



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



USAID'S LEADERSHIP IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT

Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe

Capítulo 1. Introducción

Preparado por: Doug Pulse y Anton Kamenov

Agosto 2013

Contrato Número : EEM-I-00-07-00005-00

Esta publicación fue producida para la revisión de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos. La publicación fue preparada por Deloitte Consulting LLP.

Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe

Capítulo 1. Introducción

Nombre del Programa: USAID Leadership in Public Financial Management (LPFM)
Oficina Patrocinadora: USAID/LAC
Número de Contrato: EEM-I-00-07-00005-00 Orden de Trabajo: 11
Contratista: Deloitte Consulting LLP
Fecha de Publicación: 31 de agosto de 2013

Autores	
Doug Pulse Asesor económico USAID/LAC e-mail: dpulse@usaid.gov	Anton Kamenov Economista Principal USAID/LPFM e-mail: akamenov@deloitte.com

Descargo de responsabilidad

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Tabla de Contenido

<i>Lista de Siglas y Abreviaturas</i>	4
<i>Capítulo 1. Introducción</i>	5
1.1. Propósito	6
1.2. Leyendo el Documento	7
<i>REFERENCIAS:</i>	9

Lista de Siglas y Abreviaturas

Sigla	Definición
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
FMI	Fondo Monetario Internacional
IGV	Impuesto general a las ventas
IFC	Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés)
IVA	Impuesto al valor agregado
LAC	Latinoamérica y el Caribe
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Capítulo 1. Introducción

Los impuestos son un tema controvertido en países en todo el mundo. Las opiniones varían entre los profesionales fiscales, economistas y ciudadanos en general en cuanto a la cantidad de impuestos que un gobierno debe recaudar y qué segmentos de la población contribuyente deben asumir la carga. De hecho, hay desacuerdos acerca de lo que aún constituye un impuesto. Sin embargo, existe un acuerdo generalizado de que un gobierno necesita recaudar un cierto nivel de ingresos con el fin de proporcionar bienes y servicios a sus ciudadanos.

A fin de recaudar ingresos, los gobiernos utilizan una variedad de mecanismos. Ellos obtienen ingresos de los impuestos a las propiedades, del pago de tasas, y de la imposición de impuestos. Para efectos de este documento, los impuestos son los pagos obligatorios y sin contrapartida en el sector de las administraciones públicas - una definición adoptada por la OCDE¹, el FMI y el Banco Mundial. El hecho de que los impuestos se imponen a los contribuyentes y la no visibilidad proporcional a los beneficios o servicios que los contribuyentes reciben del gobierno tiene profundas implicaciones que van más allá del alcance de este documento. Sin embargo, la adopción de la definición de la OCDE de los impuestos ayuda a enmarcar el contenido. A pesar de que varían entre y dentro de los países, los impuestos modernos son lo suficientemente similares como para encajar en varias categorías – es decir, los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital, nómina, propiedades, bienes y servicios, y el comercio internacional² – y para permitir a los profesionales la discusión de sistemas fiscales "modernos" que se basan en impuestos "núcleo", como los impuestos sobre la renta, el impuesto al valor agregado (IVA) o el impuesto general a las ventas (IGV), impuestos al consumo, impuestos sobre la propiedad, impuestos de transferencia de propiedad y los derechos de aduana. Estos, con excepción de los derechos de aduana, son los tipos de impuestos discutidos a lo largo de este documento.

La administración tributaria es la división del gobierno encargada de la recaudación de impuestos. En la medida en que los impuestos son definidos por la(s) ley(es), la administración tributaria tiene la tarea de aplicar las disposiciones de la(s) ley(es). A través de su interacción con el público contribuyente, el comportamiento y el desempeño de la administración tributaria contribuyen de manera significativa a la percepción pública del gobierno en general. Una administración tributaria moderna eficaz garantiza ingresos suficientes y oportunos, lo que permite el gobierno proporcionar bienes y servicios, y reduce al mínimo los obstáculos a las empresas privadas y al crecimiento económico. En la práctica, los países pueden tener más de una administración tributaria. Por ejemplo, muchos países cuentan con una administración tributaria separada (Aduanas) para recaudar impuestos sobre el comercio internacional (derechos de aduana) y el IVA sobre las importaciones, a diferencia de la administración fiscal responsable de los impuestos "domésticos". La administración fiscal responsable de los impuestos del núcleo 'nacionales' es el foco de este documento.³

¹ OCDE (2012), p. 322.

² FMI (2001), p. 49.

³ La necesidad de discutir separadamente la administración de aduanas y la administración tributaria "interna" se discute en el capítulo 4.

1.1. Propósito

Por supuesto, no todas las administraciones tributarias están en igualdad de condiciones (por ejemplo, en términos de sus recursos, el alcance de las responsabilidades, rendimiento, etc.). Una administración tributaria "moderna" es uno que sea eficaz y eficiente. En otras palabras, una administración tributaria moderna recauda la cantidad correcta de impuestos, en el momento correcto, y lo hace a un costo mínimo para el gobierno y la menor carga para los contribuyentes. El propósito de este documento es detallar el funcionamiento de una administración tributaria moderna. En concreto, este documento está diseñado para permitir a los funcionarios de la administración tributaria y su personal el poder evaluar su propio desempeño contra las mejores prácticas a través de los componentes y funciones de una administración tributaria eficaz. Este producto también proporcionará una herramienta, para los funcionarios de USAID y otros donantes y profesionales, para identificar con las administraciones fiscales las posibles áreas de asistencia técnica y dar prioridad a las intervenciones. Finalmente, el documento será de interés para el mundo académico, ya que presenta una gran variedad de conocimientos en torno a las prácticas efectivas de la administración tributaria.

Mientras que gran parte del contenido de este documento es de aplicación en todas las regiones (por ejemplo, las prácticas líderes en diversos aspectos de la administración tributaria, estándares de referencia clave, etc.), cada capítulo incluye también un enfoque específico en Latinoamérica y el Caribe (LAC). USAID tiene una larga historia de apoyo a las administraciones tributarias de la región LAC, incluyendo una importante ayuda en la década de 1990 después de que el fin de las guerras civiles en América Central. Actualmente, la asistencia de USAID en la administración tributaria en la región se limita en gran parte a El Salvador y Jamaica. Sin embargo, en los últimos años, la comunidad internacional ha mostrado mayor atención política de alto nivel para la necesidad de los países para movilizar los ingresos nacionales a invertir en su propio desarrollo. Mientras que la administración tributaria en la región ha progresado en los últimos años, existe una gran variación entre los países, y muchos siguen rezagados contra países comparables y normas internacionales en una variedad de indicadores relacionados con la movilización de recaudaciones y la administración tributaria.

Mucho se ha escrito acerca de la administración tributaria eficiente y eficaz. Por ejemplo, el Foro de la OCDE sobre Administración Tributaria ha aportado información relevante organizada por temas (de cumplimiento, servicios, etc.), y por segmento de contribuyentes (personas físicas, las grandes empresas, otros). La colección en línea de publicaciones sobre política y administración tributaria del Banco Mundial es muy amplia y organizada de manera similar a la estructura temática de este documento como se indica a continuación. Por supuesto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) es bien conocido por su experiencia en este campo y ofrece un gran número de trabajos de investigación y productos relacionados. El Banco Mundial, el FMI, USAID y otros también han desarrollado metodologías de estándares de referencia (benchmarking) y herramientas enfocadas a la administración tributaria. La Corporación Financiera Internacional (IFC) ha escrito extensamente sobre los impuestos, especialmente en lo que se refiere a la simplificación tributaria y reducir la carga de cumplimiento de los contribuyentes. Con respecto a América Latina, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) ha publicado manuales de organización, gestión, auditoría, la auditoría interna, y otros

temas, y está realizando grandes esfuerzos en la recopilación de la información comparativa y la publicación de directrices sobre las prácticas líderes. Este documento construye sobre esa base y contribuye al trabajo existente proporcionando una guía completa y fácil de usar, con una estructura única (que se detalla más abajo) y un enfoque regional en LAC.

1.2. Leyendo el Documento

Este producto es un ejercicio relativamente amplio. Aunque su objetivo es obtener los estándares de referencia clave que los funcionarios fiscales, profesionales, y los donantes pueden utilizar para evaluar el desempeño de la administración tributaria, sino que también se esfuerza en proporcionar suficientes detalles para aquellos que puedan estar interesados en profundizar en las funciones y operaciones de la administración tributaria. Los lectores que deseen ver los temas más destacados a alto nivel deben recurrir al Resumen General (como un documento separado), que también puede ser utilizado como una referencia, guiando al lector a temas específicos. Los lectores que estén interesados en áreas específicas deben recurrir a los diferentes capítulos, que se pueden leer de forma secuencial como un producto completo, o como notas independientes de 'prácticas líderes' en los diferentes temas.

Este producto contiene diecisiete capítulos de la siguiente manera.

- El capítulo 1 es esta **Introducción**.
- En el capítulo 2 se presenta un **Marco Conceptual** para el documento y se analizan las tareas clave y las principales funciones de la administración tributaria, así como el entorno en el que opera la administración tributaria.
- En el capítulo 3 se presenta el **Marco Jurídico** que permite a la administración tributaria cumplir con sus funciones.
- El capítulo 4 se centra en la **Estructura y Gestión Organizacional** de la administración tributaria.
- El capítulo 5 discute el **Registro de Contribuyentes** y la necesidad de la administración tributaria de conocer y gestionar sus contribuyentes.
- El capítulo 6 se ocupa de los **Servicios al Contribuyente** - la información, la educación y el apoyo que las administraciones fiscales proporcionan a los contribuyentes.
- El capítulo 7 detalla el proceso de **Declaración y Pago**, que son las dos principales obligaciones de los contribuyentes, y las áreas conexas de incumplimiento.
- El capítulo 8 aborda el control del cumplimiento de los contribuyentes a través de la **Auditoría**.
- El capítulo 9 se centra en las **Investigaciones de Fraude** contributivo, de aquellos contribuyentes que son sospechosos de falsificación con conocimiento de declaraciones con el fin de minimizar el pago de impuestos y los contribuyentes sospechosos de evasión fiscal y que no pagan impuesto alguno.
- El capítulo 10 analiza la aplicación de cumplimiento fiscal de los contribuyentes a través de las **Recaudaciones** de la deuda contributiva.
- El capítulo 11 aborda el recurso contribuyente a través de **Objeciones y Apelaciones**.
- El capítulo 12 detalla las formas en que la **Tecnología de la Información** puede apoyar la administración tributaria.

- El capítulo 13 se centra en los **Recursos Humanos** de la administración tributaria.
- El capítulo 14 se centra en la **Planificación Presupuestaria y la Gestión de Recursos** para las administraciones fiscales.
- El capítulo 15 aborda la **Planificación Estratégica** para las administraciones fiscales.
- El capítulo 16 aborda la importancia de la **Auditoría Interna** en la mejora continua de las operaciones de la administración tributaria.
- El capítulo 17 detalla consideraciones de **Integridad**.

Con la excepción de los capítulos 1 y 2, todos los capítulos siguen la misma estructura. Es decir, cada capítulo:

- Comienza con una breve introducción de su tema.
- Enumera las prácticas líderes en su área respectiva.
- Analiza las tendencias comunes en su área respectiva. 'Tendencias comunes' se refiere a las prácticas que las administraciones tributarias de todo el mundo están implementando o considerando implementar, pero que aún no se han comprobado como prácticas líderes.
- Presenta un modelo de madurez de cuatro niveles. Cada nivel del modelo de madurez muestra las prácticas de las administraciones tributarias en las distintas etapas de desarrollo - desde el básico al de liderazgo. Este modelo es muy útil ya que, además de permitir a los funcionarios identificar el nivel de madurez su propia administración, presenta un camino a seguir para la administración (es decir, tratando de lograr las características que se encuentran en un nivel superior). Los autores y editores de este documento han tratado de hacer los modelos de madurez funcional y 'verticalmente' integrados a través de las secciones. Es decir, en la medida en que las administraciones tributarias se desarrollan a lo largo de la escala de madurez de un nivel a otro en una materia, es probable que similarmente lo harán en otras áreas. Por supuesto, puede haber excepciones.
- Describe el estado de las administraciones tributarias de la región LAC con respecto al tema específico de la materia y, en la medida de lo posible, en relación con el modelo de madurez de la sección, pero sin pretender en modo alguno evaluar o clasificar a los países individuales.
- Presenta directrices fundamentales en la forma de reglas prácticas, estándares de referencia, o preguntas que pueden proporcionar una indicación inicial de alto nivel de desempeño de la administración tributaria en un área en particular.

En otras palabras, si bien cada capítulo está diseñado como notas independientes de las "prácticas líderes", los capítulos siguen una estructura común y se combinan para formar un producto global y coherente. Si bien, se entiende de la existencia de puntos de controversia sobre muchos de estos temas y que las prácticas deben ser adaptados para ajustarse a los diferentes contextos nacionales, los autores de los capítulos se han esforzado por presentar una guía detallada e inequívoca cuando sea posible. Los autores tienen la intención de que este producto provea una visión completa de las funciones y operaciones de la administración tributaria, incluida la orientación efectiva a ayudar a los administradores de impuestos y los donantes a conocer de las prácticas líderes, identificar las áreas con potencial de mejora, e identificar los pasos necesarios para seguir adelante.

REFERENCIAS:

FMI (2001), *Government Finance Statistics Manual 2001*.

OCDE (2012), "Revenue Statistics 1965-2011. The OECD Classification of Taxes and Interpretative Guide".