



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



USAID LEADERSHIP IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT
**Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración
Tributaria en América Latina y el Caribe
Capítulo 3. Marco Legal**

Preparado por: Arturo Jacobs

Agosto 2013

Contrato Número: EEM-I-00-07-00005-00

Esta publicación fue producida para revisarse por 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 3. Marco Legal

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

Arturo Jacobs
Experto en la Materia
USAID/LPFM
e-mail: arturoaj@aol.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

| | |
|--|-----------|
| Lista de Siglas y Abreviaturas | 4 |
| RECONOCIMIENTOS: | 5 |
| Capítulo 3. Marco Legal | 6 |
| 3.1. Prácticas Líderes | 6 |
| 3.1.1. Principios | 7 |
| 3.1.2. Disposiciones Básicas | 8 |
| 3.1.3. Disposiciones para Crear y Organizar la Administración Tributaria | 9 |
| 3.1.4. Disposiciones de Aplicación y Cumplimiento Crítico | 10 |
| 3.2. Tendencias comunes | 11 |
| 3.2.1. Código de Procedimientos Tributarios y Otras Tendencias | 11 |
| 3.2.2. Disposiciones Legales para Responder a los Cambios Tecnológicos | 12 |
| 3.2.3. Tributación Internacional | 13 |
| 3.2.4. Agencia Tributaria Semiautónoma (SARA) | 16 |
| 3.3. Madurez de la Administración Tributaria | 17 |
| 3.4. América Latina y el Caribe | 21 |
| 3.5. Puntos de Referencia Clave y Directrices | 24 |
| REFERENCIAS: | 26 |

Lista de Siglas y Abreviaturas

| Sigla | Definición |
|-------|--|
| CIAT | Centro Interamericano de Administraciones Tributarias |
| CRA | Agencia de Ingresos de Canadá (CRA por sus siglas en inglés) |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| IVA | Impuesto al valor agregado |
| LAC | Latinoamérica y el Caribe |
| MDF | Ministerio de Finanzas |
| OGC | Oficina de Grandes Contribuyentes (LTO por sus siglas en inglés) |
| SARA | Agencia de Ingresos Semiautónoma (SARA por sus siglas en inglés) |
| SAT | Superintendencia de Administración Tributaria |

RECONOCIMIENTOS:

Varias personas contribuyeron a los borradores de este documento. Doug Pulse y Anton Kamenov proporcionaron un resumen para el capítulo y, con Rajul Awasthi del Grupo del Banco Mundial, se hicieron los comentarios de los borradores. Esta ayuda es altamente apreciada. Los errores y las omisiones deben, por supuesto, ser atribuidos a los autores.

Capítulo 3. Marco Legal

Esta sección describe el marco legal que permite a los administradores de impuestos operar efectiva y eficientemente, permitiendo al mismo tiempo el resguardo de los derechos de los contribuyentes. Los tipos de impuestos, tasas impositivas, fechas de pago y similares características de una ley impositiva no están contemplados en este documento. En su lugar, el enfoque está en el tipo de marco legal y la selección de disposiciones administrativas de las leyes impositivas.

3.1. Prácticas Líderes

Aunque no es una buena práctica, es bastante común encontrar en muchos países en desarrollo en el mundo, que su marco legal en materia de impuestos está disperso a través de una serie de leyes fiscales, cada uno con su propio conjunto de disposiciones relativas a la administración tributaria (por ejemplo, una ley de impuesto sobre la renta, un impuesto al valor añadido (IVA), una ley de impuesto al consumo, etc.). Estas leyes impositivas siempre se complementan y son apoyadas por una variedad de normas, instrucciones ejecutivas, y las decisiones ad hoc emitidas desde una variedad de fuentes. Tanto la administración tributaria y los contribuyentes encuentran difícil de seguir tal variedad de leyes, reglamentos, instrucciones y decisiones, sobre todo porque las disposiciones administrativas suelen ser inconsistentes y siempre dispersas entre las diversas leyes y documentos relacionados.

En lugar de una serie de leyes de impuestos para cada tipo de impuesto, la mejor práctica internacional es que el gobierno promulgue un código tributario, que incorpore todos los aspectos jurídicos de los impuestos en una sola exhaustiva y coherente pieza de legislación, y que determine los principios jurídicos de la tributación. El código tributario deberá incluir todos los impuestos nacionales, es decir, el impuesto sobre la renta de las personas, el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, IVA, impuestos específicos, contribuciones de la seguridad social, impuestos territoriales e impuestos a la propiedad, impuestos sobre los extractores/transformadores de minerales, y otros.

Cuadro 3.1. Código Tributario Unificado en los Estados Unidos

Los 11 subtítulos del Código de Recaudación Interna de los Estados Unidos incluye provisiones para los principales impuestos establecidos por el Gobierno Federal de EE.UU.: impuestos sobre la renta, impuestos sobre sucesiones y donaciones, impuestos de empleo y los impuestos específicos. El Código también incluye un único subtítulo (sección) para la administración de todos los impuestos, con provisiones para el registro, requisitos para declaración y pagos, tasación y recaudación, multas e intereses, y otros. El Código de Recaudación Interna, sin embargo, no incluye todas las provisiones relacionadas con los impuestos. La Ley de Bancarrota – Título 11 del Código de EE.UU. – describe la presentación de declaraciones de impuestos por parte del deudor.

Varias instituciones internacionales influyentes han elaborado modelos de códigos tributarios, para alentar y orientar a los funcionarios de los países que deseen mejorar su legislación impositiva. Por ejemplo, varios años atrás el Departamento Jurídico del FMI desarrolló un ejemplo de código tributario para un país hipotético (la República en Transición de Taxastan) para su uso como material de referencia, y de esta forma, proporcionar asistencia a los países en la preparación de las leyes fiscales y

la aplicación de las leyes.¹ Además, un proyecto, patrocinado por el Programa Internacional de Impuestos de la Universidad de Harvard, hace varios años desarrolló un código tributario² para ayudar a los países en desarrollo con un marco legislativo para la formulación de políticas tributarias y leyes impositivas modernas. A pesar de que ambos modelos son de hace varios años, siguen ofreciendo una excelente guía para el desarrollo de un código tributario integral.

Esta subsección se basa en los dos modelos hipotéticos citados anteriormente y en las mejores prácticas internacionales que describen algunas características muy importantes para la administración tributaria y para los contribuyentes, que un código tributario moderno debe incluir. Entre esas características están los principios del código tributario; disposiciones fundamentales; incluyendo la creación y organización de la administración tributaria, las responsabilidades y facultades de la administración tributaria; los derechos de los contribuyentes; las características de tributación internacional; y algunas de las disposiciones de aplicación y cumplimiento más necesarias por la administración tributaria para la administración justa, eficiente y efectiva de las leyes impositivas.

3.1.1. Principios

Entre los principios más importantes que deben incluirse en un código tributario está el principio de la autodeterminación, según lo indicado y descrito en el capítulo 2. El código también debe hacer hincapié en la cooperación entre los contribuyentes y la administración tributaria, y debe promover el cumplimiento voluntario de pago de impuestos, en lugar de la vigilancia del cumplimiento por la administración tributaria.³ Otros principios importantes que deben ser abordados en un código tributario son:

- Toda enmienda debe hacerse al código tributario en lugar de la promulgación de leyes adicionales o suplementarias;
- En un esfuerzo continuo para que la ley impositiva sea clara y sencilla, los reglamentos y resoluciones que interpretan las leyes fiscales deben ser publicados periódicamente por la administración tributaria, y deben ser de fácil acceso para los contribuyentes individuales;
- La transparencia y la previsibilidad de las leyes impositivas y las operaciones de la administración tributaria debe ser la norma;
- Algunas disposiciones deberían incluirse en el código en términos generales, o ciertos cambios deben estar autorizados por la orden ejecutiva, que permitan flexibilidad y eviten requisitos rígidos y potencialmente inviables que no podrían cambiarse sin enmiendas legales costosas que abarquen largos períodos de tiempo, tales como los regímenes de renta presunta para los pequeños contribuyentes, como está descrito en el capítulo 2;
- Definiciones claras en el sentido de que, cuando existe un conflicto con las disposiciones de las leyes de otros niveles de gobierno, el código tributario debe prevalecer;

¹ FMI, Departamento Legal (2000), *Código Tributario de la República de Taxastan. Una Ley Impositiva Hipotética*, <http://www.imf.org/external/np/leg/tlaw/2000/eng/stan.htm>.

² Hussey, Ward y Donald Lubick (1996), *Basic World Tax Code and Commentary*, Programa Internacional de Impuestos de la Universidad de Harvard.

³ La necesidad del enfoque en el cumplimiento voluntario de pago de impuestos es debatido en el Capítulo 2.

- Por otra parte, las disposiciones de tratados fiscales del país prevalecen sobre las disposiciones del código tributario, si hubiera un conflicto, y
- Existe un respeto a algunas disposiciones del derecho común, por ejemplo, las herramientas que eximen de embargo y venta, a un negocio o profesión, por impuestos no pagados.

3.1.2. Disposiciones Básicas

En adición a estos principios, los códigos tributarios deben citar y describir claramente las disposiciones básicas de la tributación. Estos proporcionan la autoridad legal básica, a la administración tributaria, para recaudar impuestos. Los principios básicos son los siguientes:

- La exigencia para los contribuyentes de adquirir un número de identificación tributaria de la administración tributaria, y del registro en la administración tributaria;
- El contenido general y los requisitos de las declaraciones de impuestos, la presentación y las fechas de vencimiento;
- El lugar para la presentación de declaraciones de impuestos a ser determinado en la reglamentación y publicado por la administración tributaria, a fin de permitir la flexibilidad para los cambios en la organización y los cambios tecnológicos, tales como la tributación electrónica;
- El requisito para los contribuyentes de mantener libros y registros adecuados;
- La responsabilidad de la administración tributaria para llevar a cabo auditorías y otras medidas de verificación;
- El requerimiento para que terceros puedan cobrar el impuesto en el origen, como la retención de impuesto sobre los ingresos, por los empleadores, a los empleados de sus sueldos y salarios;
- Disposiciones para el cálculo, gravamen, y la recaudación de impuestos, intereses, multas y otros cargos para el pleno cumplimiento de las leyes fiscales, y
- Definiciones de violaciones y castigos con multas o penas de prisión, como ser la evasión fiscal y el fraude fiscal, y el derecho de la administración tributaria para dar a conocer las condenas de estos delitos.

Para enfatizar la importancia del cumplimiento voluntario y la cooperación mutua entre la administración tributaria y los contribuyentes, el código tributario debe describir los derechos básicos de los contribuyentes, entre ellos:

- El derecho a examinar los registros de las auditorías llevadas a cabo por la administración tributaria;
- El derecho de presentar alegaciones a las autoridades fiscales con respecto a su cálculo y pago de impuestos con respecto a los registros de las auditorías realizadas;
- El derecho a ser representado por un representante legal, de su elección, calificado en la materia, ante la administración tributaria;
- El derecho a la reconsideración de las decisiones de la administración tributaria (objeciones);
- El derecho a apelar formalmente las decisiones de la administración tributaria de una manera estipulada en el código tributario;

- El derecho a solicitar y recibir las resoluciones anticipadas sobre la posición de la administración tributaria, en relación con una transacción comercial propuesta;
- El derecho a recibir créditos, reembolsos, y el interés por pago excesivo de impuestos, y
- Para aquellos contribuyentes que hayan presentado declaraciones de impuestos, la protección de los plazos de prescripción para el gravamen y recaudación de impuestos.

3.1.3. Disposiciones para Crear y Organizar la Administración Tributaria

El código tributario debe considerar la organización y el mecanismo necesario para hacer cumplir y cobrar todos los impuestos, incluyendo las medidas para:

- Autorizar la creación de la administración tributaria, dirigida por un fiscal administrador/director general/comisionado (el "Director");
- Organizar la administración tributaria en la sede principal, regional (si es necesario), y oficinas locales a lo largo de criterios funcionales, de los impuestos centrales, de manera eficiente, que evite la duplicación, superposición, y la subutilización del personal (véase también la discusión de las autoridades fiscales semi-autónomas en la próxima sub-sección);⁴
- Permitir flexibilidad para futuras modificaciones de la estructura de la organización que el Director de la administración tributaria considere necesarias, en coordinación con el Ministro de Hacienda;
- Establecer procedimientos para seleccionar a los empleados basados únicamente en el mérito y la capacidad para hacer el trabajo y hacer promociones basadas en procedimientos competitivos;
- Autorizar al Director de la administración tributaria para determinar cuándo y cuánto impuesto está en mora, según lo dispuesto en el código y los reglamentos tributarios, y la autoridad para hacer cumplir las recaudaciones, ejecutar auditorías, y en general, realizar las funciones administrativas necesarias;
- Con ciertas garantías, autorizar al director de la administración tributaria, para delegar sus poderes legales a subalternos designados; y
- Cuidar de que los inspectores de impuestos actúen dentro del marco de sus funciones oficiales de responsabilidad personal para con los contribuyentes.

Las principales responsabilidades de la administración tributaria descritos en el Capítulo 2 – facilitar y fomentar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes con las leyes fiscales del país; administrar las leyes de impuestos de forma justa e imparcial; minimizar el costo y la carga a los contribuyentes para que cumplan con sus obligaciones fiscales; vigilar el cumplimiento; hacer cumplir las leyes tributarias del país en los casos de incumplimiento; y utilizar sus recursos de manera eficiente y efectiva – deben

⁴ Hussey y otros (1996), p. 185, por ejemplo, contiene una relativa disposición general afirmando que "El Servicio Impositivo deberá ser organizado principalmente a través de criterios funcionales. Las funciones se dividirán entre los departamentos de tal manera que cada función es asignada, pero también de forma que se prevengan la duplicación de tareas." Esta disposición define sólo el principio amplio y permite una mayor flexibilidad en la organización y evita costosas modificaciones legislativas.

también ser claramente establecidos en el código tributario. Otras responsabilidades específicas de la administración tributaria que deben incluirse en el código son:

- Organizar y llevar a cabo programas de servicio y educación para los contribuyentes facilitándoles la información que necesitan para cumplir con las leyes tributarias;
- Diseñar e implementar regímenes de renta presunta eficaces para pequeños contribuyentes y declaraciones de impuestos en períodos variables para los contribuyentes medianos, mismos que deben ser publicados en los reglamentos (para evitar que hayan disposiciones en el sistema del código que puedan resultar inviables y requieran medidas legislativas para cambiarlas), y
- Salvaguardar y mantener la confidencialidad de toda la información proporcionada por el contribuyente a la administración tributaria.

3.1.4. Disposiciones de Aplicación y Cumplimiento Crítico

El código tributario debe incluir algunas disposiciones muy importantes que estimulen el cumplimiento voluntario de pago de impuestos, y concedan una variedad de herramientas de cumplimiento y aplicación a la administración tributaria. Uno de las más importantes es la disposición que obliga a los bancos y otras instituciones financieras, contratistas y empleadores, a presentar sistemáticamente y regularmente, a la administración tributaria, sus programas de cumplimiento de las normas y los documentos de información financiera de terceros, tales como el pago de intereses, dividendos, los salarios y otros pagos. De hecho, bajo los requisitos de la legislación fiscal de muchos países, una muy amplia variedad de transacciones deben ser reportadas a la administración tributaria, por lo general en formato electrónico, incluidos los pagos agrícolas, las operaciones de los corredores de bolsa, distribuciones de ganancias de capital, pagos e indemnizaciones a no-empleados, las compras en efectivo de pesca comercial, intereses, dividendos, transacciones inmobiliarias, alquileres, ventas de valores, los salarios, las compras grandes de efectivo, etc. Estas disposiciones legales permiten a la administración tributaria recibir y verificar los datos financieros de otros contribuyentes en su archivo maestro e instalar programas de cumplimiento para omisiones y discrepancias detectadas en las verificaciones. El uso de los datos financieros de terceros es una de las herramientas más eficaces que una administración tributaria tiene para identificar a los no declarantes y verificar la exactitud de los ingresos y gastos reportados por los contribuyentes.

El código tributario también debería exigir legalmente a los bancos e instituciones financieras, así como de otras instituciones gubernamentales tales como Aduanas, el proporcionar información específica financiera sobre los contribuyentes bajo su custodia, cuando dicha información sea solicitada por los funcionarios de la administración tributaria que participan en actividades oficiales, como auditorías y actividades de cumplimiento. Esta disposición no sólo es importante para los programas de cumplimiento, sino que también fortalece la legitimidad de los acuerdos de intercambio internacional de información. Por ejemplo, en el contexto de la negociación de un Tratado Fiscal, o el acuerdo de intercambio de información fiscal, en otros países se han interesado en la información financiera de las grandes corporaciones multinacionales y sus muy complejas operaciones, como las transferencias de precio, entre o a través de filiales con sede en varios países.

El código tributario debe conceder otros poderes a la administración tributaria a fin de llevar a cabo sus deberes y responsabilidades con eficacia. Ejemplos de tales poderes son (no exhaustivos):

- Administrativamente obligar a la declaración o a la aportación de documentos, es decir, permitir la citación de los documentos o de las personas para llevar a cabo auditorías integrales y descubrir los activos sujetos a la ejecución por falta de pago, etc.;
- Imponer gravámenes para los impuestos no pagados, una demanda legal que se ejecuta después de una tasación, la notificación y que demanda de todos los bienes muebles e inmuebles del contribuyente;
- Embargar fondos del contribuyente de terceras personas (cuentas por cobrar) y los fondos de los contribuyentes de sus depósitos en bancos u otras instituciones financieras;
- Secuestrar y vender muchos tipos de bienes muebles e inmuebles, después de la notificación y la demanda;
- Someter a los individuos o corporaciones a investigaciones por fraude/evasión de impuestos, si está justificado, y recomendar acciones penales y sanciones severas, incluyendo encarcelamiento;
- Administrativamente determinar e informar de ciertos impuestos atrasados de cuentas como incobrables, es decir, suspender las actividades de recaudación en aquellos casos en los que la probabilidad de la recaudación es nula o muy baja o el contribuyente no puede ser localizado, y
- En circunstancias excepcionales, cuando se considera que la recaudación impositiva está en peligro, según lo determinado por el administrador de impuestos, se debe realizar una evaluación de riesgo y ejercer la recaudación sin tener en cuenta los derechos del contribuyente para objetar y apelar la tasación propuesta, sujeto a un reclamo de reembolso y, si es rechazada, sujeto al derecho de presentar acciones judiciales para la recuperación.

3.2. Tendencias comunes

Mientras que un código tributario es generalmente visto como superior para separar las leyes de impuestos para varios tipos de impuestos dentro de un país, algunos países han optado por buscar otras alternativas de mejora, como por ejemplo un código de procedimiento tributario, debido a las circunstancias políticas u otras circunstancias. Además, en lugar de un código tributario con disposiciones específicas, algunos países han experimentado con "leyes marco" por su legislación fiscal, que establece "la intención", y aplazan así los detalles de procedimiento para la subsecuente fase de regulación, lo que da mucha más discrecionalidad a los redactores de la legislación secundaria (reglamentos). Por el lado de las tendencias en limitación, cada vez más países están enmendando sus leyes tributarias para eliminar los poderes discrecionales del Ministro de Finanzas y otros funcionarios del gobierno para conceder ciertos "favores" tributarios. La siguiente es una discusión de estas tendencias y otras similares.

3.2.1. Código de Procedimientos Tributarios y Otras Tendencias

Mientras que el Ministerio de Hacienda y/o la administración tributaria pueden reconocer los beneficios y el deseo de promulgar un código tributario unificado para reemplazar leyes separadas para cada tipo

de impuesto, puede ser que esto no sea factible políticamente o de forma alguna. En tales casos, la mejor práctica internacional para el Gobierno es extraer las disposiciones administrativas de cada una de las leyes fiscales y consolidarlas en una sola, uniformar el código de procedimientos tributarios, separando las partes fundamentales de la legislación tributaria. Un código de procedimientos tributarios uniforme mejora la transparencia, la claridad y la coherencia en la aplicación de las leyes fiscales del país. Recientemente, países como Indonesia, Nueva Zelanda, Bosnia y Herzegovina (específicamente Republika Srpska), Montenegro y Serbia han implementado Códigos de Procedimientos Tributarios (Leyes) con éxito, y otros países están desarrollando estos, entre ellos Sudáfrica, Namibia, Ghana, Malawi, Tanzania, Botsuana y Turquía.⁵

Otra tendencia es que los países elaboren, disposiciones administrativas legales de la legislación tributaria en términos generales que garanticen "flexibilidad". Por ejemplo, algunos países, como el Reino Unido⁶, se han basado en "leyes marco". Las leyes marco son leyes que están redactadas en términos generales y se limitan a proveer un marco, sobre todo en la forma de principios generales, objetivos y directrices. Con las leyes tributarias marco, los detalles se dejan a las regulaciones que son elaboradas, publicadas y puestas a disposición de los contribuyentes por la administración tributaria. Los ejemplos de esta flexibilidad son las disposiciones generales que se describen en el Capítulo 2 para regímenes de renta presunta para los pequeños contribuyentes, o que puedan ser necesarios para la tributación electrónica y otros avances tecnológicos, por las disposiciones de donde se deben presentar las declaraciones de impuestos.

Uno de los cambios en la legislación tributaria que está ganando impulso internacional es eliminar el poder discrecional del Ministro de Hacienda o cualquier otro funcionario del gobierno de conceder exenciones o de negociar "acuerdos fiscales". La práctica ha sido generalmente vista por los contribuyentes como una que abre oportunidades para la corrupción y el favoritismo y que trata a los contribuyentes de forma groseramente desigual. Además, en algunos casos, los países están quitando el poder del Director de la administración tributaria, del Secretario Permanente, del Ministro, o cualquier otro funcionario del Gobierno, de remitir impuestos e intereses. La mayoría de países tienen ahora una disposición constitucional o legal que sólo permite excepciones por una ley de aplicación general.⁷

3.2.2. Disposiciones Legales para Responder a los Cambios Tecnológicos

Para tener éxito en el mundo moderno, las administraciones tributarias deben tener Sistemas Integrados de Información Tributaria bien diseñados (véase el Capítulo 12). Por tanto, ciertas disposiciones legales deben incluirse en la legislación tributaria para que la administración tributaria

⁵ Hook (2011), p. 1.

⁶ El Reino Unido, con una decisión de la Cámara de los Lores en el caso de Respondents vs. HM Commissioners of Inland Revenue a instancia de parte Wilkinson [2006] STC 270, es probable que se aleje de los tipos de leyes marco. La decisión se centró en la validez de las concesiones, pero en general también se discutió el poder de HM Revenue and Customs para elegir la forma de aplicar la ley. Dado que el Reino Unido ha sido y es un modelo que marca tendencias en la administración tributaria en todo el mundo, este tipo de "flexibilidad" tiende a desaparecer en otras partes del mundo.

⁷ Ídem, p. 3.

pueda operar efectivamente al lado de los ambientes económicos, sociales y de negocios, de forma plena e inmersa en tecnología moderna.

Las autoridades tributarias de todo el mundo se han estado moviendo rápidamente para rediseñar sus procesos básicos de negocios y para poner en práctica rápidamente métodos electrónicos de recibo, procesamiento y entrega. Ellos han estado facilitando un mayor uso de Internet para la transmisión de información y acceso a los formularios de impuestos de los contribuyentes. Cada vez más, los grandes contribuyentes requieren presentar sus declaraciones de impuestos y documentos respectivos por vía electrónica. La declaración y firma electrónica mejoran la facilidad de cumplimiento para los contribuyentes.⁸ Al mismo tiempo, la administración tributaria se beneficia con una reducción de costos, debido a una mayor precisión y un mayor cumplimiento a través de la tramitación electrónica de las declaraciones de impuestos.

Otra tendencia, muy significativa entre las administraciones tributarias de todo el mundo es autorizar legalmente los bancos comerciales para recibir y procesar las declaraciones de impuestos y pago de impuestos. Los administradores tributarios han reconocido que las funciones de cajero en sus propias operaciones representan un método muy anticuado de hacer negocios, que se presta a la corrupción y al riesgo de pérdida de ingresos. Teniendo en cuenta las disposiciones del código tributario u otra legislación tributaria que permiten métodos alternativos de recaudación, las funciones de cajero en muchos países han sido subcontratadas por el Ministerio de Hacienda o por la administración tributaria con la banca comercial. Bajo estos contratos, los bancos comerciales reciben y procesan los pagos de impuestos, envían información clave del contribuyente y el pago a la administración tributaria para la conciliación de cuentas, y para transferir fondos electrónicamente al Ministerio o el Banco Central. Muchos contratos negociados también requieren a los bancos para recibir y procesar las declaraciones de impuestos junto con los pagos; proporcionan a los contribuyentes con recibos; lo reenvían a la entidad del contribuyente y pagan, vía electrónica, todos los días a la administración tributaria, y preparan y envían las declaraciones de impuestos y documentos relacionados en forma física (papel) una o dos veces por semana. De forma gratuita, se proporciona a los bancos comerciales el software necesario, desarrollado por la administración tributaria para realizar todas estas tareas.

3.2.3. Tributación Internacional

Como es fácil de evidenciar, a partir de algunas de las disposiciones básicas internacionales de códigos tributarios, la variación en las tasas de impuestos a través de diferentes países da lugar a una serie de cuestiones fiscales internacionales complejas que enfrentan las administraciones tributarias de todo el mundo, tales como:

- Decidir qué partes del capital deben ser tratados como "interna" o "externa" en la tributación basada en la residencia;

⁸ Esto depende, por supuesto, de los niveles de infraestructura y de los requerimientos legales vigentes. Una reciente encuesta sobre el costo del cumplimiento tributario en Nepal por la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés) indica una percepción común de que el proceso de presentación electrónica es "tedioso" (International Finance Corporation (nd), p. 42).

- Decidir lo que es ingreso "extranjero" y lo que es el ingreso "nacional" (normas de origen);
- Verificar la coincidencia de los gastos e ingresos con cualquier gasto relacionado;
- Decidir qué impuestos extranjeros son pagados contra cuáles ingresos (acreditación cruzada), y
- Definición de las transacciones con partes vinculadas y transacciones en condiciones de mercado, incluidos los "precios de transferencia".

Algunas disposiciones legislativas básicas para facilitar la administración tributaria en el manejo de asuntos impositivos internacionales complejos incluyen:⁹

- Una clara definición del objeto de los impuestos, incluyendo lo que constituye la residencia, lo que constituye un establecimiento permanente y que ingresos se atribuye a este y es sujeto de impuesto;
- Proporcionar un crédito por los impuestos pagados a otras jurisdicciones donde los ingresos desde fuera de la propia competencia se gravan, pero estableciendo límites a esos créditos para evitar la transferencia de ingresos a estas otras jurisdicciones;
- Permitiendo la retención del impuesto sobre los pagos a no residentes;
- La fijación de normas que impiden el reconocimiento de la ganancia o pérdida de la reorganización de entidades;
- La fijación de normas que no permiten el aplazamiento de los impuestos (por ejemplo, los impuestos sobre los ingresos de los residentes en el extranjero sólo cuando este ingreso se remite a la propia jurisdicción), y
- Establecer una lucha contra la elusión impositiva en relación con los paraísos fiscales, incluyendo el tratamiento de los ingresos de un paraíso fiscal como imponible, la imposición de restricciones a la deducción de los gastos, la imposición de impuestos sobre las ganancias de capital no realizadas cuando un sujeto pasivo deja su propia jurisdicción, y como veremos más adelante, la adopción de reglas sobre los precios de transferencia.

Uno de los problemas más difíciles en cuanto a tributación internacional se refiere a los precios de transferencia. Los precios de transferencia es la forma que algunos contribuyentes utilizan para asignar ganancias al manipular los precios cargados por transacciones trasfronterizas de grupos internos (dentro de entidades legales relacionadas). Esto se realiza en un forma que maximiza los beneficios tributarios en jurisdicciones de baja imposición fiscal y minimizan la base imponible en países con impuestos altos. La legislación tributaria debería incluir disposiciones sobre precios de transferencia que están en línea con las prácticas internacionales que prescriben metodologías, documentación necesaria y sanciones.¹⁰

Por supuesto, sin el acceso a la información financiera de corporaciones multinacionales en otros países en los cuales son residentes, las administraciones tributarias son impotentes. La creciente importancia

⁹ Adicionalmente, muchos países pueden imponer gravámenes a no-residentes o sobre transacciones específicas, bajo el argumento de que estas no son transparentes.

¹⁰ Exhaustivas directrices sobre precios de transferencia son publicados por ejemplo por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Véase *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2001*, Publicada por OCDE, 2001.

de los objetivos de traer bajo control a las grandes contribuyentes multinacionales y a sus complejas transacciones financieras transfronterizas con sus entidades afiliadas bajo un escrutinio más cercano, han dado lugar a la urgente necesidad de contar con disposiciones referentes a una legislación tributaria para tratados fiscales entre países y el intercambio de información a nivel internacional. La administración tributaria tiene la responsabilidad de participar con el Ministerio y/o funcionarios de relaciones exteriores en las negociaciones de los tratados y acuerdos fiscales para el intercambio de información.¹¹

Cuadro 3.2. Dirigiéndose a la evasión fiscal internacional en Canadá

En 2005, la Agencia de Ingresos de Canadá (CRA) reportó que más de 16.000 contribuyentes corporativos canadienses estaban reportando algún tipo de transacciones extranjeras con valor de más de \$1.5 trillones en impuestos al gobierno.¹² Como un número creciente de individuos, fideicomisos y corporaciones canadienses realizaron transacciones con entidades en jurisdicciones extrajeras, fue imprescindible que CRA se asegure reteñir la cantidad correcta de impuestos y que los no residentes presenten declaraciones y paguen los impuestos que se debe. En el mismo año, CRA presupuestó \$30 millones adicionales para responder al creciente riesgo de evasión fiscal internacional e implementó una nueva iniciativa hacia Agresiva Planificación Tributaria Internacional. La iniciativa puso énfasis en el aumento de la cobertura de auditoría y los estudios de investigación sobre los regímenes emergentes de tributación internacional, el desarrollo de nuevos modelos de evaluación de riesgos y recomendando cambios legislativos o tratado necesarios. Además, en 2004 Canadá promulgó cambios en su Ley de Impuestos sobre la Renta para permitir al gobierno negar beneficios fiscales bajo un convenio fiscal de la evasión fiscal abusiva y, en 2006 CRA reestructuró su Oficina de Programas de Cumplimiento. Según un testimonio ante el Parlamento, estas reformas tuvieron un impacto fiscal total de más de \$2.5 billones en solo cuatro años.¹³

El Plan de Acción Económica de Canadá 2013 mejora aún más la capacidad de CRA para combatir la evasión fiscal Internacional y la elusión agresiva.¹⁴ El Programa:

- Incluye un nuevo programa de prevención ante evasión fiscal internacional que permite a CRA pagar a las personas que suministran el conocimiento del incumplimiento de los principales impuestos internacionales;
- Requiere que las instituciones financieras y otras personas que actualmente reportan información sobre los fondos de transferencias electrónicas internacionales de más de \$10.000 a el Centro de Transacciones Financieras y Análisis de Reportes de Canadá y también reportar las transacciones a CRA;
- Agiliza el proceso judicial que proporciona la autorización de CRA para obtener información de terceros, como los bancos; y

Introduce requisitos adicionales para los contribuyentes canadienses con ingresos o propiedad en el extranjero para reportar información más detallada, y extiende la cantidad de tiempo que CRA tiene para reevaluar los que no han reportado apropiadamente estos ingresos.

¹¹ El intercambio de información, a lo largo de disposiciones para evitar la doble tributación y de resolución de conflictos, suelen ser parte de los acuerdos tributarios bilaterales entre países. Véase *Model Tax Convention on Income and on Capital 2010*, Publicada por OECD, 2012.

¹² Auditor General de Canadá (2007), Capítulo 7, p. 1.

¹³ Downe (2012), párrafo. 2.

¹⁴ Canada Revenue Agency (2013), párrafo. 5.

3.2.4. Agencia Tributaria Semiautónoma (SARA)

Como se ha señalado, las administraciones tributarias de los países en desarrollo se enfrentan a muchos obstáculos formidables para modernizar sus instituciones. Entre sus mayores desafíos están los escasos presupuestos para el espacio, equipo y otros recursos necesarios para las operaciones. De hecho, es común que las administraciones tributarias se enfrenten a déficits de presupuesto, incluso a presupuestos preliminares escasos. Por otra parte, bajo las regulaciones de la administración pública de la mayoría de los países en desarrollo, la remuneración del personal en general es muy baja y está lejos de competir con el sector privado. En consecuencia, a menudo se observan niveles significativos de corrupción.

En respuesta a estas circunstancias, una tendencia en los países en desarrollo (sobre todo en Latinoamérica y África), es que las administraciones tributarias, por lo general a través de la legislación, puedan convertirse en agencias tributarias semi-autónomas (SARAs) con la esperanza de que esta disposición dé lugar a una financiación más adecuada, mayores salarios y otros beneficios. Con la autoridad legal delegada a la Administración Tributaria de Jamaica en abril de 2013 para establecer una SARA, actualmente existen doce SARAs en doce países de la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC). El modelo SARA ha recibido una gran atención entre los expertos de la administración tributaria y aduanera, los Ministerios de Finanzas y de las organizaciones internacionales donantes. SARAs son las administraciones tributarias que tienen una autonomía mayor a la habitual a lo largo de varias dimensiones de diseño organizacional, tales como: carácter legal, financiamiento, gobierno, política de personal, la política de adquisiciones y rendición de cuentas.¹⁵ Muchos defensores ven a las SARAs como una solución no sólo para los presupuestos y salarios inadecuados, sino también a las bajas tasas de cumplimiento tributario, personal ineficiente de la administración tributaria y la corrupción.

Como una SARA, de hecho, la administración tributaria es removida del Ministerio de Hacienda y establecida como una entidad semi-autónoma. Si bien hay muchas variaciones en torno al tema básico similar, las características principales incluyen: sistemas de personal fuera del ámbito de la función pública, mecanismos de autofinanciamiento (por lo general con un determinado porcentaje de recaudación bruta), y los consejos de administración, que suelen incluir el Ministro de Finanzas, otros ministerios clave y representantes del sector privado. En una reciente conferencia del FMI, se listaron varios argumentos comunes en favor del establecimiento de SARAs, incluyendo más reformas fáciles, frente a las recompensas del servicio civil, la reducción de la corrupción, la autonomía de las motivaciones políticas, etc. Sin embargo, el FMI añadió que, a excepción de la "autonomía de la motivación política", la mayoría de los beneficios esperados no se han realizado.

Hay cerca de 40 SARAs en todo el mundo, agrupadas principalmente en África y Latinoamérica¹⁶, Según un estudio del FMI en 2006. En otro estudio realizado en 2004, Arthur Mann¹⁷ examinó argumentos en favor y en contra de establecer SARAs, identificó los elementos asociados con el "éxito" o "fracaso" del

¹⁵ Banco Mundial (2005) p.1.

¹⁶ Kidd y otros (2006), p. 11.

¹⁷ Mann (2004), p. 98.

experimento SARA, y ofreció estimaciones de rendimiento global mediante el análisis de indicadores tales como tasas de impuestos y medidas de productividad de recaudación de impuestos. Entre sus mayores conclusiones, se encontró con que una imagen clara del éxito o fracaso de SARAs no pudo ser detectado.

Sin embargo, el objetivo de esta sub-sección no es abogar a favor o en contra del modelo SARA, sino reconocer la tendencia y confirmar que un marco legal es absolutamente necesario para establecer un SARA. De entre las muchas "lecciones aprendidas" citadas en el estudio de Mann, se recomienda enfáticamente que las SARAs "se establezcan bajo leyes parlamentarias para dar sostenibilidad jurídica y legitimidad política a la SARA".¹⁸ El marco jurídico para establecer una SARA comprende demasiadas disposiciones necesarias para ser tratadas aquí, pero los artículos citados por Mann y el Banco Mundial ofrecen guías prácticas para los funcionarios interesados de la administración tributaria.

3.3. Madurez de la Administración Tributaria

Cuatro niveles de madurez del marco jurídico de las administraciones fiscales se presentan a continuación, para ayudar a los funcionarios interesados a realizar determinaciones sobre el nivel de madurez legal y como reglas generales para hacer autoevaluaciones sobre las fortalezas y debilidades de su respectiva administración tributaria.

Marco Legal: Nivel de Madurez 1

Palabra clave: "Dispersa y caótica"

- El marco legal para la tributación está dispersa a través de una serie de leyes de tipo fiscal, cada uno con disposiciones separadas para la administración tributaria, y cada uno administrado por un departamento de impuestos por separado, sin coordinación entre ellos.
- No hay coherencia entre las disposiciones administrativas de los ingresos privativos, los ingresos corporativos, y las leyes del IVA, cada uno con diferentes tasas de multas e intereses por los mismos delitos, como para declaraciones fuera de plazo, pagos incompletos, etc.
- Ninguna de las leyes fiscales establecen autodeterminación u otros principios de la tributación. En consecuencia, la recaudación por la administración tributaria en lugar de la autodeterminación, es la regla.
- No siempre hay regulaciones preparadas para interpretar las leyes tributarias, y los contribuyentes están siempre en un estado de confusión y sujetos a las interpretaciones hechas por la administración tributaria.
- Ninguna de las leyes crea oficialmente su respectiva administración tributaria, y sus estructuras de organización se dejan a la discreción y los mandatos de sus principales administradores tributarios, quienes hacen frecuentes cambios.
- Ninguna de las leyes tributarias cita responsabilidades específicas de la administración tributaria ni los derechos de los contribuyentes.

¹⁸ Ídem, p. 56.

- La segmentación y el control de los grandes contribuyentes no son obligatorios.
- Las pocas disposiciones de ejecución y cumplimiento que existen en leyes separadas son vagas y entran en conflicto con las leyes de otros niveles de gobierno. El cumplimiento legal es inexistente, y el incumplimiento fiscal es generalizado.
- Ninguna de las leyes prevé un posible encarcelamiento por fraude/evasión de impuestos.
- No existen disposiciones legales en las leyes específicas para el uso de los bancos para la recepción de declaraciones y pagos. Todos los pagos se hacen en oficinas de cajeros de la Administración Tributaria, con largas colas que son comunes en fechas cercanas al vencimiento de pago.
- Las disposiciones para la tributación electrónica y firmas electrónicas no existen en ninguna de las leyes tributarias.
- El Ministro de Hacienda y/u otros funcionarios se les da el poder discrecional de las leyes fiscales para otorgar exenciones de impuestos o negociar acuerdos fiscales con las personas jurídicas y físicas.

Marco Legal: Nivel de Madurez 2

Palabra clave: "Todavía dispersa pero buscando codificación"

- En el segundo nivel de madurez, todavía existen leyes separadas para cada tipo de impuesto, pero las administraciones tributarias pueden haber sido organizadas bajo un Director general/Comisionado (El Director), quien, con el respaldo del Ministerio, está explorando iniciativas para preparar las propuestas legislativas para promulgar un código tributario o un código de procedimiento tributario.
- Todavía no hay una coherencia entre las disposiciones administrativas de la renta separada, el impuesto corporativo, y las leyes del IVA, en las que cada uno tiene diferentes tasas de multas e intereses por los mismos delitos, como la declaración de impuestos fuera de plazo o pagos incompletos, etc.
- Ahora hay un reconocimiento, a nivel del Ministerio y altos niveles ejecutivos, que el confiar en la recaudación, por parte de la administración tributaria, en lugar de la autodeterminación, está fallando en elevar los niveles de ingresos fiscales requeridos por el gobierno.
- Los contribuyentes y sus representantes legales han impulsado a la administración tributaria a preparar algunas normas, que interpretan las leyes tributarias, pero su oportunidad y claridad son generalmente pobres.
- Ninguna de las leyes crea oficialmente su respectiva administración tributaria, pero el Director y los funcionarios del Ministerio están explorando reorganizar desde una organización basada en tipo de impuesto a una organización funcional¹⁹.

¹⁹ Las estructuras organizacionales funcionales agrupan al personal de acuerdo a sus capacidades, entrenamientos y funciones primarias. En una administración tributaria funcionalmente organizada, por ejemplo, los auditores conformarán una división de auditoría y recaudadores formarán una división de recaudación, independiente del tipo de impuesto(s) o contribuyentes que manejen. Las organizaciones funcionales y otros tipos de estructuras organizacionales para administradores tributarios son discutidas en el Capítulo 4.

- Las diversas leyes fiscales se han modificado para incluir algunos derechos de los contribuyentes, tales como el derecho de apelar tasaciones propuestas, pero hay poca claridad sobre los mecanismos y niveles judiciales involucrados, y la coordinación con el poder judicial es deficiente.
- No hay segmentación ni control obligatorio de grandes contribuyentes. Sin embargo, hay un reconocimiento general del Director y la gerencia de la necesidad de hacer las dos cosas.
- No hay tratados tributarios internacionales y de intercambio de información con otros países.
- Las pocas disposiciones de ejecución y cumplimiento de las distintas leyes siguen siendo vagas, y entran en conflicto con las leyes de otros niveles de gobierno. La aplicación es poco frecuente, y el incumplimiento sigue siendo generalizado.
- Ninguna de las leyes aún prevé posible encarcelamiento por fraude/evasión tributaria.
- Todavía no existen disposiciones legales en las leyes específicas para el uso de los bancos para la recepción de declaraciones y pagos. Todos los pagos se realizan en las oficinas de los cajeros de la administración de impuestos, con largas colas de la norma en las fechas de vencimiento de pago.
- Las disposiciones para la declaración electrónica y la firma electrónica aún no existen en ninguna de las leyes fiscales, pero hay algunos proyectos iniciados a nivel local para la presentación electrónica.
- El Ministro de Hacienda y/o de otros funcionarios siguen teniendo el poder discrecional de las leyes fiscales para otorgar exenciones de impuestos o negociar acuerdos fiscales con las personas jurídicas y físicas.

Marco Legal: Nivel de Madurez 3

Palabra clave: "Codificación"

- Un código tributario o un código de procedimientos tributarios para disposiciones administrativas, aplicables a todas las leyes tributarias, se han promulgado recientemente.
- Ahora existe un alto grado de coherencia en las disposiciones administrativas en relación a las violaciones de la ley, pero lo que varía es la interpretación y aplicación por el personal de la administración tributaria.
- El principio de autodeterminación está establecido en la ley, pero parte del personal de cumplimiento todavía actúan como si la recaudación por la administración tributaria es el mejor método para hacer frente a los contribuyentes.
- La administración tributaria prepara periódicamente y emite regulaciones que interpretan las leyes tributarias, pero en muchos casos lo hacen cada año, la oportunidad y la calidad de las regulaciones son pobres.
- El código tributario/código de disposiciones tributarias crea oficialmente una administración tributaria, y por lo general requiere de una estructura funcional, con oficinas centrales, regionales (si es necesario), y las oficinas locales. El Director, en acuerdo con el Ministerio de Hacienda, tiene facultades para decidir sobre la estructura organizativa exacta y los cambios futuros.

- El código tributario o código de procedimiento tributario cita responsabilidades específicas de la administración tributaria y los derechos de los contribuyentes. Sin embargo, hay muchos casos probados donde los derechos de los contribuyentes han sido violados por funcionarios de la administración tributaria.
- La segmentación y el control de los grandes contribuyentes están autorizados por la ley.
- Se han negociado algunos acuerdos tributarios y el intercambio de información autorizadas por el código tributario/código de disposiciones tributarias, pero algunos de los acuerdos necesarios todavía están pendientes.
- Hay algunas disposiciones de ejecución y cumplimiento de la ley, con un cierto grado de claridad sobre su posición con respecto a las leyes de otros niveles de gobierno. Hay algunos esfuerzos de cumplimiento legal en curso, tales como el embargo de fondos de los contribuyentes en sus depósitos en los bancos comerciales. Sin embargo, la incautación y venta de inmuebles por falta de pago de los impuestos rara vez se llevan a cabo debido a conflictos con la ley común u otras leyes.
- Todavía no hay disposiciones que exijan a los bancos u otras terceras partes el proporcionar regularmente información sobre los pagos de los contribuyentes a la administración tributaria para hacerlos coincidir con su archivo maestro.
- El código tributario/código de disposiciones tributarias prevén multas, sanciones y/o posible encarcelamiento por fraude/evasión de impuestos. Sin embargo, la administración tributaria utiliza estas disposiciones, principalmente para aumentar los ingresos en lugar de fomentar el cumplimiento voluntario mediante el establecimiento de ejemplos sobre las consecuencias de su incumplimiento.
- Actualmente existen disposiciones legales en las leyes fiscales que conceden al Ministerio y al Director la opción de utilizar los bancos para la recepción de declaraciones y pagos. Sin embargo, el Ministerio y Director optan por no ejercer esta opción y continuar con su función de cajero.
- Las disposiciones para la tributación electrónica y la firma electrónica existen ahora, y hay un buen grado de tributación electrónica, incluida la de los grandes contribuyentes, cuya presentación electrónica sigue siendo opcional en la ley.
- Ahora existe una disposición legal que permite exenciones sólo por una ley de aplicación general. Por lo tanto, el Ministro de Hacienda y/o otros funcionarios no tienen poder discrecional en la legislación tributaria para conceder exenciones de impuestos o negociar acuerdos fiscales con las personas jurídicas y físicas.

Marco Legal: Nivel de Madurez 4

Palabra clave: "Modelo de Ley Tributaria"

- Un exhaustivo código tributario está establecido.
- Existe casi un 100 por ciento de consistencia en las disposiciones a las violaciones de la ley en cualquier tipo de impuesto, y la aplicación de estas disposiciones por la administración tributaria es muy precisa y consistente.

- La autodeterminación es el principio establecido de la tributación en la ley, y el grado de cumplimiento voluntario determinado por los estudios de cumplimiento fiables es siempre por encima del 85 por ciento cada año.
- Reglamentos que interpretan las leyes fiscales se preparan y son emitidas regularmente, incluyendo las resoluciones anticipadas solicitadas por los contribuyentes, así como su oportunidad y calidad son excelentes.
- El código tributario oficialmente crea la administración tributaria con una estructura funcional, y da autoridad al Director de la administración tributaria, en acuerdo con el Ministerio de Hacienda, para hacer cambios en el futuro, según sea necesario. Estos, de hecho, se realizan periódicamente, con muy buenos resultados.
- Todos los derechos de los contribuyentes y las responsabilidades de la administración tributaria, antes citada, se incorporan en el código tributario y se realizan periódicamente por ambas partes.
- Se ha establecido una Oficina de Grandes Contribuyentes (OGC) para el control de los grandes contribuyentes, encargado en el código tributario, y tanto la administración tributaria como los contribuyentes están satisfechos con las operaciones de la OGC.
- Los tratados tributarios requeridos, y los acuerdos de intercambio de información autorizados por el código tributario, han sido negociados y se actualizan periódicamente.
- La mayoría, si no todas, las disposiciones de aplicación y cumplimiento críticos para las operaciones exitosas de la administración tributaria son parte del código tributario y son plenamente aplicadas por la administración tributaria.
- Las disposiciones del código tributario requieren que los bancos, u otras terceras partes, proporcionen regularmente información a la administración tributaria sobre los pagos a los contribuyentes, para la verificación con el archivo maestro, y la administración tributaria goza de un programa de verificación/ejecución muy exitosa.
- Se aplican con vigor las disposiciones sobre sanciones del código tributario, incluido el posible encarcelamiento por fraude/evasión tributaria, y las condenas y sentencias de prisión son ampliamente publicadas.
- Bajo las disposiciones del código tributario, los bancos manejan el 10-15 por ciento de las solicitudes de declaraciones de impuestos y el 45 a 60 por ciento de los pagos de impuestos de la administración tributaria, en virtud de contratos negociados por el Ministerio y el Director.
- Las disposiciones para la tributación electrónica y la firma electrónica en el código tributario han ayudado a la administración tributaria lograr un 60-70 por ciento de tasa de tributación electrónica de los contribuyentes en general, y una tasa de 100 por ciento para los grandes contribuyentes, según lo requerido por la ley.
- Una disposición legal que permite excepciones sólo por una ley de aplicación general, ha sido parte del código tributario durante varios años.

3.4. América Latina y el Caribe

Con respecto a muchos aspectos del marco jurídico general para la administración tributaria, varios países de América Latina – Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, por ejemplo – tienen

administraciones tributarias sofisticadas. En general, los países de LAC se encuentran en el tercer nivel de madurez detallado arriba. En una serie de características muy importantes de sus marcos jurídicos, sin embargo, casi todos los países de la región están en el segundo nivel de madurez. Los ejemplos de las características jurídicas de los países de LAC en el segundo nivel de madurez son:

- Casi todos los países de América Latina tienen y están obligados a seguir un código tributario como única respecto a la administración tributaria²⁰, pero algunos países del Caribe todavía tienen su marco legal en materia de tributación dispersa a través de una serie de leyes fiscales, cada uno con su propio conjunto de disposiciones relativas a la administración tributaria, junto con la habitual variedad de reglamentos, instrucciones ejecutivas, y las decisiones ad hoc emitidas desde una gran variedad de fuentes. Con algunas excepciones Chile, Colombia y México, hay una ausencia general de implementar reglamentos;
- Algunos principios de la tributación, varios derechos de los contribuyentes, y varias responsabilidades de la administración tributaria, todavía no son parte del código tributario o de las leyes fiscales, o son vagas y muy dispersas;
- Las disposiciones sustanciales para mejorar el cumplimiento, que debieran garantizarse en las leyes a la administración tributaria, son insuficientes. Por ejemplo, por lo general hay requisitos legales en los códigos tributarios o leyes fiscales de los países de LAC para las instituciones financieras y otros pagadores para proporcionar, de forma rutinaria y periódica, información sobre los pagos a los contribuyentes, con el fin de que coincida con la información con los archivos de las administraciones tributarias.²¹ Por ejemplo:
 - Se requiere autorización judicial para que las administraciones tributarias accedan a la información financiera de los bancos en ocho países de América Latina;
 - La información bancaria puede ser solicitada de forma individual sólo en casos relacionados con investigaciones en siete países, y
 - Sólo en tres países – Colombia, Chile y Perú – se puede acceder a la información bancaria cuando no está relacionada con casos de investigación;
- Por otra parte, las leyes de secreto bancario, que obstaculizan aún más el cumplimiento de las leyes tributarias, se han generalizado en toda la región;
- Dado que la legislación tributaria de muchos países no provee la autorización a los Ministerios de Hacienda y a las administraciones tributarias entrar en acuerdos, con bancos u otras instituciones financieras, para recibir el pago de impuestos y declaraciones de impuestos en nombre de la administración tributaria, muchos continúan operando con funciones de cajero anticuadas, que no sólo son ineficientes y propensas al riesgo, sino que también son fuentes de insatisfacción y frustración para los contribuyentes y sus representantes legales, en especial debido a las largas colas y las demoras innecesarias, simplemente para presentar declaraciones de impuestos, hacer pagos de impuestos, y en general cumplir con las obligaciones tributarias;
- Hay limitación en la autoridad para obligar a declarar o citar personas y documentos, y para realizar investigaciones penales por fraude fiscal y evasión (este último, en ocasiones, reside en

²⁰ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y otros (2012), p. 31.

²¹ Ídem., p.33.

otros organismos). Las sanciones impuestas en la ley para la evasión/fraude tributaria consisten principalmente en multas monetarias;

- El embargo, incautación y venta de bienes muebles e inmuebles está muy limitado por la legislación fiscal de la mayoría de los países de la LAC, y las disposiciones están a menudo en conflicto con otras leyes nacionales del país. Por ejemplo, en Latinoamérica²² las administraciones tributarias de Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Paraguay no tienen autoridad para hacer cumplir la recaudación de impuestos en mora; es necesaria la revisión judicial antes de la ejecución, en Argentina Nicaragua y Paraguay; y las administraciones tributarias de Chile y El Salvador no tienen autoridad legal alguna para cobrar los impuestos en mora;
- En general, en toda la región de LAC, el uso de sanciones para disuadir el incumplimiento es débil. Por ejemplo, las sanciones son bajas en número y no se aplican rigurosamente, lo que "hace que la aplicación de esta herramienta sea un instrumento ineficaz como disuasivo del incumplimiento";²³
- En la mayoría de los países de LAC, no existe ninguna autoridad que administrativamente reporte cuentas de impuestos atrasados como incobrables, incluso en los casos de quiebra "sin activos", los casos de muerte sin activos, etc. En conjunto con la debilidad de la ejecución de disposiciones, la falta de autoridad para la condonación de deudas, resulta en que el saldo moroso sumamente elevado, de los cuales muchos son viejos e incobrables. Por ejemplo, el porcentaje de morosidad tributaria, en inventario o stock por más de 5 años en los países latinoamericanos es bastante alto, que va hasta un 86 por ciento (Perú), con un promedio de 42.37 por ciento para los países de América Latina;²⁴
- Casi universalmente, en los códigos tributarios o leyes fiscales de la mayoría de los países de la región, hay una ausencia general de la delegación formal de autoridad a los apropiados bajos niveles, para que las decisiones sobre los casos y asuntos administrativos se realicen rápidamente, en lugar de ser direccionados a niveles superiores de gerenciamiento para la toma de decisiones, y
- En cuanto a la importancia actual de las cuestiones fiscales internacionales, y en concreto a los acuerdos fiscales sobre intercambio de información y acuerdos de doble tributación, el nivel de madurez del marco legal de los países de LAC se mezcla, como se demuestra, en parte, por el número de acuerdos de doble tributación en el diversos países. Por ejemplo, en América Latina, tres países tienen acuerdos de doble tributación en total, cuatro sólo tienen uno cada uno, y otros tres países tienen sólo 10 en total entre ellos.²⁵

De particular interés, en casi todos los países de la región; las sanciones legales por fraude/evasión fiscal son o muy débiles y/o rara vez se aplican con todo el rigor de la ley. En los países desarrollados, cada cierto tiempo, las autoridades persiguen casos de delitos de fraude fiscal, que pueden recibir un alto perfil en los medios de comunicación y sirven para poner de relieve las consecuencias del público en

²² Ídem, p. 8, 15.

²³ Ídem, p. 36.

²⁴ Ídem, p. 52.

²⁵ Gomez Sabaini et al. (2012), p. 56-57.

general por incumplimiento tributario. En el mundo en desarrollo, muchos países han hecho del fraude fiscal un delito hace muy poco. En algunos casos, a pesar de las leyes vigentes, las sanciones rara vez se aplican. En El Salvador, que promulgó en su legislación el fraude fiscal como delito hace unos diez años, por ejemplo, sólo un puñado de casos han sido llevados a los tribunales para la aplicación en los últimos años – ninguno entre 2006 y 2009 y sólo 3 casos en 2010. En general, "el número de condenas por fraude/evasión tributaria en muchos países de América Latina es muy bajo, mientras que no ha habido condenas en absoluto en otros países de la región durante los últimos 5 años".²⁶

Sin embargo, hay avances prometedores. Por ejemplo, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) ha elaborado un modelo de proyecto de código tributario para ayudar a los países miembros que estén interesados en seguir mejorando sus marcos legales vigentes, en particular los que están en el segundo nivel de madurez, descrito anteriormente. También en la región, Jamaica, uno de los pocos países que no tienen un código tributario, redactó un código de procedimiento fiscal en 2011, que está siendo considerada para su posible aprobación. También hay una evolución positiva en lo que respecta a la colaboración con los bancos comerciales para ayudar a las administraciones tributarias con la recepción y el procesamiento preliminar de declaraciones y pagos de impuestos. Guatemala y El Salvador, entre otros países, han negociado contratos con los bancos comerciales y el software desarrollado para el procesamiento de pagos que ofrecen a los bancos es gratuito. Bajo este acuerdo, los bancos comerciales reciben y procesan las declaraciones de impuestos, junto con los pagos, y proporcionan a los contribuyentes con recibos para las declaraciones de impuestos y los pagos recibidos.²⁷

Por otra parte, los países de LAC han liderado el camino en lo que respecta al desarrollo de la legislación para el establecimiento de SARAs. La más antigua SARA se estableció en el Perú en 1988,²⁸ y, a partir de 2010, Argentina, Barbados, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Guyana, México, Perú y Trinidad y Tobago tuvieron Autoridades Fiscales.²⁹

3.5. Puntos de Referencia Clave y Directrices

Los estándares de referencia clave para el marco jurídico de las administraciones tributarias son muy similares a los del cuarto grado de madurez se describe en la Sección 3.3:

- Un código tributario integral ha sido promulgado y hay un 100 por ciento de consistencia en las disposiciones de la ley de violaciones de cualquier tipo de impuesto, y la aplicación de estas disposiciones por la administración tributaria es muy precisa y consistente. Si un código tributario no ha sido promulgado, un código de procedimientos fiscales que consolida todas las disposiciones administrativas de las diversas leyes tributarias se ha aprobado;

²⁶ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y otros (2012), p. 38-41, 73.

²⁷ Gallagher y otros. (2009), p. 69.

²⁸ Kidd y otros. (2006), p. 11.

²⁹ USAID - Base de Datos de la Recaudación de Impuestos (<http://egateg.usaid.gov/collecting-taxes>).

- La autodeterminación es el principio establecido de la ley tributaria, y el grado de cumplimiento voluntario determinado por estudios de cumplimiento confiables es siempre por encima del 85 por ciento cada año;
- Las regulaciones que interpretan las leyes fiscales se preparan y emiten regularmente, incluyendo las resoluciones anticipadas solicitadas por los contribuyentes, así como su oportunidad y la calidad son excelentes;
- El código tributario crea oficialmente la administración tributaria con una estructura funcional, y da autoridad al Director, con el consentimiento del Ministerio de Hacienda, para hacer cambios en el futuro, según sea necesario;
- Todos los derechos de los contribuyentes y las responsabilidades de la administración tributaria citados en el apartado 3.1.2. se incorporan en el código tributario;
- La mayoría, si no el total, de las disposiciones críticas de ejecución y cumplimiento para el éxito de las operaciones de la administración tributaria citada en el punto 3.1 están autorizados en el código tributario o el código de procedimientos tributarios;
- Las disposiciones del código tributario requieren que los bancos u otras terceras partes proporcionen regularmente información sobre los pagos de los contribuyentes a la administración tributaria para la combinación con el archivo maestro, y la administración tributaria goza de un programa exitoso de verificación/ejecución;
- El código tributario incluye disposiciones para sanciones, incluida el posible encarcelamiento por fraude/evasión de impuestos y autoriza la publicación de condenas;
- Bajo las disposiciones del código tributario, los bancos comerciales están autorizados para manejar las presentaciones de declaraciones y pagos de impuestos para la administración tributaria, en virtud de los contratos negociados por el Ministerio y el Director;
- El código tributario/código de procedimientos tributarios, autoriza la tributación electrónica y la firma electrónica, y exige al 100 por ciento de los grandes contribuyentes a presentar sus declaraciones por vía electrónica;
- Una disposición legal que sólo permite excepciones por una ley de aplicación general que se incluye en el código tributario/código de procedimientos tributarios, y
- Los tratados fiscales requeridos para el intercambio de información, autorizadas por el código tributario, están siendo negociados y se actualizan, según sea necesario.

REFERENCIAS:

Auditor General of Canada (2007), "A Status Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons", <http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/20070207ce.pdf>.

Banco Mundial (2005), "Autonomy and Revenue Boards".

Canada Revenue Agency (2013), "Minister Shea highlights the Harper Government's efforts at cracking down on international tax evasion and aggressive international tax avoidance", <http://www.cra-arc.gc.ca/nwsrm/rlss/2013/m04/nr130415-eng.html>.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Oficina Regional de Asistencia Técnica FMI, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR), y el Banco Interamericano de Desarrollo (2012), "Estado de La Administración Tributaria en América Latina: 2006 – 2010".

Downe, Percy (2012), "Senator Writes Prime Minister Harper to Appoint Senior Public Servant to Lead Revenue Agency", http://sen.parl.gc.ca/pdowne/english/Communications/News_Releases/Senator_Writes_Prime_Minister_Harper_to_Appoint_Senior_Public_Servant_Nov52012.htm.

Gallagher, Mark (2004), "Assessing Tax Systems Using a Benchmarking Methodology", USAID.

Gallagher, Mark y Arturo Jacobs (2001), "Aplicación de Mejores Prácticas al Desempeño de la Administración Tributaria de Guatemala, Un Estudio de Benchmarking", USAID / Guatemala.

Gallagher, Mark y Arturo Jacobs (2009), "Lowering Taxpayer Compliance Costs", Developing Alternatives – Grounds for Growth – Enhancing the Competitiveness Impacts of Business Environment Reform, volumen 13, edición 1, Verano 2009.

Gómez Sabaini, Juan Carlos and Juan Pablo Jiménez (2012), "Tax Structure and Tax Evasion in Latin America", Economic Development Division of the Economic Commission for Latin American and the Caribbean (ECLAC), http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/45935/SERIE_MD_118.pdf.

Hook, Joe D. (2011), Jamaica Tax Procedures Act Commentary, USAID PRIDE Jamaica.

Hussey, Ward y Donald Lubick (1996), *Basic World Tax Code and Commentary*, Programa Internacional de Impuestos de la Universidad de Harvard.

International Finance Corporation (n.d.), "Nepal Tax Compliance Cost Survey Report – 2012", World Bank Group.

Kidd, Maureen y William Crandall (2006), "Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating Their Success", Documento de Trabajo del FMI.

Mann, Arthur (2004), "Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries – a Practical Guide", USAID.