dos condiciones específicas de la MIN en el tramo variable de 2015 tuvieron que ser asumidas por el comité de Hacienda, a pesar de que no formaran parte de su mandato.

En el caso de Sierra Leona, entre 2014 y 2015, no se pudo mantener el diálogo político debido a la crisis del ébola. Además, en una evaluación del apoyo presupuestario proporcionado en el país en el período 2002-2015⁵⁴ se concluyó que las reformas de la administración de los ingresos públicos no contaban con el mismo apoyo activo de un diálogo de alto nivel y un compromiso que otros ámbitos en los que se habían registrado mayores progresos (ITIE, iniciativa Free Health Care). En general, no se hizo suficiente hincapié en la administración de los ingresos públicos en el proceso de diálogo sobre el marco de evaluación de resultados.

En el caso de Níger, a pesar de las continuas peticiones por parte de la comunidad de donantes, el grupo de coordinación del apoyo presupuestario no ha estado operativo hasta el momento debido al desacuerdo entre dos ministerios con respecto a la asignación de las responsabilidades de coordinación de donantes. No había un marco común para supervisar los progresos registrados en cuanto a la consecución de las condiciones. La Comisión también reconoció que tenía problemas para reunirse con los representantes gubernamentales e informó de que no se daba continuidad a las recomendaciones de los donantes. Por acuerdo entre el Gobierno y la Comisión, el tramo variable para 2013 incluía una condición relacionada con la MIN que exigía medidas imposibles de ejecutar en vista del marco jurídico del país (véase el **recuadro 4**). En este caso, el diálogo político no identificó este problema.

54 Evaluación independiente del apoyo presupuestario a Sierra Leona en 2002-2015 (informe final, abril de 2016).

El componente de desarrollo de capacidades de los contratos de apoyo presupuestario rara vez se orientaba a la MIN

58

La capacidad administrativa es una parte indispensable de la movilización eficaz de ingresos en el África subsahariana. Aunque el componente de desarrollo de capacidades del apoyo presupuestario es relativamente pequeño si se compara con otros medios empleados por la Comisión para abordar las necesidades de capacidad en materia de MIN, en las directrices sobre el apoyo presupuestario se identifican las *reformas fiscales*, la *administración tributaria* y la *gestión de los recursos naturales* como ámbitos de especial importancia para el desarrollo de capacidades. El Tribunal evaluó el grado en que la Comisión había abordado las necesidades de capacidad en materia de MIN a través de sus contratos de apoyo presupuestario.

59

El apoyo presupuestario para el desarrollo de capacidades se proporcionó en el contexto más amplio de la gestión de las finanzas públicas, que también puede incluir apoyo directo o indirecto para la MIN (véase el apartado 40). En conjunto, mediante nueve de los quince contratos auditados, correspondientes a seis países (Cabo Verde, República Centroafricana, Mali, Mauritania, Níger y Sierra Leona), se asignó un total de 60,4 millones de euros para el desarrollo de capacidades, lo que representa el 4,8 % del importe total comprometido para el apoyo presupuestario. Sin embargo, en el marco del apoyo presupuestario, la Comisión destinó de manera específica una financiación muy reducida para el desarrollo de capacidades en el ámbito de la MIN (de los contratos analizados por el Tribunal, solo uno se orientaba al desarrollo de capacidades con un apoyo total de 3 millones de euros). El **recuadro 8** ofrece detalles sobre el uso limitado del apoyo presupuestario para el desarrollo de capacidades en el ámbito de la MIN.

Recuadro 8

Limitación del apoyo para el desarrollo de capacidades en materia de MIN

En el caso de la República Centroafricana, muchos donantes tienen un programa de asistencia técnica con el que ayudar al Gobierno de transición a restaurar el funcionamiento básico de las finanzas públicas. El contrato de apoyo presupuestario n.º 37458 incluía 3 millones de euros para la ejecución de las reformas necesarias para asegurar los ingresos. Este aspecto estaba llamado a ser uno de los tres pilares del contrato, cuyo propósito era garantizar las sinergias necesarias ante la frágil situación a la que se enfrentaba el país. El apoyo iría destinado a complementar otros proyectos de asistencia técnica en curso en este ámbito, pero nunca se llegó a poner en marcha en la práctica.

La Comisión carecía de los instrumentos apropiados para demostrar que el apoyo presupuestario de la UE hubiera contribuido a mejorar la MIN en los países asociados

60

Desde que el nuevo enfoque de la Comisión para el apoyo presupuestario entró en vigor en 2012, esta modalidad de ayuda resultó ser, junto con otras iniciativas de la UE, un instrumento importante para ayudar a los países asociados a mejorar su MIN (véase la **ilustración 1**). En la presente sección, el Tribunal analiza si la Comisión usa indicadores y técnicas de evaluación que permitan mostrar que el apoyo presupuestario ha contribuido efectivamente a la MIN en los países auditados. **61**

El Tribunal constató que la Comisión utiliza indicadores de impacto de alto nivel. Si bien son apropiados para supervisar los progresos generales en lo relativo a la MIN, dichos indicadores pueden verse influidos por distintos factores externos y no permiten identificar las realizaciones y los resultados inducidos específicamente por el apoyo presupuestario, por lo que no ofrecen un indicativo claro de que el apoyo presupuestario haya contribuido a la MIN, ya sea positiva o negativamente, en los países auditados.

62

Un indicador normalizado empleado por la Comisión para evaluar los progresos en lo relativo a la MIN es la ratio ingresos/PIB⁵⁵, que muestra los ingresos recaudados en relación con los resultados económicos de un país. El Tribunal analizó el modo en que este indicador evolucionó entre 2007 y 2014. Aunque la ratio aumentó durante este período en seis de los nueve países auditados⁵⁶, los valores no muestran un cambio evidente desde finales de 2012, cuando el nuevo enfoque entró en vigor (véase la **ilustración 2**). No obstante, los valores de este indicador no se pueden vincular al apoyo presupuestario o a otra actuación de los donantes porque hay varios factores que influyen en él. Por ejemplo, en el caso de Mauritania, el indicador aumentó significativamente entre 2011 y 2012, principalmente debido a los elevados ingresos de la minería procedentes del récord de exportaciones registrado en 2011⁵⁷. Esto contrasta con el caso de la República Centroafricana, donde debido a la crisis política y de seguridad, el indicador se situó muy por debajo después de 2012. En cuanto a Mozambique, la variación entre 2012 y 2013 fue mayor de lo habitual, pero esto se explica principalmente por las ganancias excepcionales de capital procedentes de las concesiones de gas⁵⁸.

55 Este indicador también es usado por el FMI y por el Banco Mundial.

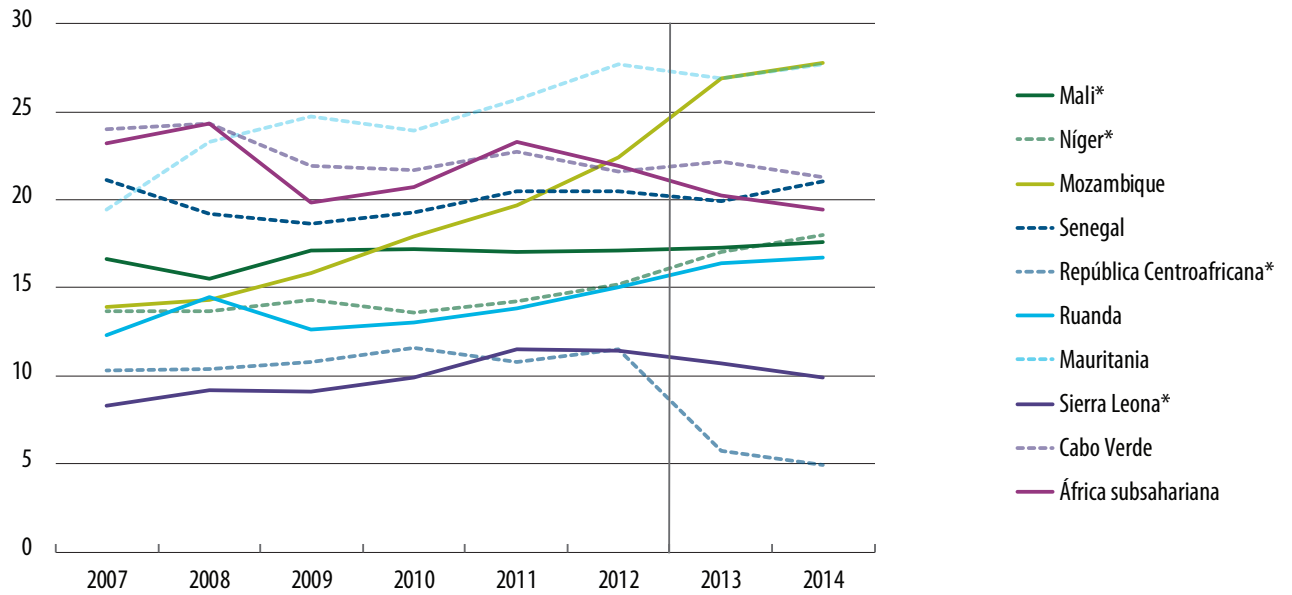
56 A fin de obtener una imagen más clara, el Tribunal utilizó la ratio para los ingresos excluyendo las subvenciones de donantes.

57 Informe nacional del FMI n.º 12/323, quinta revisión, 2012.

58 Informe nacional del FMI n.º 14/148, segunda revisión, 2014.

Ilustración 2

Evolución de la ratio ingresos/PIB 2007-2014



* Países con indicadores MIN.

Fuente: FMI: *Perspectivas económicas regionales*, octubre de 2015. Cifras para Mauritania: *Perspectivas económicas para África*, 2012, 2014 y 2016/ Tribunal de Cuentas Europeo (cálculo).

63

Níger fue el único país que experimentó una tendencia relativamente constante tras 2012. Según el FMI, el aumento de 2013 se debió principalmente a los ingresos excepcionales procedentes del sector petrolero. La evolución en la mayoría del resto de países fue más variable durante el período analizado.

64

Otro conjunto de indicadores empleado por la Comisión para evaluar las mejoras en los sistemas impositivos se extrae del marco PEFA. El Tribunal analizó tres indicadores PEFA específicos en materia de MIN⁵⁹ que miden la transparencia, el registro y la recaudación de impuestos. Estos indicadores ofrecen información sobre aspectos importantes de la política fiscal y la administración tributaria. Sin embargo, para los fines del Tribunal, tienen un escaso valor informativo, ya que con respecto al período posterior a 2012 (cuando se refrendaron las nuevas directrices sobre el apoyo presupuestario) solo están disponibles en el caso de dos países (Mauritania y Sierra Leona). El **cuadro 5** muestra una mejora general entre la primera y la segunda evaluación PEFA (llevadas a cabo para los períodos 2006-2008 y 2010-2012 respectivamente)⁶⁰. La situación en los dos países sobre los que hay información disponible después de 2012 es la siguiente:

- El informe de Mauritania no muestra ninguna mejora en ninguno de los tres indicadores con respecto a 2008.
- En el caso de Sierra Leona, solo el indicador relativo a la recaudación de impuestos había mejorado significativamente desde 2010.

59 Directrices de la Comisión, p. 37: «La Comisión utiliza el Marco de Medición del Desempeño (PEFA-PFM) GPRF (gasto público y responsabilidad y rendición de cuentas financiera) – GFP como la mejor herramienta para evaluar la calidad del sistema de GFP en un país. El marco GPRF-GFP (PEFA-PFM) mide el desempeño operativo del sistema de GFP utilizando 28 indicadores en más de seis dimensiones básicas, y evalúa el impacto probable de las deficiencias de la GFP PFM en tres niveles de resultados presupuestarios a mediano plazo». La administración tributaria está contemplada en el marco PEFA a través de cuatro indicadores que evalúan las «desviaciones del gasto presupuestario comparadas con el presupuesto aprobado» (ID-3), la «transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente» (ID-13), la «eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva» (ID-14) y la «eficacia en materia de recaudación de impuestos» (ID-15).

60 El año más reciente de la evaluación PEFA varía según el país entre 2007 y 2014.

Cuadro 5

Evolución de la calificación PEFA

Indicador PEFA ¹	ID-13: Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente			ID-14: Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva			ID-15: Eficacia en materia de recaudación de impuestos		
	Primer informe disponible	Segundo informe disponible	Tercer informe disponible	Primer informe disponible	Segundo informe disponible	Tercer informe disponible	Primer informe disponible	Segundo informe disponible	Tercer informe disponible
Cabo Verde	2007 - B			2007 - A			2007 - D+		
República Centroafricana ²	2008 - D+	2010 - C		2008 - D+	2010 - C		2008 - D+	2010 - D+	
Mali ²	2006 - C+	2010 - B		2006 - C	2010 - C+		2006 - C+	2010 - C+	
Mauritania	2008 - B		2014 - B	2008 - C+		2014 - C	2008 - D+		2014 - D+
Mozambique	2006 - B	2008 - B+	2010 - A	2006 - C+	2008 - B	2010 - A	2006 - D+	2008 - D+	2010 - C+
Níger ²	2008 - C	2012 - C+		2008 - C	2012 - C		2008 - D+	2012 - D+	
Ruanda	2007 - A	2010 - A		2007 - B+	2010 - A		2007 - D+	2010 - D+	
Senegal	2007 - B	2011 - B		2007 - C+	2011 - B		2007 -	2011 - D+	
Sierra Leona ²	2007 - C+	2010 - B	2014 - B	2007 - C	2010 - B	2014 - B+	2007 - D+	2010 - D+	2014 - B+

1 El marco PEFA evalúa e informa sobre los puntos fuertes y débiles de la gestión de las finanzas públicas usando en la actualidad treinta y un indicadores de desempeño que se subdividen a su vez en noventa y cuatro dimensiones. El desempeño de cada indicador y dimensión se mide a partir de una escala ordinal de cuatro puntos que va de la A a la D.

2 Países con indicadores MIN.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

65

Las constataciones anteriores demuestran que los indicadores de alto nivel específicos en materia de MIN empleados por la Comisión no ofrecen suficiente información pertinente sobre la contribución relativa del apoyo presupuestario a la MIN en los países auditados. Estas observaciones coinciden con otras evaluaciones recientes de esta modalidad de ayuda, que no han podido demostrar una repercusión significativa, ya sea positiva o negativa, en el nivel de MIN. En una evaluación llevada a cabo por la cooperación al desarrollo danesa (DANI-DA), publicada en 2014, se examinaron varios estudios nacionales, evaluaciones específicas y estudios temáticos sobre contratos de apoyo presupuestario, y se constató que las operaciones de apoyo presupuestario no parecían haber tenido una repercusión significativa en el nivel de recaudación nacional de ingresos. Por su parte, el Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB) del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos concluyó en 2011, en la misma línea, que no había pruebas de que el apoyo presupuestario hubiera tenido un efecto positivo en los ingresos fiscales⁶¹.

66

De manera similar, en una evaluación del apoyo presupuestario proporcionado a Sierra Leona entre 2002 y 2005 no se llegó a unas conclusiones suficientes sobre la repercusión en la MIN; en efecto, se indicó que, *a priori*, la relación con el apoyo presupuestario parecía ser débil⁶². En esta evaluación también se señaló que no había sido posible demostrar una relación causal con respecto a los desincentivos que el apoyo presupuestario puede generar a efectos de la movilización de ingresos.

67

Para demostrar que los contratos de apoyo presupuestario tienen una repercusión directa en la MIN, sería necesario diseñar instrumentos apropiados de recopilación de datos y evaluar con detalle ámbitos específicos de un sistema impositivo, haciendo una comparación a lo largo del tiempo y atribuyendo los progresos registrados a componentes individuales del apoyo presupuestario. Un instrumento de este tipo es el TADAT (véase el apartado 24), que proporciona una evaluación específica de los sistemas, los procesos y las instituciones de administración tributaria de los países. Sin embargo, este instrumento aún está en la fase piloto: hasta el momento, se han evaluado los componentes clave de los sistemas impositivos de diecisiete países.

61 Danida: *Review of budget support evaluations* (2014), y Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB) del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos: *2000-2011 budget support review*.

62 Evaluación independiente del apoyo presupuestario a Sierra Leona en 2002-2015, p. 73.

68

La movilización de los ingresos nacionales (MIN) se refiere a la generación de ingresos públicos a partir de recursos nacionales, de fuentes tributarias y no tributarias. Mejorar la MIN de los países en desarrollo es un factor determinante para su desarrollo sostenible, y, como tal, se ha convertido en una prioridad de la política de desarrollo de la UE. La UE apoya la MIN en estos países a través de varias modalidades de ayuda, entre las que se cuenta el apoyo presupuestario. Aproximadamente el 20 % de la financiación de la UE para el desarrollo se canaliza a través del apoyo presupuestario, cuyo mayor receptor es el África subsahariana. La mejora de la MIN constituyó uno de los cinco retos clave de desarrollo abordados por el nuevo enfoque de la Comisión con respecto al apoyo presupuestario, que fue adoptado en 2012.

69

El Tribunal, a través de la presente fiscalización, examinó si la Comisión había usado de manera eficaz los contratos de apoyo presupuestario para apoyar la MIN en los países de renta media baja y más baja del África subsahariana, y constató que el nuevo enfoque de la Comisión había aumentado el potencial de esta modalidad de ayuda para reforzar eficazmente la MIN, aunque ciertos puntos débiles en la planificación y la ejecución impidieron desplegar plenamente este potencial. Además, el análisis efectuado por el Tribunal de los datos y las evaluaciones disponibles puso de manifiesto la falta de instrumentos apropiados que ofrecieran datos para evaluar el grado en el que el apoyo presupuestario había contribuido a mejoras globales en la MIN en los países auditados. A partir de estos elementos, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que la Comisión aún no ha usado de manera eficaz los contratos de apoyo presupuestario para apoyar la MIN en los países de renta baja y media baja del África subsahariana.

70

La Comisión no prestó suficiente atención a la MIN al diseñar sus operaciones de apoyo presupuestario. Si bien el nuevo enfoque supone una mejora, pues implicó la introducción de una evaluación más idónea de la MIN en los países asociados y un análisis de los riesgos relacionados, en la práctica esto no siempre se hizo de manera exhaustiva. Las evaluaciones de los países son fundamentales para el diseño del apoyo presupuestario, pues ayudan a la Comisión a identificar las cuestiones críticas que se han de abordar a través de las condiciones de desembolso, el desarrollo de capacidades y el diálogo político que acompañan a la financiación. Sin embargo, las evaluaciones auditadas por el Tribunal, que fueron llevadas a cabo en coordinación con otros donantes, no abarcaron aspectos fundamentales de la política fiscal y la administración tributaria mencionados en las propias directrices de la Comisión. Además, tampoco se evaluaron los riesgos clave relacionados con las exenciones fiscales y con la recaudación y la transferencia de impuestos e ingresos no fiscales procedentes de los recursos naturales (véanse los apartados 19 a 38).

Recomendación 1: Reforzar la evaluación y el análisis de riesgos referentes a la MIN

- a) Antes de aprobar nuevos contratos de apoyo presupuestario y desembolsos, la Comisión debería garantizar que se realizan evaluaciones sobre la MIN de manera exhaustiva y coherente y, en concreto, debería verificar que las evaluaciones abarcan todos los aspectos apropiados de la política fiscal y la administración tributaria descritos en sus directrices sobre el apoyo presupuestario. Si no se dispusiera de las estadísticas y los datos pertinentes, también habrá que tenerlo en cuenta en las evaluaciones, pues este hecho puede aportar una información valiosa sobre las necesidades de capacidad de los países socios.
- b) La Comisión debería, con efecto inmediato, completar su marco de evaluación de riesgos incluyendo los riesgos vinculados a los ingresos no fiscales y las exenciones fiscales, y debería ampliar las fuentes de información utilizadas para responder a la pregunta n.º 38 de la evaluación de riesgos, relativa a los ingresos fiscales, a los indicadores PEFA ID-14 e ID-15 sobre la liquidación y la recaudación de impuestos. Asimismo, las evaluaciones referentes a la MIN tendrían que emplear el TADAT como fuente de información cuando sea posible.

Conclusiones y recomendaciones

71

La Comisión solo había condicionado el desembolso de los fondos de apoyo presupuestario a la realización de reformas específicas en materia de MIN en cinco de los quince contratos de apoyo presupuestario auditados. Aunque el reparto de tareas entre los donantes podría servir para justificar la ausencia de condiciones específicas de la MIN en los contratos de apoyo presupuestario, el Tribunal no halló pruebas de que esta decisión se apoyara en una evaluación de la implicación de los demás donantes en este ámbito.

72

Por otra parte, el Tribunal constató que las condiciones específicas no siempre fomentaban de manera eficaz las reformas concernientes a la MIN, ya que, bien eran demasiado fáciles de llevar a cabo, bien eran imposibles de ejecutar, lo que reducía el incentivo para que los países asociados las iniciaran. No se vinculó ninguna condición específica relacionada con la MIN a los contratos de buena gobernanza y desarrollo, lo que resulta incoherente con la declaración de la Comisión de que el apoyo presupuestario debe poner un mayor énfasis en la MIN. En general, no se hizo un uso suficiente de las condiciones relacionadas con la MIN en los distintos tipos de contrato de apoyo presupuestario, algo que no encaja con el papel central supuestamente asignado a la MIN (véanse los apartados 39 a 47).

Recomendación 2: Reforzar el uso de condiciones de desembolso específicas relacionadas con la MIN

De cara a los futuros contratos de apoyo presupuestario, para tener más en cuenta la MIN en las condiciones específicas de desembolso vinculadas a los tramos variables, la Comisión debería:

- a) reforzar la importancia de la MIN en los contratos de buena gobernanza y desarrollo mediante una mayor utilización de condiciones específicas de la MIN, especialmente en países en los que este ámbito no ha sido adecuadamente abordado por otras formas de ayuda de la UE ni por otros socios de la ayuda al desarrollo;
- b) garantizar que las condiciones relacionadas con la MIN utilizadas en los tramos variables promueven de manera eficaz la MIN, son alcanzables y son ejecutables, de manera que haya una mayor probabilidad de que ofrezcan a los países asociados los incentivos necesarios para avanzar en la aplicación de sus programas de reforma.

Conclusiones y recomendaciones

73

En sus informes anuales sobre el apoyo presupuestario, la Comisión ofrece una visión general cuantitativa útil de la ejecución de los contratos de apoyo presupuestario de la UE. Sin embargo, aunque la MIN es fundamental en el nuevo enfoque para el apoyo presupuestario, los informes ofrecen una información muy escasa sobre el apoyo que recibe de la UE a través de esta modalidad de ayuda (véanse los apartados 48 y 49).

Recomendación 3: Reforzar la presentación de informes sobre el uso del apoyo presupuestario para mejorar la MIN

A partir de 2017, la Comisión debería proporcionar más información en sus informes sobre apoyo presupuestario en relación con el recurso a los contratos de apoyo presupuestario para la MIN. En concreto, los informes podrían incluir información sobre el número, el tipo y el valor de los contratos con la MIN como objetivo específica, así como estudios de casos que ilustren la contribución del apoyo presupuestario a las reformas concernientes a la MIN en los países asociados.

74

El diálogo político sobre la MIN estaba más centrado cuando iba acompañado de condiciones específicas, ya que identificar, negociar y, posteriormente, supervisar estas condiciones requería un amplio debate con los países asociados. Sin embargo, debido a las difíciles circunstancias locales, el diálogo político no se entabló periódicamente, lo que minó su potencial como instrumento para identificar y abordar rápidamente los progresos no satisfactorios en relación con las reformas exigidas por las condiciones. La Comisión no trazó estrategias para estructurar su diálogo político sobre problemas específicos de la MIN, ni estableció prioridades, objetivos, interlocutores y fechas determinados (véanse los apartados 50 a 57).

Recomendación 4: Reforzar el componente del diálogo político sobre la MIN

La Comisión debería concebir estrategias de diálogo para los futuros contratos de apoyo presupuestario que incluyan una exposición clara de las cuestiones que se han de abordar (incluida la MIN), los interlocutores, los resultados previstos y un calendario indicativo. A continuación, la Comisión debería evaluar el grado de consecución de los objetivos de sus estrategias de diálogo.

Conclusiones y recomendaciones

75

La capacidad administrativa es un aspecto clave de la movilización eficaz de ingresos en el África subsahariana. La financiación destinada a abordar las necesidades de capacidad dentro del apoyo presupuestario de la UE era muy reducida: solo el 0,2 % del valor total de los contratos auditados se tradujo en fondos para el desarrollo de capacidades destinados directa y exclusivamente a la movilización de ingresos. Además, este importe nunca llegó a ser usado por el país afectado (véanse los apartados 58 y 59).

Recomendación 5: Reforzar el uso del desarrollo de capacidades en materia de MIN

Con respecto a todos los contratos de apoyo presupuestario existentes y futuros con un componente de desarrollo de capacidades destinado a la MIN, la Comisión debería aumentar la concienciación de los países asociados sobre la disponibilidad de este apoyo y facilitar su uso, especialmente para abordar las necesidades de desarrollo de capacidades aún sin cubrir por otros donantes.

76

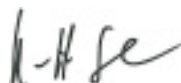
En la actualidad no es posible establecer un vínculo directo entre el apoyo presupuestario y los progresos en lo relativo a la MIN. Los datos a disposición de la Comisión para seguir los progresos en conexión con la MIN son indicadores de impacto de alto nivel, que pueden verse influidos por distintos factores externos, por lo que no permiten identificar las realizaciones y los resultados inducidos por el apoyo presupuestario. Estas observaciones coinciden con otras evaluaciones recientes de esta forma de proporcionar ayuda, que no pudieron demostrar una repercusión significativa, ya fuera positiva o negativa, en el nivel de MIN (véanse los apartados 60 a 69).

Recomendación 6: Evaluar el impacto del apoyo presupuestario

En sus futuras evaluaciones del apoyo presupuestario, la Comisión debería tratar de ofrecer una conclusión clara (basada en datos más pormenorizados) sobre el modo en que las operaciones de apoyo presupuestario podrían haber contribuido a mejorar la movilización de recursos nacionales en los países beneficiarios. En particular, deberá tenerse en cuenta en las evaluaciones la contribución realizada mediante las condiciones específicas de la MIN.

El presente Informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Karel Pinxten, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo en su reunión del día 13 de diciembre de 2016.

Por el Tribunal de Cuentas



Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Porcentaje del apoyo presupuestario con respecto al total de los compromisos bilaterales de AOD

	2010	2011	2012	2013	2014
Bélgica	0,77 %	0,72 %	2,30 %	3,19 %	2,50 %
República Checa	N. d.	0,00 %	0,00 %	0,09 %	1,52 %
Dinamarca	6,06 %	6,08 %	2,19 %	0,00 %	3,83 %
Alemania	2,33 %	5,08 %	0,76 %	0,28 %	1,29 %
Irlanda	14,31 %	10,76 %	11,82 %	8,13 %	2,30 %
Grecia	2,12 %	2,78 %	3,99 %	0,00 %	1,04 %
España	5,82 %	2,82 %	0,92 %	3,25 %	1,33 %
Francia	2,37 %	6,25 %	1,86 %	4,73 %	2,86 %
Italia	0,55 %	0,04 %	0,68 %	1,09 %	1,28 %
Luxemburgo	0,00 %	0,49 %	0,55 %	0,66 %	3,21 %
Países Bajos	2,73 %	0,78 %	0,00 %	0,00 %	0,67 %
Austria	1,03 %	1,78 %	1,91 %	0,70 %	0,69 %
Polonia	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Portugal	1,33 %	1,16 %	0,94 %	0,94 %	0,55 %
Eslovenia	N. d.	N. d.	0,05 %	0,00 %	0,00 %
Eslovaquia	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %
Finlandia	3,25 %	2,71 %	8,16 %	1,99 %	3,75 %
Suecia	0,38 %	0,36 %	0,00 %	3,33 %	2,39 %
Reino Unido	4,06 %	6,97 %	4,79 %	3,84 %	1,65 %
Instituciones de la Unión	18,20 %	8,61 %	12,02 %	12,31 %	9,31 %
Media de la UE	3,63 %	3,02 %	2,65 %	2,23 %	2,01 %
Media de la UE sin las instituciones	2,77 %	2,71 %	2,15 %	1,70 %	1,62 %

Fuente: <http://stats.oecd.org>

Países y contratos de apoyo presupuestario seleccionados para la fiscalización¹

	País	Importe comprometido (euros)	Tipo de contrato de AP	Referencia de la decisión	Indicadores en materia de MIN	Condicionado a la MIN (euros)	Apoyo complementario en el programa de AP (euros)
1	Cabo Verde	34 000 000	Buena gobernanza y desarrollo	23892	No	0	4 500 000
2	República Centroafricana	33 000 000	Consolidación estatal	37458	No	0	3 000 000
3	República Centroafricana	40 000 000	Consolidación estatal	38108	Sí	3 000 000	0
4	Mali	225 000 000	Consolidación estatal	24692	No	0	10 000 000
5	Mali	220 000 000	Consolidación estatal	38388	Sí	16 000 000	4 000 000
6	Mauritania	46 000 000	Consolidación estatal	22576	No	0	7 300 000
7	Mozambique	200 000 000	Buena gobernanza y desarrollo	38077	No	0	0
8	Níger	141 000 000	Consolidación estatal	24422	Sí	6 000 000	11 000 000
9	Ruanda	40 000 000	Reforma sectorial	23259	No	0	4 000 000
10	Ruanda	30 000 000	Reforma sectorial	24780	No	0	2 000 000
11	Ruanda	4 000 000	Reforma sectorial	37416	No	0	0
12	Senegal	53 500 000	Reforma sectorial	24569	No	0	5 000 000
13	Senegal	60 050 000	Reforma sectorial	38172	No	0	3 000 000
14	Sierra Leona	35 920 000	Consolidación estatal	24389	Sí	2 700 000	1 620 000
15	Sierra Leona	85 000 000	Consolidación estatal	37419	Sí	5 000 000	5 000 000
	Total	1 247 470 000				32 700 000	60 420 000

Condiciones de MIN en los contratos seleccionados

	Importe comprometido (euros)	%	N.º de contratos	%
Contratos de apoyo presupuestario sin condiciones de MIN	532 470 000	42,68 %	10	66,67 %
Contratos de apoyo presupuestario con condiciones de MIN	715 000 000	57,32 %	5	33,33 %

Tipo de contratos seleccionados

	Importe comprometido (euros)	%	N.º de contratos	%
Contratos de buena gobernanza y desarrollo	234 000 000	19 %	2	13 %
Contratos de reforma sectorial	187 550 000	15 %	5	33 %
Contratos de consolidación estatal	825 920 000	66 %	8	54 %

¹ Cuadro de la Comisión «BS operations commitment and disbursement follow-up in 2014-2015», datos del CRIS, examen del TCE.

Resumen

III

La Comisión considera que la movilización de ingresos nacionales (MIN) se ha reforzado debidamente en el contexto de la formulación y ejecución del apoyo presupuestario y se prevé que los efectos se materialicen dentro de un medio plazo de entre cinco y diez años.

IV

Las evaluaciones a las que el Tribunal hace alusión aportan conceptos útiles relacionados con la MIN, algunos de los cuales (por ejemplo, el coste y la repercusión de las exenciones fiscales y el esfuerzo tributario) solo aparecen en contadas ocasiones en trabajos de investigación y no hay ninguna institución que los publique de forma sistemática. Las evaluaciones realizadas durante la preparación de operaciones han de tener en cuenta tanto la situación nacional, sobre todo en el caso de los contratos de consolidación estatal, como la disponibilidad de datos e información.

La Comisión considera que la MIN ha recibido suficiente atención en la formulación de las operaciones de apoyo presupuestario.

V

Aunque la Comunicación y las directrices requieren una mayor atención a la MIN (uno de los cinco desafíos clave en materia de desarrollo que deben abordarse), no exigen que cada operación tenga un objetivo específico relacionado con este aspecto. La atención a la MIN depende de las circunstancias nacionales, de la naturaleza de la operación y de las oportunidades de mejorar la MIN.

La Comisión considera que la MIN se evalúa de forma sistemática en todos los contratos de apoyo presupuestario, aunque no se trate de un indicador del tramo variable. En el contexto de la operación de apoyo presupuestario se hace un estrecho seguimiento de todos los indicadores del marco de evaluación del desempeño y no solo de los de tramo variable.

VI

A la hora de preparar el diálogo estratégico y de decidir la forma que adoptará, han de tenerse en cuenta tanto la situación nacional y la trascendencia política de las cuestiones tratadas como el carácter confidencial de determinados aspectos.

El personal de la Delegación de la UE ha mantenido el diálogo estratégico en circunstancias muy difíciles con países en crisis, adaptando convenientemente su periodicidad y formato.

VII

Los contratos de apoyo presupuestario de la UE abordan de forma sistemática las necesidades de capacidad y con frecuencia el apoyo se integra en el convenio de financiación. Este se complementa con actividades independientes de desarrollo de capacidades financiadas a través de proyectos u otras operaciones a escala regional o mundial. Si bien solo un pequeño elemento de la muestra auditada se destinó directamente a la MIN, un porcentaje muy amplio de las actividades de desarrollo de capacidades se orientó a la gestión de las finanzas públicas, que abarca también la MIN.

La aportación de pruebas de la contribución del apoyo presupuestario a la MIN y a otros objetivos es una labor analíticamente compleja que la Comisión efectúa en el marco de la metodología de evaluación del apoyo presupuestario del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD/OCDE).

Introducción

02

La Comisión reconoce la responsabilidad primordial de los propios países a la hora de concebir sus sistemas y políticas de ingresos con arreglo a sus circunstancias y opciones económicas y políticas particulares. Estas opciones influyen en la amplitud de la base tributaria.

La Comisión considera que corresponde a los países socios determinar el nivel de los impuestos directos e indirectos y el equilibrio entre ellos, la magnitud de la base tributaria y la distribución de la presión fiscal, teniendo en cuenta la estructura de la economía, la posibilidad de generar ingresos sostenibles, y las necesidades sociales del país. Cuando procede, la Comisión entabla el diálogo estratégico necesario.

03

Aunque se admite la necesidad de movilizar recursos nacionales para lograr una vía sostenible de desarrollo, también se ha de reconocer que los sistemas impositivos se consideran con frecuencia una competencia estatal y, por tanto, revisten trascendencia política.

Recuadro 1: Desafíos clave en materia de desarrollo abordados a través del apoyo presupuestario

5)

La Comisión coincide en que la MIN representa uno de los desafíos clave en materia de desarrollo, pero puede que en situaciones de fragilidad no siempre constituya la prioridad inmediata del diálogo político o estratégico. Es importante escalar las reformas.

Recuadro 2: Tipos de apoyo presupuestario suministrados por la Comisión Europea

1. Contratos de buena gobernanza y desarrollo

El número de contratos de buena gobernanza y desarrollo celebrados en el África subsahariana con arreglo a la nueva política es seis de los diecisiete contratos que se mencionan. Los once restantes corresponden a operaciones de apoyo presupuestario general anteriores a las nuevas directrices y distintos de los contratos de buena gobernanza y desarrollo.

Observaciones

19

Las directrices señalan una serie de conceptos útiles relacionados con la MIN, algunos de los cuales (por ejemplo, el coste y la repercusión de las exenciones fiscales y el esfuerzo tributario) se calculan solo en contadas ocasiones, en el marco de trabajos de investigación, y no hay ninguna institución que los publique de forma sistemática. Toda evaluación tendrá en cuenta tanto la situación nacional y los desafíos que se plantean como la disponibilidad de datos e información.

Respuestas de la comisión y el SEAE

20

Las directrices explican los ámbitos de intervención e incluyen instrumentos prácticos y conceptos académicos al objeto de ofrecer una presentación lo más completa posible de los aspectos que podrían resultar pertinentes para la evaluación de la MIN. No obstante, dicha evaluación ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta la situación nacional, los desafíos que se plantean en relación con la MIN y la disponibilidad y accesibilidad de datos e información. No se trata de utilizar todos estos conceptos académicos de forma sistemática, sino cuando sea posible.

21

Con respecto a los contratos de consolidación estatal, véase asimismo el contenido del último párrafo del apartado 4.1 del anexo 9 de las directrices, que expone claramente lo siguiente: «Los principios generales para la evaluación de los criterios de elegibilidad descritos en la Guía metodológica [...] se aplican también a los CCE [contratos de consolidación estatal]. No obstante, al evaluar la elegibilidad y el cumplimiento de las condiciones generales durante la ejecución, el centro de atención variará para adaptarse caso por caso a las deficiencias inherentes a las situaciones de fragilidad».

Véase también el apartado 4.2 sobre la concepción de tales contratos: «La experiencia muestra que un apoyo efectivo a los países en situaciones de fragilidad supone participar en una fase temprana y estar dispuestos a mantener el compromiso a largo plazo, abarcando una filosofía de reformas escalonadas cuidadosamente concebidas para las mejoras en la capacidad, ayudando a las autoridades del país a ofrecer a la población unos rápidos avances y sustentando así la legitimidad del Estado. Este enfoque implica tener en cuenta qué puede alcanzar un Estado frágil o un Estado en transición de manera realista en un determinado período de tiempo».

22

Algunos de estos conceptos (por ejemplo, el coste y la repercusión de las exenciones fiscales y el esfuerzo tributario) se calculan solo en contadas ocasiones en el marco de trabajos de investigación y no hay ninguna institución que publique datos sistemáticos al respecto. Toda evaluación habrá de tener en cuenta tanto la situación nacional, en particular a la hora de redactar un contrato de consolidación estatal, como la disponibilidad de datos e información.

23

El TADAT es un importante instrumento de evaluación de las administraciones tributarias cuyo lanzamiento oficial no tuvo lugar hasta finales de 2015 y que se utilizó de forma experimental en 2014 y 2015. La Comisión ha desempeñado un papel activo y destacado en la concepción de este instrumento y presta apoyo financiero a la secretaría del mismo en el contexto de un fondo fiduciario de donantes múltiples del FMI.

25

Las directrices mencionan asimismo una serie de conceptos académicos al objeto de ofrecer una presentación lo más completa posible de los aspectos que podrían resultar pertinentes para la evaluación de la MIN.

Ni el FMI ni ninguna otra organización internacional llevan a cabo análisis periódicos de la «información sobre el coste y la repercusión globales de las exenciones fiscales ni un cálculo del esfuerzo tributario», ni siquiera en los países de la OCDE. Las directrices sobre el apoyo presupuestario exigen análisis por países en el marco de la información y los diagnósticos existentes.

26

El anexo 11 (MIN) de las directrices sobre el apoyo presupuestario recalca que «no existe todavía ninguna herramienta específica que proporcione un análisis sólido para evaluar adecuadamente las políticas fiscales y las capacidades de la administración tributaria. No obstante, pueden utilizarse varias herramientas e indicadores para recoger información sobre regímenes fiscales. En particular, la presión fiscal, el esfuerzo fiscal y el sistema fiscal pueden proporcionar una indicación válida para evaluar los desempeños de un país en lo que se refiere a su capacidad para movilizar los recursos fiscales domésticos».

De hecho, el FMI realiza en ocasiones cálculos de estos últimos conceptos, pero son complejos y suelen basarse en instrumentos bastante sofisticados (un método econométrico denominado «análisis de frontera eficiente»). Esta metodología también es objeto de críticas por basarse en suposiciones aventuradas. Por lo general, para efectuar el cálculo del esfuerzo tributario (en el proceso se calculan otros indicadores conexos, relacionados con un conjunto de indicadores fundamentales relativos a las administraciones tributarias) es necesario enviar una misión de expertos sobre el terreno durante una o dos semanas o como trabajo inicial de un experto residente. La Comisión colabora estrechamente con el FMI y otras organizaciones internacionales para tratar de comprender la situación fiscal imperante en los países socios. Básicamente, es el FMI el que dispone de estos conocimientos técnicos y la Comisión utiliza los datos que se publican en los estudios de investigación correspondientes.

27

Aunque es posible que no se haya notificado de manera explícita la ausencia de datos en algunos casos, esta queda implícita en el análisis efectuado de la situación del país y no se repite todos los años.

28

La evaluación sistemática de las necesidades de personal y materiales en el ámbito de la administración de ingresos puede resultar pertinente si la Comisión participa en un programa de apoyo directo e integral, pero esta información es menos pertinente o accesible para la Comisión si el apoyo procede de otros socios.

Si bien es cierto que el anexo 11 de las directrices sobre el apoyo presupuestario menciona la utilidad de la información relativa a las necesidades de personal y materiales, su finalidad es proporcionar información básica general sobre la MIN y ofrecer algunas pinceladas sobre posibles instrumentos y conceptos.

29

La lucha contra el fraude y la corrupción constituye uno de los objetivos principales del apoyo presupuestario de la Comisión. La Comisión evalúa los esfuerzos de los Gobiernos asociados por mejorar la gestión de las finanzas públicas y combatir la corrupción. Asimismo, se utiliza un marco de gestión de riesgos para vigilar los riesgos existentes, entre otros en materia de fraude y corrupción, y ejecutar medidas de reducción de riesgos de manera estructurada.

La Comisión considera que el acceso a la información fiscal se evalúa en el marco de los criterios de admisibilidad sobre transparencia y supervisión del presupuesto, prestando especial atención al Índice de Presupuesto Abierto y al marco de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (en particular, al indicador ID-10 «Acceso público a la información clave en materia presupuestaria»). También se llevan a cabo análisis más específicos de aspectos pertinentes, como el acceso público a la información relativa a la legislación tributaria y los incentivos fiscales, cuando procede.

Respuestas de la comisión y el SEAE

30

La Comisión ayuda a los países en desarrollo a abordar los problemas de la fijación de precios de transferencia tanto a escala mundial como nacional.

La comunidad internacional ha ido adquiriendo poco a poco una mayor conciencia de estos problemas a lo largo de los últimos años, sobre todo a partir de 2013 y de la presentación del plan de acción integral del G20/OCDE contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), que se aprobó a finales de 2015 y que cuenta con el respaldo de la Comisión a escala mundial. La Comisión promueve la mayor integración de los países en desarrollo en estas negociaciones internacionales de alto nivel, con lo que se espera reforzar la presentación de informes oportuna.

Además, la Comisión apoya las redes regionales en materia fiscal, la iniciativa tripartita sobre la fijación de precios de transparencia y las iniciativas del FMI (en particular, los centros regionales de asistencia técnica y los fondos fiduciarios específicos sobre política y administración tributaria y para la gestión de los recursos naturales). Se trata de problemas mundiales y, como tales, se abordan en informes de ámbito internacional. Las evaluaciones por países no se centran, por ejemplo, en el apoyo al Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas, que tiene por objeto dar más voz a los países en desarrollo en asuntos internacionales.

33

El marco de gestión de riesgos (MGR) es un instrumento de gestión interna que resume las cinco categorías de riesgos principales que se identifican en un determinado país y no tiene por objeto servir de base para evaluaciones exhaustivas y minuciosas. La atención a la MIN dependerá de las circunstancias nacionales y de la naturaleza de la operación.

34

Hay otras preguntas del cuestionario sobre riesgos (a saber, la n.º 21 sobre política presupuestaria, la n.º 24 sobre la sostenibilidad de la deuda, la n.º 28 sobre los marcos presupuestarios a medio plazo, la n.º 33 sobre el presupuesto anual y la n.º 41 sobre la corrupción) que abordan en cierta medida cuestiones relacionadas con la MIN, en particular la estabilidad macroeconómica, las perturbaciones exógenas y el fraude y la corrupción.

35

El cuestionario del MGR señala también las evaluaciones de la gestión de las finanzas públicas como fuente de información. No se pretendía que el análisis se basara únicamente en el indicador ID-3. No obstante, la Comisión está de acuerdo con el Tribunal y en la última versión del MGR se ha incluido una referencia explícita a los demás indicadores de desempeño dentro de las orientaciones relativas a las fuentes de información.

36

El riesgo relacionado con la recaudación de impuestos en Sierra Leona solo fue calificado de elevado en un ejercicio, de finales de 2014 a 2015, justo después de la crisis del ébola. En las evaluaciones del año anterior y posterior el riesgo se consideró más bajo.

38

El MGR se centra en los principales riesgos transversales que afectan a las operaciones de apoyo presupuestario. El nivel de recaudación de ingresos incide directamente en la estabilidad macroeconómica, la sostenibilidad de la deuda y los estabilizadores presupuestarios, que constituyen importantes ámbitos de riesgo que se abordan en las preguntas n.ºs 20, 21, 24 y 26 del MGR.

40

El concepto de «enfoque dinámico», que también fue adoptado por el Consejo Europeo en 2012, implica una evaluación global de los progresos realizados con respecto a cada uno de los criterios de admisibilidad en un determinado sector, pero no necesariamente en cada subsector.

La MIN forma parte del análisis efectuado en el marco de las evaluaciones globales de los criterios de admisibilidad (estabilidad macroeconómica y gestión de las finanzas públicas). Además, la Comisión toma en consideración aspectos de la MIN en el contexto del diálogo estratégico con el país beneficiario y en la evaluación del desempeño.

42

Véase la respuesta al apartado 40.

La elección de indicadores específicos está ligada al proceso y al resultado del análisis, de la evaluación o del diálogo con el país beneficiario sobre las reformas, las prioridades o la importancia atribuida a determinados elementos.

43

Cabe señalar que, en el caso de Níger, el apoyo presupuestario se proporcionó por medio de un contrato de buena gobernanza y desarrollo al formularse las condiciones de la MIN, pero en 2015, al objeto de tener en cuenta el repentino deterioro de la seguridad y de la situación política general, dicho contrato se transformó en un contrato de consolidación estatal.

44

Cada documento de actuación comprende una matriz de donantes y las medidas adoptadas por estos y abarca todos los sectores pertinentes, pero no necesariamente los subsectores.

45

Las reformas respaldadas por la Comisión en Sierra Leona tenían que ver con la reducción de los impuestos en mora, una presentación más puntual de la declaración tributaria, la publicación de los ingresos procedentes de las industrias extractivas, la presentación de una propuesta legislativa sobre una Autoridad Nacional para los Minerales al Parlamento y la publicación de las autorizaciones de minería y prospección en un repositorio en línea, y ofrecían un considerable potencial para mejorar la MIN.

Recuadro 3: Las condiciones específicas relacionadas con la MIN no abordan las reformas más pertinentes

La disponibilidad pública de los datos y el incremento de la transparencia con respecto a los ingresos generados por los recursos naturales han resultado ser uno de los mecanismos más eficaces de rendición pública de cuentas y recaudación de ingresos basados en el cotejo de datos. Un programa de apoyo a la MIN se compone de medidas de efecto inmediato y de medidas indirectas y a medio plazo, entre las que también se incluyen mejoras de los procedimientos administrativos conducentes a la mejora de la MIN.

El documento de síntesis de las evaluaciones del apoyo presupuestario (septiembre de 2014), que analiza los resultados de siete evaluaciones nacionales, concluye que el apoyo presupuestario no permite «comprar» reformas, constatación que se cumple especialmente en el caso de las situaciones ajenas al control directo del Gobierno. Aunque el diálogo político debería abordar estos problemas, se ha observado que el condicionamiento del apoyo a la aprobación de actos legislativos no constituye un instrumento eficaz.

Las reformas han de ir precedidas de la aprobación de la correspondiente base legislativa. Forzar la introducción de estas reformas antes de que se haya aprobado la base legislativa correspondiente puede resultar contraproducente. Los donantes no pueden imponer las reformas, sino acompañar los procesos para los que exista ímpetu y disposición por parte del país asociado.

Los preparativos de la última operación de apoyo presupuestario comprendida en el período examinado por el informe de auditoría coincidieron con el momento álgido de la crisis del ébola y con el desplome de los ingresos procedentes del mineral de hierro. A causa del previsible incremento de la fragilidad, los indicadores empleados fueron de naturaleza muy similar a los utilizados en la operación anterior. En el marco del actual proceso de reflexión con miras a la preparación del siguiente apoyo presupuestario, la Delegación ya está teniendo en cuenta la necesidad de que el grupo de donantes múltiples sea más exigente con respecto a las reformas en curso.

Recuadro 4: Ejemplos de condiciones específicas relacionadas con la MIN sin un efecto incentivador

Las fases de preparación y negociación de las operaciones de apoyo presupuestario y los convenios de financiación pueden llegar a dilatarse mucho en el tiempo, de modo que el hecho de que un indicador se haya alcanzado en el momento de la firma puede considerarse un resultado positivo del proceso de negociación y del diálogo que lo acompaña.

Cabe lamentar que el problema jurídico señalado no se detectara oportunamente al determinarse el programa, pero ha de reconocerse que la transposición del Código de la Minería de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental es un asunto complejo que puede entrañar consecuencias difíciles de prever y, por tanto, procede modificar o neutralizar determinados indicadores de desempeño dentro del respeto de la normativa vigente.

Recuadro 5: Ejemplos de buenas prácticas y prácticas deficientes en relación con la supervisión de las condiciones específicas relacionadas con la MIN

La Comisión considera que la situación de la República Centroafricana no permitía proporcionar más detalles y que el objetivo perseguido era que el tema de las reformas, en particular la mejora de la MIN, siguiera ocupando un lugar central en el diálogo con el país.

49

A raíz del esfuerzo coordinado emprendido en el marco de la iniciativa fiscal de Adís Abeba (ATI, por sus siglas en inglés) y en colaboración con el CAD/OCDE para abordar la cuestión de la presentación de informes sobre el apoyo a la MIN por parte de los países en desarrollo, se ha creado en 2016 un código CAD sobre la MIN, independiente de la gestión de las finanzas públicas. La ATI elaborará un primer informe sobre los compromisos y desembolsos efectuados en 2015 en relación con la MIN, para el que la Comisión se ha comprometido a proporcionar datos precisos en tiempo oportuno.

52

A la hora de preparar el diálogo político y determinar la forma que adoptará, han de tenerse en cuenta tanto la situación nacional y la trascendencia política de las cuestiones tratadas como el carácter confidencial de determinados aspectos.

53

La Comisión considera que existen buenos ejemplos de preparación y ejecución del diálogo estratégico, como los documentos de actuación, que exponen los temas y resultados previstos de dicho diálogo, y los expedientes de desembolso, que explican las próximas etapas. También está mejorando el respectivo proceso de documentación.

54

El diálogo sobre la gestión de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica abarca los aspectos pertinentes de la política fiscal y la administración tributaria.

El Gobierno asociado y los socios de desarrollo que trabajan en el país se encargan de la recopilación y el análisis sistemáticos de los datos relativos a la evolución de la política fiscal y la administración tributaria, así como de los relativos a la evolución de la MIN, mientras que los indicadores de alto nivel se recopilan y analizan a escala internacional.

A fin de determinar las posibles repercusiones de una modalidad de ayuda en la MIN es preciso realizar un análisis de contribuciones, que suele llevarse a cabo periódicamente en el marco de una evaluación.

Recuadro 6: El diálogo sobre la gestión de las finanzas públicas no siempre garantizaba que se abordara la MIN de manera concienzuda

La Comisión considera que en la evaluación del desempeño de Mozambique, que conforma el marco de supervisión de la operación de apoyo presupuestario, se han aplicado y se siguen aplicando indicadores relativos a la fiscalidad, por lo que sí se aborda una condición relacionada con la MIN en dicho foro, aunque no se trate de un indicador del tramo variable o de una condición específica vinculada al tramo fijo.

En Mozambique, un país con cerca de quince donantes activos en la gestión de las finanzas públicas, el reparto de tareas desempeña un papel importante para garantizar la eficiencia y asegurar que la UE pueda encomendar la supervisión y el diálogo político al Estado miembro designado y beneficiarse de ello.

Además, los servicios de la Comisión destinados en el país se mantienen muy informados e intervienen activamente en las cuestiones relacionadas con la MIN a escala nacional. La Delegación de la UE participa en las sesiones informativas del Fondo Fiduciario Específico del FMI para la Gestión de los Recursos Naturales que tienen lugar antes, durante y después de sus misiones, así como en las reuniones del grupo de trabajo sobre las industrias extractivas y del grupo de análisis presupuestario, ambos importantes en relación con la MIN.

Recuadro 7: Ejemplos de diálogos que no se llevaron a cabo con regularidad

El caso de la República Centroafricana ha de entenderse desde la óptica de las arduas circunstancias reinantes en ese momento. La crisis política dificultó extremadamente toda labor constructiva y, además, la mayor parte de la Delegación fue evacuada. Así pues, es un logro que los servicios de la Comisión hayan conseguido crear una estructura dialógica y hayan mantenido un diálogo en tal situación.

El documento de programación de la cooperación entre la UE y Sierra Leona para el período 2014-2020 prevé otorgar un peso importante al apoyo a la generación de ingresos. Sin embargo, el período auditado se corresponde enteramente con la crisis del ébola y es posible que no se haya hecho suficiente hincapié en las reformas de la administración de ingresos en el país durante ese intervalo de tiempo, ya que es concebible que un país que se enfrenta a la crisis del ébola relegue estas reformas a un segundo plano.

El desacuerdo entre los ministerios competentes en materia de apoyo presupuestario trascendió del diálogo estratégico a la política real y tuvo más que ver con el equilibrio de poder entre los distintos partidos políticos que con aspectos técnicos. La calidad del diálogo político ya ha mejorado y continúa mejorando, en parte gracias al apoyo presupuestario.

Recuadro 8: Limitación del apoyo para el desarrollo de capacidades en materia de MIN

La Comisión tiene previsto celebrar un contrato centrado en el componente de desarrollo de capacidades, tal como se programó en el convenio de financiación n.º 37458, con fecha límite 15 de febrero de 2017.

Las administraciones tributarias ya reciben apoyo del FMI, del Banco Mundial y del Banco Africano de Desarrollo y de momento no tienen capacidad suficiente para absorber más ayudas. El apoyo de la Comisión se dirigirá a la movilización de ingresos mediante el refuerzo de los sistemas de rendición de cuentas que lo necesiten y se ejecutará en el ámbito de la Hacienda pública. A escala regional, el acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) introduce el sistema Sydonia de información aduanera de la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC), que comprende la República Centroafricana.

61

La documentación de la contribución del apoyo presupuestario a la MIN y a otros objetivos es una labor analíticamente compleja que la Comisión abordó en el marco de la metodología de evaluación por países del CAD/OCDE.

62

La Comisión coincide en que los valores de la ratio ingresos fiscales/PIB no se pueden vincular directamente al apoyo presupuestario por los motivos expuestos por el Tribunal. Cabe esperar que se produzcan resultados dentro de un medio plazo de entre cinco y diez años. Las posibles pruebas de la contribución del apoyo presupuestario a la MIN y a otros objetivos deberían analizarse en una evaluación propiamente dicha.

65

Estos indicadores constituyen instrumentos de supervisión y no tienen por objeto ofrecer información sobre la contribución realizada.

Las evaluaciones se centran concretamente en analizar la incidencia de las operaciones de apoyo presupuestario en los objetivos en materia de repercusiones en el desarrollo y en los distintos sectores, así como los posibles efectos en el ámbito de la financiación presupuestaria y los ingresos nacionales. Sin embargo, la mayoría de las evaluaciones disponibles en la actualidad corresponden a un período anterior a la introducción de la nueva política, por lo que no es probable que identifiquen las repercusiones de esta última.

66

El documento de síntesis de las siete evaluaciones nacionales del apoyo presupuestario (2014) concluyó que la generación de ingresos nacionales se había mantenido al alza durante el período abarcado por la evaluación y no se observaron indicios de que el apoyo presupuestario hubiese tenido un efecto desincentivador (p. 75).

Por su parte, la evaluación del apoyo presupuestario proporcionado a Sierra Leona que cita el Tribunal también expone claramente que se lograron resultados concretos e importantes gracias al apoyo presupuestario, entre ellos:

- la contribución a la activación del proceso de crecimiento y a la estabilización de la situación de la seguridad después de la guerra;
- la estabilización de la situación de las finanzas públicas en 2009 durante la crisis financiera mundial y en 2014 durante la crisis del ébola y del mineral de hierro, etc.

67

El Gobierno asociado y los socios de desarrollo que trabajan en el país se encargan de la recopilación y el análisis sistemáticos de los datos relativos a la evolución de la política fiscal y la administración tributaria, así como de los relativos a la evolución de la MIN, mientras que los indicadores de alto nivel se recopilan y analizan a escala internacional.

La demostración de que el apoyo presupuestario tiene una repercusión directa en los resultados de las políticas de los países asociados es una tarea compleja desde el punto de vista metodológico. En este sentido, la metodología de evaluación del apoyo presupuestario del CAD/OCDE es, por ahora, la única forma de constatar (indirectamente) las posibles relaciones causales existentes entre el apoyo presupuestario y resultados tales como la repercusión en la MIN. La Comisión ha participado activamente en la elaboración de esta metodología y ha promovido también de forma activa el instrumento a través del creciente número de evaluaciones de donantes múltiples realizadas bajo su dirección desde 2011.

Conclusiones y recomendaciones

69

La Comisión recalca que el apoyo a la MIN se presta a través de una serie de medidas emprendidas a distintos niveles (regional, nacional y mundial) que complementan el apoyo presupuestario, pero que no se incluyeron en el ámbito de la fiscalización. Cabe esperar que la posible contribución de la nueva política de apoyo presupuestario a la mejora general de la MIN se haga efectiva dentro un medio plazo de entre cinco y diez años. La Comisión seguirá aplicando y mejorando la nueva política de apoyo presupuestario con respecto a la MIN y seguirá informando sobre los progresos realizados.

70

La Comisión sostiene que la MIN ha recibido suficiente atención en la formulación de las operaciones de apoyo presupuestario. Cada evaluación se lleva a cabo teniendo en cuenta la situación nacional, los desafíos que se plantean en relación con la MIN y la disponibilidad y accesibilidad de datos e información. De acuerdo con la práctica internacional existente, no se efectúan análisis sistemáticos de determinados conceptos y aspectos de la política fiscal y la administración tributaria.

Recomendación 1: Reforzar la evaluación y el análisis de riesgos referentes a la MIN

a)

La Comisión acepta la recomendación. La MIN ha de evaluarse debidamente en el contexto de la formulación y ejecución de cada operación de apoyo presupuestario. El apoyo a la MIN se reforzará en mayor medida de acuerdo con los compromisos contraídos en 2015 en el marco de la iniciativa fiscal de Adís Abeba. Las evaluaciones de la MIN deben tener en cuenta tanto la situación nacional y los desafíos que se plantean como la disponibilidad de datos e información.

b)

La Comisión acepta la recomendación.

71

La Comisión considera que el reparto de tareas se analiza sistemáticamente en los documentos de actuación y en el marco de su ejecución.

Como ejemplo concreto, consúltese el recuadro 6, en el que el Tribunal alude al reparto de tareas con respecto a la MIN y a la gestión de las finanzas públicas en Mozambique, y la correspondiente respuesta de la Comisión.

72

La atención a la MIN depende de las circunstancias nacionales, de la naturaleza de la operación y de las oportunidades de mejorar la MIN.

La Comisión considera que las evaluaciones relacionadas con la MIN se utilizan en todos los contratos de apoyo presupuestario, aunque no se trate de un indicador del tramo variable. En el contexto de la operación de apoyo presupuestario se hace un estrecho seguimiento de todos los indicadores del marco de evaluación del desempeño y no solo de los del tramo variable. Debe entenderse que dicho marco de evaluación, incluidos los indicadores relacionados con la MIN, constituye una importante fuente de verificación del desempeño del Gobierno y un elemento fundamental de la base para evaluar las condiciones generales y determinar el desembolso del apoyo presupuestario.

Recomendación 2: Reforzar el uso de condiciones de desembolso específicas relacionadas con la MIN

a)

La Comisión acepta la recomendación.

b)

La Comisión acepta la recomendación. Se emprenderán esfuerzos para formular mejores indicadores de desempeño, en particular con respecto a la MIN. No obstante, tal como se desprende de diversas evaluaciones, la Comisión considera que para poder proporcionar un apoyo útil a las reformas, es preciso que antes los Gobiernos se impliquen verdaderamente en ellas.

Recomendación 3: Reforzar la presentación de informes sobre el uso del apoyo presupuestario para mejorar la MIN

La Comisión acepta la recomendación. Señala que proporcionará más información acerca de la MIN en sus futuros informes anuales sobre el apoyo presupuestario, así como en los informes relativos a la ejecución de la iniciativa fiscal de Adís Abeba.

Asimismo, se realizarán estudios prácticos, sobre todo en forma de evaluaciones, con el fin de comunicar mejor la contribución del apoyo presupuestario a la MIN.

74

A la hora de preparar el diálogo político y decidir la forma que adoptará, han de tenerse en cuenta tanto la situación nacional y la trascendencia política de las cuestiones tratadas como el carácter confidencial de determinados aspectos. La Comisión considera que existen buenos ejemplos de diálogo bien estructurado.

Recomendación 4: Reforzar el componente del diálogo estratégico sobre la MIN

La Comisión acepta la recomendación. En la próxima revisión de las directrices sobre el apoyo presupuestario se incluirán mejores orientaciones sobre el diálogo estratégico en el marco del apoyo presupuestario. Los resultados del diálogo estratégico son y serán una parte importante de cualquier evaluación. No obstante, la Comisión desea destacar la trascendencia política de la reforma fiscal y de los objetivos políticos y, por tanto, sostiene que en la formulación de las estrategias de diálogo también tendrá en cuenta sus propios intereses.

75

La Comisión subraya que la MIN forma parte de la macroeconomía (políticas presupuestarias) y de la gestión de las finanzas públicas (sobre todo administración tributaria y presupuestaria). La ayuda al desarrollo de capacidades en materia de MIN que complementa el apoyo presupuestario se integra en un conjunto más amplio de medidas de desarrollo de capacidades. Asimismo, la Comisión considera que el apoyo a la MIN, incluido el desarrollo de capacidades, se proporciona a través de una serie de medidas emprendidas a distintos niveles.

Recomendación 5: Reforzar el uso del desarrollo de capacidades en materia de MIN

La Comisión acepta la recomendación.

76

El Gobierno asociado y los socios de desarrollo que trabajan en el país se encargan de la recopilación y el análisis sistemáticos de los datos relativos a la evolución de la política fiscal y la administración tributaria, así como de los relativos a la evolución de la MIN, mientras que los indicadores de mayor nivel se recopilan y analizan a escala internacional.

La demostración de la incidencia del apoyo presupuestario en los resultados de las políticas de los países asociados es una tarea compleja desde el punto de vista metodológico y se lleva a cabo en el marco de una evaluación. La Comisión ha realizado y sigue realizando numerosas evaluaciones nacionales de donantes múltiples desde 2011.

Recomendación 6: Evaluar el impacto del apoyo presupuestario

La Comisión acepta la recomendación. La demostración de la incidencia del apoyo presupuestario en los resultados de los países asociados es una tarea compleja desde el punto de vista metodológico. En este sentido, la metodología de evaluación del apoyo presupuestario y por países del CAD/OCDE es, por ahora, la única forma de constatar la contribución del apoyo presupuestario a resultados tales como la mejora de la MIN. La Comisión se esforzará por analizar oportunamente este aspecto.

CÓMO OBTENER LAS PUBLICACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Publicaciones gratuitas:

- Un único ejemplar:
A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Varios ejemplares/pósteres/mapas:
En las representaciones de la Unión Europea (http://ec.europa.eu/represent_es.htm),
en las delegaciones en terceros países (http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm)
o contactando con Europe Direct a través de http://europa.eu/europedirect/index_es.htm
o del teléfono 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito en toda la Unión Europea) (*).

(*) Tanto la información como la mayoría de las llamadas (excepto desde algunos operadores, cabinas u hoteles) son gratuitas.

Publicaciones de pago:

- A través de EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Hecho	Fecha
Aprobación del plan de auditoría (APM) / Inicio de la fiscalización	6.10.2015
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otra entidad fiscalizada)	31.10.2016
Aprobación del informe final tras el procedimiento contradictorio	13.12.2016
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (u otra entidad fiscalizada) en todas las lenguas	17.1.2017

La generación de ingresos públicos a partir de recursos nacionales de fuentes tributarias y no tributarias es un factor determinante para asegurar su desarrollo sostenible, y, como tal, se ha convertido en una prioridad de la política de desarrollo de la Unión Europea. Al adoptar un nuevo enfoque del apoyo presupuestario en 2012, la Comisión aumentó el potencial del apoyo presupuestario para reforzar la MIN. En este informe, el Tribunal llega a la conclusión de que, pese a los últimos avances, la Comisión aún no ha usado de manera eficaz los contratos de apoyo presupuestario para apoyar la MIN en los países auditados. La Comisión no tuvo en cuenta sistemáticamente aspectos fundamentales de la política fiscal y la administración tributaria al diseñar y aplicar sus operaciones de apoyo presupuestario; además, y el número y la calidad de las condiciones de desembolso aplicadas en este ámbito fueron insuficientes. El análisis del Tribunal reveló asimismo insuficiencias en la presentación de informes sobre el uso y la contribución del apoyo presupuestario para mejorar la movilización de los ingresos nacionales.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones