



Foro Fiscal

Iberoamericano

Sumario

Entrevista	2
Tema Central: Recuperación de la Deuda Tributaria	6
Nuestras Administraciones	8
Crónicas y Noticias	28
Actividades Formativas	35
Nuestra Red	40
Jurisprudencia Fiscal	47
Bibliografía	51
Columna Libre	53
Contraportada	65

Páginas amigas

www.agenciatributaria.es
www.ceddnet.org
www.ciat.org
www.eurosocialfiscal.org
www.ief.es
www.uned.es

Comité de redacción

Editores de sección

FLORA MARÍA CASTILLO CONTRERAS
Tema central

ALÁN PEÑARANDA, MIGUEL ÁNGEL JÁTIVA,
y MAURICIO GARCÍA CRUZ
Nuestras Administraciones

JHONNY ABRAHAM RAMÍREZ DE LOS SANTOS
Crónicas y Noticias

PABLO PORPORATTO
Actividades Formativas

CAROL MARTINOLI
Jurisprudencia Fiscal

MANUEL GUTIÉRREZ LOUSA
Bibliografía

FERNANDO DÍAZ YUBERO
Columna Libre

Colaboran en esta edición

JOSÉ BARROSO, CAROL MARTINOLI,
MARA MONTEIRO y PABLO PORPORATTO

Coordinación Comité

MARÍA MARCELA MUÑOZ FOGLIA

Coordinadores generales

FABIÁN CHEBEL
BÁRBARA SILVAR FORMOSO

Contactar

raam@ief.meh.es

Número 6 - junio 2008

Editorial

EN esta sexta edición de nuestro *Boletín*, el tema central gira en torno a “la recuperación de la deuda impositiva”, considerando como tal la que se deriva del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, como de las determinaciones derivadas de actividades de revisión y auditorías practicadas por las respectivas administraciones. Este tema cobra gran importancia ya que en muchas ocasiones no se logra que los recursos ingresen oportunamente a las arcas fiscales, lo que acarrea problemas tanto desde la perspectiva de la falta de ingresos, como en la sensación de riesgo y falta de satisfacción por parte de los contribuyentes que cumplen oportunamente con sus obligaciones. La experiencia nos permite afirmar que la labor de cobranza, no siempre es lo suficientemente efectiva, que su manejo se complica en ocasiones, por los montos involucrados como por su litigiosidad y tiempos de demora en las mismas. Lo anterior ha implicado que muchas administraciones vean en el tema un gran desafío, adoptando como medidas para contrarrestar tales efectos, la “autodeclaración de los tributos” y la adopción de medidas que sólo permitan “la declaración y pago simultáneo de los impuestos”, como ocurre en el caso Chileno, incentivando en general, el cumplimiento voluntario de parte de los contribuyentes.

En “Entrevista” contaremos en esta ocasión con la colaboración de Luis Pedrocche y Rojo, Director de la Agencia Estatal

de Administración Tributaria española (AEAT), que nos comenta su visión sobre los sistemas de planificación para el logro de objetivos en la lucha contra el fraude, así como las medidas preventivas establecidas por la AEAT para frenar el fraude en los procesos de cobranza.

Como es habitual incluiremos artículos que abordan las preocupaciones contingentes, como la “propuesta de reforma tributaria” presentada en el curso del presente año en el Congreso Nacional de Brasil, estructurada en base a los problemas tributarios detectados, tratando de crear las condiciones para consolidar los avances económicos y sociales experimentados por Brasil, en los últimos años.

Además conoceremos la experiencia de la unidad de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP), encargada de la fiscalización de los “Grandes Contribuyentes Nacionales” (GCN) y su exitosa gestión en el control de la “actividad financiera”.

Asimismo encontrarán las habituales secciones como “Crónicas y Noticias”, “Jurisprudencia Fiscal”, un resumen de las principales “Actividades Formativas” que involucran a los miembros de la RED y aspectos que consideramos relevantes compartir con todos los funcionarios de nuestras administraciones.

En la sección “Bibliografía”, se hace referencia a importantes publicaciones sobre el tema central del *Boletín*.

Por M. MARCELA MUÑOZ FOGLIA



LUIS PEDROCHE Y ROJO (*)

ENTREVISTA AL DIRECTOR GENERAL DE LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE ESPAÑA

Uno de los objetivos esenciales de toda Administración Tributaria, con independencia de su configuración y organización interna, es la lucha contra el fraude fiscal, nos interesaría conocer la experiencia de la Agencia Tributaria en aspectos que afectan a la lucha contra el fraude. Sabemos que, en los últimos años, la Agencia Tributaria ha acometido procesos de planificación para la prevención y corrección del fraude fiscal que han revestido diversas formas; desde planes operativos anuales a proyectos integrales que abarcan diversos ejercicios e incluso diversos ámbitos (laboral, contable, registral, judicial, etc.). ¿Cuál es en función de su experiencia la forma más efectiva de afrontar estos procesos?

La prevención y corrección del fraude fiscal es un objetivo estratégico central para las Administraciones Tributarias, tanto por razones éticas, pues la eficacia en el control tributario está íntimamente ligada con la efectiva aplicación del principio de justicia tributaria, como económicas, ya que el fraude fiscal compromete la suficiencia de los recursos públicos, la estabilidad presupuestaria e incluso, el adecuado funcionamiento del sistema económico.

En febrero de 2005, se aprobó el Plan de Prevención del Fraude Fiscal con el objetivo de convertir la prevención del fraude fiscal en una prioridad básica en el ámbito fis-

cal. El Plan se centró fundamentalmente en el ámbito de actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, encargada de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y aduanero, si bien implicaba la colaboración y coordinación con el resto de la Administración Pública y con algunas instituciones y organizaciones privadas.

La formulación del Plan respondía a la percepción de que durante un largo período se había hecho un notable esfuerzo en la mejora y modernización de los instrumentos de ayuda y asistencia al contribuyente, pero faltaba una revisión sistemática y en profundidad de los procedimientos e instrumentos de control y una adaptación de los mismos a las nuevas realidades económicas y sociales. Era esta una percepción en la que coincidían tanto los expertos de la administración y del sector privado como los ciudadanos en general.

Partiendo de esta situación, la Agencia Tributaria comenzó a mediados de 2004 los trabajos de elaboración del Plan de prevención. Se inició un amplio debate en el seno de la administración en el que se identificaron los puntos débiles y cuestiones estratégicas, organizativas o de coordinación, susceptibles de mejorar el modelo de control, y a partir de este diagnóstico inicial, se hizo una desagregación en más de 60 tipos de posibles medidas o áreas susceptibles de mejora.

El Comité Permanente de Dirección de la Agencia Tributaria, para cada una de las medidas, propuso un

(*) Nacido en Madrid en 1953, es Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Perteneció a los Cuerpos Superiores de Inspectores de Hacienda del Estado y de Interventores y Auditores del Estado.

Ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, donde ha sido Subdirector General de Recaudación, Director del Departamento de Recaudación y Director Económico-Financiero. Hasta la fecha de su nombramiento como Director General de la AEAT ocupó el puesto de Auditor Nacional Jefe de División en la Oficina Nacional de Auditoría.



experto responsable de su estudio, que elaboró un informe con un diagnóstico de situación y propuestas de mejora así como un calendario para el desarrollo de las medidas y la designación de los Departamentos o Servicios responsables de su aplicación.

Con las propuestas de los expertos se formuló un primer borrador y se pidió la opinión a la sociedad: Colegios profesionales, organizaciones sindicales y empresariales, Comunidades autónomas y los ciudadanos en general. El borrador del Plan estuvo en período de información pública durante cinco semanas y se recibieron más de 500 sugerencias y propuestas de mejora de particulares y 22 informes de asociaciones profesionales, sindicatos y colegios profesionales.

Una vez incorporadas las propuestas recibidas, el Consejo de Ministros conoció y dio el visto bueno al Plan de Prevención del Fraude Fiscal en febrero de 2005. Dicho Plan ha sido desde entonces el documento estratégico básico para la Agencia Tributaria, en el que se ha basado su actuación en los últimos años.

En conclusión, en la experiencia de la Agencia Tributaria la forma de afrontar este tipo de procesos es implicando a un número considerable de personas de la organización que puedan aportar su importante conocimiento y experiencia, así como involucrando a la propia sociedad dado que todos los ciudadanos deberían percibir que el fraude fiscal es un fenómeno que les afecta muy directamente.

En el plan actual se habrá partido de la estimación de los tipos de fraude fiscal más preocupantes. Nos podría comentar las principales áreas de riesgo detectadas.

Las principales áreas de riesgo detectadas en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal fueron:

- Las tramas organizadas de fraude al Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales en las operaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea.
- El fraude en el sector inmobiliario.
- El fraude en el comercio exterior, incluyendo la falsificación de marcas.
- La ingeniería fiscal y el fraude en el ámbito internacional, en particular las operaciones con paraísos fiscales y territorios de baja tributación.
- Determinados problemas detectados en el ámbito de las actividades profesionales y de las peque-

ñas y medianas empresas, en particular la utilización de los regímenes objetivos de tributación de forma abusiva.

- El fraude en la fase recaudatoria.

Dentro de las actuaciones o estrategias previstas para evitar estos tipos de fraude ¿se ha previsto el desarrollo de alianzas y colaboraciones externas para promover la colaboración social en la aplicación de los tributos y la prevención del fraude fiscal?

El Plan de Prevención del Fraude Fiscal puso en marcha una estrategia de colaboración con el sector privado para la detección y represión de los comportamientos defraudatorios que generan competencia desleal en determinados sectores de la economía española. La ejecución de esta medida ha dado lugar a la firma de Acuerdos de Entendimiento con las asociaciones representativas de, entre otros, los siguientes sectores: *software* informático (BSA), telefonía móvil (AETIC y ASIMELEC), automóviles (concesionarios, vendedores, fabricantes, importadores e ITV), defensa de marca (ANDEMA), centros de negocio (ACN), alquiler náutico (FENAN), Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), bebidas espirituosas (FEBE).

Asimismo, el Plan ha supuesto la mejora de la colaboración con otros organismos con competencia en la

“...principales áreas de riesgo detectadas en el Plan de Prevención del Fraude Fiscal...:

IVA e Impuestos Especiales...; sector inmobiliario...; comercio exterior...; ingeniería fiscal, en particular operaciones en paraísos fiscales...; actividades profesionales y pequeñas y medianas empresas...; fase recaudatoria...”

detección de comportamientos delictivos en el ámbito económico con la firma el 5 de julio de 2006 de un Convenio de colaboración para el intercambio de información entre la Agencia Tributaria y el Servicio Ejecutivo para la Prevención del Blanqueo de Capitales (SEPBLAC) del Banco de España.

El Plan también ha potenciado la suscripción de convenios de colaboración para el intercambio de información con múltiples instituciones: Consejo General del Notariado, Comunidades Autónomas, Tesorería General de la Seguridad Social, Direcciones Generales de Aviación Civil y Marina Mercante, etc.



Dado que este Boletín tiene como tema central la recuperación de la deuda tributaria nos gustaría conocer las medidas previstas en relación con el fraude en los procesos de cobranza.

Dentro de las medidas relativas a los fraudes de especial gravedad en el área de cobranza destacan:

Actuaciones preventivas que, mediante una adecuada coordinación con las áreas liquidadoras y el análisis de riesgo de los deudores, permitan anticipar actuaciones y adoptar medidas cautelares.

En los casos de ocultación o transmisión de bienes del obligado al pago, exigencia de *responsabilidad solidaria* prevista en el artículo 42.2 de la Ley General Tributaria que permite asegurar el cobro de manera inmediata con los propios bienes transmitidos, previa adopción sobre los mismos de la correspondiente medida cautelar.

Derivación de responsabilidad a los administradores de hecho de las sociedades. Para ello, es necesario obtener

“...las medidas previstas en relación con el fraude...: responsabilidad solidaria...; derivación de la responsabilidad a los administrados de las sociedades...; “levantamiento del velo...; utilización de la información obtenida de los certificados...; responsabilidad de las personas que contraten o subcontraten...; programa conjunto con las áreas de inspección y gestión...; detección de nuevas sociedades...; posibilidad de instar el concurso por la Hacienda Pública...”

las pruebas sobre quienes son los verdaderos administradores de la sociedad, mediante una mejor coordinación con las áreas liquidadoras así como una mayor actividad investigadora por parte de los propios órganos de recaudación.

En los casos de utilización de entramados de sociedades, introducción de un supuesto de derivación de responsabilidad, que permita la aplicación del “levantamiento del velo” en la vía administrativa.

Utilización de la información obtenida de los *certificados previstos* en el artículo 43.1 f) de la Ley General Tributaria para realizar embargos de créditos, adoptar medidas cautelares en relación con los créditos pendientes de pago y analizar posibles sucesiones en la actividad.

Aplicación del nuevo supuesto de responsabilidad subsidiaria previsto en el artículo 43.1 f) de la Ley General Tributaria que establece la *responsabilidad de las perso-*

nas que contraten o subcontraten la ejecución de obras o prestación de servicios respecto de determinadas obligaciones de los contratistas o subcontratistas.

Realización de un *programa conjunto con las áreas de inspección y gestión* para obtener información sobre nidos de sociedades, para detectar sociedades en las que participen o hayan sido adquiridas por deudores para colocar su patrimonio fuera del alcance de los órganos de recaudación.

Detección de nuevas sociedades constituidas por personas que no han pagado sus deudas en otras sociedades, con objeto de realizar una actuación integral e inmediata sobre las mismas.

En los casos en que el procedimiento de recaudación habitual resulte insuficiente y se esté produciendo un incremento sistemático de la deuda pendiente, se plantea la posibilidad de *instar el concurso por la Hacienda Pública*, de acuerdo con la nueva Ley Concursal.

¿Qué tipo de actuaciones o medidas de seguimiento han sido más efectivas en el caso español, para optimizar la recuperación de la deuda pendiente y para controlar su dimensión y efectos?

Las líneas estratégicas en las que se está incidiendo de forma prioritaria en el área de recaudación son:

1. *Reforzar la lucha contra determinados fraudes de especial relevancia y gravedad* que tratan de evitar el pago efectivo de las deudas, mediante técnicas que progresivamente adoptan formas más complejas. Se está potenciando la propuesta de acciones civiles y penales ya que son el medio eficaz en la lucha contra el fraude complejo y sofisticado en la fase recaudatoria. Con las acciones penales se pretende luchar contra el delito de alzamiento de bienes consistente en la disposición patrimonial que realizan los deudores con el fin de hacer ineficaz el embargo de sus bienes. Con las acciones civiles se persigue anular los actos realizados en perjuicio de la Hacienda Pública que se interponen a la acción administrativa y que son por tanto rescindibles según las normas de derecho común. Asimismo, se está impulsado la realización de actuaciones que requieran una especial investigación patrimonial de forma individualizada sobre los bienes o derechos de los deudores de los que no se posea información en las bases de datos corporativos. Por último, se están potenciando las derivaciones de responsabilidad y la adopción de medidas cautelares.



2. *Anticipar las actuaciones del área de recaudación* mediante medidas de coordinación con las áreas liquidadoras. Con esta anticipación se pretende detectar los expedientes que nacen, ya en fase de liquidación, con una previsión de riesgo recaudatorio elevado para hacer incidir en ellos todos los mecanismos que el ordenamiento atribuye a la Hacienda Pública para el aseguramiento de los créditos tributarios, básicamente declaraciones de responsabilidad y adopción de medidas cautelares. Estas actuaciones de coordinación constituyen una importante vía para incrementar la eficiencia en la recuperación de la deuda liquidada.

Partiendo de que es muy importante establecer mecanismos para implicar a todo el personal en la consecución de los objetivos. ¿Cómo debe ser un sistema de incentivos para generar el compromiso de los funcionarios en la ejecución de estos planes?

En nuestra experiencia, un sistema de incentivos económicos debe basarse en los siguientes principios:

1. Vinculación básica y fundamental del incentivo con el trabajo personal individual, valorado en función del cumplimiento de los objetivos previamente fijados y del trabajo desarrollado según determinados parámetros, asimismo, previamente establecidos.
2. El complemento económico ha de ser cuantitativamente incentivador.
3. Publicidad y transparencia en el objetivo asignado, en el incentivo ligado a su cumplimiento y en la valoración del trabajo desarrollado.
4. En la medida de lo posible, deberían establecerse sistemas de incentivación idénticos o similares en todas las áreas, sin perjuicio de las peculiaridades que deben tenerse en cuenta en cada una de ellas.
5. Simplicidad. Cuanto más simple sea el sistema de incentivación, será más entendible y aceptado por la organización.
6. Todos los elementos del sistema de incentivación deben estar temporalmente acotados, de manera que sean adecuadamente conocidos los calendarios de mediciones y pagos.

- **Reforzar la lucha contra fraudes de especial relevancia y gravedad.**
- **Anticipar las actuaciones del área de recaudación.**

A modo de conclusión, considerando su experiencia al frente de la AEAT, ¿qué cuestiones destacaría como mejores prácticas en la lucha contra el fraude?

Desde la experiencia de la Agencia Tributaria en la aplicación del Plan de Prevención del Fraude Fiscal, destacaría cinco mejores prácticas:

- Refuerzo de la investigación en profundidad mediante la creación de unidades especializadas. No basta con explotar la valiosa información contenida en las bases de datos, es preciso investigar para asegurarse de que el control alcanza también a aquellos que utilizan fórmulas sofisticadas como a los que piensan que pueden operar al margen de los sistemas más habituales de detección.
- Aproximación del control a la realización del hecho imponible, para conseguir una mayor proximidad entre el momento de actuación de los órganos de control tributario y el momento en que se producen las actividades o hechos gravados, especialmente en los impuestos indirectos.
- Realización de más actuaciones preventivas: corregir es más difícil y costoso que prevenir, por ello se han realizado actuaciones como el envío de datos fiscales y de los borradores del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El gran reto de la Agencia Tributaria no es descubrir mucho fraude sino que haya menos fraude.
- Refuerzo de la integración interna. Se han reforzado los mecanismos de integración y coordinación entre las diferentes áreas funcionales con el objeto de aumentar la eficacia de la actuación administrativa.
- Atención prioritaria al cobro de las deudas liquidadas. Sin dejar de prestar atención a la detección de incumplimientos y a la liquidación de las deudas detectadas en los procesos de investigación y comprobación, la eficacia de estos como elemento de disuasión del fraude requiere un esfuerzo especial para el cobro de las deudas liquidadas.





La cobranza en América Latina

Las Administraciones Tributarias latinoamericanas, tienen dentro de su misión la recuperación de las sumas adeudadas por los contribuyentes, producto tanto del cumplimiento de las obligaciones formales establecidas en la legislación tributaria como de las determinaciones derivadas de actividades de inspección. Sin embargo a nuestros días, no se ha logrado que dichos recursos entren con la oportunidad requerida, ni por el total determinado, por lo cual se hace indispensable pensar en medidas de fortalecimiento a esta función. Esta falta de recupero de montos adeudados al fisco, genera falta de recursos en primer lugar, y en segundo aunque no menos grave, la pérdida de sensación de riesgo, aunque la peor consecuencia consiste en la sensación de injusticia por parte de los contribuyentes que cumplen. Asimismo es importante tomar en cuenta, que la función de cobro de adeudos fiscales en Latinoamérica, se le ha dejado siempre en segundo término tras la de inspección, en recursos, normatividad y sistemas, función que incluso en varias Administraciones se encuentra fuera de la misma (Chile y Brasil). Por otro lado, es cierto que son muchas las razones por las cuales la cobranza gubernamental en Latinoamérica, no es lo suficientemente efectiva (salvo contadas excepciones), pero hay dos problemas básicos que complican el manejo de la misma, los altos volúmenes de deuda y la excesiva litigiosidad, (este último punto fue exhaustivamente analizado en el boletín pasado), por lo cual hay que innovar en técnicas de recupero, considerando las mejores prácticas de los países varios, y que puedan aplicarse a nuestra realidad y sobre todo, a nuestros recursos, para lograr resultados al menor plazo posible.

Tomando en cuenta de que en los sistemas tributarios modernos se

basan principalmente en la autodeclaración de los tributos, la estrategia central de los organismos recaudadores ha sido facilitar el cumplimiento voluntario, a través de brindarles a los contribuyentes más y mejores servicios, y generar percepción de riesgo para estimular el cumplimiento voluntario. Por lo cual, independientemente que por la propia legislación del país las acciones de cobro se realicen por la entidad recaudadora o no, ya que dependerá del tipo de cobranza legislada, es decir administrativa, judicial o mixta; las dos técnicas principales de recuperación son la cobranza persuasiva y la cobranza coactiva.

Para proceder a la exigibilidad de un adeudo, éste debe de estar firme, es decir, no impugnado y con los tiempos vencidos para interponer controversias y puede estar garantizado o no. Importante mencionar que esta última acción (la de que se encuentre afianzado), debiera ser exigida desde que el crédito se emite, sin perjudicar al gobernado, pudiendo quedarse el mismo con los bienes o valores que garanticen el adeudo, en calidad de depositario. Esta acción es importante, ya que otra trascendente razón del no cobro, se debe a que cuando el crédito por fin es exigible, la persona física o jurídica carece ya de medios de pago.

La parte de la cobranza persuasiva consiste en que la autoridad, a través de métodos relativamente económicos y sin llegar a utilizar la presión coactiva, "convence" al deudor a través de entrevistas, cartas y llamadas, de liquidar sus deudas fiscales. Para tener elementos que coadyuven al objetivo de lograr el cobro, se echa mano de las facilidades de pago establecidas en ley, así como la ventaja de

evitar el largo y tortuoso camino de la ejecución de créditos. Esta fase de cobro, prácticamente se maneja en todos los países de la OCDE, a excepción de España, aunque de alguna manera se brinda al contribuyente que paga antes de que le sea exigido el adeudo, recargos menores para incitar al pago en esta etapa.

En Latinoamérica cabe destacar el caso de Colombia, en donde la Administración Tributaria, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, instrumentó la llamada "gestoría", que consiste en la utilización de las técnicas de negociación y de



mercadeo corporativo externo, con visitas personalizadas a los deudores, a fin de inducirlos al pago de sus obligaciones atrasadas o al acuerdo de facilidades de pago, en los casos de dificultades económicas objetivamente verificables. Como resultado de la aplicación de este nuevo sistema a partir del año 1988, la gestión de cobro se dinamizó y presentó importantes incrementos que llegaron a duplicarse al cabo de pocos años. En este esquema, es muy importante mencionar, que se establecieron a la par de las ya mencionadas técnicas de mercadeo, sistemas de remuneración proporcional a los resultados, lo que genera motivación adicional para alcanzar y superar las metas de cobro.

Un caso para estudiar, resulta el de la AT Japonesa, la *Nacional Tax Agency (NTA)*, la cual tiene establecidas car-

tas invitación que brindan plazo adicional al contribuyente (50 días) para acercarse a aclarar su situación, e inclusive, el requerimiento previo al embargo les brinda otro periodo adicional (10 días) prior al embargo. Adicionalmente brinda facilidades de pago que no deformen la capacidad contributiva y de subsistencia financiera del contribuyente, caso que pudiese aplicarse en Latinoamérica, ya que gran parte de la morosidad se debe a que los contribuyentes quieren pagar, pero no alcanzan a cumplir con las condiciones que impone la ley para las facilidades de pago, lo que implica que éstas no le sean otorgadas y que al mediano plazo; o caigan en impago o se generen los muy nocivos decretos generales de condonación de adeudos (amnistías fiscales) que generan descontento en el contribuyente cumplido y provoca un mayor incumplimiento. Esta fase poco se ha utilizado en Latinoamérica y convendría un estudio por parte de las diferentes AT a efecto de contemplar su implementación por los pocos gastos que genera y el alto endimimiento previsto.

En cuanto a la fase coactiva que básicamente es la misma en todas las administraciones tributarias, no solo de Latinoamérica, consiste en requerir con un título ejecutivo, embargar o cobrar, y en el caso del embargo, llevarlo al remate para lograr el cobro del adeudo. Esta etapa presenta muchos problemas, entre los cuales destaca, como se mencionó anteriormente, la alta litigiosidad en cada fase del procedimiento y en general, la poca información posible de efectuar cruces y que sea certera y oportuna del contribuyente, proveniente de diversas fuentes (bancos, catastros, etc.) con que se cuenta en la mayor parte de los países de América Latina. Esta situación provoca que se deslocalice un fuerte número de contribuyentes deudores y que cuando pueden encontrarse, no tengan capacidad de pago. Cabe

mencionar el caso de Argentina, donde la AFIP, ha logrado un fuerte porcentaje de recupero, gracias, entre otros motivos, a la muy oportuna coordinación con el sistema bancario, con el cual pueden efectuarse embargos inmediatos de cuentas bancarias. Esta buena experiencia confirma lo expuesto con antelación. Otro gran problema es la falta de atención que por mucho tiempo, ha sido característica del área de recupero, en contraste con la de inspección, por lo cual, también se debe considerar que para poder incrementar el cobro en la fase coactiva, es importante tener estrecha relación con el área inspectora, para que desde que se realiza la auditoria, se cuenten con elementos que garanticen posteriormente el cobro, en caso de surgir diferencias. Esta misma falta de atención, ha generado que falten recursos de todo tipo en Latinoamérica en esta área (humanos, tecnológicos, materiales), lo que indica que es urgente el replantear la función del área de cobranza en nuestras Administraciones Tributarias, invertir en recursos y tecnología, si lo que se quiere es cerrar el círculo de cobro de diferencias auto-determinadas o liquidadas, que generen el riesgo suficiente al contribuyente incumplido, para provocar un cambio de conducta en el mismo.

Concluyendo. Hay una pregunta que los países deben hacer a si mismos: ¿Los porcentajes de recuperación de deudas son adecuados? ¿Los resultados presentados son buenos? La respuesta de la gran mayoría será negativa, lo que demuestra que, salvo contadas excepciones, es importante retomar el tema de la cobranza fiscal en América Latina, observar y poner en marcha las mejores prácticas comprobadas en países hermanos, contar con mayor información de diversas fuentes y sobre todo, darle el impulso que por muchos años ha carecido.

Por FLORA MARÍA CASTILLO CONTRERAS



ANÁLISIS COMPARADO DE LA RECUPERACIÓN DE LA DEUDA TRIBUTARIA

Países^(*)

Argentina, Brasil, Ecuador, España, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú

El siguiente cuadro comparativo aborda distintos aspectos de los procesos y normas de la recuperación de la deuda tributaria en España y algunos países de Iberoamérica.

Los parámetros considerados procuran analizar sucintamente aspectos que se derivan de las regulaciones

legales que deben observar las Administraciones Tributarias para lograr la recuperación de la deuda tributaria de manera oportuna.

Por ALAN PEÑARANDA IGLESIAS
apenaran@sunat.gob.pe

Procesos de recuperación de la Deuda Tributaria

Sistema de gestión recaudadora

Argentina.—Modelo mixto.

Brasil.—Modelo judicial.

Ecuador.—Modelo mixto.

España.—Modelo administrativo.

Honduras.—Modelo administrativo (esto lo hacen en conjunto la AT de Honduras y la Procuraduría General de la República).

México.—Modelo administrativo.

Nicaragua.—Modelo judicial aunque existe un procedimiento administrativo para el cobro de la deuda tributaria, el modelo se considera judicial.

Paraguay.—El cobro ejecutivo de los créditos fiscales se hace efectivo por el procedimiento de ejecución de sentencias. La Administración Tributaria promueve la acción ejecutiva por intermedio de la Abogacía del Tesoro.

Perú.—Modelo administrativo, es decir la SUNAT tiene la facultad de recuperar la deuda tributaria a través del procedimiento de cobranza coactiva.

La presentación de la declaración jurada con impuesto calculado por pagar ¿implica el pago inmediato para aceptar la declaración?

Argentina.—No, los contribuyentes pueden presentar su declaración Jurada con saldo a favor del fisco y postergar el pago del impuesto resultante, sin perjuicio de que AFIP adopte medidas para su cobro efectivo.

Brasil.—No, los contribuyentes pueden presentar su declaración con saldo a favor del fisco y postergar el pago de impuestos, sin perjuicio que la AT, o la Administración de Justicia tome las medidas de cobro que les faculte.

Ecuador.—No, los contribuyentes pueden presentar su declaración con saldo a favor del fisco y postergar el pago de impuestos, sin perjuicio que la AT, o la Administración de Justicia tome las medidas de cobro que les faculte.

(*) Agradecemos la colaboración de los miembros de la RAAM de las Administraciones Tributarias incluidas en el presente cuadro comparativo por brindarnos la información relativa a sus respectivas organizaciones, sobre la cual pudimos elaborar el presente trabajo: AMALIA ERAZÚ y DARIO GONZÁLEZ (Argentina), MARA MONTEIRO (Brasil), MIGUEL ÁNGEL JÁTIVA (Ecuador), JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ (España), MAURICIO GARCÍA (México), FLOR MARÍA CASTILLO (Nicaragua), ROSA MARÍA VÁSQUEZ (Paraguay) y ALAN PEÑARANDA IGLESIAS (Perú).



España.—No, los contribuyentes pueden presentar su declaración con saldo a favor del fisco y postergar el pago de impuestos, mediante la obtención de un aplazamiento o fraccionamiento de la deuda.

Honduras.—No, los contribuyentes pueden presentar su declaración con saldo a favor del fisco y postergar el pago de impuestos, sin perjuicio que la AT, o la Administración de Justicia tome las medidas de cobro que les faculte.

México.—Si, es necesario para aceptar la declaración y considerarla presentada con el pago inmediato.

Nicaragua.—No, los contribuyentes pueden presentar su declaración con saldo a favor del fisco y postergar el pago de impuestos, sin perjuicio que la AT, tome las medidas de cobro que les faculte el Código.

Paraguay.—Los contribuyentes pueden presentar las declaraciones con saldo a favor del fisco y efectuar el pago posteriormente. La Declaración del contribuyente constituye elemento suficiente para que la Administración Tributaria emita el certificado de deuda que constituye el título ejecutivo fiscal.

Perú.—No, los contribuyentes pueden presentar la declaración con saldo a favor del fisco y no pagar, pudiendo postergar el pago. Sin embargo la AT puede iniciar el procedimiento de ejecución coactiva mediante la notificación de una resolución de ejecución coactiva.

Sanciones por no presentar la declaración

Argentina.—Si no se presenta la DD. JJ, a su vencimiento, el organismo intima su presentación y luego del sumario administrativo, aplica de corresponder una multa.

En caso de presentación extemporánea, se aplica una multa automática (actualmente sólo a Grandes Contribuyentes).

Brasil.—Recargo por no presentar la declaración.

Recargo por presentación extemporánea.

Ecuador.—Multa por no presentar la declaración.

Recargo por no presentar la declaración.

España.—Si es sin requerimiento previo recargo por presentación extemporánea, del 5, 10 ó 15 por 100, del importe de la autoliquidación dentro de los tres, seis o 12 meses siguientes a la finalización del plazo, sin intereses de demora. 20 por 100 con intereses de demora si han transcurrido más de 12 meses.

Si hay requerimiento previo de la administración, será sanción del 50 al 150 por 100.

Honduras.—Multa por no presentar la declaración.

Recargo por no presentar la declaración.

Recargo por presentación extemporánea.

México.—Multa por no presentación: No presentar las declaraciones, las solicitudes, los avisos o las constancias que exijan las disposiciones fiscales, o no hacerlo a través de los medios electrónicos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o presentarlos a requerimiento de las autoridades fiscales.

Recargo por pago extemporáneo.

Nicaragua.—Multa por no presentar la declaración, sólo si refleja saldos a pagar.

Recargo por no presentar la declaración, sólo si refleja saldos a pagar.

Recargo por presentación extemporánea, sólo si refleja saldos a pagar.

Paraguay.—Multa por no presentar la declaración (multa por contravención de 50,000 guaraníes).

Multa por mora que se calcula sobre el tributo no pagado en fecha, que será de 4 por 100 si el atraso no supera un mes; 8 por 100 si el atraso no supera tres meses; 10 por 100 si el atraso no supera cuatro meses; 12 por 100 si el atraso no supera cinco meses o más.

Perú.—Multa por no presentar la declaración que contenga la determinación de la deuda tributaria dentro de los plazos establecidos. Si se subsana la infracción antes de que surta efecto la notificación de la SUNAT en el que se le indica al infractor que ha incurrido en infracción, el contribuyente tiene una rebaja de hasta el 90 por 100 del monto de la multa.

Tipo de deuda tributaria existente

Argentina.—1. *Autoliquidaciones tributarias:* Deuda declarada y no pagada. Emisión de ordenes de pago.

2. *Liquidaciones practicadas por la AFIP:* Reliquidación de la declaración con saldos anteriores, compensaciones, etc.

3. *Liquidaciones practicadas por la AFIP:* En el curso de una fiscalización.

4. *Infracciones tributarias:* Multas por infracciones a los deberes formales, o materiales cuando se relacionan sobre la confección de la DD. JJ.

5. *Intereses de demora.*



Brasil.—1. *Autoliquidaciones tributarias*: Deuda declarada y no pagada. Emisión de ordenes de pago.

2. *Liquidaciones practicadas por la AT*: Reliquidación de la declaración con saldos anteriores, compensaciones, etc.
3. *Liquidaciones practicadas por la AT*: En su procedimiento de fiscalización.
4. *Infracciones tributarias*: Multas por infracciones cometidas.
5. *Intereses de demora*.
6. *Recargos*.

Ecuador.—1. *Autoliquidaciones tributarias*: La declaración presentada y no pagada no necesita de la emisión de un documento adicional para su cobro.

2. *Liquidaciones practicadas por la AT*: Reliquidación de la declaración con saldos anteriores, compensaciones, etc. Liquidaciones de pago (diferencias).
3. *Liquidaciones practicadas por la AT*: En su procedimiento de fiscalización emisión de Actas de Determinación.
4. *Infracciones tributarias*: Multas por infracciones cometidas. Resoluciones sancionatorias.

España.—1. *Obligación tributaria principal*: La cuota tributaria.

2. *Obligación tributaria de realizar*: Pagos a cuenta.
3. *Obligaciones entre particulares* resultantes del tributo (repercusión, retención o ingreso a cuenta).
4. *Obligaciones tributarias accesorias*: a) Interés de demora. b) Recargos por declaración extemporánea. c) Recargos del período ejecutivo.
5. *Sanciones*.

Honduras.—1. *Autoliquidaciones tributarias*: Deuda declarada y no pagada. Emisión de ordenes de pago.

2. *Liquidaciones practicadas por la AT*: Reliquidación de la declaración con saldos anteriores, compensaciones, etc.
3. *Liquidaciones practicadas por la AT*: En su procedimiento de fiscalización.
4. *Infracciones tributarias*: Multas por infracciones cometidas.
5. *Intereses de demora*.
6. *Recargos*.

México.—1. *Autoliquidaciones tributarias*.

2. *Liquidaciones practicadas por la AT*: En su procedimiento de fiscalización.
3. *Infracciones tributarias*: Multas por infracciones cometida.
4. *Recargos por prórroga*: En autorización del pago en forma diferida o en parcialidades.
5. *Recargos por mora*: Artículo 21 del Código Fiscal de la Federación (detalle en cuadro anterior).

Nicaragua.—1. *Autoliquidaciones tributarias*: Deuda declarada y no pagada. Emisión de ordenes de pago.

2. *Liquidaciones practicadas por la AT*: Reliquidación de la declaración con saldos anteriores, compensaciones, etc.
3. *Liquidaciones practicadas por la AT*: En su procedimiento de fiscalización.
4. *Infracciones tributarias*: Multas por infracciones cometidas.
5. *Recargos por mora*.

Paraguay.—1. *Deuda determinada sobre base cierta*: – Deuda incluida en las Declaraciones Juradas pendientes de pago. – Deudas derivadas de la reliquidación de declaraciones juradas. – Deuda incluida en la contabilidad del contribuyente, no declarada. – Deudas derivadas de información proporcionada por terceros no contenidas en la declaración jurada. – Multas. – Intereses.

2. Deuda determinada sobre base presunta, se aplica cuando el contribuyente no presenta declaraciones juradas o cuando no presentan información requerida por la Administración dentro del proceso de fiscalización.
3. Deuda determinada por la Administración Tributaria sobre base mixta.

Perú.—1. *Autoliquidaciones tributarias*: Deuda declarada y no pagada. Emisión de ordenes de pago.

2. *Liquidaciones practicadas por la SUNAT*: Reliquidación de la declaración con saldos anteriores, compensaciones, o en un proceso de fiscalización.
3. *Infracciones tributarias*: Multas por infracciones a los deberes formales cuando se relacionan sobre la confección de la DD. JJ.
4. *Intereses moratorios*: El monto de tributo no pagado devenga un interés equivalente a la Tasa de Interés Moratoria lo cual no podrá exceder del 10 por 100 por encima de la tasa activa del mercado promedio mensual en moneda nacional que publique la SBS.

Gestión recaudatoria

Argentina.—No existe Cobranza en período voluntario (administrativo) ya que dicho período se limita a intimaciones y/o recordatorios.

Vencido aquel, se inicia con la intimación el período ejecutivo. Incumplida la intimación de pago, se radica el juicio de ejecución fiscal y se adoptan medidas cautelares.



Brasil.—*Cobranza en período voluntario:* Tras la presentación de la DJ, se prevé un plazo de 30 días para que el contribuyente efectúe el pago voluntario, transcurrido el cual se inicia un nuevo periodo de otros treinta días, llamado periodo de cobro amigable o administrativo. Hasta esta fase la Administración Tributaria Federal (RFB) dispone de mecanismos para garantizar el cobro de los créditos tributarios, como: la posibilidad de inscripción de los contribuyentes deudores en el registro de morosos (CADIN), la cual impide al contribuyente de efectuar transacciones con el sector público, el llamado “Listado de Bienes y Derechos del sujeto pasivo” y la Medida Cautelar Fiscal. Si el contribuyente no salda su deuda, se le envía la deuda para su inscripción como deuda activa, adquiriendo así la naturaleza de título extrajudicial con presunción legal de liquidez y certeza, que permite su ejecución.

Cobranza en período ejecutivo: La inscripción en la deuda activa se efectúa por la Procuraduría General de la Hacienda Nacional, órgano de Hacienda formado por abogados de dicha entidad. La autoridad competente para hacer la inscripción verifica si en la deuda constituida no existen errores o irregularidades que puedan comprometer la liquidez y certeza del crédito, y a continuación anota en un libro electrónico los datos de la deuda.

Ecuador.—*Cobranza en período voluntario:* Si. Proceso de cobro persuasivo previo al paso a la cobranza coactiva mediante la utilización de agentes cobradores telefónicos y la implementación de nuevas herramientas tecnológicas: Vía e-mail automático, por el *contact center* de SRI y la utilización de un sistema IVR (sistema automático de transformación de texto a voz para llamadas automáticas).

Cobranza en período ejecutivo: Si. Posterior a la persuasiva se procede con el Juicio Coactivo y sus diferentes instancias, emisión del auto de pago, medidas precautelatorias, embargo y remate.

España.—*Cobranza en período voluntario:* gestión de solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento y compensación deudas.

Cobranza en período ejecutivo: finalizado el plazo voluntario se dicta providencia de apremio y se notifica. Finalizado el plazo en ejecutiva se inician las actuaciones de embargo.

Honduras.—*Cobranza en período voluntario:* Con las autoliquidaciones. Cobranza en período ejecutivo. Gestión administrativa persuasiva (no más de dos intentos).

Cobranza en período ejecutivo: Coactiva. Procuración legal.

Se hace los llamados privados o públicos para su pago en caso de no haber liquidado correctamente un impuesto o por el no pago del mismo.

México.—*No se tiene cobranza en período voluntario:* De manera general el deudor tiene 45 días contados a partir de que surte efectos la notificación de la resolución que determina el crédito, para pagar o garantizar y durante ese periodo la AT no realiza ningún acto de cobro.

Para éste año 2008 se prevé iniciar con el denominado esquema de Cobro Persuasivo, en principio dirigido a deudores con créditos de baja cuantía (pendiente por definir).

Cobranza en período ejecutivo: Si, se inicia al haber transcurrido el plazo de 45 días siguientes a la fecha en que surte efectos la notificación (surte efectos un día después de haberse realizado), el primer acto es el requerimiento de pago, en caso de no demostrar el pago o no pagar en el acto, se procede de inmediato al embargo de bienes suficientes, que al ser rematados cubran el total del adeudo mas sus accesorios; En su caso puede realizarse el embargo de negociaciones, nombrando un depositario interventor con cargo a caja o Interventor Administrador en este ultimo caso con facultades de dueño.

Nicaragua.—*Cobranza en período voluntario:* La etapa administrativa dura 30 días a partir de la fecha del vencimiento de la obligación de declarar. Se realiza ejecutando los siguientes pasos: Contacto telefónico, citas y visitas por parte del analista de cobranza.

Cobranza en período ejecutivo: Si. Para iniciar el procedimiento ejecutivo, el contribuyente debe haber sido requerido y notificado con 15 días de anticipación, en la que se le haya requerido el pago. Las obligaciones tributarias deben constar en un oficio suscrito y autorizado por el titular de la AT. Una vez iniciado el cobro ejecutivo se inician las investigaciones registrales para proceder al embargo de bienes.

El proceso de cobro termina en cualquier momento en que se recupere la totalidad de la deuda tributaria.

Paraguay.—*Cobranza en período voluntario:* Si el contribuyente no cumple con la obligación dentro del plazo establecido son notificadas y luego de vencido el plazo para que el contribuyente presente reclamo o cuando la deuda se encuentre firme luego de dicho proceso, la Administración emite un Certificado de Deuda y lo remite a la Abogacía del tesoro para que por su intermedio se de inicio al juicio ejecutivo.

Cobranza en período ejecutivo: La Abogacía del tesoro solicita al juez competente el inicio de acciones ejecutivas, las mismas que se aplican para el cobro de cualquier deuda de carácter civil. Las deudas remitidas a la Abogacía del Tesoro son canceladas en las correspondientes unidades de recaudación, tanto de la DGGC como de la Dirección de Recaudación. Sin embargo, estas no pueden recibir el pago de dichas obligaciones sin previa autorización de la Abogacía del Tesoro, debido a que los costos de cobranza que son cargados por estos deben ser recuperados en forma prioritaria. Por otra parte, cuando en esta instancia, el contribuyente solicita facilidades de Pago, estas deben ser aprobadas por la Abogacía del tesoro pero otorgadas por las correspondientes áreas de recaudación.



Perú.—*Cobranza en período voluntario:* Si. Proceso de cobro persuasivo previo al paso a la cobranza coactiva mediante la utilización de servicio de telegestión, que es un servicio prestado por una compañía de cobro por teléfono y citaciones de deudores tributarios para inducir al pago voluntario.

Para principales contribuyentes se ejecutan directamente el procedimiento de cobranza coactiva.

Cobranza en período ejecutivo: Si. Posterior a la persuasiva se procede con el procedimiento de cobranza coactivo, la cual empieza con la notificación de la resolución de ejecución coactiva, otorgando un plazo de siete días hábiles, bajo apercibimiento de dictarse medidas cautelares o de iniciarse la ejecución forzada de las mismas, en caso de que estas ya se hubieran dictado.

Procedimiento de recaudación en período voluntario

Argentina.—Emisión de cartas inductivas.

Emisión de cartas de comparecencia (citaciones).

Gestión telefónica.

Se emite el 100 por 100 de saldos deudores (Sistema 2000) empero se retienen los menores a \$ 3.500 para su acumulación Registro de las centrales de riesgo de deuda tributaria.

Brasil.—Emisión de cartas de comparecencia.

Se emite saldos deudores con un límite de saldo por contribuyente.

Ecuador.—Emisión de cartas inductivas.

Emisión de cartas de comparecencia.

Gestión telefónica.

Deuda informada en la web de la AT.

Se emite el 100 por 100 de saldos deudores.

Registro de las centrales de riesgo de deuda tributaria.

España.—Consulta deudas en la web de la Agencia Tributaria mediante firma digital.

Honduras.—Emisión de cartas inductivas (Paralelas y extractos de cuenta).

México.—Acciones consideradas del programa de cobranza persuasiva:

Gestión telefónica.

Invitaciones por medios electrónicos.

Invitaciones vía servicio postal, etc.

Nicaragua.—Emisión de cartas inductivas.

Emisión de cartas de comparecencia.

Gestión telefónica.

Deuda informada en la web de la AT (por impuesto).

Se emite el 100 por 100 de saldos deudores en la AT.

Paraguay.—Emisión y notificación de intimaciones.

Gestión telefónica.

La AT está obligada por ley a publicar a través de su página web la lista de contribuyentes morosos cuando la mora exceda de 90 días.

No se autoriza la impresión de comprobantes de venta a los contribuyentes que tienen deudas exigibles pendientes de pago.

Perú.—Gestión telefónica, prestada por una empresa de servicios de telefonía.

Notificación de cartas inductivas y citaciones por comparecencia para inducir al pago de la deuda tributaria en período voluntario.

Se informa la deuda tributaria en las centrales de riesgo financiero.

Facultades para ejercer las acciones de cobro de deudas exigibles

Argentina.—Aplicación de medidas cautelares dentro del marco del juicio de ejecución fiscal.

Ejecutar garantías otorgadas a la AFIP.

Ordenar las medidas cautelares previas al procedimiento de cobranza coactiva (art. III de la Ley 11.683).

Acordar derivaciones a responsables tributarios

Brasil.—Aplicación de medidas cautelares.

Ecuador.—Aplicación de medidas cautelares.

Dictar disposiciones destinadas a cautelar el pago de la deuda tributaria.

Ejecutar garantías otorgadas a la AT o a la Administración judicial.

Ordenar las medidas cautelares previas al procedimiento de cobranza coactiva.

Acordar derivaciones a los responsables tributarios.



España.—Ejecutar garantías otorgadas a la AT o a la administración judicial.
Acordar medidas cautelares tanto en fase voluntaria como ejecutiva de pago.
Realizar el embargo y enajenación de los bienes del deudor.
Acordar derivaciones a responsables tributarios.

Honduras.—Ejecutar garantías otorgadas a la AT o a la Administración judicial (según el monto se exigen Letras de Cambio para pequeños y medianos contribuyentes y Pagarés para Grandes Contribuyentes, garantías por bienes, etc.).
Ordenar las medidas cautelares previas al procedimiento de cobranza coactiva.

México.—Aplicación de *medidas cautelares*: – El embargo Precautorio, artículo 144 C.F.F. – Aseguramiento de los bienes o negociaciones del contribuyente, artículo 145 C.F.F.
Medidas de apremio: – Solicitar el auxilio de la fuerza pública. – Imponer la multa que corresponda en los términos del C.F.F. – Solicitar a la autoridad competente se proceda por desobediencia a un mandato legítimo de autoridad competente. – Acordar derivaciones a responsables tributarios.

Nicaragua.—Aplicación de medidas cautelares.
Dictar disposiciones destinadas a cautelar el pago de la deuda tributaria (ej.: El juez puede dictar retención migratoria).
Ejecutar garantías otorgadas a la AT o a la Administración judicial.
Ordenar las medidas cautelares previas al procedimiento de cobranza coactiva.

Paraguay.—La Administración no tiene facultades para ejercer ninguna acción destinada a la recuperación de la deuda dentro del proceso ejecutivo.

Perú.—La Administración tiene las siguientes facultades:

- Dictar cualquier disposición destinada a cautelar el pago de la deuda tributaria.
- Ejecutar las garantías otorgadas a favor de la Administración por los deudores tributarios y/o terceros
- Ordenar el remate de los bienes embargados.
- Ordenar las medidas cautelares previas al procedimiento de cobranza.
- Requerir al tercero la información que acredite la veracidad de la existencia o no de créditos pendientes de pago al deudor tributario.

¿Existe medida cautelar previa o precautorio? Explicar brevemente el procedimiento, ventajas y problemas en su ejecución

Argentina.—Se procede a resguardar o cautelar toda las deudas tributarias presuntas en forma previa al inicio del procedimiento de apremio judicial.

Asimismo, la AFIP se halla facultada a trabar medidas cautelares en forma previa al traslado de la demanda. La ventaja de esta última herramienta es la velocidad de resolución del apremio fiscal y por ende del cobro de los tributos federales adeudados, por cuanto la mayoría de los contribuyentes regulariza su situación entre la traba del embargo y el traslado de la demanda.

Brasil.—La Hacienda puede proponerla mediante petición dirigida al Juez, en las siguientes situaciones.

1. Cuando el deudor no tiene domicilio cierto, enajena sus bienes o deja de pagar la obligación a su vencimiento.
2. Cuando teniendo domicilio cierto, se ausenta o trata de ausentarse con el fin de incumplir la obligación.
3. Cuando el deudor incumplida la obligación, enajena o trata de enajenar sus bienes.
4. Cuando el deudor contrae deudas que comprometen la liquidez de su patrimonio.
5. Cuando el deudor, notificado por la Hacienda para que efectúe el pago del crédito fiscal:
 - Deja de pagarlo en el plazo legal sin que medie suspensión.
 - Transfiere o intenta transferir sus bienes a terceros.
6. Cuando el deudor tiene deudas inscritas o no en deuda activa superiores al 30 por 100 de su patrimonio conocido.
7. Cuando el deudor enajena bienes o derechos sin previa comunicación a la Hacienda Pública competente, estando obligado a ello.
8. Cuando el deudor tiene su inscripción en el Registro cancelada por la Hacienda Pública.
9. Cuando el deudor practica otros actos que dificulten o impidan la satisfacción del crédito.

Ecuador.—Entendemos por el procedimiento por el cual se procede a cautelar el pago de la deuda tributaria antes de iniciarse el procedimiento de cobranza o apremio.

Pueden existir dos clases, aquellas que se dictan cuando ya existe una resolución que ordene el pago y aquella que se dan antes de que se emita resolución alguna.

Las medidas cautelares se emiten con el juicio coactivo más no antes de este.

España.—Cuando existan indicios racionales de que, en otro caso, dicho cobro se vería frustrado o gravemente dificultado. Son notificadas al interesado previo acuerdo motivado. Pueden consistir en: retención devoluciones, embargo preventivo, limitaciones disponibilidad, retención un porcentaje créditos, etc. Cesan a los seis meses, salvo conversión en embargos definitivos, sustitución por garantías o ampliación por otros seis meses por acuerdo motivado.



Honduras.—No hay medida cautelar previa.

México.—En el artículo 145 del C.F.F. se establece que “se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando el crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad tramará el embargo”.

Nicaragua.—No existen medidas cautelares previamente definidas, sin embargo, el juez puede dictar retención migratoria para el obligado tributario, en caso de ser necesario, antes que se emita resolución. Si ya existe resolución, lo que se realiza es el embargo, pero ya no es preventivo, sino ejecutivo.

Paraguay.—La AT por intermedio de la Abogacía del tesoro puede requerir al Juez competente la adopción de medidas cautelares (embargo preventivo de bienes o nombramiento de fiscalizadores especiales para vigilar los movimientos de fondos de las empresas deudoras, fijación de sellos y candados y otras medidas dispuestas en el código procesal civil) cuando exista riesgo para la percepción de créditos fiscales.

Son competentes para dictar medidas cautelares los jueces de primera instancia en lo civil y comercial, quienes deberán decretarlas dentro del término de dos días.

Para solicitar la medida cautelar, la AT deberá acreditar el peligro de pérdida o frustración de su derecho.

Perú.—Los artículos 56 y 58 del Código Tributario han establecido que cuando en el proceso de fiscalización o verificación amerite la adopción de medidas cautelares, la Administración Tributaria, bajo responsabilidad, tramará las necesarias para garantizar la deuda tributaria, aun cuando no hubiese emitido la resolución de determinación, resolución de multa u orden de pago.

Es decir, cuando el comportamiento del deudor tributario sea indispensable, o existan razones que permitan presumir que la cobranza podría devenir en infructuosa, antes de iniciado el procedimiento de cobranza coactiva, la AT podrá tramar medidas cautelares por la suma que baste para satisfacer dicha deuda, inclusive cuando ésta no sea exigible coactivamente.

Formas de embargo de bienes y derechos, breve explicación

Argentina.—En forma de intervención en la recaudación (se afectan directamente los ingresos mediante un interventor recaudador designado judicialmente).

- En forma de intervención en administración de bienes (nombramiento de uno o varios interventores con la finalidad de recaudar los frutos que producen el bien embargado).
- En forma de retención de fondos, cuentas corrientes, valores, depósitos, derechos de créditos.
- En forma de depósito sin extracción de bienes (se afecta los bienes en garantía de pago y se dispone su inmovilización).
- En forma de inscripción (afectación de muebles, inmuebles o derechos (marcas) mediante su inscripción en registros públicos).

Brasil.—El Juez ordenará que el deudor sea citado para pagar la deuda u ofrecer bienes para el embargo en el plazo de cinco días, advirtiéndole que transcurrido dicho plazo, el oficial de justicia procederá directamente al embargo de bienes. El ejecutado puede ofrecer los siguientes bienes o derechos en garantía de la deuda: depósito bancario en dinero, fianza bancaria, inmuebles suyos o de tercero, bienes muebles, siendo en este caso él mismo generalmente nombrado depositario.

Ecuador.—En forma de intervención en información (verificación directa del movimiento económico del deudor y su situación patrimonial).

- En forma de depósito con extracción de bienes.
- En forma de depósito sin extracción de bienes (se afecta los bienes en garantía de pago y se dispone su inmovilización).
- En forma de retención de fondos, cuentas corrientes, valores, depósitos, derechos de créditos.

España.—En forma de intervención en recaudación (se afectan directamente los ingresos).

- En forma de intervención en administración de bienes (nombramiento de uno o varios interventores con la finalidad de recaudar los frutos que producen el bien embargado).
- Intervención de actividades económicas mediante el nombramiento de un administrador.
- En forma de depósito con extracción de bienes.
- En forma de depósito sin extracción de bienes (se afecta los bienes en garantía de pago y se dispone su inmovilización).
- En forma de inscripción (afectación de muebles o inmuebles en registros públicos - registro de propiedad inmueble).
- En forma de retención de fondos, cuentas corrientes, valores, depósitos, derechos de créditos y sueldos y salarios.

Honduras.—La Constitución no lo permite.



México.—En forma de intervención en recaudación (se afectan directamente los ingresos).

- Intervención de actividades económicas mediante el nombramiento de un administrador.
- En forma de depósito con extracción de bienes.
- En forma de depósito sin extracción de bienes (se afecta los bienes en garantía de pago y se dispone su inmovilización)
- En forma de inscripción (afectación de muebles o inmuebles en registros públicos - registro de propiedad inmueble).
- En forma de retención de fondos, cuentas corrientes, valores, depósitos, derechos de créditos.

Nicaragua.—Una vez que el juez ha dictado sentencia, si el embargo recae sobre prestaciones monetarias devengadas, las sumas retenidas se aplican inmediatamente al pago de la deuda tributaria demandada.

Si el embargo es sobre bienes muebles, el juez hará publicar por tres días consecutivos, con ocho días de anticipación en dos medios de comunicación, el lugar, día y hora en que se llevará a efecto la subasta.

El embargo de bienes inmuebles se practica con sólo la inscripción del mandamiento judicial en el respectivo registro de la propiedad embargada. En el caso de bienes muebles sujetos a registro (vehículos, lanchas, aviones y otros) bastará la inscripción del mandamiento en el registro público correspondiente.

En cuanto a las acciones y otros valores endosables de comercio, se rematarán por su valor de mercado y a falta de éste por su valor en libros.

Si la deuda está respaldada o garantizada, la AT requerirá judicialmente al deudor para que cumpla su obligación en el plazo de 15 días. Si el deudor no lo hace, la AT procede ejecutivamente a solicitar a la autoridad judicial competente la realización de la garantía sin mediar trámite alguno de acuerdo a la venta judicial.

Paraguay.—Se aplican todas las formas de embargo previstas en el Código Procesal civil, con excepción de embargo sobre ciertos bienes que se mencionan más adelante.

Perú.—En forma de intervención en recaudación, donde se afectan directamente los ingresos del deudor tributario.

- Intervención en información, que consiste en el nombramiento por parte del ejecutor, de uno o varios interventores informadores para que en un plazo determinado recaen información y verifiquen el movimiento económico del deudor y su situación patrimonial.
- Intervención en administración de bienes, el ejecutor puede nombrar uno o varios interventores administradores con la finalidad de recaudar los frutos que pudieran producir los bienes embargados.
- En forma de depósito con extracción de bienes.
- En forma de depósito sin extracción de bienes donde se afecta los bienes en garantía de pago y se dispone su inmovilización.
- En forma de inscripción, donde se afectan los bienes muebles o inmuebles en registros públicos - registro de propiedad inmueble.
- En forma de retención de fondos, en cuyo caso recae sobre los bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como derechos de créditos de los cuales el deudor tributario sea titular, que se encuentren en poder de terceros.

Orden de prioridad de embargos existentes en la normatividad

Argentina.—Como sucede en derecho comparado, una vez iniciado el juicio de ejecución fiscal, se procede al embargo de los depósitos bancarios como primera medida.

Ya en una segunda etapa, se avanza sobre el embargo de inmuebles o cosas muebles registrables (automóviles, embarcaciones, aeronaves, etc.) y derechos (marcas, de propiedad intelectual, etc.).

Brasil.—I. Dinero.

2. Títulos de la deuda pública o Títulos de crédito negociables en Bolsa de Valores.
3. Piedras y metales preciosos.
4. Inmuebles.
5. Navíos y aeronaves.
6. Vehículos.
7. Bienes muebles y semovientes.
8. Derechos y acciones.

Ecuador.—El ejecutor ordenará el embargo de los bienes que señale, prefiriendo en su orden: dinero, metales preciosos, títulos de acciones y valores fiduciarios; joyas y objetos de arte, frutos o rentas; los bienes dados en prenda o hipoteca o los que fueren materia de la prohibición de enajenar, secuestro o retención; créditos o derechos del deudor; bienes raíces, establecimientos o empresas comerciales, industriales o agrícolas.



España.—Se tiene en cuenta la mayor facilidad de su enajenación y la menor onerosidad para el obligado por el siguiente orden:

- Dinero.
- Créditos, efectos, valores y derechos realizables a corto plazo (seis meses).
- Sueldo, salarios y pensiones.
- Bienes inmuebles.
- Intereses, rentas y frutos de toda especie.
- Establecimientos mercantiles o industriales.
- Metales preciosos, piedras finas, joyería, orfebrería y antigüedades.
- Bienes muebles y semovientes.

México.—Dinero, metales preciosos y depósitos bancarios.

- Acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.
- Bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.
- Bienes inmuebles.

Nicaragua.—La obligación tributaria goza de privilegio general sobre todos los bienes y rentas del contribuyente y tendrán prelación sobre las demás obligaciones. En caso de quiebra o suspensión de pago, el crédito fiscal es un crédito privilegiado.

Paraguay.—Las normas aplicables no establecen prioridades respecto a la aplicación de las diferentes medidas de embargo, sólo las excepciones.

Perú.—Las normas aplicables no establecen prioridades respecto a la aplicación de las diferentes medidas de embargo, sin embargo se priorizan los más líquidos y de realización inmediata.

¿Existen bienes inembargables en la legislación?

Argentina.—Tanto en el Código Civil como en leyes especiales se declaran inembargables determinados bienes que hacen al ejercicio de la profesión, arte u oficio del obligado como así también a aquellos que poseen carácter alimentario o bien son esenciales para la educación y desarrollo de la familia.

Brasil.—Existen bienes declarados por ley como absolutamente inembargables, tales como: el único inmueble que sirve de residencia, el anillo de casamiento, los instrumentos de trabajo, fotografías de familia, entre otros.

Ecuador.—Bienes no embargables. No son embargables los bienes señalados Código Civil, con las modificaciones siguientes:

- los muebles de uso indispensable del deudor y de su familia, excepto los que se reputen suntuarios, a juicio del ejecutor
- los libros, máquinas, equipos, instrumentos, útiles y más bienes muebles indispensables para el ejercicio de la profesión, arte u oficio del deudor, sin limitación, y
- las máquinas, enseres y semovientes, propios de las actividades industriales, comerciales o agrícolas, cuando el embargo parcial traiga como consecuencia la paralización de la actividad o negocio; pero en tal caso, podrán embargarse junto con la empresa misma.

España.—Con carácter general, estarán libres de embargo los siguientes bienes:

- Los exceptuados de traba con carácter general por las leyes procesales u otras.
- Los declarados en particular inembargables en virtud de Ley.
- Aquellos de cuya realización se presuma, a juicio de los órganos de recaudación, que resulte producto insuficiente para la cobertura del coste de dicha realización.

Honduras.—Los bienes del deudor como ser casa, el capital de trabajo y otros, salvo que lo atrapen *in fraganti* se decomisa las mercancías y se multa, también hay prisión.

México.—El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares.

- Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor.
- Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.
- La maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.
- Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deban usar conforme a las leyes.
- Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras.
- Los sueldos y salarios.
- Las pensiones de cualquier tipo.



Nicaragua.—Las pensiones alimenticias, el salario mínimo, (\$ 120.00 aproximadamente), la liquidación final de un trabajador, los bienes del Estado.

Paraguay.—Ropas y muebles de indispensable uso en el hogar del deudor y de su esposa e hijos.

- Sepulcros.
- El exceso sobre 25 por 100 de honorarios profesionales, comisiones, sueldos, salarios y pensiones.
- Créditos por pensiones alimentarias y litis expensas.
- Bienes y rentas públicas.
- Los demás bienes exceptuados de embargo por la ley.

Perú.—Los bienes constituidos en patrimonio familiar.

Las prendas de estricto uso personal, libros y elementos básicos del ejecutado y de sus parientes con los que forma una unidad familiar, así como los bienes que resultan indispensables para su subsistencia.

Los vehículos, maquinaria, utensilio y herramientas indispensables para el ejercicio directo de la profesión y herramientas indispensables para el ejercicio directo de la profesión, oficio, enseñanza o aprendizaje del ejecutado.

Las remuneraciones y pensiones.

Tercería de propiedad o de dominio, ¿existe?, Cómo funciona

Argentina.—No existe.

Brasil.—Acción que ejercita una persona extraña a un proceso, invocando a su favor un derecho excluyente.

Ecuador.—Acción que ejercita una persona extraña a un proceso, invocando a su favor un derecho excluyente.

Tercerías coadyuvantes de particulares.—Los acreedores particulares de un coactivado, podrán intervenir como terceristas coadyuvantes en el procedimiento coactivo, desde que se hubiere decretado el embargo de bienes hasta antes del remate, acompañando el título en que se funde, para que se pague su crédito con el sobrante del producto del remate.

España.—La tercería podrá fundarse en el dominio de los bienes embargados o en el derecho del tercerista a ser reintegrado de su crédito con preferencia al que es objeto del expediente de apremio. Será admisible hasta el momento en que se produzca la transmisión de los bienes y derechos a un tercero. Se formula por escrito dirigido al órgano competente para la tramitación del procedimiento de apremio.

México.—Si al designarse bienes para el embargo, se opusiere un tercero fundándose en el dominio de ellos, no se practicará el embargo si se demuestra en el mismo acto la propiedad con prueba documental suficiente a juicio del ejecutor. La resolución dictada tendrá el carácter de provisional y deberá ser sometida a ratificación, por la oficina ejecutora, a la que deberán allegarse los documentos exhibidos en el momento de la oposición. Si a juicio de la ejecutora las pruebas no son suficientes, ordenará el embargo de los bienes.

Nicaragua.—Sí existe. Es admisible la tercería de prelación o dominio. Para ser admitidas deberán ser acompañadas de los documentos incontrovertibles en que se funden, debidamente inscritos en los registros pertinentes como mínimo tres meses antes de la iniciación del juicio ejecutivo.

Paraguay.—El código procesal civil prevé la tercería como causal de suspensión del juicio ejecutivo mientras se resuelva la controversia. Los terceros deberán demostrar fehacientemente la propiedad de los bienes.

Perú.—El tercero que es propietario de bienes embargados, podrá interponer intervención excluyente de propiedad ante el ejecutor coactivo en cualquier momento antes se inicie el remate del bien.

Para tal efecto será admitida si el tercero prueba su derecho con documento privado de fecha cierta, documento público u otro documento, que a juicio de la Administración, acredite fehacientemente la propiedad de los bienes antes de haberse trabado medida cautelar.

¿Existe asistencia mutua en materia de cobranza coactiva entre AATT?

Argentina.— No.

Brasil.—No existe.

Ecuador.—Actualmente no se tienen convenios.

España.—La asistencia mutua en materia de recaudación tiene por objeto recaudar en territorio nacional a petición de un estado de la Unión Europea los créditos relativos al Fondo Europeo de Garantía Agrícola, exacciones reguladoras agrícolas, derechos de importación, derechos de exportación, IVA, impuestos especiales, impuestos sobre la Renta y Patrimonio, Primas de Seguros y recargos, sanciones e intereses de los mismos.



NUESTRAS ADMINISTRACIONES

Honduras.—No, pero hay colaboración entidades internas como El Ministerio Público, Procuraduría General de la República y Secretaría de Seguridad.

México.— No.

Nicaragua.—No existen convenios de este tipo con ningún país.

Paraguay.—A la fecha no existen Convenios de Asistencia mutua con otras Administraciones Tributarias en materia de cobranza.

Perú.—No.

Herramientas de recuperación de deuda utilizadas

Argentina.—Sistema automático de llamadas.

- Avisos de cobranza masivos personalizado.
- Medidas cautelares vía informática.
- Cobranza vía sistema financiero.
- Cobranza vía registro de gravámenes de propiedad.

Brasil.—Avisos de cobranza masivos personalizado.

Ecuador.—Embargo. Si no se pagare la deuda ni se hubiere dimitido bienes para el embargo en el término ordenado en el auto de pago; si la dimisión fuere maliciosa; si los bienes estuvieren situados fuera de la República o no alcanzaren para cubrir el crédito, el ejecutor ordenará el embargo de los bienes que señale, prefiriendo en su orden.

España.—Recordatorios de pago una vez finalizado el plazo voluntario de pago.

- Cobranza vía sistema financiero.
- Cobranza vía registro de gravámenes de propiedad.
- Sistemas automatizados de embargos de cuentas bancarias, sueldos y salarios, créditos y vehículos.

Honduras.—Avisos de cobranza masivos personalizado (pagos a cuenta).

México.—Sistema automático de llamadas.

- Avisos de cobranza masivos personalizado.
- Medidas cautelares vía informática.
- Cobranza vía sistema financiero.
- Cobranza vía registro de gravámenes de propiedad.

Nicaragua.—Llamadas personalizadas.

- Avisos de cobranza masivos personalizado.
- Medidas cautelares vía informática a través de notificaciones de cobro de la deuda tributaria.

Paraguay.—La Administración Tributaria dentro del procedimiento de cobro en período voluntario cuenta con las siguientes herramientas:

- Notificaciones masivas.
- Llamadas telefónicas.

Perú.—Gestión telefónica por parte de una empresa de comunicaciones.

- Cartas inductivas.
- Traba de medidas cautelares vía retenciones bancarias electrónicas.
- Traba de medidas cautelares vía proveedores de las instituciones del Estado, a través de un sistema integrado de administración financiera del sector público, que incluye las entidades del gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

Acciones de inducción

Argentina.—Se gira la información a Centrales de riesgo para que el sistema financiero pueda ver las deudas tributarias. En materia aduanera, en caso de incumplimiento de la intimación de pago por la diferencia de tributos liquidada en sede administrativa, la Administración procede a suspender al contribuyente del Registro Único de Importadores/Exportadores, lo que en la especie implica un Bloqueo Mercantil del deudor.

Brasil.—Información a Centrales de riesgo para que el sistema financiero pueda ver las deudas tributarias. Bloqueo del Registro Mercantil a sociedades insolventes.

Ecuador.—Información a Centrales de riesgo para que el sistema financiero pueda ver las deudas tributarias en estudio. Prohibiciones o impedimentos establecidos para deudores. De declaraciones no pagadas prohibición de emisión de facturas.

España.—Bloqueo del Registro Mercantil a sociedades insolventes.



Honduras.—Ninguno.

México.—Información al Buró de Crédito para que el sistema financiero pueda ver las deudas tributarias. Se limita a los proveedores del Gobierno Federal, así como los importadores que tienen adeudos fiscales.

Nicaragua.—Prohibiciones o impedimentos establecidos para deudores.

En el caso de los importadores, no se emite la solvencia fiscal, documento indispensable para realizar cualquier trámite de importación de mercadería.

Paraguay.—No se les da autorización para imprimir y utilizar comprobantes de venta y otros documentos “Timbrados”.

El Sistema de Timbrado sólo autoriza la impresión y timbrado de comprobantes de venta y documentos complementarios a los contribuyentes que se encuentran al día en la presentación de sus declaraciones y que no tienen deudas exigibles.

Está suspendida temporalmente la aplicación de una disposición que obliga a la obtención de un “certificado de cumplimiento tributario” a las personas que transfieren bienes, contratan con el Estado, entre otras actividades.

Perú.—Información de la deuda tributaria en las centrales de riesgo financiero del país.

Exclusión del régimen de buenos contribuyentes perdiendo los beneficios de presentación especial de la declaración, que no se le efectúan retenciones del IGV, la atención preferente en la tramitación de las solicitudes de devolución, entre otros.

Sistemas informáticos

Argentina.—La Administración Tributaria cuenta en lo que atañe a la cobranza con el BOLDEU (sistema de emisión de intimaciones y de boletas de deudas que utiliza el área de recaudación), el SIRAEF (sistema de seguimiento de todos los juicios de ejecución fiscal y al cual se migran los títulos ejecutivos generados por el BOLDEU) y el SOJ (sistema de Oficios Judiciales) mediante el cual la AT por convenio con el Banco Central de la República Argentina embarga a los contribuyentes ejecutados por *internet* y dicha medida se proyecta a todo el sistema financiero y bancario del país en tiempo real (y obviamente transfiere las sumas dinerarias incautadas). También dicha plataforma permite el embargo e inhibición *on line* ante todos los registros automotores existentes en el país.

Brasil.—La selección de contribuyentes a cobrar se hace a través de los sistemas informáticos de cuentas corrientes fiscales, para las personas físicas y personas jurídicas. Hay un proyecto para el enlace del sistema de cobranza de Administración Tributaria –RFB– y de la Procuraduría de la Hacienda Nacional –PGFN–, para integrar el control de la deuda tributaria por parte de la Hacienda Pública. No hay herramientas de embargo automatizado.

Ecuador.—Con herramientas informáticas para la selección de contribuyentes a cobrar y que bondades tiene.

Sistema desarrollado en oracle, propio de la administración, cuenta con asignaciones automáticas de deudas a los agentes, controles y seguimientos de tiempo.

España.—El sistema informático de la Agencia Tributaria está desarrollando una herramienta denominada infoclares que permite la selección de grupos de contribuyentes y la realización de acciones masivas sobre los mismos. Herramientas de embargo automatizado.

Honduras.—El embargo automatizado no está implementado en Honduras; sin embargo, la herramienta informática que usamos es el ETAX.

México.—La AT cuenta con un sistema centralizado al que se tiene acceso a nivel nacional, con bases locales susceptibles de explotarse para administrar la información y organizarla, ya sea por deudor, por importe, por resolución determinante, por estado de cobro etc.

Nicaragua.—El Sistema de Información Tributaria (SIT) controlado por la AT, permite conocer la totalidad de la deuda tributaria por impuesto y periodo, sanciones y recargos en el momento que se necesite. Permite agrupar la deuda por grupos de importancia: por actividad económica, por contribuyentes, por montos, por departamentos (delegaciones territoriales) etc. La deuda la puede conocer cada delegación o a nivel central, ya que se cuenta con una base centralizada de la información. La AT cuenta con un buen respaldo informático.

Herramientas de embargo automatizado no existen.

Paraguay.—Desde el 2007, la Administración Tributaria cuenta con un nuevo sistema informático que le permite conocer la situación actualizada de las deudas y efectuar el seguimiento de la gestión de cobro, inclusive la de aquellas que fueron remitidas a la Abogacía del Tesoro.

Perú.—La SUNAT cuenta con un sistema de control de valores denominado RSIRAT, que administra los valores pendiente de pago en todo el proceso de recaudación.

Adicionalmente cuenta con sistemas Auxiliares que ayudan a la cobranza como módulos de recepción de pagos, como el acceso al Sistema Integrado de Administración Financiera que consulta todas las cuentas por pagar a proveedores de las empresas que prestan servicio al estado, para que a través de estas se retenga la deuda tributaria, asimismo se cuenta con el sistema de embargo por medios telemáticos donde se efectúan a través del sistema financiero retenciones bancarias.



Gestión de la deuda tributaria

Argentina.—¿Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria? Si.

Brasil.—¿Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria? No, hay límites mínimos por contribuyente.

Ecuador.—¿Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria? La capacidad operativa obliga a enviar las deudas de menor valor a las acciones persuasivas automáticas.

España.—Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria hasta la imposibilidad de su cobro, con la insolvencia de los deudores principales y responsables, momento en el que se data por incobrable la deuda.

Honduras.—Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria. El beneficio es mayor que su ejecución; no obstante se requiere el pago por la vía de emplazamiento.

México.—Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria.

Nicaragua.—¿Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria? No, generalmente la gestión se realiza sobre aquellos saldos deudores más relevantes. A los deudores seleccionados, sí se les gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria.

Paraguay.—Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria.

Perú.—Se gestiona el 100 por 100 de la deuda tributaria de los principales contribuyentes y del resto la deuda menor a US\$ 1,785 entran al procedimiento inductivo de cobro como primera etapa antes del procedimiento de cobranza coactiva.

Deudas de recuperación onerosa

Argentina.—En la actualidad, en atención a la relación costo-beneficio, el monto mínimo en la cobranza coactiva se halla establecido en \$ 3 500.

Los importes menores son retenidos por el área de recaudación para su acumulación.

Excepcionalmente y en caso de prescripción, se radican juicios con importes inferiores.

Ecuador.—Cuando los costos de ejecución no justifiquen su cobranza. Se espera la acumulación del contribuyente y de no existir se controla el tiempo de prescripción para iniciar el proceso coactivo.

España.—Cuando los costos de ejecución no justifiquen su cobranza la normativa permite no realizar el embargo de los bienes.

Honduras.—Se puede desestimar el cobro, pero la deuda persiste durante cinco años, después de eso prescribe si la AT no inicia gestiones o el contribuyente solicita un finiquito.

México.—Cuando los costos de ejecución no justifiquen su cobranza: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.

Nicaragua.—Sí existe y corresponden principalmente a contribuyentes que han dejado de ejercer su actividad económica.

Paraguay.—No existe regulación específica al respecto.

Perú.—Las deudas de recuperación onerosa es la facultad que tiene la administración para declarar la extinción de deudas tributarias, cuando los costos de ejecución no justifica su cobranza.

Deudas de cobranza dudosa

Argentina.—Existen contribuyentes que presentan una matriz de insolvencia constatada o bien que no poseen bienes registrados ante la Administración.

Si dichos deudores son ejecutados judicialmente, luego de que la sentencia ha pasado en cosa juzgada y el embargo bancario ha resultado negativo, se les traba una Inhibición General de Bienes junto con otras cautelares y se procede a su descarga sistémica por Incobrabilidad.

Ecuador.—Es para aquellos débitos respecto de los obligados tributarios que podrían encontrarse en situación de insolvencia, dado que la cobranza podría devenir en infructuosa, problemas debilidades.

Se está implementando el manual de insolvencias.

España.—Los deudores están clasificados según la información que se dispone de ellos (patrimonio, deudas, trabajadores, resultados, etc.) en deudores de bajo, medio o alto riesgo. Lo que se constituye como un instrumento útil para la concesión de aplazamientos, solicitud de garantías, etc.



México.—Se define en el apartado anterior.

Nicaragua.—Se da principalmente en aquellos casos en que las empresas cierran sus operaciones comerciales y desaparecen, no dejando ningún registro de bienes.

Debilidades: Poca gestión de cobro cuando la empresa se encuentra en marcha.

Problemas: La información del registro mercantil no se encuentra automatizada en el país, por lo que se hace difícil determinar si poseen bienes.

Paraguay.—Estas situaciones son definidas por los jueces.

Perú.—Se aplica tan solo para aquellos débitos respecto de los obligados tributarios que podrían encontrarse en situación de insolvencia, dado que la cobranza podría devenir en dudosa debido a que la deuda vigente deviene en incobrable, es decir se han agotado todas las acciones contempladas en el procedimiento de cobranza coactiva.

Coordinaciones y procesos con las Áreas liquidadoras

Argentina.—No existe un área liquidadora específica. En general las liquidaciones, reliquidaciones, intimaciones de deuda y certificados de deuda tributaria, generalmente son llevadas a cabo por el área de recaudación que se encuentran en las diferentes agencias tributarias, las cuales trabajan en coordinación permanente con el área de cobranza coactiva.

Además, las áreas de fiscalización y de impugnación de declaraciones juradas, también realizan liquidaciones de deuda.

Brasil.—Las principales dificultades actuales en la coordinación y gestión de la deuda tributaria son:

- Control de los sistemas de cuentas corrientes, pues los documentos de pagos y declaración son distintos.
- Como herencia de los periodos de elevada inflación, los tributos y contribuciones tienen distintos periodos de apuración y plazos de vencimiento, lo que contribuye para la complejidad en el control de declaraciones y pagos.
- Los sistemas de control están fragmentados, con la utilización de sistemas y ambientes informáticos distintos y no integrados.
- La cobranza administrativa es realizada por la Secretaria Federal Ingresos, mientras la Procuraduría de la Hacienda Nacional es responsable por el cobro coactivo.

Ecuador.—Procesos seguidos con las Áreas liquidadoras para efectivizar el tema la cobranza.

Obligatoriedad de ingreso y conexión de sistemas que controlan el registro en sistemas y seguimiento de las obligaciones.

España.—Se realizan actuaciones de colaboración entre los órganos recaudadores y liquidadores tendentes a la adopción de medidas cautelares con anterioridad a la liquidación de los débitos.

México.—Coordinación con las áreas liquidadoras para que proporcionen a las áreas encargadas del cobro la información que se obtuvo durante el proceso de revisión relativa a los bienes susceptibles de embargado, así como los números de cuentas bancarias del deudor.

Nicaragua.—Procesos seguidos con las Áreas liquidadoras para efectivizar el tema la cobranza.

Todo el proceso de cobranza lo realiza la unidad de cobranza de cada delegación territorial, no existen procesos efectivos formales con las áreas liquidadoras para efectivizar los resultados, aunque sí existen coordinaciones eventuales.

Paraguay.—Existe poca coordinación entre las áreas liquidadoras y la Abogacía del tesoro, responsable del seguimiento del proceso ejecutivo.

Perú.—En general las liquidaciones, reliquidaciones y generación de deuda por liquidaciones propias del contribuyente, generalmente son llevadas a cabo por el área de recaudación, las cuales trabajan en coordinación permanente con el área de cobranza coactiva.

Las áreas de fiscalización y de reclamos, también realizan liquidaciones de deuda.

Cuando se quieren aplicar medidas cautelares previas el área de fiscalización coordina con el área de cobranza.

Repactación y condonación de deudas

Argentina.—No existen leyes o normas que la contemplan.

Brasil.—Las leyes de repactación de deudas tributarias resultan en sistemáticas más favorables para el fraccionamiento de pagos, con sistemas especiales con recargos reducidos. Han sido creadas tres sistemáticas en este sentido:

- Programa de Recuperación Fiscal.
- Programa de Fraccionamiento Especial - Paes.
- Fraccionamiento Excepcional - Paex.



Ecuador.—Eliminación de obligaciones menores a un salario mínimo vital que no se han recuperado por más de un año. En proceso de aplicación. No ha existido hasta ahora amnistías. Existe al momento un proyecto de amnistía enviado a la Asamblea Nacional.

España.—Las deudas tributarias sólo podrán condonarse en virtud de ley, en la cuantía y con los requisitos que en la misma se determinen.

Honduras.—Hay varias amnistías que se han otorgado en muchos periodos fiscales y los resultados no han sido muy satisfactorios.

Nicaragua.—No existen leyes al respecto.

Perú.—No hay normas que condonen deudas vigentes.

Facilidades de pago

Argentina.—En general, los Planes de Facilidades de Pago consisten en simples fraccionamientos de la deuda total incorporada por el contribuyente al Plan, que se caracterizan por vencimientos mensuales y consecutivos.

La cantidad de cuotas está determinada conforme el monto y características de la deuda. Para ilustrar, se adjunta el Anexo II de la RG 2278 dispuesta recientemente por la AFIP (AT)

Brasil.—Procedimiento de fraccionamiento de pagos - fraccionamiento de la deuda tributaria, en el ámbito de la RFB en hasta 60 parcelas mensuales, a exclusivo criterio de la autoridad de la hacienda (Ley núm. 10.637, de 2002). El pedido se formaliza a través de la *internet*, con la certificación digital, o en las oficinas de la Administración Tributaria.

España.—Las deudas tributarias en periodo voluntario y ejecutivo podrán aplazarse o fraccionarse previa solicitud del obligado tributario, cuando su situación económico-financiera le impida, de forma transitoria, efectuar el pago en los plazos establecidos. No serán aplazables las deudas cuyo cobro se realiza mediante efectos timbrados, obligaciones del retenedor o del obligado a realizar ingresos a cuenta.

Honduras.—Se recibe las cantidades que puedan pagar mediante la autoliquidación y después se procede al cobro del resto con las multas y recargos correspondientes.

México.—Menciones y explique brevemente los procedimientos de ayuda en el pago de deudas tributarias (aplazamientos, fraccionamientos, etc.).

“Las autoridades fiscales, a petición de los contribuyentes, podrán autorizar el pago a plazos, ya sea en parcialidades o diferido, de las contribuciones omitidas y de sus accesorios sin que dicho plazo exceda de doce meses para pago diferido y de treinta y seis meses para pago en parcialidades, siempre y cuando los contribuyentes.” Artículo 66 C.F.F.

Nicaragua.—Procedimientos de ayuda en el pago a los deudores (aplazamientos, fraccionamientos, etc.).

Existen planes de facilidades de pago para los deudores, la deuda se puede fraccionar en periodos mensuales, con un interés adicional del 2 por 100 mensual. Para la concesión de facilidades de pago deben exigirse las garantías que la AT establezca. El comportamiento tributario del contribuyente servirá de base para el otorgamiento del plazo de pago.

Paraguay.—Los contribuyentes pueden presentar solicitudes de prórroga para la presentación de declaraciones juradas antes del vencimiento del plazo. Las prórrogas otorgadas no podrán tener un plazo mayor a treinta (30) días corridos, computables desde el día hábil siguiente a aquél en que venció el plazo legal para la presentación.

No se concederán Facilidades de Pago a los Agentes de Retención o de Percepción, respecto de los tributos retenidos o percibidos, ni a importadores ocasionales, no contribuyentes del IVA o consumidores finales.

Perú.—La Administración Tributaria está facultada a conceder aplazamiento y/o fraccionamiento para el pago de la deuda tributaria al deudor tributario que lo solicite, siempre que dicho deudor cumpla con los requerimientos o garantías establecidas en la norma.



EL RETO DE LA REFORMA TRIBUTARIA EN BRASIL: CONTEXTO Y PERSPECTIVAS

La economía brasileña empieza un ciclo de crecimiento económico más equilibrado, de estabilidad macroeconómica y de desarrollo de políticas de inclusión social. El crecimiento del Producto Interno Bruto, que en el 2003 ha sido del 1,1 por 100, ha llegado al porcentaje del 5,4 por 100 en el 2007, mientras la deuda neta del sector público ha sido reducida, en el mismo periodo, del 52,4 por 100 para 42,8 por 100 del PIB. En términos de desarrollo social, el índice de desarrollo humano –IDH– de Brasil ha evolucionado del 0,77 en el 2002 para el 0,80 en 2005. Sin embargo, el coeficiente de Gini, medida más utilizada para mensurar la desigualdad, ha pasado del 0,593 en el 2001 para el 0,569 en el 2004. Esto significa que la concentración de renta en el país ha caído en 4 por 100 en el periodo.

En que pesen los esfuerzos gubernamentales, Brasil es una federación con un grado elevado de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales que todavía promueve un proceso de revisión de la forma de actuación del Estado, en un cuadro que conjuga enormes carencias sociales con una situación fiscal en búsqueda de equilibrio.

En este contexto, con fines de crear las condiciones para consolidar los avances económicos y sociales, una nueva propuesta de reforma tributaria (Propuesta de Cambio Constitucional –PEC– 233/2008) ha sido recién enviada al Congreso Nacional, tras un amplio debate con los diversos actores del proceso de reforma, con el objetivo de racionalizar el sistema tributario y ampliar el crecimiento económico del país.

Las distorsiones actuales del sistema tributario nacional se han acentuado desde la última reforma constitucional, en el año de 1988, y han resultado en varias tentativas de reforma a lo largo de los últimos 20 años, las cuales no han logrado éxito.

Los principales problemas observados en el sistema tributario son:

- a) Complejidad y inestabilidad del sistema tributario, lo que significa altos costes de administración y del cumplimiento de las obligaciones tributarias y contribuye para un nivel de incertidumbre inadecuado a la captación de inversiones.
- b) Distorsiones en la imposición indirecta sobre el consumo: incidencias acumulativas, altos costes de las inversiones a causa del largo plazo de recuperación de los créditos en los impuestos sobre bienes de capital, guerra fiscal entre los 27 Estados responsables por el recaudo del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios –ICMS– (tipo IVA), múltiple incidencia de impuestos federales, estatales y municipales sobre la base imponible de consumo.
- c) Imposición excesiva sobre la nómina, con estímulo a la informalidad.
- d) La formulación de la política tributaria prefiere la facilidad de recaudación a la calidad de la tributación. La recaudación se concentra en los pocos sectores en que la mayor parte de la producción –en varios casos insumos como combustibles, energía eléctrica y comunicaciones– es realizada por reducido número de empresas de grande porte, fácilmente controladas. La sustitución tributaria, una situación excepcional en que el contribuyente además de pagar su impuesto paga lo de sus proveedores o por estimativa lo de sus clientes ha dejado de ser excepción.

Los beneficios anunciados de la última propuesta de reforma son: la simplificación del sistema, el fin de la guerra fiscal entre los estados, algunas exoneraciones tributarias, ajustes en las distorsiones de la tributación sobre bienes y servicios, perfeccionamiento de la política de desarrollo regional y mejora en la calidad de las relaciones federativas. Entre los cambios propuestos, para los cuales se prevé un plazo para implantación, se pueden mencionar:

- Simplificación de los impuestos y contribuciones federales sobre el consumo, con la creación del IVA Federal en sustitución a las cinco contribuciones actuales (Cofins, PIS, CIDE, Sueldo Educación y Contribución sobre la Ganancia Neta).
- Simplificación del Impuesto sobre Productos Industrializados –IPI– (federal) lo cual se mantiene como un impuesto selectivo y para fines de política industrial.
- Unificación, simplificación y armonización de la legislación del ICMS estadual, con la previsión de tipos impositivos uniformes definidos por el Senado Federal, reglas constitucionales para evitar la concesión de exenciones y reducción progresiva de la parcela del ICMS tributada en el estado de origen.



- Reducción de la imposición sobre la nómina, con reducción de la contribución patronal.
- Reducción del plazo para la apropiación del crédito en la adquisición de los bienes de capital.

La propuesta tramita en Congreso Nacional con la particularidad de que los cambios estructurales en el sistema tributario necesitan de cambios en la Constitución Federal.

En los últimos años, las tentativas de realizar reformas tributarias generalmente empezaron con grande sueños y resultaron en grande frustraciones.

El debate empieza generalmente motivado por factores económicos, para mejorar la forma de cobrar impuestos pero termina cambiando para disputas federativas, cuando no regionales, concentradas en las discusiones en la forma de repartir los ingresos tributarios, tanto entre las tres esferas de gobierno, cuanto entre las regiones geográficas, entre los estados y entre los municipios. Esta ha sido la tónica de los debates sobre reforma tributaria en Brasil. El gran desafío actual será cambiar esa realidad y construir un sistema tributario que atienda las necesidades del país y que sea capaz de superar los conflictos de intereses entre todos los actores involucrados.

La última gran reforma del sistema tributario ha sido promovida en la Constitución de 1988. No ha sido innovadora y poco alteró la estructura tributaria, pues los cambios se han concentrado en la división de los recursos y en la redefinición de las potestades para tributar, con el intuito de fortalecer los Estados y Municipios. Se han eliminado cinco impuestos federales sobre insumos estratégicos (combustibles, energía eléctrica, minerales y servicios de transporte y de comunicación) que se cobraban con incidencia única pero que, por interacción con el ICMS y el IPI, generaban acumulación. Sus bases han sido incorporadas a la base del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías (ICM), estatal, constituyendo el nuevo Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios de cualquier naturaleza (ICMS).

La descentralización del sistema de impuestos ha sido profunda y el gobierno central ha reaccionado con la ampliación de incidencias tributarias previstas en la

Constitución. Para compensar la grande parte pérdida de ingresos ha sido elevada expresivamente la incidencia de las contribuciones sobre el consumo, transacciones financieras y la renta, que han representado 34,52 por 100 de la recaudación federal en el 2007, las cuales no se transfieren a los gobiernos subnacionales. Eso ha resultado en el aumento creciente de la presión tributaria y, peor, ha perjudicado la competitividad de la producción nacional, crecientemente gravada con tributos sobre insumos estratégicos y con la cobranza de contribuciones cumulativas.

En razón de las disfunciones acumuladas en el sistema tributario brasileño es necesario y urgente una efectiva reforma tributaria con la discusión del federalismo, del papel a ser desempeñado por el Estado, una mejor distribución de la presión fiscal entre los diversos actores representativos de la sociedad y del poder público, bien como la armonización fiscal requerida por el actual contexto internacional.

No obstante las limitaciones impuestas externa e internamente cualquier propuesta de cambios en el sistema tributario debe llevar en cuenta en lo mínimo que es imperativo promover el ajuste fiscal del sector público, consolidar el proceso de descentralización fiscal y equilibrar la repartición de recursos entre las unidades de la federación, minimizar el efecto negativo de la tributación sobre la eficiencia y la competitividad, promover la armonización fiscal necesaria al proceso de integración continental sin causar daños a la economía del país y finalmente tornar más sencillas las actuales obligaciones tributarias posibilitando la reducción de los costes tanto para la administración tributaria como para el contribuyente.

En que pesen todos los problemas, la paradoja es que el sistema tributario nacional es muy productivo, con una presión fiscal próxima de los países de economía avanzada (38 por 100 del PIB). Es esencial además de una reforma que mejore la calidad de la tributación para minimizar el sacrificio implícito en la manutención de una presión tributaria elevada, una reforma del gasto público que ajuste su nivel al de la tributación posible y del objetivo de desarrollo social.

Por JOSÉ BARROSO TOSTES NETO
MARA LUCÍA MONTEIRO VIEIRA



Control de Grandes Contribuyentes¹ y la Actividad Financiera

Introducción

Para la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina, los Grandes Contribuyentes Nacionales (GCN) son aquellos responsables de mayor significación tributaria, cuya jurisdicción le compete a la Subdirección General de Operaciones Impositivas de GCN que tiene funciones de recaudación y asistencia a través de la Dirección de Operaciones de GCN y de control mediante la Dirección de Fiscalización de GCN².

La función de control se basa en una estrategia de gestión de riesgos a partir de la cual el padrón de GCN se ha seccionado en áreas o grupos de interés, tales como personas físicas, grupos económicos, precios de transferencia, instituciones y actividades financieras etc. Se confeccionan matrices con datos contables y tributarios a partir de las cuales se identifican áreas y casos de riesgos sobre los cuales se aplican las acciones de control pertinentes³.

A modo de ejemplo se expondrán seguidamente la metodología de trabajo y los resultados obtenidos en el control de las instituciones y operaciones financieras en los últimos 2 años.

Estrategia y metodología de trabajo

La relevancia del control del sector financiero se pone en evidencia por la importante recaudación que se

obtiene, como sujetos pasivos, de las instituciones y entidades que participan en él, incluso como agentes de retención y percepción de impuestos y la provisión de abundante y provechosa información con trascendencia tributaria para el control de terceros (usuarios de los servicios financieros) pero también para evitar prácticas de planificación fiscal que se apoyan en particularidades operativas, contables y de tratamiento tributario.

El objetivo de este control especializado es aumentar la sensación de riesgo “en el sistema financiero” (es decir en instituciones y mediadores, como sujetos pasivos) y “a través del sistema financiero” (es decir en los usuarios de los servicios, ya sea como potenciales o actuales sujetos pasivos) para inducir a un mayor cumplimiento de las respectivas obligaciones tributarias pero también para evitar esas prácticas desleales que, además de disminuir la recaudación tributaria, distorsionan el normal y necesario funcionamiento de los mercados e instituciones financieras, dado su importante rol económico.

La estrategia de trabajo se apoya en equipos de trabajo especializados (bancos, seguros y operaciones financieras); diseño y revisión permanente de matrices de riesgos; prácticas de cooperación con el Banco Central; apoyo de expertos para entender el negocio financiero; capacitación continua; acceso a fuentes de información financiera; comunicación fluida con entidades empresarias representativas para esclarecer temáticas complejas, etc.

¹ Para una visión internacional de este tema se recomienda consultar la documentación presentada por diversos países y las conclusiones obtenidas en el reciente “Seminario Internacional sobre el Tratamiento Fiscal y el Seguimiento de los Grandes Contribuyentes” desarrollado en Brasilia, del 26 al 28 de mayo de 2008, EUROsociAL Fiscalidad, (http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/actividades/ver/id_actividad/77).

² Según la presentación realizada en el Seminario indicado en pie de página 1 “Servicio de Información y Asistencia de Argentina” (http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080407_120458_Servicios_de_Informacion_y_Asistencia_-_Argentina.ppt), los GCN son 2.200 responsables (de un total general 4,1 millones de contribuyentes administrados) de los cuales 1.000 son empresas y 1.200 personas físicas o naturales, los que aportan el 60 por 100 de la recaudación total. Los criterios para la selección de empresas son: capacidad contributiva (recaudación, impuesto determinado sobre la renta, empleados declarados, ventas promedios anuales), líderes en las actividades que desarrollan, formadores de precio y configuración de grupos económicos. Para las personas físicas se considera capacidad contributiva, patrimonio relevante, rentas exentas significativas, patrimonio situado en el exterior y altos consumos.

³ Se recomienda consultar la presentación del Lic. CASTAGNOLA, a cargo de la Dirección General Impositiva, titulada “La Estrategia y sus impactos operativos”, para tomar contacto con un enfoque más integral de la gestión tributaria, en particular el apartado que trata la función de fiscalización y en concreto el referido a los GCN ([http://www.afip.gov.ar/instituto/documentos/Presentaci por 100C3 por 100B3nCastagnola.ppt](http://www.afip.gov.ar/instituto/documentos/Presentaci%20por%20100C3%20por%20100B3nCastagnola.ppt)).



Algunos resultados obtenidos⁴

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

A partir de rutinas de cruce de datos se detectaron, en instituciones financieras y aseguradoras, cómputos excesivos de créditos fiscales de IVA, surgiendo inconsistencias, dada la alta proporción de créditos fiscales computados (en algunos casos 100 por 100 de lo facturado) respecto de la porción gravada de las actividades, alertando ello respecto de créditos por compra y gastos no computables.

Impuesto a las Ganancias

Respecto del Impuesto a las Ganancias, considerando los sectores que exteriorizaron mayores quebrantos impositivos trasladables hasta el período fiscal 2007 se destaca la actividad financiera con u\$s 2.500 millones, en el marco de los u\$s 13.100 millones de quebrantos trasladables del conjunto de los GCN. Ello originó que se desplegaran acciones de control a contribuyentes que representan el 90 por 100 de cifra indicada.

Se detectaron ingresos exentos que no habían sido considerados en los cálculos del prorrateo de gastos comunes, lo que originó que estas entidades conformaran en un 83 por 100 del total de la pretensión total. Asimismo se constató la existencia de rentas que habían sido incorrectamente consideradas exentas.

Para evitar la discrecionalidad que se observó en el momento de exteriorización de los respectivos quebrantos (más de u\$s 5.800 millones), de acuerdo a la conveniencia de cada entidad, se trabajó en el esclarecimiento de cuestiones altamente controvertidas, surgidas principalmente del proceso de pesificación asimétrica y compensación que impactó en el sector financiero a fines del año 2001, con repercusión en los ejercicios siguientes, a partir de acciones de control que alertaron sobre las mismas.

También se prestó atención en el cumplimiento de los requisitos previstos respecto de deducciones por aportes de algunos socios protectores a las Sociedades de Garantía Recíproca, observándose inconsistencias tales como aportes sin aprobación de constitución; afectación inferior al 80 por 100 del fondo de riesgo al otorgamiento de garantías; falta de autorización del aporte; etc. que originaron rectificativas de las declaraciones juradas (DDJJ) del Impuesto a las Ganancias.

Provisión de Información

Dada la importancia que tiene la información brindada para las rutinas habituales de control, se concretaron acciones correctivas frente a omisiones y retrasos detectados en las presentaciones de entidades financieras y aseguradoras como agentes de información. Asimismo se observaron problemas con la cobertura de las DDJJ del Impuesto a las Ganancias y del IVA, planteándose acciones de control preventivo, destinadas a subsanar dichas cuestiones.

Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios

A partir del análisis de la información obtenida del sector financiero, se identificaron prácticas de elusión del Impuesto a los Débitos, que utilizaban “sistemas organizados de pago”, por parte de distribuidores de alimentos y bebidas, combustibles, cigarrillos, automotores, de entre otros, detectándose acreditaciones bancarias inferiores a los ingresos declarados en algunos casos, en tanto que en otros, a partir de diferencias que surgieron del relevamiento que se realizó de las operaciones realizadas por empresas transportadoras de caudales, donde se constató que en sólo tres meses analizados se movilizaron físicamente valores por u\$s 12.110 millones.

Dichos cruces también evidenciaron maniobras tendientes a aprovechar tasas reducidas del mencionado tributo (por ejemplo actividad agropecuaria), observándose depósitos bancarios que no guardaban relación –y eran muy superiores– a los ingresos y el capital declarados por las empresas titulares de las cuentas. Esta maniobra también permitiría el manejo de facturas apócrifas frente a los requisitos de las normas de bancarización.

⁴ Los siguientes aspectos surgen del artículo publicado en *Crítica de Argentina*, edición impresa, titulado “La AFIP investiga a bancos de primera línea por un fraude de \$ 700 millones: Evasión de cuello blanco” (<http://criticadigital.com/imprensa/index.php?secc=nota&nid=656>). Otros artículos de interés relacionados a los grandes contribuyentes pueden ser consultados en *Página 12* titulado “Piratas” (<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-3277-2007-12-09.html>), *Página 12*: “El Arte de Eludir: Grandes Empresas e Impuesto a las Ganancias”, *Infobae Profesional*: “AFIP avanzará sobre las operaciones intercompany” (<http://contadores.infobaeprofesional.com/notas/63213-La-AFIP-avanzara-sobre-las-operaciones-intercompany.html>) e *Infobae Profesional*: “Grandes Contribuyentes: 60 por 100 de ajustes por industria y servicios” (<http://contadores.infobaeprofesional.com/notas/47118-Grandes-contribuyentes-60-de-ajustes-por-industria-y-servicios.html>).



Cooperación Administrativa

Las prácticas de interacción con el Banco Central (autoridad de contralor del sistema financiero y cambiario), a través de acciones de capacitación, reuniones periódicas de trabajo, puesta en conocimiento de cuestiones observadas en las respectivas acciones de control, utilización de información que recaba el Banco Central (por ejemplo la información cambiaria) y los controles simultáneos de casas de cambio en todo el país –incluso con la utilización de fedatarios o inspectores encubiertos–, permitieron fortalecer el accionar de ambos organismos y dar así señales claras de las capacidades potenciadas surgidas de esta sinergia y aumentado, en consecuencia, la percepción de riesgo en el sector, sus instituciones y clientes.

Operatoria Internacional

Los persistentes quebrantos que generaron los contratos derivados como así también las estructuras de financiación utilizando fideicomisos dispararon alertas de control considerando que conllevan tratos tributarios altamente ventajosos. Los resultados negativos generados por supuestos préstamos de casas matrices del exterior que *a posteriori* se capitalizaban fueron objeto de un análisis detenido. En general, se observaron problemas con la documentación de respaldo e inconsistencias con los hechos a los cuales supuestamente respondían estas operaciones.

Respecto de dichos pasivos se analizaron 530 casos relacionados con deudas financieras con vinculadas del exterior –sobre un universo de más de 3500 casos–, arrojando 295 casos sin observaciones, en tanto que en el resto se determinó una disminución de quebrantos mayor a u\$s 840 millones (más del 70 por 100 del monto reclamado fue aceptado y regularizado por los contribuyentes)⁵.

Utilizando información cambiaria se realizaron cruces de datos respecto de remesas giradas al exterior durante el año 2006 sobre una base sometida a análisis de u\$s 690 millones (servicios empresariales y técnicos, regalías, intereses, etc.) surgiendo omisiones en el ingreso de retenciones y pago a cuenta de impuestos por estos pagos a no residentes.

De la misma información se identificaron sujetos residentes que durante el año 2006 operaban con paraísos fiscales por un monto total de u\$s 6.800 millones. Estos indicios sumados a tareas de cruces y análisis generaron acciones de investigación apoyadas en los resguardos de la legislación tributaria respecto de operaciones con dichos países y regímenes (incremento patrimonial no justificado por ingresos, precios de transferencia, transparencia fiscal internacional, tasa máxima de retención, requisito de pago para deducir gastos etc.) como así también posibles omisiones de rentas y riquezas ocultadas en estos lugares.

Conclusiones

Según surge de los mencionados datos difundidos en la prensa, respecto de la actividad financiera, desde 2006 a la fecha de publicación de los mismos, las acciones de control determinaron ajustes por u\$s 216 millones (aproximadamente \$ 670 millones), lo que representa aproximadamente el 30 por 100 del total de ajustes por diferencias de impuesto determinados a los GCN del país⁶.

Este apretado resumen pone en evidencia la importancia que reviste el control del sector financiero de un

país, de allí la conveniencia de que las Administraciones Tributarias reaccionen de manera responsable, dándole una atención especial de acuerdo a su complejidad y dinamismo pero alertando respecto de prácticas de abuso que introduzcan posibles distorsiones que entorpezcan su funcionamiento y también siguiendo los rastros o señales que los contribuyentes –como clientes o usuarios– dejan en estas instituciones –evidencias de capacidad contributiva–, lo que resulta plenamente compatible con la estrategia de control basada en indicadores de riesgos.

Por PABLO PORPORATTO

⁵ Según publicación en *La Nación* titulado “La AFIP actúa en defensa del interés general” (http://www.lanacion.com.ar/archivo/Nota.asp?nota_id=977425).

⁶ Según la presentación referenciada en el precedente pie de página 3 los ajustes de los GCN para los años 2005 y 2006 provienen también principalmente de la actividad financiera (incluyendo la aseguradora), representando un 38,5 por 100 del total ajustado.



Primer encuentro de la Red Centroamericana y del Caribe sobre Educación Fiscal

Proyecto EUROsocial Fiscalidad

La Antigua, Guatemala
(del 26 al 28 de marzo de 2008)

La Ciudad de La Antigua acogió la primera reunión de la Red Centroamericana y del Caribe sobre educación Fiscal. La actividad fue organizada por el Instituto de Estudios Fiscales de España en colaboración con la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala (SAT). El objetivo del encuentro fue fortalecer el intercambio de experiencias, compartir conocimientos y trasladar al ámbito regional las fortalezas nacionales, para un mejor aprovechamiento de los recursos en el marco de una estrategia conjunta sobre educación fiscal. Los participantes fueron representantes de las Administraciones tributarias y de los ministerios de educación de Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, y de la Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana. También asistieron funcionarios de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España (AEAT) y de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina (AFIP).

En la inauguración estuvieron presentes CAROLINA ROCA, Superintendente de Administración Tributaria de Guatemala, RAFAEL SEÑÁN, Representante de la Delegación de la Comisión Europea en Guatemala, y la directora de EUROsocial Fiscalidad ÁNGELES FERNÁNDEZ. La Conferencia inaugural: "Política Fiscal y Ciudadanía", estuvo a cargo de CARLOS BARRERA, Viceministro de Finanzas de Guatemala.

Las diferentes sesiones fueron altamente participativas. En los primeros módulos se presentaron las diferentes realidades nacionales en el ámbito de la educación fiscal. Junto a las experiencias centroamericanas y de la República Dominicana, funcionarios de la AEAT y de la AFIP presentaron los programas de España y Argentina.

Las exposiciones de las diferentes realidades nacionales dieron paso a una serie de talleres de trabajo. Teniendo en cuenta los desafíos y las necesidades de cada uno de los países, el objetivo de los talleres identificar las diferentes etapas para lograr un modelo integral de educación fiscal, las posibles sinergias, las áreas de actuación comunes y el establecimiento de un canal permanente de intercambio de conocimientos y buenas prácticas apoyado por EUROsocial Fiscalidad.

Además de fortalecer los vínculos personales y profesionales para un mayor intercambio de información, el encuentro ha permitido consensuar una serie de principios generales que deben regir los programas de educación fiscal e identificar demandas concretas de las Administraciones tributarias y de los Ministerios de Educación participantes interesados en fortalecer o introducir este tipo de iniciativas.

Por ÁNGELES FERNÁNDEZ PÉREZ
BORJA DÍAZ RIVILLAS



Inauguración del Encuentro

De izquierda a derecha, ÁNGELES FERNÁNDEZ, RAFAEL SEÑÁN, CARLOS BARRERA y CAROLINA ROCA



Forum Internacional de Grandes Contribuyentes

Brasilia, Brasil
(del 26 al 28 de marzo de 2008)

Ha sido realizado en la Escuela de Administración de Hacienda –EsaF–, Brasilia, Brasil, del 26 al 28 del marzo del 2008 el “Forum Internacional de Grandes Contribuyentes”, en el marco del Programa EUROsocial Fiscalidad. El principal objetivo ha sido el intercambio de experiencias entre Administraciones Tributarias Europeas, Latinoamericanas y brasileñas, con la diseminación de las mejores prácticas en el tratamiento fiscal y en la estructura administrativa para el control integral de los grandes contribuyentes. Han participado los siguientes países: Brasil, España, Italia, Argentina, Colombia, Chile y Perú.

Las sesiones han sido estructuradas para permitir la presentación y discusión de experiencias comparadas en los siguientes temas:

- Tratamiento de los grandes contribuyentes como modelo de eficiencia administrativa.
- Principio legal de no discriminación y del tratamiento diferenciado de grandes contribuyentes.
- Los servicios de información y asistencia a los grandes contribuyentes.
- Control extensivo y intensivo de grandes contribuyentes.
- Control recaudatorio de grandes contribuyentes.
- Experiencias brasileñas: “Secretaria da Receita Federal do Brasil –RFB–” y Administraciones Tributarias Estatales (Bahía, Paraná y Río Grande do Sul).

El punto clave para las experiencias exitosas en el control de los grandes contribuyentes ha sido la búsqueda de un control integral y diferenciado, el cual contrasta con la visión funcional y la falta de coordinación entre las actividades de gestión, asistencia y control hacia los contribuyentes de interés de la Administración Tributaria.

El control integral debe contribuir para la visión y el conocimiento integral de los estándares de comportamiento del grande contribuyente, para una actuación preventiva eficaz, una efectiva gestión de los riesgos

ante el cumplimiento tributario, así como para la integración de las actuaciones de la AT hacia este grupo de contribuyentes, pues que se agregan funciones homogéneas con independencia de su adscripción funcional. Se trata de una actividad de integración, coordinación y de la búsqueda de una mayor eficacia en el control tributario, en la asistencia y en los servicios brindados.

Se han presentado estructuras organizativas en las cuales una oficina de grandes contribuyentes puede efectuar de manera integrada los controles tributarios, aduaneros, extensivos, intensivos, recaudatorios, de cobranza, de inteligencia fiscal, fiscalidad internacional y actividades de asistencia. La tendencia organizativa es de una unidad que trabaja en función de las características económicas y fiscales de los contribuyentes controlados y no de las idiosincrasias de la administración. El tratamiento diferenciado se presenta como un modelo de eficiencia administrativa.

En el caso concreto de la Agencia Tributaria Española –AEAT–, la cual ha recién creado una Delegación Central de Grandes Contribuyentes –DCGC–, la estructura básica se compone de una dependencia de asistencia y servicios, de una dependencia de control tributario y aduanero y de una dependencia de gestión de medios y recursos.

Por lo general hay un concepto legal y/o administrativo de “grandes contribuyentes”, y criterios distintos para la definición del universo controlado, que puede abarcar: volumen de operaciones, participación en la recaudación, ventas brutas, gastos operacionales, empleados declarados, pertenencia a sectores y/o grupos económicos relevantes, formadores de precios, número de registros anuales (informaciones suministradas a la AT), personas físicas vinculadas a las personas jurídicas controladas, personas físicas poseedores de estructuras económico-empresariales complejas, personas físicas con patrimonio relevante y/o situado en el exterior; y otros.

El control eficaz de los grandes contribuyentes permite la obtención de un conocimiento efectivo del perfil del contribuyente, su negocio, sector y entorno de desa-



rollo de la actividad, su estado de cumplimiento, a parte de facilitar el manejo adecuado de informaciones que permitan asistir a los contribuyentes en sus peticiones y en los procesos con incidencia tributaria. Se destaca aún la capacidad de estos contribuyentes en aportar informaciones acerca de los demás, pues que se constituyen en importantes suministradores de informaciones de trascendencia tributaria, y al mismo tiempo son líderes y ejemplos para las demás empresas en la interpretación y aplicación de la normativa fiscal.

Es fundamental la existencia de una base integral de datos y de un censo de contribuyentes muy perfeccionado, con informaciones aportadas por los contribuyentes y por terceros, para la correcta definición del universo de contribuyentes el cual se debe controlar de forma diferenciada, lo que permite aún definir sus vínculos y sus relaciones económicas con los demás obligados tributarios, personas jurídicas y/o físicas. Ha sido presentado el esfuerzo de integración de la información por la Administración Tributaria de Colombia, con la construcción del *Sistema Muisca* –Modelo Único de Ingresos, Servicios y Control Automatizado–, el cual representa el nuevo modelo de gestión y integra personas, funciones, conceptos y datos con el objetivo de facilitar del cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos de los contribuyentes.

Sin embargo, para garantizar la eficacia de la administración tributaria en la prevención, asistencia y en el control fiscal es fundamental la capacidad de la administración en tratar de manera adecuada los datos y informaciones obtenidas, pues que la utilización de técnicas informáticas avanzadas es un factor crítico para el control de grandes contribuyentes (inteligencia artificial, minería de datos, *data warehouse*, cruces informáticos, infoclasses, redes neurales, etc.). A la continuación se mencionan algunas de las tendencias observadas:

- Focalizar en riesgo de contribuyentes vía herramientas especializadas de minería de datos y fiscalización en tiempo real (SII, Chile).
- Utilizar sistemas informáticos específicos en el control y asistencia de grandes contribuyentes, como el “Falco –Arquivo *on line* del Contribuyente–”, *software* que realiza la búsqueda automática y filtra datos y noticias, recogidos en *internet*, que tienen que ver con las actividades empresariales de los contribuyentes de grandes dimensiones (Agenzia delle Entrate, Italia).

- Adoptar procedimientos de control extensivo e intensivos basados en cruces informáticos y infoclasses, los cuales establecen relación de contribuyentes con características y atributos que previamente se han definido, y en control intensivo utilizar equipos de apoyo informático en razón de la complejidad de los archivos informáticos de las grandes empresas, con conexiones informáticas internacionales (AEAT, España).

En cuanto a la función de asistencia, es posible observar una grande preocupación en brindar servicios especializados a los grandes contribuyentes, exigiéndose personal especializado y la capacidad de generar una relación de alianza y colaboración entre el fisco y los grandes contribuyentes. La AFIP (Argentina) ha presentado la experiencia de los Oficiales de Cuenta, los cuales brindan una asistencia específica y personalizada a una cartera de grandes empresas previamente asignada, con especialización por actividad. El Oficial de Cuenta mantiene contacto directo con los contribuyentes, mantiene actualizada la situación fiscal y realiza el seguimiento de las acciones y/o solicitudes de los contribuyentes, interactuando en las distintas áreas de la organización. Una vez más se manifiesta el papel de integración y coordinación en la actividad de control de grandes contribuyentes.

Entre las lecciones aprendidas se destaca aún la necesidad de formar un cuadro adecuado y especializado de los profesionales que actúan en el control y asistencia de grandes contribuyentes, teniendo en cuenta en perfil de actividades de los contribuyentes monitoreados. Se trata de un cambio cultural importante, que provee mayor seguridad a los funcionarios y a los contribuyentes, pues que el fisco pasa a dominar la “lengua” del contribuyente, permitiendo la facilitación del cumplimiento y al mismo tiempo potenciando la lucha contra el fraude fiscal.

De hecho conocer el perfil integral de los contribuyentes se presenta como uno de los objetivos estratégicos de la Administración Tributaria y el control integral de grandes contribuyentes representa un modelo de eficacia de la gestión tributaria. Se requiere una mirada diferenciada hacia un grupo especial de contribuyentes, los cuales son líderes y inductores de comportamiento y de cultura tributaria.

Por MARA LUCÍA MONTEIRO VIEIRA



Seminario taller

“Administración de impuestos sobre rentas y ganancias de capital”

Lima, Perú
(8 y 9 de abril de 2008)

A partir del nuevo régimen de tributación a las rentas y ganancias de capital aprobado en el Perú, con vigencia desde el 1/1/2009¹, la SUNAT y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de ese país con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) organizaron un seminario taller en la ciudad de Lima, durante los días 8 y 9 de abril del corriente año.

En lo relativo a las exposiciones, las mismas debían responder a guías preestablecidas de presentaciones y estuvieron a cargo de funcionarios de la SUNAT, el MEF y FMI, como así también de representantes de las Administraciones Tributarias de algunos países invitados tales como Argentina, Brasil, Chile y México.

Dicho seminario, que aspiraba tener una fuerte participación de la audiencia, contó con la asistencia de funcionarios de la SUNAT, del MEF y de otros organismos nacionales vinculados a la implementación del nuevo régimen de tributación tales como la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

El programa técnico del evento contenía los siguientes ítems: 1. Política tributaria (PT); 2. El nuevo sistema aprobado en el Perú; 3. Experiencias nacionales (Argentina, Brasil, Chile y México); 4. Estrategia para la implementación del nuevo sistema, y 5. Plan de trabajo para la introducción del nuevo sistema por la SUNAT.

Respecto de los aspectos de PT se trató la racionalidad para la tributación de estas rentas y ganancias a través de una presentación general sobre los principa-

les instrumentos financieros y su tributación, las mejores prácticas a nivel internacional y comentarios sobre el régimen a ser adoptado por Perú.

En lo referido a dicho nuevo régimen se presentó el marco legal y reglamentario del sistema financiero, los aspectos de PT, los principales agentes involucrados: público/controlador y privados/agentes que operan en el mercado financiero.

En el turno de las presentaciones de las experiencias nacionales de los países convocados se expusieron los respectivos marcos legales y de regulación de los sistemas financieros, el tratamiento tributario de las rentas y ganancias de capital en Impuesto a la Renta e IVA (descripción del tratamiento por instrumento, tasas, exoneraciones y ajuste por inflación), estrategias de recaudación y fiscalización (incluyendo regímenes de retención e información, experiencias de fiscalización: estrategias, desafíos y manuales, problemas en lo contencioso). Se discutió en general cómo las experiencias de otros países podrían contribuir para el éxito del sistema peruano.

Respecto de la estrategia para la implementación del nuevo sistema peruano se trataron los sistemas de recaudación (retención y DDJJ), adecuación de los sistemas de información (de los agentes y de la SUNAT), intercambio de información y fiscalización.

En lo atinente al plan de trabajo para la introducción del nuevo sistema por parte de la SUNAT se expusieron objetivos, metas, indicadores de cumplimiento del plan, riesgos y cronograma.

¹ Se rompe con el régimen previo, de carácter comprensivo y progresivo, de tributación a las rentas (con exoneraciones a las rentas pasivas, incluyendo intereses y ganancias de capital) para pasar a gravar las rentas y ganancias de capital de manera independiente, con una tasa del 5 por 100 (frente a las rentas del trabajo que mantienen el régimen progresivo de tasas que antes se aplicaba sobre todas las rentas y ganancias que obtenían las personas naturales: 15 por 100, 21 por 100 y 30 por 100) sobre las rentas netas (se admite una deducción del 20 por 100 sobre las rentas brutas para determinar dicha renta neta, o dicho de otra forma, la tasa aplicable sobre la renta bruta es del 6,25 por 100), cuya recaudación se implementa a través de un régimen de retención. Los dividendos, aunque se encuentra en la segunda categoría, tributan sobre una tasa del 4,1 por 100.



En cuanto a las conclusiones y propuestas de este seminario taller², las mismas tenían por objeto brindar recomendaciones al Estado de Perú, en virtud de la entrada en vigencia a partir del próximo año, de la reforma a la tributación de las rentas de segunda categoría³, introducidas por el Decreto 972, a través del cual, este país ha adoptado y aplicará a partir de esa fecha, un sistema conocido como impuesto dual, que parte de la misma base que el modelo escandinavo⁴.

Se han citado como características y ventajas de este impuesto dual, su fácil recaudación, a través de la aplicación de una retención de pago único y definitivo, de una tasa moderada del 5 por 100 otorgando el mismo tratamiento a todos los instrumentos, sin exoneraciones y ni posibilidad de deducción de quebrantos.

Para su recaudación se utilizarán los mecanismos del mismo mercado de capitales. Actuará como agente de retención CAVALLI, un ente dedicado a la compensación y liquidación de operaciones en el mercado de capitales. La tasa se aplicará sobre el resultado de las operaciones, entendiendo posible su determinación, atento a que esa entidad cuenta con información histórica de las operaciones.

Durante el seminario se han abordado diversos temas, surgiendo como recomendaciones a tener en cuenta en la reglamentación de la citada normativa, los siguientes: importancia de un adecuado sistema de información y definición de responsables solidarios, definición

de habitualidad y costo computable, seguridad jurídica –utilización de terminología de mercado–, adecuado identificación de sujetos no domiciliados –o no residentes–, coordinación de todos los agentes gubernamentales.

También se han tratado cuestiones relativas al control, selección de casos y fiscalización, los cuales fueron abordados por todos los participantes citando las herramientas utilizadas por cada institución.

Como corolario de lo expuesto, cabe destacar la relevancia de la realización de este tipo de eventos donde se propicia el intercambio de información sobre tratos fiscales y de experiencias de recaudación y control, máxime cuando la baja tributación de las rentas y ganancias de capital que obtienen las personas naturales o físicas (por fuertes exoneraciones, prácticas de evasión y elusión, etc.) ha sido destacada por algunos estudios (la CEPAL por ejemplo), como uno de los justificativos de la escasa significación recaudatoria de la tributación a las rentas, en los países de la región en comparación con otros (por ejemplo de la OCDE o Unión Europea). Esta innovación tributaria del Perú y la recientemente implementada versión dual en Uruguay servirán de guía u orientación, a partir de los resultados que se obtengan, a otros países de la región que enfrentan semejantes desafíos.

Por PABLO PORPORATTO

² En este punto de conclusiones y propuestas se contó con la valiosa colaboración de la Supervisora del Equipo de Operaciones Financieras, del Departamento Investigación de la Dirección de Fiscalización de Grandes Contribuyentes Nacionales de la AFIP, Contadora Pública HAYDEÉ BOYADJIAN, quien representó a la Argentina en este Seminario.

³ Cabe resaltar que el régimen de tributación a las rentas peruano prevé cinco categorías: primera categoría (rentas de arrendamiento o subarrendamiento de bienes); segunda categoría (rendimiento y ganancias de capital); tercera categoría (rentas empresariales); cuarta categoría (rentas del trabajo independiente), y quinta categoría (renta del trabajo dependiente), las cuales se mantienen luego de la reforma, sólo que las mismas ahora funcionan en un esquema dual.

⁴ Es de destacar que, además de los países del norte de Europa, también han adoptado sistemas semejantes, aunque con ciertas particularidades: España y, en la región dio el primer paso, Uruguay. Al respecto, se recomienda consultar el trabajo de ALBERTO BARREIX y JERÓNIMO ROCA “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya”, *Revista de la Cepal*, núm. 92, agosto de 2007, donde se analiza la evolución del sistema de imposición a la renta: 1) el sintético tradicional, basado en la definición de renta de HAIG-SIMONS; 2) el de la tasa uniforme, derivado del impuesto al consumo de HALL y RABUSHKA; 3) el dual nórdico, que grava separadamente las rentas de capital a tasa fija (proporcional) y las rentas del trabajo a tasa progresiva, y 4) el dual a la uruguaya. También se hace referencia al sistema incorporado por España, comparándose al modelo nórdico y al uruguayo. Referido a la tributación plana (*flat-tax*) no obstante la experiencia y buenos resultados en términos de recaudación que obtuvieron los países de Europa del Este, cabe destacar en la región la reciente implementación en México del Impuesto Empresarial de Tasa Única, como mecanismo de control del Impuesto a la Renta.



II Seminario presencial “Tendencias de las Administraciones Tributarias. Adaptación al nuevo entorno”

Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública
(IV edición)

Madrid, España
(del 9 al 20 de junio de 2008)

Este seminario presencial de cierre, que coincidió con el correspondiente a la “I edición de la Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera”, tuvo como contenidos la exposición y defensa individual de los Proyectos de Investigación ante los respectivos Tribunales que procedieron a su evaluación; el tratamiento de los sistemas tributarios y políticas tributarias de España, Unión Europea, OCDE y Latinoamérica; la discusión sobre las tendencias de las Administraciones Tributarias y mejores prácticas de organizaciones avanzadas (incluyendo la función directiva y las políticas de calidad) y también las visitas a centros de la AEAT y otras instituciones nacionales.

En esta oportunidad además se introdujeron ciertas innovaciones al contenido que enriquecieron notablemente su enfoque, tal como el desarrollo de un supuesto práctico que involucró un desafiante juego de roles, referido a la Administración Tributaria de un país hipotético (“Tributilandia”) que necesitaba introducir ciertos cambios para mejorar su gestión y también una interesantísima visita a la Aduana del aeropuerto de Barajas, donde, además de una presentación audiovisual, se pudieron presenciar algunos procedimientos de inspección sobre cargas observadas (canal rojo).

En lo que respecta a las ponencias, las mismas evidenciaron una alta calidad técnica, destacándose la realizada por D. JOSÉ SEVILLA SEGURA que trató sobre “Evaluación de los Sistemas Fiscales y consecuencias sobre la Administración Tributaria”; en su caso D. FERNANDO DÍAZ YUBERO presentó una “Visión General de funcionamiento de la Agencia Tributaria Española” y en otra sesión “La Situación de las Administraciones Tributarias en América Latina”; por su parte D. JOSÉ MANUEL GUIROLA LÓPEZ trató “El Sistema Tributario español en el marco de la OCDE” y D. JESÚS RUIZ-HUERTA CARBONELL se refirió, en la conferencia de clausura, a la “Cohesión social y sector público: Una comparación entre los modelos europeos y latinoamericanos”.

También resultaron interesantes las presentaciones sobre “Información y asistencia al Contribuyente”, “El control de las obligaciones tributarias”, “La gestión aduanera”, “Sociología Tributaria”, “Tendencias de las últimas reformas tributarias en Iberoamérica”, “Análisis de la reciente reforma tributaria mexicana”, “Mecanismos alternativos para la solución de conflictos tributarios” y “Programa EUROsociAL”, el cual despertó mucho interés entre los participantes, a partir de la presentación de los resultados obtenidos y la documentación a la que puede accederse a través de su página web.

Un espacio especial del Seminario fue ocupado con la presentación de la RAAM la cual despertó gran interés de participar entre los alumnos, estuvo a cargo de los Coordinadores Generales, BÁRBARA SILVAR FORMOSO y FABIÁN CHEBEL, quienes destacaron el rol de la Red frente al vacío que se produce al finalizarse la Maestría, los trabajos realizados desde el año 2005 en que comenzó su vida y los desafíos a futuro.

El mencionado caso práctico, que significó una continuación del planteo realizado en el I Seminario Presencial desarrollado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) donde justamente se trataron, con una dinámica de roles similar, cuestiones relativas al diseño de la Política Fiscal. En esta oportunidad los grupos de expertos debieron hacer un diagnóstico de la Administración Tributaria, su estructura y procesos, y proponer, a partir del mismo, medidas de mejora, en particular la creación de una unidad especial para gestionar los grandes contribuyentes. *A posteriori* se realizó un interesante ejercicio de negociación donde los funcionarios que representaban las distintas áreas de la Administración Tributaria debían ponerse de acuerdo sobre ciertos aspectos que involucraban la creación de aquella unidad especial. Por último vino la rueda de prensa donde el Director General de la Administración Tributaria y un grupo de funcionarios presentaron ante distintos medios (con intereses particulares y en algunos casos contrapuestos) las medidas



de mejoras y sus bondades. Este juego representó una interesante experiencia de aprendizaje a partir del desempeño de roles que muchas veces hay que asumir en la realidad.

Las visitas institucionales ocuparon un espacio relevante en el Seminario, destacándose la realizada a la UNED, que otorga la acreditación académica al título de *Master*, en particular a su impresionante biblioteca y centro de documentación, ocasión donde además se realizaron dos interesantísimas conferencias, la primera referida a “Estado de Bienestar: Situación actual y perspectivas de futuro” y “Descripción del Sistema de la Seguridad Social y Financiamiento de la Seguridad Social”. A *posteriori* se visitó el Departamento de Informática Tributaria, que desempeña un rol relevante dentro de la AEAT.

Así mismo se visitó la Delegación de la AEAT de Toledo y se conocieron sus instalaciones y funciones, donde se puede además aprovechar el día para conocer este hermoso lugar de encuentro de culturas.

La noche del jueves se dedicó a la cena de clausura en el Restaurante Samarcanda (Glorieta de Carlos V) que culminó en un entretenido baile que congregó a alumnos y profesores.

En el acto de clausura, se entregaron los diplomas a los 28 graduados de esta IV Edición, con los que se suman, desde el inicio de la Maestría, 107 funcionarios maestrantes (ver cuadro adjunto) y se destacó el desafío de dar un nuevo salto en la evolución de este proyecto, que aunque nació con algunas dudas, dado lo excepcional del tiempo que insumiría esta actividad virtual (dos años), hoy se

Países	I Edición 2003-2004	II Edición 2004-2006	III Edición 2005-2007	IV Edición 2006-2008	TOTAL
Argentina	4	2	3	3	12
Bolivia	1	1	1	2	5
Brasil	3	3	1	3	10
Chile	1	4	2	3	10
Colombia	3	1	2	3	9
Cuba	1	—	—	—	1
Costa Rica	1	—	1	1	3
Ecuador	1	1	3	2	7
Guatemala	1	—	1	1	3
Honduras	—	—	1	—	1
México	3	3	3	3	12
Nicaragua	2	—	1	2	4
Perú	3	3	3	3	12
República Dominicana	1	2	1	1	5
Uruguay	1	1	1	—	3
Venezuela	2	3	2	1	8
TOTAL	28	24	26	28	107

encuentra totalmente consolidado e incluso generando nuevos retoños, tal el caso de la Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera.

Por su parte cabe aclarar que se encuentra en curso la V Edición con 31 participantes y en etapa de preselección de candidatos la VI Edición de la Maestría en Administración Tributaria y Hacienda Pública.

En esta oportunidad recibieron mención de honor por sus calificaciones los siguientes alumnos: MARÍA CECILIA DÍAZ MUÑOZ (Chile), FAUSTO EDGAR GUTIÉRREZ CUENCA (Ecuador), KARLA REGINA SOUZA (Brasil), JOSÉ ALFREDO DÍAZ ARCHILA (Colombia), quien además tuvo a su cargo la relatoría general del Seminario, y CLAUDIA BETINA CORS REJAS (Bolivia), alumna esta última, que además fue elegida para presentar su Proyecto de Investigación, referido a la implementación de la figura del Defensor del Contribuyente en su país, en una sesión especial del Seminario, en razón del destacado trabajo realizado.

Luego vino la copa de despedida donde los alumnos, profesores y representantes de instituciones patrocinantes, intercambiaron palabras y se despidieron, después de haber compartido varios días de aprendizaje e interacción social.

Finalmente, merece un recuerdo especial del alumno fallecido JOSÉ MATEO GONZÁLEZ que comenzó esta Edición de la Maestría representando a la República Dominicana. Un saludo afectuoso a sus familiares de parte de todos los alumnos y profesores.

Por PABLO PORPORATTO





Instituto de Estudios Fiscales

Programa de formación para funcionarios iberoamericanos en materia financiera y tributaria 2008

El Instituto de Estudios Fiscales (IEF), respecto de su actividad de cooperación internacional en materia de formación, a través de la Escuela de Hacienda Pública y en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) viene manteniendo desde hace muchos años relaciones permanentes con las Administraciones homólogas de los diferentes países que conforman la comunidad Iberoamericana.

El objetivo fundamental es conseguir un grado elevado de desarrollo profesional de los funcionarios y de las respectivas Administraciones en las que desempeñan su labor, así como lograr un intercambio de conocimientos y de experiencias enriquecedoras en el ámbito global de la Hacienda Pública; lo que tradicionalmente se han logrado gracias al esfuerzo conjunto de España, de los organismos internacionales y de las diferentes Administraciones iberoamericanas participantes.

Durante el presente año el programa continúa ampliando la oferta del IEF con iniciativas de formación virtual desarrolladas a través de su *campus virtual*, entre las que se destaca el inicio de la VI Edición de la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública y de la III Edición de la

Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera, promovidas por la Administración Tributaria y financiera española (IEF, AEAT, IGAE y Dirección General de Presupuestos –DGP–), la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDEDET), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la Asociación Internacional de Presupuesto Público (ASIP), contando en ambas Maestrías con la colaboración de la AECID:

- Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública, VI edición (IEF, AEAT, UNED, CEDEDET, CIAT). Del 29 de septiembre de 2008 al 18 de junio de 2010.
- Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera, III edición (IEF, IGAE, UNED, CEDEDET, DGP y ASIP). Del 6 al 10 de agosto de 2008.

Las distintas actividades que componen este programa se estructuran en dos grandes bloques que atienden a su modalidad de impartición presencial (en España o Iberoamérica) y virtual.

CURSOS Y SEMINARIOS EN IBEROAMÉRICA

Seminarios monográficos del IEF en los centros de formación de la AECID en Iberoamérica:

- XI Seminario sobre Catastro Inmobiliario (del 7 al 11 de julio de 2008, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia).
- I Seminario sobre Política Fiscal y Administración Tributaria en Procesos de Integración (del 16 al 18 de julio de 2008, en Cartagena de Indias, Colombia).
- V Seminario sobre Sistemas Fiscales Comparados “Delitos e Infracciones Fiscales” (del 13 al 17 de octubre de 2008, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia).
- VII Seminario de Técnicas de Supervisión de Entidades Aseguradoras (del 27 al 31 de octubre de 2008, en Antigua, Guatemala).
- IX Foro de Contabilidad Pública (del 27 al 31 de octubre de 2008, en Antigua, Guatemala).
- X Seminario sobre Gerencia Pública en la Administración Financiera y Tributaria (del 17 al 21 de noviembre de 2008, en Antigua, Guatemala).



Seminario AEAT-IEF en los Centros de Formación de la AECID en Iberoamérica:

- Seminario sobre Proceso de Implantación de la figura Aduanero de Operador Económico Autorizado en la Unión Europea (del 29 de Setiembre al 3 de Octubre de 2008, en Cartagena de Indias, Colombia).

Seminarios correspondientes a las Maestrías Internacionales:

- Seminario sobre Proceso de Implantación de la figura Aduanero de Operador Económico Autorizado en la Unión Europea (del 29 de Setiembre al 3 de Octubre de 2008, en Cartagena de Indias, Colombia).
- I Seminario Presencial de la V Edición de la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública (del 14 al 18 de julio de 2008, en Cartagena de Indias, Colombia).
- I Seminario Presencial de la II Edición de la Maestría Internacional en Hacienda Pública y Administración Financiera (del 14 al 18 de julio de 2008, en Cartagena de Indias, Colombia).
- I Encuentro Técnico de la RAAM sobre Política Fiscal y Administración Tributaria (del 16 al 18 de julio de 2008, en Cartagena de Indias, Colombia).

PROYECTO EUROsocial – Fiscalidad

Taller técnico:

Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana y la reforma de la imposición sobre la renta

La Antigua, Guatemala (22 y 23 de julio de 2008)

El taller tiene como objetivo debatir sobre los efectos de las políticas fiscales en la distribución de ingreso en los países centroamericanos, Panamá y la República Dominicana y contar con una herramienta que permita una mejor orientación de las políticas de ingreso y de gasto a favor de la equidad. Como insumo para la discusión se presentarán los resultados del informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre “Política fiscal y equidad en América Central”.

El objetivo de equidad fiscal en los países de la región es uno de los principales y complicados retos a los que se enfrentan los sistemas fiscales. A pesar de los avances realizados en los últimos años, los bajos niveles de presión fiscal persistentes en Centroamérica impiden hacer frente a programas de gasto que contribuyan a cubrir las necesidades básicas de la población. Además, esta insuficiencia del gasto público impide generar las bases que permitan un crecimiento sostenido de la economía.

En el taller de trabajo en el que se presentará el informe sobre equidad fiscal, se profundizará en el

conocimiento de la política fiscal en los países analizados y en el análisis del impacto de la política fiscal en la distribución del ingreso. Dado que la reforma en la imposición sobre la renta es una de los principales retos que están abordando o deben abordar los países participantes en los próximos años, en el taller se profundizará en el debate de las reformas en la imposición sobre la renta, con un repaso a las principales tendencias en América Latina y en Europa.

La actividad se desarrollará en La Antigua, Guatemala y está dirigida a *Policy Makers*, investigadores, funcionarios públicos y creadores de opinión, etcétera. La organización estará a cargo del IEF, la AECID y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Como resultado de este Encuentro se pretende sensibilizar a los participantes, con el conocimiento de datos reales, en la necesidad de diseñar políticas fiscales orientadas a la equidad. Con ello se pretende además potenciar la Red EUROsocial Fiscalidad y dar mayor difusión a las actuaciones del proyecto.



**Seminario sobre
Retos de la brecha digital en América Latina y las respuestas de las Administraciones Tributarias y del
gobierno digital**

Santiago de Chile, Chile (noviembre de 2008)

Las administraciones tributarias constituyen uno de los principales puntos de contacto del ciudadano con el gobierno, para operaciones y servicios que afectan a prácticamente la totalidad de la población económicamente activa. Para las Administraciones tributarias, la atención de todos estos demandantes, genera una complejidad enorme por el gran volumen de operaciones y diversidad de servicios. Los puntos de atención presenciales están normalmente desbordados, generando incomodidades y molestias para los ciudadanos, por lo que el reto es generar esquemas de atención remota capaz de manejar los grandes volúmenes, manteniendo los requerimientos de seguridad y confidencialidad de la información, así como el reconocimiento legal de operaciones y actos formales, como la entrega de declaraciones de impuestos y el pago de obligaciones fiscales.

La provisión de estos servicios a partir de portales digitales sobre plataformas de *internet*, son un objetivo natural. Las carencias de cohesión social determinan la falta de acceso universal a la infraestructura de *internet* para la mayoría de los ciudadanos. Esto, aunado a las limitaciones educativas supone la generación de capas de población marginadas para entender como operar los servicios digitales (la brecha digital). Las Administraciones tributarias necesitan buscar formas para complementarse con otros

proyectos que busquen reducir la brecha digital para garantizar el acceso universal a sus ciudadanos, a su plataforma de servicios digitales.

En este contexto, el objetivo del seminario es intercambiar experiencias de los diferentes modelos encaminados a promover el acceso de grupos de ciudadanos con menos recursos a la infraestructura tecnológica necesaria para utilizar y beneficiarse de los servicios digitales de gobierno. En particular, se pondrá énfasis en las estrategias para fomentar una migración de los servicios presenciales de las Administraciones Tributarias, hacia una plataforma remota, accesible por *internet*.

La actividad será organizada por el IEF (España), la SAT (México), la AEAT (España), y el SII (Chile). Los destinatarios son los encargados de las áreas de Servicios al contribuyente, de Planeación Estratégica y de servicios digitales en áreas de Tecnología de la Información y Comunicaciones de las Administraciones Tributarias, los Ministerios de la Función Pública, de Educación, de Desarrollo Tecnológico, y de Telecomunicaciones.

Se espera que el Intercambio de experiencias entre expertos de las administraciones públicas de América Latina y Europa, y la detección de sinergias con otros proyectos institucionales contribuya a reducir la brecha digital en América Latina

**Seminario taller sobre
Estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario de las pequeñas y medianas empresas**

Montevideo, Uruguay (del 20 al 24 de octubre de 2008)

La actividad está dirigida a funcionarios de alto nivel de los 18 países potencialmente beneficiarios de proyecto, responsables de las áreas con mayor relación con los pequeños y medianos contribuyentes. El seminario será organizado por el IEF y la AEAT.

A través del intercambio de experiencias, el Seminario-taller tiene como objetivo facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias de las pequeñas y medianas empresas.

Durante las diferentes sesiones se estudiarán actuaciones orientadas a facilitar la constitución formal de nuevas empresas, cómo asesorarlas en el cumplimiento de sus obligaciones formales, cómo simplificar su régimen de tributación, cómo facilitarles el pago a través de aplazamientos, o cómo formalizar a deter-

minados colectivos más desprotegidos. Estos temas han sido objeto de tratamiento en la Conferencia Mundial del Diálogo Tributario Internacional (ITD por sus siglas en inglés) celebrada en Buenos Aires en octubre de 2007. Las buenas prácticas presentadas y los resultados de la Conferencia Mundial constituirán un importante insumo para este Seminario-taller.

Esta actividad se enmarca en la línea de las estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario y, además de concienciar a los participantes en el problema de la informalidad en el empleo y sus consecuencias, se espera que de la misma deriven posteriores asistencias técnicas que promuevan la implantación de mecanismos de ayuda al pequeño y mediano contribuyente.



Fundación CEDDET

El objetivo es compartir con otros países, especialmente en Latinoamérica, las experiencias, los conocimientos y el saber hacer acumulado en las Administraciones Públicas, mediante la utilización de las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones con el fin de contribuir al fortalecimiento institucional, a crear un clima favorable a la inversión en la región y a la creación de redes internacionales de expertos, especialmente iberoamericanos.

Para alcanzar el objetivo planteado, la Fundación tiene previsto para el segundo semestre del año 2008 los siguientes cursos de capacitación *on line* dirigidos a la comunidad iberoamericana

Gestión Económica y Fiscal de las Administraciones Públicas

- Habilidades Directivas, Calidad y Atención al Contribuyente en la Administración Tributaria, en Portugués, 2.^a ed. (Instituto de Estudios Fiscales). Del 13 de octubre al 1 de diciembre de 2008.
- Gestión del Catastro, 5.^a ed. (Dirección General del Catastro). Del 6 de octubre al 8 de diciembre de 2008.
- Descentralización Financiera de las Administraciones Públicas, 2.^a ed. (Instituto de Estudios Fiscales). Del 13 de octubre al 15 de diciembre de 2008.
- Presupuestación Pública y Estabilidad Presupuestaria, 2.^a ed. (Instituto de Estudios Fiscales). Del 30 de octubre al 15 de diciembre de 2008.
- Supervisión de Entidades Aseguradoras, 2.^a ed. (Instituto de Estudios Fiscales). Del 27 de octubre al 22 de diciembre de 2008.
- Curso Superior de Prevención de Blanqueo de Capitales (Nuevo Programa), 5.^a ed. (Instituto de Estudios Fiscales - Fundación Centro Internacional de Formación Financiera). Del 6 de octubre al 15 de diciembre de 2008.
- Control Financiero del gasto público, 1.^a ed. (Instituto de Estudios Fiscales). Segundo semestre.

Cohesión Social y Gestión de la Seguridad Social

- Especialización en gestión de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, 6.^a ed. (Organización Iberoamericana de la Seguridad Social). Del 8 de septiembre al 21 de diciembre de 2008.

Gestión General de las Administraciones Públicas

- Parlamento y estructura territorial, 3.^a ed. (Congreso de los Diputados de España). Segundo semestre.
- Funcionarios Jurídicos Legislativos (antiguo curso Asesores Parlamentarios), 8.^a ed. (Congreso de los Diputados de España). Segundo semestre.
- Gestión de los Recursos Humanos en la Administración Pública, 11.^a ed. (Instituto Nacional de Administración Pública). Segundo semestre.
- Gestión de la Administración Pública, 12.^a ed. (Instituto Nacional de la Administración Pública). Segundo semestre.



Gestión del Conocimiento y Formación del Capital Humano

- La Función Directiva Pública. Habilidades Directivas, 4.^a ed. (Instituto Nacional de Administración Pública). Segundo semestre.
- Investigación Judicial y Violencia Feticida, 1.^a ed. (Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia). Del 4 de agosto al 5 de octubre de 2008.
- Perspectivas económicas del Derecho de hoy y su aplicación por los Jueces, 1.^a ed. (Consejo General del Poder Judicial). Del 13/10/08 al 14/12/2008.
- Métodos de Formación por *internet* para Instituciones Públicas, 6.^a ed. (Instituto Nacional de Administración Pública). Segundo semestre.

Asimismo en el marco del Programa “Red de Expertos Iberoamericanos”, en los Planes de Actividades 2008 de las respectivas Redes se han previsto cursos cortos de actualización con una duración de dos semanas, los que resultan complementarios de algunos de los temas abordados en los cursos largos, en los que sea interesante profundizar, resaltando aspectos prácticos.

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT

El CIAT viene desarrollando un dinámico programa de capacitación para fortalecer los conocimientos técnicos de los funcionarios en las Administraciones Tributarias de sus países miembros, dentro del cual se destacan a partir de segundo semestre del presente año:

- Curso en Tributación. Edición Especial 2009 se inicia en abril de 2009, y Edición Especial 2008 el 16/06/2008.
- Curso sobre Control de Instituciones y Operaciones Financieras: Del 4 de agosto al 10 de octubre de 2008.
- Curso sobre Precios de Transferencia:
 - Módulo II (Aspectos Prácticos) del 18 de agosto al 10 de octubre de 2008.
 - Módulo III (Aspectos Avanzados) del 9 de marzo al 8 de mayo de 2009.

Por PABLO PORPORATTO





PRIMER ENCUENTRO DE LA RAAM EN CARTAGENA DE INDIAS

Cartagena de Indias, Colombia

del 16 al 18 de julio de 2008

Conforme a lo previsto en la agenda de actividades de la Red de Antiguos Alumnos de la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública (RAAM) felizmente se celebrará el Primer Encuentro presencial de los miembros de la RAAM entre los días 16 a 18 de julio, en Cartagena de Indias, Colombia.

Este encuentro, propiciado por los patrocinadores de la Maestría, se ha hecho coincidir con el primer seminario presencial de los actuales alumnos de la V edición de la Maestría y debe servir para dinamizar, dar impulso a la red virtual y estrechar la relación entre todos los antiguos alumnos de las distintas ediciones de la Maestría y los potenciales futuros miembros.

El debate se centrará, en esta ocasión, sobre cuestiones de Política fiscal, de Administración Tributaria y de los procesos de integración económica y, sin duda sobre el balance y medidas de consolidación de la propia Red de

expertos, una vez alcanzado su cuarto año de existencia.

Los participantes en el encuentro (30 entre ex-alumnos y profesores, miembros de la RAAM) realizarán su aportación mediante la elaboración y, en su caso, exposición del informe, referente a su país, definido en los distintos paneles del seminario.

Este encuentro técnico es una gran oportunidad, largo tiempo deseada, para revisar la trayectoria y acordar las líneas de futuro de nuestra RAAM en la que todos estamos implicados a fin de alcanzar las máximas expectativas.

Por BÁRBARA SILVAR FORMOSO



Primer foro de debate 2008 de la RAAM

PROPUESTA DE MEJORA EN LA RECUPERACIÓN DE ADEUDOS

FISCALES

del 10 al 28 de marzo de 2008

Introducción

Del 10 al 28 de marzo, se realizó el primer foro programado por la Red de Antiguos alumnos de la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública (RAAM) sobre una propuesta de mejora en la recuperación de adeudos fiscales por parte de las Administraciones Tributarias. Lo anterior derivado de la necesidad de mejorar los actuales porcentajes de recuperación y con el propósito de incre-

mentar tanto el riesgo del contribuyente al efectuarse un acto de inspección, y cerrar el círculo de dicho proceso; como para incrementar la recaudación como fin último.

Dicho foro contó con 400 intervenciones, rompiendo *record* de participaciones en este tipo de actividad, lo que demostró el interés de los participantes así como el área de oportunidad que representa la cobranza fiscal.



Contenido

En general, se concluyó por mayoría, que la cobranza en la vía administrativa es la mejor técnica de recuperación de la deuda, por la rapidez, eficiencia, menor coste, especialización del propio personal de la Administración Tributaria y reducción de la litigiosidad.

De igual manera se concluye que hace falta un trabajo de coordinación entre los órganos encargados de la comprobación de la situación tributaria de los contribuyentes, órganos auditores o inspectores y los de recaudación. Se propusieron métodos de cobro diferenciados para los contribuyentes endeudados y los que no. Muy importante mencionar que todas las áreas de la Administración deben trabajar coordinadamente para incrementar los niveles de recuperación de la deuda. En el caso de que estas funciones se encuentren afuera de la Administración Tributaria (Brasil, Chile), es necesario de igual manera trabajar en coordinación plena.

Sobre este mismo tema las opiniones se dividieron en cuanto a que el objetivo de la fiscalización debe ser inspeccionar al mayor número de contribuyentes seleccionados, sin importar si el crédito resultante es viable de cobro o no, con el propósito de crear un efecto de riesgo, y la posición contraria, que refiere a una estrecha coordinación con el área recaudatoria al programar una revisión, es decir, considerar la recuperación del adeudo y la situación del contribuyente, inclinándose la balanza finalmente hacia este último lado. Es decir, evaluar aspectos tales como la antigüedad misma del período fiscal a investigar, la transformación que ha sufrido el contribuyente, (como por ejemplo que se trate de sociedades que a la fecha se encuentren en liquidación o ya liquidadas), el nivel económico, etc.; adicionalmente contar con medidas preventivas para que el contribuyente no desaparezca o a sus activos.

Asimismo, se coincide que es un área a la cual debe brindársele mayor importancia y dotarle del personal suficiente (en Argentina sus agentes fiscales tramitan menos de 1000 juicios, mientras que en Brasil existen casos de 10,000 procesos por procurador) y con el perfil correcto, así como especializarla; pues no hay actos de fiscalización completos que no sean cobrados y para cerrar el círculo de la percepción del riesgo, es importante que la Administración Tributaria sea eficiente en todas sus etapas.

Como medidas de recuperación se mencionaron en primer lugar la adopción de medidas cautelares, y dentro de las mismas, la inmovilización de cuentas banca-

rias principalmente. Es importante mencionar que lo recomendable, es que el embargo precautorio no sea condicionado, sino aplicable en cualquier caso que se inicie la inspección o en cualquier momento en que se observe una posible huida del deudor. asimismo, que sea aplicable al contribuyente y responsables solidarios.

Otras medidas que se mencionaron son: asistencia al contribuyente, prohibición de contratación con órganos públicos, aplazamientos de pagos flexibles, establecimiento de sistema de detracciones como en Perú, aplicación de responsabilidad solidaria a gerentes y directores, establecimiento de una batería de medidas preventivas desde la inscripción de los contribuyentes, bancarización, mecanismos que acoten el endeudamiento con el fisco, conocimiento del deudor, acciones de desprestigio para la empresa, embargo de sueldos y salarios (España y Chile parcialmente), convenios con notarios y registradores, denuncias penales, clausuras, bloqueo de inscripción en actos societarios, y la aplicación en un porcentaje del pago anticipado de la deuda o el pago del total de la misma antes de su discusión en algunos casos, (principio de *solve et repete*).

Sobre este tema, vale la pena mencionar que al menos dos países de Latinoamérica aplican este concepto, Chile y Argentina parcialmente. En el caso de Chile, hay posibilidad de ejecución sin estar la deuda firme y en caso de que el contribuyente ganase la controversia, se le restituye lo ejecutado, caso que pudiese ser considerado en países donde las controversias se llevan años. Dicho embargo puede realizarse, siempre y cuando no media una orden de suspensión por el juzgador y cuando ya exista sentencia de primera instancia.

Se mencionó el éxito de la cobranza persuasiva en Colombia, la cual representa el 70 por 100 del recupero de cartera fiscal. De igual manera, la tercerización en Perú de servicios de recordatorios de cobranza amigable, también han arrojado buenos resultados.

Dentro de la recaudación en el periodo voluntario, se propuso que una buena medida sería evitar las declaraciones sin pago, que generan liquidaciones posteriores, como son presentadas en Chile, destacándose que la mayor recuperación de deuda debiera ser en este período voluntario.

También establecer multas mínimas que sean redevibles en su cobro, y diferenciar los tipos de cobranza por montos, es decir, cobranza persuasiva para montos pequeños y coactiva para montos representativos.



Se destaca que la cobranza ejecutiva debe ser rápida y eficaz.

Existen algunos mecanismos de cooperación internacional sobre el aspecto de cobro de adeudos fiscales; la Unión Europea cuenta con una directiva en asistencia recaudatoria al contrario de algunos intentos en América Latina, donde no se contempla aún un sistema real de cooperación, por, entre algunas otras razones, no tener los mismos niveles de eficiencia recaudatoria.

También se acordó mayoritariamente que la medida más recomendable para cobro de deudas fiscales, es que los adeudos se encuentren firmes y cobrables, de otra manera se violan las garantías del gobernado. A la vez, también se destacó la prevalencia del interés público en los casos de conflicto de intereses entre contribuyentes y el fisco. Si no hay esta situación, los juicios se alargan por períodos excesivos.

Como problemática actual se mencionó que el bajo nivel de recupero de la mayor parte de los países de América Latina se debe en principio, por las tácticas dilatorias de los contribuyentes en múltiples impugnaciones y carencia de garantía.

Como comentario adicional, se señala que por unanimidad se coincidió en que las técnicas de *outsourcing*, no deben ser aplicadas en esta actividad de la Administración Tributaria.

Datos satisfactorios de nuestra región, son los siguientes: en Argentina, a pesar de contar con cobranza judicial, el promedio de recupero asciende a 20.58 por 100, y los juicios duran entre ocho y once meses derivado básicamente de la acción de los agentes fiscales en la implementación de medidas cautelares, y la creación de nuevas secretarías y juzgados judiciales que se abocan exclusivamente al cobro coactivo.

Existen algunos casos interesantes de mencionar, que son diferentes de la generalidad, por ejemplo, la norma chilena no exige el afianzamiento de sus deudas, pero como se mencionó anteriormente, puede ejecutarlas sin estar firmes. En el caso de México existe algún problema con los bancos en los traspasos de cuentas embargadas de sus clientes hacia el Fisco Federal, sugiriéndose crear una normativa que haga responsables solidarios a los bancos por el dinero no transferido.

En relación a las facilidades de pago, se concluye que estas deben estar reguladas y ser para todos los contribuyentes que las soliciten y cumplan con la normativa, y aunque la opinión se dividió, en general fueron más las

opiniones en que las facilidades de pago son una medida necesaria. En cuanto a los programas de condonación, la mayoría de los participantes coincidieron que son medidas que impulsan el incumplimiento y desmotivan al contribuyente cumplidor, debiendo ser vetadas absolutamente. Asimismo derivan de la falta de una buena administración de la cartera de adeudos fiscales.

Una medida extraordinaria que serviría para determinar por un lado, la capacidad real del contribuyente y por otro, evitar la desaparición de los bienes de los auditados en el momento del cobro, es el establecimiento de convenios de información con el catastro. Sin embargo, quedó claro que en América Latina aún no se encuentran sistematizados o siquiera coordinados internamente, sus catastros.

Aunque no fue el tema del foro, se habló de la complejidad de contar con legislación que permita pagar el IVA por flujo de efectivo como en la mexicana. Se comentó que puede provocar evasión y problemas de control por parte de la Administración Tributaria, sin embargo se nota como una tendencia.

Conclusión

Como pudimos observar todos los participantes, el tema de cobranza de adeudos fiscales, ha sido un aspecto al cual no se le había dado la importancia que requiere. Sin embargo, se nota que en la actualidad, la preocupación de cerrar ciclos y procesos, nos fuerza a replantearnos si las medidas de cobro que efectuamos son las correctas y si la administración de la cartera gubernamental es la idónea. En este resumen, se concentraron grandes ideas que pueden ayudarnos en nuestra labor diaria y que, si puestas en práctica, incrementarán sin duda, los niveles de recupero de nuestros países, gracias a la extensa participación de expertos del tema en España y América Latina. Pero la conclusión más importante, se reduce a la necesidad de una alta coordinación de esfuerzos entre todas las áreas de una Administración Tributaria moderna, en la cual, no existen ya áreas de mayor o menor peso sino un conjunto que debe reflejarse ante el contribuyente, lo que redundará en un mayor reflejo de riesgo y por consecuencia, mayor recaudación, lo que de un lado significará la realización de justicia fiscal y por otro permitirá que el Estado pueda mejor cumplir sus tareas.

Por FLORA CASTILLO CONTRERAS
SAULO DE TARSO MUNIZ DOS SANTOS



INTERCAMBIO DE NOTICIAS

En esta oportunidad, hemos seleccionado informaciones para este *Boletín* sobre algunos de los diferentes temas tratados, tales como: “Reforma tributaria llevada a cabo en Ecuador”, “El escándalo desatado sobre Evasión Fiscal de personas físicas acaudaladas en un banco en Liechtenstein”, “La teoría del fruto del árbol venenoso”, y “La maldición de los recursos naturales”.

Por JOHNNY ABRAHAM RAMÍREZ DE LOS SANTOS

Reforma Tributaria en Ecuador

Entre otros cambios, la Reforma establece:

El “impuesto a las tierras”, fue cambiado de denominación por “impuesto a las tierras improductivas” y se mantiene el cobro de US\$ 5,000 anuales por cada una de las hectáreas de terreno que superen las 25.

Se establece un máximo del impuesto sobre la renta para las personas naturales del 35 por 100 para aquellas que ganan más de US\$ 80,000 anuales.

Se establece la aplicación de tasas progresivas para el impuesto a las herencias, con un máximo de un 35 por 100, y una exención para las herencias de hasta US\$ 50,000. Se exonera de pagar gravamen a quienes

reciban hasta US\$ 50,000, así como a los hijos menores de edad, y aquellos que tengan algún tipo de discapacidad.

Incremento del ICE a los cigarrillos (150 por 100), bebidas gaseosas (10 por 100), bebidas alcohólicas (50 por 100), perfumes (20 por 100), los vehículos que cuesten más de US\$ 40,000 pagarán un impuesto del 35 por 100.

Un 0.5 por 100 a la salida de capitales, mientras se elimina el cobro de comisión por el ingreso de fondos.

La incorporación de la normativa de precios de transferencia en la Ley, antes estaba a nivel de reglamento, con los problemas jurídicos que ocasionaba.

Alemania: escandalosa evasión fiscal de ricos y famosos

En Alemania se desató un escándalo de evasión fiscal que involucra a centenares de ricos y famosos del país con depósitos no declarados en paraísos fiscales en el extranjero, provocando la renuncia de uno de los ejecutivos más influyentes de la economía alemana, el presidente del gigante postal *Deutsche Post*, KLAUS ZUMWINKEL.

La fiscalía recibió una denuncia anónima con documentación de un banco en Liechtenstein con los nombres de los titulares de depósitos nunca declarados en Alemania, informa hoy el diario económico *Handelsblatt*, que cita a uno de los investigadores a cargo del caso con la frase: “Hemos abierto las arcas secretas de un banco”. Se trata del banco LGT, que pertenece a la familia real del principado, ubicado en la zona fronteriza entre Austria y Suiza, que es considerado un paraíso fiscal por los reducidos cánones impositivos que aplica.

El gobierno alemán espera recaudar a través de este operativo a gran escala unos 3.400 millones de euros. El Ministerio de Finanzas alemán confirmó que las pruebas contra aproximadamente un millar de presuntos evasores fiscales alemanes fueron obtenidas a través de un informante que recibió más de cuatro millones de euros. Una operación que los abogados de ZUMWINKEL han calificado de “ilegal”,

por lo que “la información comprada a un ladrón no tiene validez ante una corte”.

Las autoridades fiscales alemanas han repetido el llamado a sindicatos conocidos y anónimos a presentar una “autodenuncia” para evitar mayores penalizaciones y recuperar el dinero evadido. La ley alemana prevé la figura de la autodenuncia que concede exención de penas por evasión de impuestos si el contribuyente entabla una denuncia contra sí mismo, confiesa o rectifica informaciones a la Recaudación de Impuestos, y paga el monto de los impuestos que, supuestamente, quería evadir. Un “perdón” judicial sólo se concede a los ciudadanos que evadan impuestos sin hacer parte de una organización criminal.

Este caso ha despertado el interés de otros países de la UE, a los fines de iniciar las investigaciones pertinentes sobre sospechosos no alemanes. Algunos países han obtenido informaciones al igual que Alemania, mientras que otros la han obtenido a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El comisionado europeo de fiscalidad, LASZLO KOVACS, hizo un llamado a los estados de la Unión Europea (UE) a mejorar su colaboración en la lucha contra el fraude fiscal: “En el seno de la UE necesitamos solidaridad. Es así como podremos ejercer la presión necesaria sobre otras plazas financieras”.



La teoría del “fruto del árbol venenoso”



La aplicación de la teoría del “fruto del árbol venenoso” (*fruit of the poisonous tree doctrine*), tiene sus raíces en pronunciamientos de la Corte de los Estados Unidos de Norteamérica y se basa en la regla de exclusión (*exclusionary rule*), se vincula precisamente con la exclusión del uso material de los elementos probatorios obtenidos ilegítimamente.

En base a este criterio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina ha sostenido en FLORENTINO, DIEGO (27/11/1984), resolvió: “... La incautación del cuerpo del delito no es entonces sino el fruto de un procedimiento ilegítimo, y reconocer su idoneidad para sustentar la condena equivaldría a admitir la utilidad del empleo de medios ilícitos en la persecución penal, haciendo valer contra el procesado la evidencia obtenida con desconocimiento de garantías constitucionales...”

En cuanto a la facultad jurídica del derecho penal de Alemania sobre la “autodenuncia” para evitar que el evasor vaya a la cárcel antes del accionar del fisco, puede ser una herramienta jurídica correcta en ese sentido, puesto que la prioridad debería ser el pago, minimizando así la litigiosidad que muchas veces se desvanece en los tribunales, dado que la causa penal traba la determinación y el cobro de la deuda.

“La maldición de los recursos naturales”

¿Son los recursos naturales una bendición para los países? Eso nos han hecho creer, pero la experiencia demuestra que generalmente este no es el caso. La mayoría de los países ricos en recursos naturales se destacan por su inestabilidad política y su falta de desarrollo. En algunos casos se entremezclan intereses extranjeros con facciones internas para producir guerras civiles. En otros casos son familias dominantes las que acaparan el poder y las riquezas. En el mejor de los casos el sistema político es presa de democracias populistas que reparten prebendas y destruyen los valores culturales necesarios para el desarrollo.

En un artículo reciente THOMAS FRIEDMAN argumenta que el arma más letal que tiene Estados Unidos contra Irán es reducir su propio consumo de energía y consecuentemente el precio mundial del petróleo. Si esto ocurriera, Irán debería eliminar los 25,000 millones de dólares de subsidios populares que sostienen políticamente al régimen, condenándolo a la impopularidad y a su eventual caída. “Hay solamente una cosa más tonta que ser un país adicto al consumo de petróleo (refiriéndose a USA) y esa es ser un país adicto a la venta de petróleo. Porque ser adicto a la venta de petróleo puede hacer al país realmente estúpido...” afirma FRIEDMAN.

El razonamiento de FRIEDMAN se fundamenta en la teoría de “la maldición de los recursos naturales”. La experiencia mundial es abrumadora y muestra que los países pobres, pero con rentas importantes de sus recursos naturales, ni se desarrollan ni adhieren a democracias genuinas. La principal razón es que esos países no incentivan la cultura del trabajo, pues resulta más atractivo participar de la puja por, y vivir de, esa riqueza fácil.

— En algunos casos esa puja, en la que participan los intereses de las empresas multinacionales, da pie a guerras civiles o regionales. La difícil solución del problema iraquí tiene hoy como trasfondo el hecho que todo el petróleo está en zonas shiitas y kurdas y nada en las zonas sunnitas. La guerra civil de Irak es una lucha de fac-

ciones religiosas alimentada por una lucha por la distribución de las rentas del petróleo.

— Cuando el país es pobre pero homogéneo y escapa a estas divisiones, el resultado más probable es que dictadores o familias feudales asuman el poder total. Quien llegue al poder tendrá suficientes recursos para mantenerse en él y por lo tanto es normal encontrar que estos países sean manejados por dictadores o familias reales.

Este es el caso de Arabia Saudita y otros países petroleros.

— Si la política evoluciona a formas democráticas, la tendencia será al populismo, esto es, a repartir la renta de las riquezas naturales en forma de prebendas. Venezuela es el mejor ejemplo actual.

La maldición de los recursos naturales se traduce entonces, en el peor de los casos, en conflictos armados regionales o guerras civiles. En los casos más normales, genera totalitarismo y control de las riquezas por unos pocos. En el mejor de los casos, genera democracias populistas que reparten prebendas y alienan los factores culturales imprescindibles para el desarrollo.

STIGLITZ ve en las rentas de los recursos naturales una oportunidad para democratizar esas sociedades y hacerlas más equitativas. Pero, ¿es probable que en países generalmente pobres surjan democracias con políticos honestos y burocracias eficientes que adhieran a esas reglas de comportamiento? Es posible, pero altamente improbable. Los ejemplos positivos se limitan a Chile (con su cobre) y Bostwana (con sus diamantes).

La mejor versión de lo que generalmente ocurre es el surgimiento de democracias formales con instituciones muy débiles y políticos con un enorme incentivo a perpetuarse en el poder apelando a un distribucionismo prebendario. ¿Qué político ambicioso es capaz de sentarse sobre una montaña de dólares mientras la gente clama por prebendas?



Argentina es un caso más que confirma la teoría de la maldición de los recursos naturales. Bendecida por las rentas de la producción agropecuaria de principios de siglo XX, fue un país de riqueza fácil, concentrada en las familias que obtuvieron las tierras durante la campaña del desierto. La idea básica fue extraer la renta de las familias terratenientes (directamente a través del IAPI e indirectamente a través de los impuestos a las importaciones) y distribuirla con prebendas y empleo público.

Las prebendas estatales extendieron a las mayorías la promesa que Argentina era un país tan rico que, acomodándose bien, cualquiera podía vivir sin esforzarse. La inflación y el congelamiento de alquileres destruyeron los incentivos al ahorro. La cultura del inmigrante que trabajaba duro y ahorraba, fue reemplazada paulatinamente por la cultura de los derechos sociales: ahora que la riqueza del país era suficiente para que el gobierno garantizara trabajo, salud, educación, vivienda y jubilaciones, ya no era tan necesario educarse, trabajar y ahorrar para progresar.

La enajenación de los valores culturales necesarios para el desarrollo no alcanzó solamente a las clases populares, sino también a la clase media y a los empresarios. Todos pujaron por su prebenda y la obtuvieron. El nuevo empresario industrial nació y subsistió con la protección estatal y

ese fue el origen del corporativismo prebendario que desde entonces ha caracterizado a nuestro empresariado. Se trata ahora de una sociedad que en todos sus estratos no

está dispuesta a progresar por sí misma sino exige que el Estado le solucione sus problemas.

Algunas de estas condiciones explican por qué países como Noruega, Canadá y Australia han manejado bien su riqueza fácil. Pero si algunas de estas condiciones no confluyen, el distribucionismo intervencionista es probable que se instale, dejando una secuela de deformación cultural e intereses espurios de los que será difícil recuperarse.

Es de resaltar que cuando la Shell descubrió petróleo en el delta del Níger muchos aventuraban un futuro esperanzador para Nigeria. Sin embargo, las cosas han cambiado mucho y el país es hoy más pobre que cuando se creó en 1960. La Guerra de Biafra, la mayor guerra civil africana, fue en parte un intento de la región del Este y de la etnia Igbo para lograr el control exclusivo de los recursos petrolíferos. La inestabilidad política y la dictadura han caracterizado la vida política en Nigeria durante los últimos 30 años; mientras que otros países que partían desde niveles similares de renta *per capita* y sin recursos naturales (como por ejemplo Indonesia) han logrado mayores niveles de estabilidad política y crecimiento. Otros países como Venezuela, Sierra Leona, Guinea Ecuatorial, Ecuador, Botsuana o el Congo han seguido una trayectoria similar a la nigeriana. Los diamantes, el gas, el petróleo o el oro constituyen recursos naturales sometidos al intrigante hechizo por el cual el país que los posee en exceso queda condenado económicamente al retraso.

Como señalan STIGLITZ y otros economistas existen tres razones que explican la maldición de los recursos naturales. En primer lugar las grandes perspectivas de beneficio que se derivan de recursos como el petróleo orientan a los dirigentes políticos y empresariales hacia objetivos perversos. Los dirigentes políticos tienden a desear una porción cada vez mayor del pastel, mientras que los empresarios tratan de sobornar al gobierno o a la administración en vez de producir. Estas conductas han provocado en muchos lugares guerras y fuertes corruptelas.

En segundo lugar, los recursos naturales están sujetos a precios altamente volátiles y determinados en los mercados financieros internacionales, que pueden entrar en crisis repentinas de funestas consecuencias para los países más pobres. La volatilidad de los precios puede traducirse en volatilidad macroeconómica y, por tanto, en tasas de desempleo e inversión excesivamente cambiantes.

En tercer lugar, los recursos naturales están sometidos a la conocida "enfermedad holandesa". Los síntomas de esta enfermedad son la fuerte sobrevaloración del tipo de cambio como consecuencia de la masiva entrada de divisas y las consiguientes dificultades de otros sectores productivos de la economía, que sufren para exportar sus productos o ser competitivos a nivel interno dado lo barato que resulta importar. De esta manera, tal y como le pasó a Holanda tras descubrir el petróleo del Mar del Norte, puede muy bien suceder que la explotación de un recurso natural vaya acompañada de altos niveles de desempleo causados por la debilidad del mercado interno.

Ante estas riquezas específicas, el gobierno puede imponer fuertes impuestos sin miedo a perderlas puesto que sólo pueden producirse en el país, esto no sucede con los capitales financieros u otro tipo de industrias. Los gobiernos pueden disfrutar de esta manera de onerosas rentas que reducen sus incentivos a abrir la participación a la ciudadanía democratizando sus instituciones políticas, ya que supondría que dichas rentas tendrían que redistribuirse entre un número mayor de personas. Al mismo tiempo, los capitalistas tienen fuertes incentivos a impedir que el Estado se abra a la participación ciudadana que inevitablemente conducirá a una reducción de sus beneficios. Es por ello que la abundancia de recursos naturales frena la democratización y, por tanto, la rendición de cuentas de políticos ante ciudadanos.

Gran parte de la explicación se halla en que los países que se han desarrollado con recursos naturales ya habían desarrollado sus instituciones antes de descubrirlos. Por ejemplo, cuando Estados Unidos descubrió petróleo en Alaska ya disponía de instituciones democráticas básicas que permitían el control de sus gobernantes por la ciudadanía y establecían fuertes sistemas de control entre poderes. No obstante, la mayoría de países en desarrollo que han descubierto recursos naturales carecían de las instituciones democráticas mínimas y eran por lo tanto más vulnerables a la captura y el saqueo de los recursos de la nación por parte de políticos y empresarios.



PUBLICACIONES DE TRABAJOS DEL IEF REALIZADOS POR MIEMBROS DE LA RAAM

Los miembros de esta Red han realizado publicaciones como Documentos de Trabajo en el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), en algunos casos respecto de proyectos de investigación que se realizaron en el marco de la Maestría Internacional en Administración Tributaria y Hacienda Pública y en otros a partir de actividades concretadas en el ámbito de la RAAM tales como los foros de discusión y debate.

Estos documentos pueden ser consultados en la página web del IEF dentro de Publicaciones/Documentos de Trabajo.

A partir de la presente se quiere alentar a los miembros de esta Red a acercar las propuestas de publicaciones a los Coordinadores de la RAAM, a efectos de evaluar la posibilidad de su publicación en distintos medios, por ejemplo en la página web del IEF.

En lo atinente a los foros de discusión se realizaron las siguientes publicaciones:

— *Documento de trabajo* núm. 4/07: "¿Es válido el modelo de armonización fiscal de la Unión Europea para la integración de América Latina?"

Autores: DOMINGO CARBAJO VASCO, DARÍO GONZÁLEZ y PABLO PORPORATTO.

— *Documento de trabajo* núm. 2/08: "Política, estructura e instrumentos para la asistencia al contribuyente".

Autor: ALAN AUGUSTO PEÑARANDA IGLESIAS.

— *Documento de trabajo* núm. 9/08: "Control de Operaciones Financieras. Experiencias de Iberoamérica y España".

Autores: DOMINGO CARBAJO VASCO y PABLO PORPORATTO.

Respecto de los proyectos de investigación de la Maestría:

— *Documento de trabajo* núm. 2/07: "Fiscalidad de instrumentos financieros derivados. Una revisión comparado".

Autor: PABLO PORPORATTO.

Por PABLO PORPORATTO

COLABORACIÓN RAAM – EUROsocial

La Red EUROsocial y la RAAM formalizaron un acuerdo de colaboración tendiente a fortalecer la vinculación entre ambas, consistente en el intercambio mutuo de información, participación en las actividades de cada una de las instituciones, incorporación de los rubros de la RAAM en la red EURO social, coordinación de trabajos relativos a la tributación y administración tributaria en América Latina, entre otras actividades.

En el marco del mentado acuerdo se concretó la realización de dos estudios comparados para su publicación por EUROsocial, a saber:

1.—"Los sistemas tributarios de los países de América Latina: situación actual, últimas reformas y las políticas tendientes a promover la cohesión social." Como lo ha sostenido JUAN PABLO DE LAIGLESIA, el Secretario General de la Agencia Española para la Cooperación Internacional, EUROsocial debe ser el catalizador de los esfuerzos europeos destinados a reducir las brechas sociales en América Latina, por ello esta investigación tiene como objetivo efectuar un estudio comparado de los sistemas tributarios de los países de América Latina, a los efectos de señalar las políticas tendientes a promover la cohesión social en la región. El equipo de trabajo esta conformado por el profesor DARÍO GONZÁLEZ (director del proyecto) y los integrantes de la RAAM JOSÉ LUIS PEDRAZA CERVANTES, OSWALDO IVÁN AGUIRRE CEVALLOS y CAROL MARTINOLI.

2.—Estudio comparado sobre recuperación de la deuda en América Latina. Una correcta función de las administraciones tributarias involucra, ante la falta del cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, desde una correcta liquidación del tributo hasta su cobro coactivo efectivo. Una de las problemáticas de las administraciones tributarias de los países de América Latina, es el bajo nivel de recuperación de la deuda tributaria, comparado con los estándares internacionales en la materia. De allí que, EUROsocial ha puesto como uno de sus objetivos efectuar un estudio comparado para señalar las mejores prácticas en la materia y coadyuvar de esta manera a mejorar los ingresos de los Fiscos de los países de la región. El equipo que tiene a su cargo dicha tarea esta integrado por el profesor JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (director del proyecto) y los integrantes de la RAAM ALAN AUGUSTO PEÑARANDA IGLESIAS, MIGUEL ÁNGEL JÁTIVA CORONEL, SAULO DE TARSO MUÑOZ DOS SANTOS, FLORA MARÍA CASTILLO CONTRERAS y CLAUDIA CORS.

Estamos convencidos que estas iniciativas marcan el inicio de un proceso amplio de colaboración entre la RAAM y EUROsocial, con la finalidad de coadyuvar en el proyecto sectorial de fiscalidad tendiente a mejorar las políticas tributarias y la eficiencia de las administraciones fiscales, para incrementar la cohesión social en los países de nuestra región.

Por CAROL MARTINOLI



La incidencia de la jurisprudencia en la política tributaria

La política tributaria, dentro de la política económica, constituye la herramienta principal que tienen los países para obtener recursos genuinos para tener cuentas públicas equilibradas.

En la presente nota desarrollaré la incidencia en la política tributaria que en mayor o menor medida ha tenido la jurisprudencia de los máximos tribunales, en determinados países latinoamericanos.

Como es sabido, los Tribunales Constitucionales o los Máximos Tribunales –según los casos–, tienen a su cargo el control de las garantías constitucionales en materia tributaria que las respectivas constituciones consagran para los habitantes del país.

Dicho control, debería limitarse a declarar su afectación o no, a los efectos de dictar la respectiva sentencia, que restablezca la garantía afectada o en caso contrario, desestime la pretensión sin fundamento de los contribuyentes.

En nuestros países latinoamericanos, rige el principio de la división de poderes, mediante el cual, ningún poder puede arrogarse facultades del otro. En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, ha reiterado en numerosos fallos que los jueces de la nación no pueden atribuirse facultades legislativas, por cuanto de hacerlo estarían conculcando el referido principio de división de poderes.

Sobre el particular, es dable recordar que la división de poderes constituye un mecanismo esencial de articulación del Estado que, a pesar de su interminable proceso de transformación desde formulaciones anteriores al propio Montesquieu, sigue siendo un instrumento de garantía fundamental en la configuración del régimen constitucional.

En este contexto, abordaré el tratamiento de tres fallos dictados por la Corte Constitucional de Colombia, el Tribunal Constitucional del Perú y la Suprema Corte de Justicia de Uruguay, en los cuales con diferentes grados de incidencia, se han cuestionado aspectos de la política tributaria de sus países.

Por CAROL MARTINOLI

COLOMBIA

En las últimas dos décadas, la Corte Constitucional de Colombia ha condicionado fuertemente la política económica en virtud del control abstracto de constitucionalidad, que la ha llevado a declarar inconstitucionales ciertas leyes emanadas del Congreso, por entender que violan principios y derechos de raigambre constitucional.

A modo ejemplificativo pueden mencionarse: ordenó la indexación parcial de los salarios de los servicios públicos (Sentencias C-1433/00, C-1064/01 y C-1017/03), extendió ciertos beneficios pensionales a ciertos grupos de poblaciones, al considerar que la restricción desconocía el principio de igualdad (Sentencia C-409/94), prohibió la modificación de ciertas regulaciones pensionales, por considerar que afectaban derechos adquiridos de los trabajadores (C-754/04), entre otros.

Es dable recordar que la Corte Constitucional fue creada por la nueva Constitución, aprobada por Asamblea Constituyente en el año 1991. Sin embargo, Colombia

ya tenía una larga tradición de control judicial de constitucionalidad, pues desde 1910 se reconoció a la Corte Suprema de Justicia la posibilidad de que declarara, con fuerza general, la inconstitucionalidad de las leyes. Es por ello, que cuando la Corte Constitucional entra a funcionar en el año 1992, la cultura jurídica y política colombiana está muy familiarizada con el *judicial review*, al punto que a pocos les parece extraño que ese tribunal tenga la facultad de anular leyes aprobadas por el Congreso.

En lo que hace específicamente a la materia tributaria cabe mencionar la Sentencia C-776/03, dictada por la Corte Constitucional en pleno, por la cual se declaró la inconstitucionalidad de la norma por la cual se extendía la base del IVA para gravar bienes y servicios de primera necesidad –art. 116 de la Ley núm. 788 del 2002–.

El Máximo Tribunal Constitucional encontró que la decisión de gravar todos los bienes y servicios de pri-



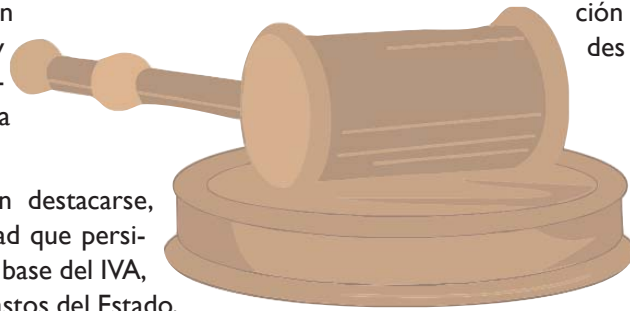
mera necesidad, sin que mediaran consideraciones acerca de las implicaciones concretas de la imposición del respectivo gravamen, a la luz de los principios que rigen el sistema tributario, fue indiscriminada y careció de la deliberación pública mínima para admitir constitucionalmente la extensión de la base del IVA, en contra de los argumentos que previamente habían explicado las exclusiones y extensiones de los mismos bienes y servicios de primera necesidad basados en la necesidad de promover la igualdad real y efectiva en un Estado Social de Derecho.

Los argumentos vertidos por la Corte fueron muchos y variados, vinculados con los mandatos constitucionales que actúan como límites a la potestad legislativa en materia tributaria, en particular los principios de legalidad, equidad, eficiencia, progresividad e igualdad, así como a la relevancia del principio del Estado Social de Derecho y del derecho fundamental al mínimo vital. El fallo hizo hincapié en las razones constitucionales que sustentan la pertinencia de tomar en consideración el contexto económico y social al momento de examinar las normas acusadas —excede el marco de la presente su tratamiento exhaustivo—.

Entre otros argumentos que merecen destacarse, sostuvo que no obstante que la finalidad que persigue el legislador con la ampliación de la base del IVA, de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado, resulta legítima, consideró que la norma desconoció los

límites derivados de la protección del derecho al mínimo vital, toda vez que para las personas cuya capacidad económica se agota en la satisfacción de sus necesidades básicas, la ampliación representa prácticamente todo lo que estas personas consumen, sin que por otro lado el gobierno se hubiera ocupado de estipular alguna otra medida de política de gasto social, por medio de la cual intentar compensar la afectación concreta que supone para este sector.

El fallo advierte acerca del contexto económico en el cual se prevé la aplicación de la norma en cuestión donde “... más de la mitad de los colombianos se encuentra bajo la línea de pobreza y cerca de una cuarta parte se encuentra bajo la línea de indigencia”. En efecto, la Corte entendió que corresponde al legislador velar por la efectiva idoneidad de los sujetos obligados por las normas tributarias, de tal manera que no se impongan cargas sobre personas cuyo nivel de ingresos “se agota en la satisfacción de sus necesidades vitales mínimas”.



PERÚ

En el caso de Perú, el Tribunal Constitucional se pronunció declarando la inconstitucionalidad del Impuesto Mínimo a la Renta (IMR) —año 1992—, y más tarde lo hizo con el Anticipo Adicional al Impuesto a la Renta (AAIR) —año 2002—.

En lo que respecta al primero de los gravámenes indicados, el IMR, la normativa disponía que todo percceptor de renta de tercera categoría debía tributar, por concepto del impuesto a la renta, un monto no menor del 2 por 100 del valor de los activos netos (que posteriormente se redujo al 1,5 por 100), a lo que el Máximo Tribunal entendió que dicho impuesto desnaturalizaba el Impuesto a la Renta “... dado que en la práctica no grava la renta, sino su fuente productora”.

La línea argumental del Tribunal Constitucional se sustentó en que el precitado tributo supone una desnaturalización desproporcionada del propio impuesto a la renta, ya que pretende gravar no el beneficio, la ganancia o la renta obtenida como consecuencia del ejercicio

de una actividad económica, sino en cambio el capital o sus activos netos —*cf.* STC núm. 646-1996-AA/TC—.

En cuanto al segundo de los impuestos citados, el AAIR, la normativa establecía la obligación de pagar anticipadamente el impuesto a la renta, sea al contado (al inicio de cada ejercicio) o en nueve cuotas mensuales.

Sin embargo, a pesar de que se trataba de un anticipo de pago del impuesto a la renta, no se calculaba sobre la base de las rentas obtenidas o proyectadas, sino que se tomaba en cuenta el valor del patrimonio de los contribuyentes.

Al respecto, el Máximo Tribunal fundamentó la declaración de inconstitucionalidad en que “... se repetía la incongruencia del IMR puesto que establecía que para el pago anticipado del impuesto a la renta, se debía tomar en cuenta no la renta, sino un factor muy distinto: los activos netos” “se había determinado que los activos netos eran una manifestación de capacidad contributiva,



evidentemente tal afirmación se debe contextualizar dentro del marco de un tributo destinado a gravar el patrimonio, más no la renta, pues la manifestación de aquélla no es la propiedad, sino las ganancias generadas o aquéllas que potencialmente puedan generarse” –*cf.* STC núm. 2727/02 AA/TC y STC Expte. núm. 3797/06 PA/TC Lima Scotiabank Perú S.A.A., entre otros–.

En consecuencia, a criterio del Tribunal Constitucional fue la incongruencia de un medio impositivo (activos netos) con los fines que persigue el legislador tributario (renta) lo que dio fundamento a la declaración de inconstitucionalidad de los citados tributos.

Así, el Gobierno Peruano buscó reemplazar el vacío fiscal que significó la declaración de inconstitucionalidad del IMR e implementó el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos (IEAN).

En el caso del IEAN –Ley núm. 26.777–, vigencia 1997/99, la fórmula empleada es gravar el patrimonio para obtener ingresos relacionados (y en proporción) a la manifestación de riqueza que puede derivarse de la propiedad, a lo que el Tribunal Constitucional entendió que no resulta inconstitucional que un impuesto grave el patrimonio siempre y cuando se utilicen mecanismos

congruentes para tal fin. Considerando que la naturaleza de este impuesto ya no gravaba la renta de los contribuyentes, sino el patrimonio, la Corte no aplicó los criterios que la llevaron anteriormente a declarar la inconstitucionalidad.

Asimismo, en el año 1995 se aprueba el Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN) –Ley núm. 28.424, vigencia hasta el 31/12/05 prorrogada por la Ley número 28.929 hasta el 31/12/07–, que a diferencia del IEAN, no resulta aplicable a todas las rentas empresariales ya que contempla una serie de exoneraciones, y además de ese universo de contribuyente, una vez deducidas las depreciaciones y amortizaciones de ley, solo resultaría aplicable a los activos netos con el límite establecido por la escala progresiva acumulativa correspondiente. Asimismo, al igual que el IEAN se computa como crédito contra el Impuesto a la Renta, con la diferencia de que en el ITAN se prevé el derecho a la devolución.

Nuevamente, la corte Constitucional se expide a favor de la constitucionalidad del impuesto con fundamento en que “es un impuesto independiente que efectivamente grava activos netos como manifestación de capacidad contributiva no directamente relacionada con la renta”.

URUGUAY

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de Uruguay declaró por mayoría, en un fallo muy reñido, la inconstitucionalidad del Impuesto a la Renta sobre las Personas Físicas (IRPF) aplicado a las pasividades (el 27/3/08, por tres votos a favor de la inconstitucionalidad y dos en contra).

El voto de la mayoría sostuvo que la pasividad no es una renta, sino una prestación percibida por los aportes realizados a lo largo de su vida laboral y por lo tanto no puede ser gravada. Asimismo, argumentaron que el impuesto viola el artículo 8 de la Constitución “porque se trata de forma igualitaria a aquellas personas que están en distinta posición jurídica”, así como también, el artículo 67 de la citada Carta Magna, en cuanto prevé que las jubilaciones no pueden ser disminuidas.

Por el contrario, el voto de los ministros en disidencia, Dr. DANIEL GUTIÉRREZ y Dr. LESLIE VAN ROMPAEY, desestimó que las jubilaciones no puedan considerarse técnicamente como rentas por no derivar de una actividad económica regular, tomó en consideración que ninguna norma constitucional consagra el principio de la intangibilidad o inmodificabilidad del haber jubilatorio, y sostuvo asimismo que las pasividades han sido gravadas en su condición de ingresos y, en cuanto manifestación de

riqueza de parte de los sujetos que la obtienen, lo que constituye un índice de capacidad contributiva, agregando en tal sentido VAN ROMPAEY que “... el legislador está en todo su derecho al considerar determinado nivel de ingresos, como indicativo de capacidad económica o contributiva, y a tales efectos resulta irrelevante que dichos ingresos se generen como retribuciones laborales o haberes de pasividad”.

Asimismo, el voto de la disidencia invocó un antecedente jurisprudencial de la misma Corte que en el año 1997 declaró constitucional el Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) aplicado a las pasividades.

A mayor abundamiento sobre el tema en cuestión, es dable agregar que por regla general, las legislaciones que gravan los ingresos alcanzan a las jubilaciones.

Ahora bien, el caso comentado no concluye con la declaración de inconstitucionalidad, cabe traer a colación el contexto dentro del cual se dictó el pronunciamiento en cuestión, toda vez que uno de los miembros del Máximo Tribunal, la Dra. SARA BOSSIO –votó a favor de la declaración de inconstitucionalidad– se retiró del Máximo Tribunal, completándose recientemente la Corte con el Dr. JORGE LARRIEUX.



Con la nueva integración de la Corte vuelve a surgir el tema en cuestión y en esta oportunidad el ministro ingresante vota a favor de la constitucionalidad del IRPF sobre las pasividades, lo que cambió la correlación de los votos, y con ello el criterio de la Corte, ahora la mayoría de sus miembros esta a favor de la declaración de constitucionalidad.

En efecto, la modificación del criterio referida trajo aparejado la producción de nuevos fallos, contradictorios con los que emitió la Corte en su anterior integración. Es decir, que se produjo el absurdo de que hay un grupo de jubilados que no van a pagar el impuesto mientras que otros sí, dependiendo de la composición de la Corte que les haya tocado.

De la jurisprudencia transcripta se observa que las facultades de control de constitucionalidad, así como su dimensión, varían de país en país.

De allí que, lo que puede considerarse constitucional en un país, en otro sería considerado claramente inconstitucional.

Las mayores facultades de incidencia en la política tributaria, se han dado en el caso colombiano, donde la Corte Constitucional se ha expedido sobre la improcedencia de la gravabilidad de los artículos de primera necesidad en el IVA. No se conoce otro tribunal de la región que se haya arrogado tales facultades, por cuanto serían catalogadas de violatorias del principio de división de poderes, al atribuirse los jueces facultades legislativas.

En el caso peruano, el Tribunal Constitucional, al declarar inconstitucional el Impuesto Mínimo a la Renta (IMR), no aceptó la gravabilidad de una renta presunta sobre la base del patrimonio, como lo han hecho muchos de los sistemas tributarios de los países de la región, y que han sido avalados por la jurisprudencia de sus países. Lo paradigmático de este caso, es que dicho Tribunal si aceptó la constitucionalidad del Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN), que tiene la misma naturaleza, por cuanto al computarse como pago a cuenta del impuesto a la renta, se convierte en un impuesto presunto a la renta en base a los activos empresariales. Es decir, para este Tribunal es constitucional un *minimum tax* en la medida que surja de un impuesto independiente pero no lo es si surge de las normas del mismo tributo a la renta.

Por último, en el caso uruguayo se observa la ambivalencia de la Suprema Corte de Justicia, en cuanto a considerar gravados o no en el impuesto sobre la renta de las personas físicas a las pensiones de los jubilados. Es así que con su antigua composición fue declarado inconstitucional, mientras que, con la nueva integración de miembros en la Corte se declara constitucional, situación que incidió en la decisión del Presidente de Uruguay de proponer la derogación del IRPF sobre las pasividades.

Lo expuesto demuestra, que más allá de ciertas consideraciones y principios jurídicos, en algunas oportunidades los Tribunales Superiores de Justicia de los países de la región, han traspasado el delgado pero muy importante límite entre proteger una garantía constitucional o directamente arrogarse facultades legislativas para determinar o condicionar la política tributaria que debe ser inexorablemente elaborada, de acuerdo al principio de la división de poderes, por el Poder Legislativo del respectivo país.

La situación imperante afecta directamente los principios de seguridad jurídica e igualdad, cabe recordar que la sujeción a los precedentes jurisprudenciales contribuye a la previsibilidad o predictibilidad de las decisiones y también posibilita que no se viole la igualdad en el tratamiento jurídico de las mismas situaciones.

Frente a este contexto, el presidente de Uruguay, Dn. TABARÉ VÁZQUEZ declaró en conferencia de prensa (Diario *El País*, del 19/5/08), que enviará al Parlamento un proyecto de ley para derogar el IRPF a las pasividades, toda vez que no puede mantenerse esta diferenciación en los decisorios que favorece a algunos jubilados respecto de otros que se encuentran en igual situación.





Las cláusulas anti-abuso en el ámbito de recaudación



ISBN: 978-84-8008-231-0
Edición: 1.^a
Páginas: 120
Año: 2007
Editor:
 Instituto de Estudios Fiscales
Lugar:
 Madrid
Autora:
 María Ángeles Cascajero Sánchez

LA autora era Vocal del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid y su repentina muerte dejó inconclusa su tesis doctoral. El libro, por tanto, es una obra póstuma donde aborda, con el rigor que caracterizó su trayectoria profesional, uno de los temas más interesantes desde la perspectiva de la recaudación: la posibilidad de aplicar las cláusulas anti-abuso de la Ley General Tributaria en el procedimiento de recaudación.

Como es sabido, la Ley General Tributaria de 2003 recoge en su articulado diversas técnicas anti-elusivas y el objeto del presente estudio es analizar si alguna de dichas medidas resulta aplicable al procedimiento de recaudación, es decir, si su incidencia debe o no limitarse al ámbi-

to del nacimiento de las obligaciones tributarias, o si es posible extender su aplicación al procedimiento de recaudación de las deudas previamente liquidadas.

Para ello, la obra comienza estudiando las diferentes técnicas que prevé la Teoría General del Derecho para evitar los efectos de los negocios jurídicos anómalos, estudiando, acto seguido, los supuestos en los que con misma frecuencia inciden éstos en el procedimiento de recaudación, para reflexionar sobre la suficiencia o insuficiencia de las soluciones que se estén empleando, o si es posible el empleo de alguna otra técnica prevista en la Ley General Tributaria. Partiendo de esta premisa, y teniendo en cuenta que el fraude en el procedimiento de recaudación tiene una base negocial, este planteamiento determina que se centre en el estudio de la calificación, la simulación y el negocio indirecto, poniéndolos en relación con el fraude de ley, si bien, no se profundizará en las diferencias de esta última figura y la economía de opción, ya que entiende la autora que el ámbito natural de esta medida anti-elusiva es el de la génesis de la obligación tributaria y no el de la recaudación de las obligaciones liquidadas, por lo que su consideración detallada excedería las pretensiones de este estudio.

Es una obra breve, rigurosa y con un planteamiento muy original sobre la potencialidad de las medidas anti-abuso en el ámbito recaudatorio.

Por **MANUEL GUTIÉRREZ LOUSA**

Procedimientos tributarios. Recaudación



ISBN: 84-96283-30-5
Edición: 1.^a
Páginas: 336
Año: 2006
Editor:
 Ediciones Experiencia
Lugar:
 Barcelona
Autores:
 Marcos Álvarez Suso y
 Manuel Menchero Fabián

EL presente trabajo aborda el procedimiento de recaudación como un compendio normativo único, estudiando en cada apartado e institución tanto la regulación legal como la reglamentaria incluyendo asimismo para una mejor comprensión del lector, decenas de ejemplos y casos prácticos.

La Ley General Tributaria de 2003 y el nuevo Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, han modificado sustancialmente el procedimiento de recaudación de las deudas de Derecho Público, en general, y de las deudas tributarias, en particular.

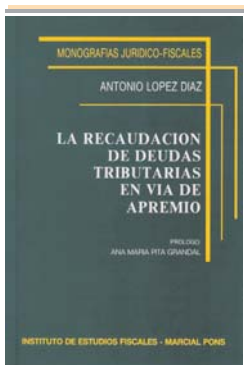
Dos son las características generales del nuevo procedimiento de recaudación que cabe resaltar: la intención de estimular y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte del contribuyente, y dotar a la Administración Tributaria de instrumentos eficaces para luchar contra el fraude fiscal generado en el curso de la recaudación.

La primera de estas características puede encontrarse en la nueva regulación de los medios de pago en efectivo de deudas (mediante tarjetas, domiciliaciones e *internet*), en las nuevas condiciones, plazos y garantías en materia de aplazamientos, fraccionamientos y solicitudes de compensación de deudas, en los recargos reducidos del periodo ejecutivo, y finalmente, en las crecientes posibilidades de realizar actuaciones y gestiones tributarias por parte del contribuyente utilizando exclusivamente medios telemáti-



cos, evitando desplazamientos físicos a las oficinas de la Administración. En cuanto a los medios de lucha contra el fraude, pueden destacarse las modificaciones operadas en materia de responsables y sucesores de la deuda tributaria, así como la nueva regulación de las medidas cautelares que la Administración puede adoptar en casos de riesgo previsible de impago.

La recaudación de deudas tributarias en vía de apremio



ISBN: 84-8008-028-0

Edición: 1.^a

Páginas: 464

Año: 1992

Editor:

Instituto de Estudios Fiscales

Lugar:

Madrid

Autor:

Antonio López Díaz

LA presente monografía aborda en cinco capítulos el análisis sistemático y minucioso del procedimiento para la recaudación en apremio de las deudas tributarias del Reglamento de Recaudación de 1990. Tras un breve estudio introductorio, que pretende situar el procedimiento recaudatorio dentro de los esquemas explicativos del Derecho Financiero, se dedica el segundo capítulo al análisis de los órganos de recaudación, desde los arrendatarios o recaudadores hasta la Agencia Estatal de Administración Tributaria. El estudio de la recaudación ejecutiva se lleva a cabo distinguiendo el aspecto temporal, (la incursión en apremio) y la dinámica procedimental o aspecto formal (procedimiento de apremio). En relación a la primera cuestión se estudian las circunstancias determinantes de la incursión en apremio (impago de la obligación y transcurso del período voluntario), teniendo en cuenta de forma especial las peculiaridades de las autoliquidaciones (desaparición del plazo de prórroga, etc.), así como las consecuencias derivadas de dicha incursión, entre las que merece una mención especial el recargo de apremio, por su discutida naturaleza, que el autor considera como sancionatoria.

El libro, de formato esencialmente práctico, incluye en aras a una más fácil aplicación y comprensión práctica de la normativa, un anexo con una colección de los principales formularios y modelos que el contribuyente necesita utilizar en su relación con la Administración Tributaria en cuanto al procedimiento de recaudación.

Por **MANUEL GUTIÉRREZ LOUSA**

El procedimiento de apremio desde su perspectiva formal se aborda en los Capítulos III y IV donde, además de justificar constitucionalmente la potestad de autotela ejecutiva de la Administración, se analizan los sujetos de dicho procedimiento, prestando especial atención a los requisitos necesarios para proceder contra los deudores no principales de las deudas tributarias. También son objeto de estudio los presupuestos necesarios para iniciar válidamente el apremio, entre los que incluye la necesidad de un acto administrativo de liquidación y la expedición del título ejecutivo, además de los requisitos necesarios para la incursión en apremio.

El estudio detallado del procedimiento de apremio se efectúa en el Capítulo IV donde, al lado de las cuestiones formales, se tratan otros temas de especial relevancia como el embargo de gananciales o los efectos frente a terceros de la anotación preventiva de embargo a favor de la Hacienda Pública.

Por último, el Capítulo V está dedicado a los medios de defensa del obligado al pago de los terceros frente a la ejecución administrativa. Se estudian en este capítulo los motivos de oposición a la procedencia de la ejecución, así como la oposición a los concretos actos ejecutivos. Prestando especial atención a la paralización del procedimiento, ya sea derivada de la suspensión con objeto de recursos, como de la obtención de aplazamientos o fraccionamientos o de la interposición de tercerías, ya sean de dominio o de mejor derecho.

Se trata pues de una obra clásica del máximo interés, a pesar de los cambios legislativos. Las aportaciones de la doctrina y el análisis riguroso de la legislación se complementan con la jurisprudencia sobre un procedimiento que, por la gravedad de sus consecuencias, genera innumerables conflictos.

Por **MANUEL GUTIÉRREZ LOUSA**



LOS IMPUESTOS, INSTRUMENTOS DE SOLIDARIDAD

El Programa de Educación Cívico-Tributaria de la Agencia Tributaria española

Este artículo, denominado “Los impuestos, instrumentos de solidaridad”, está firmado por FERNANDO DÍAZ YUBERO, Director del Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la Agencia Tributaria de España, MARÍA LUISA DELGADO LOBO, Jefa de Servicio de Sociología Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales, y MARÍA LUISA VALDENEBRO GARCÍA, Subdirectora Adjunta de Comunicación Externa de la Agencia Tributaria, en el que se plantea una concepción de los impuestos como instrumentos de solidaridad en las sociedades democráticas avanzadas, planteamiento que se encuentra a la base del Programa de Educación Cívico-Tributaria de la Agencia Tributaria española, cuya creación y desarrollo se describe.

I. El sistema fiscal como columna vertebral del Estado

En la Constitución española de 1978 son varios los artículos que se refieren a la actividad financiera del sector público. Pero el más ilustrativo es el recogido en la Sección Segunda “De los derechos y deberes de los españoles”, que en su artículo 31.1 establece: “Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

Al igual que en España, es hoy un valor aceptado en todas las sociedades contemporáneas avanzadas contar con sistemas tributarios capaces de financiar un nivel razonable de servicios públicos y prestaciones. Sin embargo, no siempre ha sido así y quizás, aún en la actualidad, a algunos les sorprenda encontrar el término “solidaridad” junto al término “impuestos”. A primera vista, el término “impuesto” implica coacción, mientras que el término “solidaridad” sugiere un comportamiento benéfico y voluntario.

Sin embargo, la raíz etimológica de “solidaridad” implica la unión de los destinos de dos o más personas. Ello no significa dar una ayuda de forma generosa o altruista, sino comprometerse y compartir la suerte de aquel, con quien una persona se hace solidaria.

En una colectividad, la solidaridad es la capacidad de actuación unitaria de sus miembros. Denota integración y estabilidad interna, la adhesión a una causa, situación o circunstancia, que implica asumir y compartir por ella beneficios y riesgos.

“... la idea de obligación tributaria está vinculada al concepto de libertad primero, al de igualdad después y al de solidaridad en los tiempos más recientes...”

La obligación contraída de un individuo para con un grupo, comprometerse con sus miembros, compartir la propia suerte con ellos, está en la base de la ciudadanía.

Así es como se entienden hoy los impuestos. Los impuestos, las obligaciones tributarias actuales, ya no tienen la consideración que tenían los viejos tributos. Ahora son mucho menos un símbolo de sometimiento, para considerarse poderosos instrumentos de cohesión social.

Históricamente, la idea de obligación tributaria está vinculada al concepto de libertad primero, al de igualdad después, y al de solidaridad en los tiempos más recientes. La libertad se entendió durante mucho tiempo (en Europa, prácticamente hasta el final del Medioevo) como exención económica, como la condición propia de los no sometidos a tributo. Pero, paulatinamente, en un proceso paralelo a las sucesivas transformaciones del modelo de Estado, el hecho de formar parte del censo de contribuyentes ha llegado a convertirse en título de ciudadanía y, por tanto, en fuente de derechos (DELGADO y GUTIÉRREZ 2004).

¿Cómo ha sido posible un cambio tan radical? De la tradicional aspiración utópica a la exención tributaria se ha llegado, en un periodo de varios siglos, a una demanda de cumplimiento de las obligaciones tributarias. Si antes se concebía la obligación tributaria como una forma de explotación de los extranjeros, de los vencidos y de los súbditos (GOLDSCHIED [1925], 1970), ahora el incumplimiento fiscal se percibe como la conducta propia de ciudadanos deshonestos que se aprovechan de las oportunidades, de los bienes y de los servicios proporcionados por el Estado sin haber contribuido a finan-



ciarlos en la medida que les corresponde. El incumplimiento de las obligaciones tributarias ha pasado de ser percibido como una lucha legítima para socavar el poder del vencedor o del tirano a ser visto como un perjuicio para los intereses comunes de la colectividad.

Ese cambio perceptivo puede explicarse siguiendo el proceso del desarrollo histórico de la idea de Estado y, por tanto, de la idea de ciudadanía.

2. Evolución de la obligación fiscal

Con la desaparición definitiva de las formas medievales, que en la Europa del siglo XVI supone el nacimiento del Estado Moderno (SCHUMPETER, 1970), se opera la radical transformación del “tributo” en “impuesto” (WEBER, 1969).

Del Estado Moderno nos ha quedado la imagen de una “Gran Hacienda”, que debe garantizar la seguridad y la prosperidad dentro de su recinto, y una ética fiscal basada en el principio de la obligación solidaria: “Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades (...) esto es, a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado. Las expensas del Gobierno, con respecto a los individuos de una nación, vienen a ser como los gastos del manejo de una gran hacienda, con respecto a sus varios colonos, los cuales sin excepción están obligados a contribuir, a proporción de sus respectivos intereses, al cultivo de aquel predio” (SMITH [1776], 1955).

Así, y paradójicamente, con el “impuesto” la libertad deja de entenderse como exención tributaria y comienza a percibirse como la aportación solidaria de todos los miembros de una comunidad, a una unidad jurisdiccional responsable de la prosperidad colectiva en su ámbito de soberanía (MARAVALL, 1972).

De ahí la irritación que producían las exenciones fiscales de ciertos estamentos que, junto con la arbitrariedad del Estado y sus crisis fiscales recurrentes, llenaron el Antiguo Régimen de motines y revueltas.



A título de ejemplo cabe recordar la rebelión de los Comuneros de Castilla contra el rey Carlos, cuyo desencadenante fue un desacuerdo respecto al destino de una recaudación extraordinaria. En la España del siglo XVI, el Ayuntamiento de Toledo y el clero regular de Salamanca, se opusieron a que las Cortes aprobaran cualquier impuesto nuevo destinado a cubrir los gastos necesarios para la conversión del Rey Carlos en Emperador. El argumento era: “Castilla no tiene por qué sufragar los gastos del Imperio y los recursos de Castilla deben emplearse exclusivamente en la defensa de Castilla”. Tras un intento fallido en Santiago de Compostela, las Cortes, reunidas en La Coruña, terminaron por aceptar el nuevo impuesto. Pero ese hecho supuso el inicio de la revuelta comunera en tierras castellanas.

El siglo XVIII nos deja otros dos importantes ejemplos. Uno es la crisis fiscal del Estado francés y la resistencia de la nobleza a aceptar la igualdad general ante el impuesto en los prolegómenos de la Revolución Francesa. Tampoco conviene olvidar el lema de los colonos bostonianos frente a la corona británica: *No taxation without representation*, en los inicios de una serie de levantamientos de las colonias americanas para lograr su independencia frente a sus respectivas metrópolis.



La nueva configuración del Estado, a lo largo del siglo XIX, tuvo su reflejo inevitable en una percepción de las obligaciones tributarias. En el Estado Liberal, la democracia censitaria consolidó la identidad ciudadano-contribuyente. Así como no todos los ciudadanos tenían derecho a depositar su voto en las urnas, tampoco todos ellos tenían la misma obligación de pagar impuestos. Se considera que los deberes de solidaridad sólo incumben a los que son verdaderamente iguales y, a la vez, auténticamente responsables de la prosperidad colectiva. Tan fuerte era aquella identidad que incluso en algunos países, las cédulas de identificación personal incluían la categoría como contribuyente del ciudadano, por supuesto varón, que tenía derecho a ser inscrito en el censo electoral.

El paso del siglo XIX al XX supone una etapa decisiva en la conformación de la fiscalidad contemporánea. Los sistemas fiscales contemporáneos aparecen vinculados, históricamente, tanto al conjunto de instituciones tributarias creadas entre 1870 y 1930 en los países industrializados de Occidente, como a los principios políticos y económicos del denominado Estado Social (FERNÁNDEZ CAINZOS, 1986). Sobre estos dos pilares se



alza una de las revoluciones más importantes del siglo XX: el crecimiento acelerado del gasto público (FERNÁNDEZ CAINZOS, 1986). Las transformaciones en las políticas del gasto público a lo largo del siglo pasado son quizá menos perceptibles que otros cambios sociales y tecnológicos acontecidos en el mismo período, pero no dejan por ello de ser menos importantes.

El Estado Social fue la respuesta política a las convulsiones sociales aparecidas bajo el modelo liberal. Se basa en la necesidad de dar protección a los colectivos más débiles y desfavorecidos garantizando unas prestaciones mínimas que, al paliar su infortunio, evitan su exasperación y, con ella, la explosión revolucionaria. De este modo, la paulatina asunción constitucional del principio de justicia distributiva, le va asignando al Estado la tarea de reducir en lo posible las grandes diferencias de rentas. Para cumplir estos objetivos, se diseñaron instrumentos fiscales capaces de allegar más recursos que permitieran al Estado abordar sus nuevas tareas. Es decir, se confió en el sistema fiscal como medio para transformar el sistema económico y, por tanto, el orden social de forma pacífica.

La fiscalidad se convierte así en una técnica económica al servicio de una opción ética, a través de la cual se hace operativo el principio de justicia distributiva asumido en las normas constitucionales. Y, correlativamente a la generalización de la democracia representativa, se extiende la obligación de pagar impuestos a la práctica totalidad de la población activa. Si todos los ciudadanos son iguales, si todos tienen reconocido el pleno ejercicio de sus derechos políticos, todos deberán pagar unos impuestos que estén en relación con su renta personal.

Finalizada la II Guerra Mundial, a mediados del siglo XX, se desarrolla el Estado del Bienestar, que persigue algo más que la justicia distributiva o la lucha contra la pobreza extrema. Se propone garantizar el pleno ejercicio de un conjunto de derechos democráticos mínimos (políticos, civiles y económicos) con objeto de hacer operativo el principio de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. La fiscalidad, es decir, el presupuesto público con su doble vertiente de ingresos y gastos públicos, cobra así una importancia decisiva.



JOHN MAYNARD KEYNES

“La fiscalidad se convierte así en una técnica económica al servicio de una opción ética.”

Las obligaciones tributarias presentan aquí, por tanto, características propias que son ilustrativas de las relaciones políticas que se establecen bajo el modelo del Estado del Bienestar. Su justificación ideológica se basa en el concepto de solidaridad. Su traducción práctica reposa en el concepto de colaboración Estado-Ciudadano.

La universalización de las obligaciones tributarias y la importancia del presupuesto de transferencias han motivado un cambio radical de los roles tradicionales con respecto al pago de los impuestos. En adelante, Administración Tributaria y contribuyentes ya no deben percibirse a sí mismos como antagonistas, como sucedía en otros contextos.

En éste, lo que la racionalidad aconseja es sustituir las viejas actitudes de confrontación por otras más coherentes de colaboración (DELGADO y GUTIÉRREZ, 2006).

En este contexto, el horizonte utópico de la Hacienda del Bienestar es conseguir el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Es decir, lograr un nivel de aceptación social tal del sistema fiscal que las normas tributarias alcancen el rango de normas morales, de manera que la coacción sólo tenga que ejercerse sobre los evasores recalcitrantes que, inevitablemente, siempre van a existir.

3. El difícil equilibrio entre servicio y coacción en la Administración Tributaria

La formidable expansión del gasto público en nuestras sociedades del bienestar ha dado lugar a necesidades crecientes de ingresos públicos para poder financiar los servicios y prestaciones demandados por la sociedad. Como consecuencia de la crisis de las últimas décadas, el Estado se percibe de forma ambivalente (BELL, 1977): de él se espera una protección ilimitada de los derechos, pero se generan resistencias cuando hay que afrontar su contrapartida desde la vertiente de las obligaciones.

De manera que el incumplimiento fiscal es objeto del rechazo en el plano de los juicios morales. El defraudador es visto como el moderno explotador de sus conciudadanos puesto que disfruta de los bienes y servicios sin haber contribuido a financiarlos en menor medida que la que le corresponde. Pero cuando se pasa al plano de la conducta, donde lo que entra en juego es el interés concreto y material de cada individuo y de cada grupo, las convicciones se debilitan.

“El defraudador es visto como el moderno explotador de sus conciudadanos.”



Juicios y creencias, normas e intereses, valores, actitudes y conductas, entran en conflicto apareciendo criterios relativizadores y poderosos argumentos tendentes a reducir la disonancia cognoscitiva a que da lugar tal conflicto (DELGADO y GUTIÉRREZ, 2006).

Además, la Administración Tributaria contemporánea se ve obligada a rendir cuentas de sus actuaciones en un contexto peculiar. El ciudadano exige no ser tratado como un mero contribuyente, sino como el verdadero propietario del Estado, junto con el resto de sus conciudadanos.

De este modo,

la Administración Tributaria se ve obligada a guardar un difícil equilibrio entre servicio y coacción para cumplir sus objetivos sin enajenarse la necesaria colaboración de los contribuyentes (OCDE, 1987). Por un lado, necesita ejercer la coacción real sobre los contribuyentes. Por otro, necesita demostrar que hace todo lo posible por facilitar al máximo el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Y, todo ello, sin perder de vista que la evaluación de los contribuyentes sobre el gasto público (y, por tanto, sobre el destino de sus impuestos) tiene una importancia decisiva.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que el destino y el control del gasto público suelen ser responsabilidad de otros organismos, ¿cuál es la misión de las Agencias Tributarias contemporáneas?

4. La Agencia Tributaria española: misión y estrategias de actuación

La misión de la Agencia Tributaria española es la aplicación del sistema tributario estatal y del aduanero, de tal forma que se cumpla el principio constitucional del artículo 31.1, en virtud del cual todos han de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica.

El objetivo esencial de la Agencia Tributaria española es el fomento del cumplimiento voluntario por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales. Para ello desarrolla dos líneas fundamentales de actuación: por una parte, la prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente para minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento de obligaciones tributarias y, por otra parte, la detección y regularización de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control.

Uno de los factores determinantes en el grado de cumplimiento de la misión de la Agencia Tributaria es el nivel de concienciación fiscal de la sociedad, en la medida en que influye directamente en la disposición de quienes la

integran al cumplimiento voluntario y al rechazo del fraude fiscal.

En este sentido, el Plan de Prevención del Fraude, que el Vicepresidente 2.º y Ministro de Economía y Hacienda presentó al Consejo de Ministros en febrero de 2005 establece que el reforzamiento de la conducta fiscal de los ciudadanos aconseja llevar a cabo programas de comunicación institucional que favorezcan el cumplimiento voluntario y disuadan las conductas defraudatorias. Este Plan propone desarrollar actuaciones

de comunicación que no se limiten a difundir los servicios prestados por la Agencia Tributaria, sino que favorezcan también la prevención del fraude.

La imagen que la Administración Pública en general y la Agencia Tributaria en particular proyectan a la sociedad incide en la conciencia fiscal de los ciudadanos y condiciona, por tanto, el éxito de su misión. A medida que el ciudadano percibe mayor eficacia y profesionalidad en las actuaciones de asistencia al ciudadano y de prevención del fraude, aumenta su confianza en ella y mejora el grado de concienciación fiscal colectiva.

Ahora bien, la conciencia fiscal no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación. Por eso, entre las nuevas funciones que tiene que asumir la Agencia Tributaria, figura la función educativa de la ciudadanía con derechos y deberes fiscales, tal como corresponde a la doble vertiente del presupuesto público.

En línea con lo establecido en el Plan de Prevención del Fraude, la Agencia define las líneas estratégicas de la política de comunicación y las actuaciones en que se concreta, para reforzar los canales de relación y contacto con los ciudadanos, trasladando la imagen de organización confiable, moderna, innovadora, eficaz, transparente, que trabaja con profesionalidad al servicio del ciudadano y de la sociedad.

No obstante, en el diseño de su estrategia comunicativa, la Administración Tributaria ha de tener en cuenta la diversidad de la población-objeto sobre la que ha de actuar. Sus actuaciones tienen que dirigirse a una pluralidad de destinatarios que, a efectos educativos, podemos simplificar en ciudadanos adultos y en niños y jóvenes en edad escolar.

En el caso de los adultos, las diversas acciones de comunicación institucional tienen como finalidad informar a los contribuyentes de cuáles son sus obligaciones fiscales, así como del calendario de sus deberes tributarios.

“El objetivo esencial de la Agencia Tributaria española es el fomento del cumplimiento voluntario por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales.”



Paralelamente, también se les recuerda que las normas fiscales forman parte del conjunto de normas sociales que debe cumplir un individuo adulto.

En lo concerniente a los niños y jóvenes, la finalidad de la estrategia educativa fiscal no es transmitir conocimientos instrumentales o prácticos, mutables con el paso del tiempo (y que posiblemente carezcan de aplicación cuando éstos lleguen a la edad adulta), sino socializar en valores de responsabilidad cívica y, por tanto fiscal.

5. La estrategia educativa de la Administración Tributaria española

¿Creen los españoles que el mandato contenido en el artículo 31.1 de la *Constitución* se está cumpliendo correctamente? La información demoscópica no parece corroborarlo.

En la opinión pública española existe una percepción ampliamente generalizada: el grado de cumplimiento fiscal ha evolucionado positivamente a lo largo de los años de vigencia del actual sistema fiscal; si bien, esta evolución positiva se atribuye más al control ejercido por la Agencia Tributaria que a la elevación de la conciencia ética o solidaria de los contribuyentes (Área de Sociología Tributaria, 2002).

En este déficit de conciencia fiscal coinciden todos los sectores sociales que, además, lo conciben como un reflejo parcial de un fenómeno más amplio: la crisis generalizada de valores en nuestra sociedad. Ya la Unidad Especial para el Estudio del Fraude incluía, en su *Informe sobre el Fraude en España* (UEEF, 1994), varias recomendaciones acerca de la conveniencia de introducir temas relativos a la educación en valores cívico-tributarios en el sistema educativo, basándose en los siguientes datos:

- La práctica totalidad de los representantes de sectores económicos y entidades sociales con los que había consultado aludían a la *educación ética y ciudadana como un factor de gran importancia, cuyas carencias están en la base de los comportamientos irregulares y fraudulentos* (IEF, 1994).
- También lo percibía así la sociedad en su conjunto, que consultada mediante una encuesta, situaba la falta de educación y conciencia cívica en el cuarto lugar entre once tipos de causas de fraude, siendo mencionada en primer lugar por el 31 por 100 de los encuestados (CIS-IEF, 1994).
- Del mismo modo lo entendían los propios responsables de la

aplicación del sistema fiscal, altos funcionarios de la Agencia Tributaria, que consultados mediante una encuesta específica, situaban la “Preponderancia del individualismo frente a la solidaridad y otros valores democráticos” y la “Insuficiencia y/o inadecuada formación ética individual”, en primer y segundo lugar, respectivamente, entre el conjunto de las causas que, relacionadas con las actitudes del contribuyente, influyen de manera decisiva en el fraude fiscal (IEF, 1994).

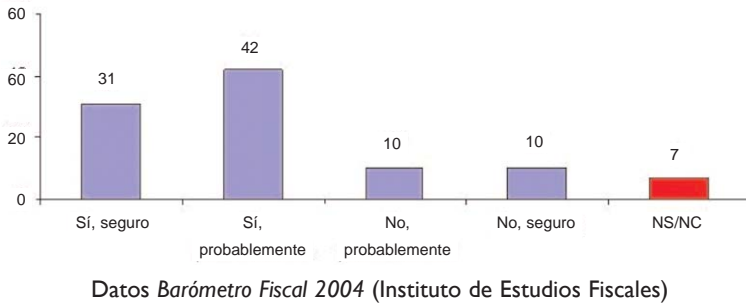
Posteriormente, los datos de sucesivas ediciones del barómetro fiscal del Instituto de Estudios Fiscales, han ido corroborando estas percepciones:

- En la primera edición del mencionado barómetro (Área de Sociología Tributaria, 1995), una amplia mayoría de la población se mostraba favorable a incluir en el sistema educativo algún tipo de educación fiscal. Así, un 57,6 por 100 del conjunto de la población expresaba su acuerdo inequívoco con tal iniciativa (alcanzado incluso el 62,2 por 100 en el segmento de empleados y trabajadores asalariados); acuerdo aún más claro en el caso de los informantes cualificados, puesto que los dos tercios (exactamente el 66 por 100) eran favorables a dicha inclusión.
- En la siguiente edición del barómetro fiscal (Área de Sociología Tributaria, 1997), el 88,2 por 100 de los profesores entrevistados opinaba que “el sistema educativo debería participar más en la formación de la cultura fiscal” porque, ya desde edades tempranas, los jóvenes deben conocer “las relaciones entre gastos e ingresos públicos, y entre derechos ciudadanos y responsabilidades fiscales”. El 76,5 por 100 de estos profesores reconocían que no se trata este tipo de temas en las aulas escolares de nuestro país, y se manifestaban dispuestos a hacerlo siempre y cuando la Administración Tributaria les ayudase con recursos y orientaciones suficientes, por sentirse algo intimidados ante la complejidad de la fiscalidad contemporánea.
- Los datos más recientes (Área de Sociología Tributaria, 2005), indican que el 73 por 100 de los entrevistados estima que, si se impartiera algún tipo de educación cívico-fiscal en la etapa escolar, los ciudadanos cumplirían mejor sus obligaciones tributarias al llegar a la etapa adulta.

los propios responsables de la **“... actualmente existe en la sociedad española una demanda de ética civil...”**



¿Considera usted que si se impartiera algún tipo de educación cívico-fiscal en la etapa escolar, los ciudadanos, al llegar a la edad adulta, cumplirían más correctamente con sus obligaciones tributarias



portamientos fraudulentos (DELGADO y ARIAS, 1997). La educación fiscal no es más que una parte de la educación en valores cívico-constitucionales. Pero este importante aspecto de la ética civil apenas se ha tenido en cuenta en el sistema educativo español hasta el presente. Si dentro de nuestro sistema educativo existe espacio para temas relativos a la salud, higiene y nutrición, una educación vial, o una educación en valores cívico-constitucionales, puede y debe existir un espacio para la educación fiscal.

En definitiva, actualmente existe en la sociedad española una demanda de ética civil en lo relativo al cumplimiento de las obligaciones tributarias en la que coinciden tanto la opinión pública, como los expertos altamente cualificados de diversos sectores sociales, incluidos los funcionarios de la Agencia Tributaria y los profesores del sector educativo público, a la que la Agencia Tributaria está intentando dar una respuesta satisfactoria con su Programa de Educación Cívico-Tributaria.

En respuesta a una demanda tan unánime, la Administración Tributaria española considera que debe tomar la iniciativa del fomento, si no de la creación, de la conciencia cívico-fiscal de nuestros ciudadanos más jóvenes. No hay que creer que esta estrategia educativa es algo baladí y menos aún ajena a los intereses y objetivos de la Administración Tributaria. De hecho, la adopción de esta estrategia ha sido recomendada reiteradamente por diversos hacendistas españoles, entre quienes destaca FERNANDO SAINZ DE BUJANDA y algunos de sus discípulos (SAINZ DE BUJANDA, 1967; MARTÍN OVIEDO, 1973).

Naturalmente, la Agencia Tributaria comprende muy bien las condiciones que plantean los profesionales del sistema educativo español a la hora de abordar el tema fiscal. Estos están dispuestos a implicarse en la formación de la cultura fiscal de los niños y los adolescentes; pero demandan que la Agencia les proporcione los recursos y las orientaciones suficientes para hacerlo (Área de Sociología Tributaria, 1997). Por eso, la Agencia Tributaria, al tomar la iniciativa, asume la responsabilidad de proporcionar a los docentes que deseen implicarse en esta actividad educativa todos cuantos recursos y materiales puedan precisar para su trabajo, en las aulas y fuera de ellas. Pero, antes de nada, se necesita definir con toda claridad qué se entiende por educación fiscal y cuáles son sus finalidades.

La educación fiscal tiene como objetivo primordial transmitir ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras. Por eso, su finalidad no es tanto facilitar contenidos académicos cuanto contenidos morales. De ahí que la educación fiscal deba tratarse en el aula como un tema de responsabilidad ciudadana (Área de Sociología Tributaria, 1996). Ello se traduce en asumir las obligaciones tributarias, primero porque lo manda la ley, y después porque se trata de un deber cívico, poniendo de relieve qué efectos tiene el incumplimiento de estas obligaciones sobre el individuo y sobre la sociedad.

La educación fiscal pretende, por tanto, proporcionar a los ciudadanos más jóvenes unos esquemas conceptuales sobre la responsabilidad fiscal que les ayuden a incorporarse a su rol de contribuyentes con una conciencia clara de lo que es un comportamiento lógico y racional en una sociedad democrática. La formación de una verdadera conciencia fiscal consiste en asumir que, por encima de opciones y modelos fiscales concretos, cam-

“... no se puede llevar a cabo una política fiscal verdaderamente eficaz sin contar con el elemento humano a quien se dirige...”

Estos hacendistas no han cesado de repetir que no se puede llevar a cabo una política fiscal verdaderamente eficaz sin contar con el elemento humano a quien se dirige. Todas las leyes tributarias y las planificaciones financieras concebidas en la mesa de despacho son estériles si no se presta la debida atención a las ideas, actitudes, motivaciones y formas de comportamiento de los ciudadanos, a su moral personal y colectiva, a su grado de cohesión o de antagonismo, incluso a sus ideas sobre el modo de organizar la convivencia.

La conciencia cívico-fiscal no es algo natural; es un producto social y, por tanto, resultado de la educación. El comportamiento fiscal correcto se aprende. Del mismo modo que se pueden aprender hábitos de control de los impulsos primarios, se puede aprender a controlar el egoísmo y la insolidaridad que subyacen a los com-

“La educación fiscal tiene como objetivo primordial transmitir ideas, valores y actitudes favorables a la responsabilidad fiscal y contrarios a las conductas defraudadoras.”



biantes como es previsible en toda sociedad dinámica, existe una serie de criterios justificativos de la financiación solidaria de las necesidades públicas y comunes. El principal de tales criterios es el de ciudadanía, que implica asumir las responsabilidades sociales como una contrapartida necesaria al ejercicio de los derechos cívicos.

Los programas de educación fiscal datan de la segunda mitad del siglo XX, una vez triunfantes las democracias representativas de la II Guerra Mundial. Se necesitaba entonces un sistema fiscal suficiente para alentar una demanda de democracia en paralelo a un desarrollo social que impidiera otra catástrofe de similares proporciones a la recién terminada. El programa pionero es el de Estados Unidos de Norteamérica (1954), que fue divulgado en Europa por hacendistas europeos, alemanes, belgas y franceses (principalmente, SCHMÖLDERS, 1959; SCAILTEUR 1961 y DUVERGÉ, 1961) y recogido por las Administraciones tributarias respectivas. En España hubo que esperar a la democracia para desarrollar unos programas de cuya utilidad, necesidad incluso, ya habían advertido nuestros hacendistas más relevantes, principalmente FERNANDO SAINZ DE BUJANDA (SAINZ DE BUJANDA, 1967).

Los programas de educación fiscal han sufrido avatares diversos en aquellos países que los han implantado. Los hay que han tenido sólido arraigo y continuidad en el tiempo (USA, Suecia), mientras que otros se han desarrollado de forma intermitente (Francia). Algunos han contado con la colaboración de la Administración educativa (Reino Unido), mientras que otros han sido llevados a cabo por la Administración Tributaria de manera totalmente autónoma (Suiza).

En la actualidad, más de 26 países cuentan con programas de educación fiscal. En Europa los países nórdicos fueron los pioneros, y destaca la muy meditada iniciativa llevada a cabo en el Reino Unido. En América del Norte y en el Área del Pacífico, aparte del programa decano norteamericano ya mencionado, también tienen programas educativos las Administraciones tributarias de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. En América Latina, la mayoría de los países, apoyados financieramente por el BID, UNESCO Y UNICEF, han adoptado estrategias educativas similares, siendo Perú y Brasil los pioneros y Guatemala el de incorporación más reciente.

6. El Programa de Educación Cívico-Tributaria de la Agencia Tributaria de España

La educación fiscal es un objetivo compartido por la Administración Tributaria española en su conjunto. Su desarrollo actual ha sido llevado a cabo por la Agencia Tributaria en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales, que entienden este cometido como una tarea de cooperación con la comunidad educativa en su sentido más amplio. No se trata de arrojar mayor carga docente sobre los profesores, y menos aún de responsabilizar a la Administración educativa de un tema nuevo. Todo lo contrario. Se trata de mostrar las posibilidades que ofrece la fiscalidad, es decir, el presupuesto público en su doble vertiente de ingresos y de gastos públicos, como argumento educativo. Para ello, se ofrecen una serie de actividades, de recursos y de materiales que, además de ser útiles en diversas áreas de conocimiento, ayudan a considerar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia democrática. Su herramienta principal es el "Portal de Educación Cívico-Tributaria" en internet.

Para deshacer cualquier posible equívoco, comenzaremos diciendo lo que no entendemos por educación fiscal. En la Agencia Tributaria no consideramos que la educación fiscal sea la mera transmisión de unas habilidades para cumplir los requerimientos formales del sistema tributario. Es decir, no pretendemos que los niños y los jóvenes sepan qué modelo de declaración tienen que utilizar en cada momento, o cómo cumplimentar el





impreso de la declaración de la renta. Nuestro objetivo no es formar gestores administrativos o asesores fiscales precoces. Por otro lado, tampoco es nuestra intención transmitir a los jóvenes conocimientos académicos muy elevados, porque tampoco pretendemos formar profesores de Hacienda Pública o de Derecho Fiscal.

“En la Agencia Tributaria no consideramos que la educación fiscal sea la mera transmisión de unas habilidades para cumplir los requerimientos formales del sistema tributario.”

La Agencia Tributaria tiene que hacer lo que hace y hacerlo bien: recaudar, pero también puede y debe hacer otras cosas, liderar un cambio hacia una nueva cultura que busque la cohesión social. Este es un objetivo compartido por la Administración educativa y la Administración Tributaria. En la escuela hay que hablar de salud, alimentación, seguridad vial, igualdad... pero también de fiscalidad.

El objetivo de la educación fiscal es transmitir los valores que se encuentran recogidos en nuestra propia *Constitución*. Nuestro propósito es que nuestros ciudadanos jóvenes sepan que en nuestro país existe una serie de bienes y servicios públicos que tenemos que respetar porque no son gratis; y que entre todos estamos esforzándonos por financiarlos, principalmente mediante el pago de los impuestos.

Por tanto, la asunción de esta estrategia educativa por parte de la Administración Tributaria responde a cuatro objetivos principales. Pretende que los niños y los jóvenes sepan:

- Identificar los bienes y servicios públicos, así como conocer su valor económico y su repercusión social.
- Reconocer las diversas fuentes de financiación de los bienes y servicios públicos, especialmente las tributarias.
- Interiorizar las actitudes de respeto por lo que es público y, por tanto, financiado con el esfuerzo de todos y utilizado en beneficio común.
- Asimilar la responsabilidad fiscal como uno de los valores sobre los que se organiza la convivencia democrática, identificando el cumplimiento de las obligaciones tributarias con un deber cívico.

De este modo, el programa de educación fiscal no sólo persigue sentar las bases para incrementar el nivel del cumplimiento fiscal voluntario en el futuro (vertiente del ingreso público). También pretende formar e informar sobre el correcto uso y disfrute de los bienes y servicios públicos (vertiente del gasto público). La idea sería hacer

comprender a los niños y a los jóvenes que la farola que tú rompes, que el banco que tú pintas, que el puesto escolar que tú desaprovechas, no sólo le están costando dinero al Ayuntamiento, o a la Comunidad Autónoma donde vives, o a la Administración central. También te está costando dinero a ti y a tu familia, puesto que su financiación procede mayoritariamente de los diversos impuestos que todos los ciudadanos pagamos, aun sin darnos cuenta de ello. Incluso los niños y los jóvenes, cada vez que compran algo, están contribuyendo.

La estrategia educativa de la Administración Tributaria no es una iniciativa ni novedosa, ni única de España. Como ya se ha indicado anteriormente, su origen se sitúa en la segunda mitad del pasado siglo, siendo los Estados Unidos de Norteamérica el primer país en adoptarla. En España, el sustrato teórico que subyace a las diversas iniciativas educativas emprendidas por la Administración Tributaria, se encuentra recogido en la obra del profesor SAINZ DE BUJANDA (1967), y posteriormente actualizado por el profesor MARTÍN OVIEDO (1973).

Las ideas de nuestros hacendistas pasaron al terreno práctico con diversas experiencias educativas emprendidas por la Administración Tributaria en los años 80 del pasado siglo. En esta década se editaron dos libros: *La Hacienda de todos*, dirigido por el profesor CÉSAR ALBIÑANA, catedrático de Hacienda Pública y Director del Instituto de Estudios Fiscales, con prólogo del Ministro de Hacienda, JAIME GARCÍA AÑOVEROS (ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA [ed.], 1980) y *El Puente* (RUIGÓMEZ IZA y otros, 1985), redactado en colaboración por Inspectores de Hacienda y Profesores de Bachillerato. Paralelamente, durante estos años en las Delegaciones de Hacienda de se impartieron “charlas” para escolares y se organizaron “Visitas” a centros educativos.

“El objetivo de la educación fiscal es transmitir los valores que se encuentran recogidos en nuestra propia *Constitución*.”

A mediados de los años 90, la Administración Tributaria española renovó su interés por la educación fiscal dirigida a niños y adolescentes. El *Informe sobre el fraude en España* (Unidad Especial para el Estudio del Fraude, 1994) está en el origen de ello, puesto que las recomendaciones al respecto que contenía fueron recogidas por el Plan de Lucha contra el Fraude para 1995, donde se incluyeron varios programas dirigidos a la introducción de temas de educación cívico-tributaria en el sistema educativo. Comunicada la iniciativa a la Secretaría de Estado de Educación, se procedió a constituir un Grupo Mixto de Trabajo Administración Tributaria-Administración Educativa. Como resultado de las actuaciones de dicho Grupo, se elaboró el docu-



mento “La Educación Fiscal en el marco de la Educación Moral y Cívica” (Área de Sociología Tributaria, 1996).

Ya en el nuevo siglo, y por Resolución del Director General de la Agencia Tributaria de diciembre de 2002, se creó un Grupo de Trabajo sobre Educación Tributaria, formado por funcionarios de la Agencia Tributaria y del Instituto de Estudios Fiscales. Dicho Grupo debía desarrollar una serie de actuaciones que sirvieran como núcleo y como base para la futura actividad educativa que la Administración Tributaria pretendía llevar a cabo de manera más continuada y sistemática que hasta el presente. En junio de 2003, el mencionado Grupo rindió al Director General de la Agencia Tributaria un “Informe” (Grupo de Trabajo sobre Educación Tributaria, 2003) que, además de dar cuenta detallada de sus actuaciones, sugería una serie de recomendaciones para la implantación de un “Programa de Educación Cívico-Tributaria” en nuestro país.

Posteriormente, el Plan de Prevención del Fraude Fiscal, presentado al Consejo de Ministros por el Ministro de Economía y Hacienda el 4 de febrero de 2005, consideró necesario consolidar y reforzar la conciencia fiscal de los españoles continuando, entre otras medidas, con las actuaciones de educación tributaria ya iniciadas, y dirigidas a los componentes principales de nuestro sistema educativo: los niños, los jóvenes y el profesorado, sin perjuicio de otras actuaciones para los demás miembros de la comunidad escolar.

En principio y como prueba piloto, se organizaron una serie de “Jornadas de Puertas Abiertas” en las oficinas de la Agencia Tributaria con el doble objetivo de:

- Conocer el grado de interés de profesores y alumnos por el tema fiscal.
- Acercar la Agencia Tributaria a los niños y los jóvenes.

Los buenos resultados alcanzados en la fase inicial impulsaron:

- La extensión de las “Jornadas” a más centros y su continuación a posteriores cursos académicos.
- La organización de “Visitas” de funcionarios de la Agencia Tributaria a centros escolares, para atender la creciente demanda sin interferir en el funcionamiento de las oficinas de la AEAT.
- La presentación de un “Portal en *Internet*” sobre educación cívico-tributaria, con el fin de llegar a un mayor número de profesores y de alumnos, así como de atender las peticiones de materiales didácticos formuladas por los profesores para tratar el tema fiscal en el aula.

De este modo, el “Programa de Educación Cívico-Tributaria” se basa en dos tipos de actuaciones que, siendo complementarias, se pueden llevar a cabo de manera independiente:

- Experiencia personal, con la que se trata de acercar a los jóvenes y a sus profesores a la realidad fiscal, mediante la observación directa del funcionamiento de las oficinas de la Agencia Tributaria y la explicación por parte de sus funcionarios del sentido, alcance y finalidad de los impuestos (“Jornadas de Puertas Abiertas” de las oficinas de la AEAT y “Visitas” de los funcionarios de la Agencia a los centros educativos).
- Formación *on line*, mediante la cual, y a través de un “Portal en *Internet*”, se pone a disposición de los jóvenes y de los profesores una serie de materiales y de recursos que pueden utilizar en cualquier momento, tanto fuera como dentro del aula, para conocer el sentido, el alcance y la finalidad de los impuestos.

Para la puesta en práctica de estas actuaciones se han abordado, entre otras, tres cuestiones clave:

- Formación de los funcionarios de la Agencia Tributaria implicados en el Programa. En cada Delegación de la AEAT, hay un “Coordinador” del programa educativo, responsable de las relaciones con los centros educativos, y uno o varios “Formadores” que se ocupan de impartir las charlas a los niños y a los jóvenes en las Jornadas de Puertas Abiertas y en las Visitas a los centros. Por lo tanto, la formación de estos funcionarios es clave. Es preciso señalar, además, que los funcionarios desarrollan sus tareas en el Programa de forma voluntaria, además de su actividad habitual. Hasta el momento, se han realizado tres Cursos para Formadores y dos Seminarios para Coordinadores.
- Formación de los profesores de centros escolares interesados en el Programa. Se han llevado a cabo ya varias experiencias. En concreto, una prueba piloto en el Centro de Profesores (CEP) de Toledo en marzo de 2006, en colaboración con la Delegación Especial de Castilla-La Mancha y la Consejería de Educación, supuso el inicio de una serie de “Cursos para Profesores” en todas las provincias de Castilla-La Mancha a partir de febrero de 2007. En octubre de 2007, se ha realizado el primer curso en esta materia en la Escuela Universitaria de Magisterio de Toledo. Siguiendo esta línea, varias Delegaciones Especiales de otras Comunidades Autónomas están comenzando a considerar trabajar también de este modo con los



profesores de los centros escolares de sus ámbitos respectivos.

- Comunicación *on line*, entre los propios funcionarios, y entre éstos y los servicios centrales de la Agencia. Entre los funcionarios, para intercambiar experiencias, transmitirse iniciativas, discutir ideas para recursos didácticos, y difundir materiales didácticos. Con los servicios centrales de la Agencia, para pedir asesoramiento ante situaciones inesperadas y para solicitar y recibir información. Para ello se ha creado un “Foro” en la *Intranet* de la Agencia Tributaria, que funciona con regularidad desde 2005. Este canal de comunicación, en su sentido horizontal ha llegado a ser un importante instrumento de cohesión, y en su sentido vertical, es un instrumento vital de evaluación y cambio, porque recoge y transmite hacia la jerarquía administrativa información de los funcionarios de primera línea que están en contacto directo con el público-objeto del programa.

El Portal de Educación Cívico-Tributaria en Internet

Una de las principales herramientas del “Programa de Educación Cívico-Tributaria” es el “Portal en Internet”. Se encuentra accesible desde la página web de la Agencia Tributaria, y desde las webs de otros organismos públicos y privados

<http://www.agenciatributaria.es/educacioncivicotributaria>

Con el “Portal de Educación Cívico-Tributaria”, la Agencia Tributaria ofrece a la comunidad educativa un instrumento informativo y formativo, que puede utilizarse en el aula y fuera de ella, con propósitos docen-

tes o meramente de utilidad personal, que contempla la fiscalidad como tema principal o como fuente de recursos para ilustrar cualquier otro tema de cualquier área de conocimiento.

El objetivo de dicho instrumento es doble:

- Atender las peticiones de materiales didácticos formuladas por los profesores para tratar el tema fiscal en el aula, y
- extender el programa a un mayor número de profesores y de alumnos.

“Con el «Portal de educación Cívico-Tributaria», la Agencia Tributaria ofrece a la comunidad educativa un instrumento informativo y formativo que puede utilizarse en el aula y fuera de ella.”

Sus destinatarios principales, por tanto, son:

- Profesores (especialmente de Educación Primaria y de Educación Secundaria Obligatoria [ESO]), y
- jóvenes, básicamente entre 10 y 16 años (tercer ciclo de Primaria, y primer y segundo ciclos de ESO).

Tiene dos accesos diferenciados: para profesores y para alumnos, con contenido y lenguaje adaptados al nivel educativo correspondiente.

Se ha elegido este medio por su adecuación a estas edades jóvenes, así como por responder al programa “Internet en el Aula” del Ministerio de Educación y Ciencia, con las siguientes características:

- Es una herramienta para la educación en valores.
- Está traducido a las lenguas cooficiales del territorio fiscal común.
- Es accesible para alumnos y profesores con discapacidad.
- Atiende a criterios de igualdad de género, edad y aspecto físico.

¿Qué pone el Portal a disposición de los alumnos? A través de un paseo por una ciudad imaginaria:

- Descubrimiento de los servicios públicos.
- Lo cual lleva a plantearse de dónde sale el dinero para su financiación.
- Correlación entre el ingreso y el gasto público: el presupuesto (simil con una comunidad de vecinos).
- Otros aspectos: interiorización de las actitudes de respeto por lo que es público y, por tanto, financiado con el esfuerzo de todos y utilizado en beneficio común.





¿Qué pone el Portal a disposición de los profesores? Fundamentalmente, materiales didácticos y recursos *on line*:

- Seis guías, en respuesta a seis preguntas básicas sobre la fiscalidad, con enlaces a páginas relacionadas, lecturas recomendadas, propuestas de actividades para distintas asignaturas, distintos niveles educativos, distintas ocasiones, etc.
- Presentaciones sobre los gastos e ingresos públicos.
- Glosario de términos.
- Bibliografía, con recursos *on line*.
- Enlaces de interés.



PORTAL DE PROFESORES

“La positiva valoración del «Programa de Educación Cívico-Tributaria» queda reflejada en las encuestas y en el creciente número de solicitudes de «Jornadas» y «Visitas».”

Resultados del Programa

Por la naturaleza de sus objetivos, se trata de un Programa cuyos resultados más importantes se alcanzarán a largo plazo. No obstante, sus resultados ya empiezan a apreciarse a través de diversos indicadores (datos numéricos relativos a la extensión, difusión y participación en el Programa, opiniones de los profesores y alumnos participantes, y las opiniones de los funcionarios que trabajan en el Programa), y son, entre otros:

- Positiva valoración en encuestas y estudios cualitativos, y creciente número de solicitudes de “Jornadas de Puertas Abiertas” y “Visitas” a Centros Escolares.
- Mejora del nivel de conocimiento de alumnos y profesores sobre cuál es el sentido, alcance y finalidad de los impuestos.
- Mejora de la imagen de la Agencia Tributaria y de sus empleados.
- Estímulo para los empleados de la Agencia Tributaria que están participando en el Programa.

La positiva valoración del “Programa de Educación Cívico-Tributaria” queda reflejada en las encuestas y en el creciente número de solicitudes de jornadas y visitas. Entre mayo de 2003 y junio de 2007, se han realizado 2.477 “Jornadas de Puertas Abiertas” y 1.484 “Visitas a Centros Escolares”, con una participación de 119.009 alumnos y de 7.920 profesores.

A medio y largo plazo, se espera lograr una creación y consolidación de la conciencia fiscal de los futuros contribuyentes e, indirectamente, de los contribuyentes actuales (profesores y padres de alumnos).

Estrategias de futuro del Programa

Además de lograr el máximo de difusión externa (Administración educativa, comunidad escolar, medios de comunicación, y demás actores sociales implicados e interesados), el Programa de Educación Cívico-Tributaria tiene en la actualidad varios retos importantes:

- La formación del profesorado, principalmente de Primaria y de ESO, se realiza a través de dos tipos de actuaciones:
 - Siguiendo la línea iniciada por Castilla-La Mancha, y en colaboración con las correspondientes Consejerías de Educación de las Comunidades Autónomas, se prevé la organización de una serie de “Cursos para Profesores” de los centros escolares de sus ámbitos respectivos. Ello exigirá los correspondientes “Cursos de Formación de Formadores” para que los

DATOS NUMÉRICOS RELATIVOS A LA DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL PROGRAMA

	Jornadas de Puertas Abiertas	Visitas a Centros	Total alumnos	Total profesores
Mayo-junio 2003 (prueba piloto)	102	—	3.060	204
Curso 2003/2004	321	90	13.259	822
Curso 2004/2005	533	293	26.816	1.652
Curso 2005/2006	740	410	34.864	4.440
Curso 2006/2007	765	631	41.010	2.792
Totales	2.461	1.424	119.009	9.910



- funcionarios de la Agencia Tributaria de las respectivas Comunidades Autónomas puedan dar respuesta a las demandas de los profesores.
- Ofreciendo cursos específicos a los centros educativos que lo soliciten, considerando la ampliación del Programa a otras etapas del sistema educativo.
 - El establecimiento de alianzas con todos aquellos entes públicos y privados interesados en la materia: Ministerio de Educación y Ciencia, Comunidades Autónomas (Consejerías de Hacienda y de Educación), Diputaciones Provinciales, Corporaciones Locales, Red.es, Administraciones tributarias de otros países, Organismos internacionales (CIAT, BID, UNESCO, Consejo de Europa, Unión Europea, etc.).
 - El desarrollo de nuevos materiales y recursos educativos adaptados a las necesidades de los profesores y alumnos de otras etapas del sistema educativo (Bachillerato, Formación Profesional...).
- Por FERNANDO DÍAZ YUBERO
MARÍA LUISA DELGADO LOBO
MARÍA LUISA VALDENEBRO GARCÍA

BIBLIOGRAFÍA

- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C. (ed.) (1980): *La Hacienda de todos*, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- ALVIRA, F.; GARCÍA, J., y DELGADO, M. L. (2000): *Sociedad, impuestos y gasto público. La perspectiva del contribuyente*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- ÁREA DE SOCIOLOGÍA TRIBUTARIA (1995): "Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1995", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 3/95*, Madrid.
- (1996): "La Educación Fiscal en el marco de la Educación Moral y Cívica", en "Aspectos educativos sociales y comunicativos del cumplimiento fiscal", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 7/96*, Madrid, págs. 13 a 40.
 - (1997): "El sistema educativo y la cultura fiscal", en "Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1996", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 1/97*, Madrid, cap. 4, págs. 71 a 82.
 - (1999): "Ciudadanos, contribuyentes y expertos: opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1998", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 2/99*, Madrid.
 - (2002): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 14/02*, Madrid.
 - (2005): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 11/05*, Madrid.
 - (2002): "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 14/02*, Madrid.
- BELL, D. (1977): *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Alianza, Madrid.
- CIS-IEF (1994): *Encuesta sobre la percepción social del fraude*, Instituto de Estudios Fiscales (mimeo).
- DELGADO, M. L. (1997): *Educación cívico-tributaria de los ciudadanos y educación en valores de responsabilidad de los funcionarios*, INCAFI, Querétaro, México.
- DELGADO, M. L., y ARIAS, M. (1997): "Sistema educativo y sistema fiscal: una intersección necesaria", Ponencia presentada en el *Primer Congreso Internacional de Educación y Desarrollo: Nuevas Tendencias* (Santa Cruz de Tenerife, 17-21 de marzo de 1997).
- DELGADO, M. L., y GUTIÉRREZ, M. (2004): "La utopía del cumplimiento fiscal voluntario" en ÁLVAREZ GARCÍA, S., y HERRERA MOLINA, P. (eds.): "La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 16, págs. 145-161.
- (2006): "El espejo fiscal y su reflejo social", en M.A. GALINDO MARTÍN (ed.): *Ética y economía*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, págs. 201 a 226.
- DOPRI (1997): *Documento sobre la educación cívico-tributaria*, AEAT (mimeo).
- DURKHEIM, E. (1974): *Las reglas del método sociológico*, Morata, Madrid.
- DUVERGÉ, J. (1961): *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui*, P.U.F., Paris, (Existe versión castellana en J. M. MARTÍN OVIEDO [ed.] [1965]: *Problemas de psicología financiera*, Ed. de Derecho Financiero, Madrid.)
- FERNÁNDEZ CAINZOS, J. J. (ed.) (1986): *El Estado y los contribuyentes: la resistencia fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- GOLDSCHIED, R. (1970): "Estado, Presupuesto y Sociedad: un enfoque sociológico de los problemas de la Hacienda Pública", *Hacienda Pública Española* número 2, págs. 170-176.
- (1979): "Estado, presupuesto público y sociedad. Esencia y cometido de la Hacienda desde el punto de vista de la Sociología", *Hacienda Pública Española* núm. 58, págs. 334-367.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE EDUCACIÓN TRIBUTARIA (2003): *Informe final* (30 de junio de 2003), AEAT (mimeo).
- HOLMES, S., y SUNSTEIN, C. S. (1999): *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes?*, W.W. Norton, London-New York.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1994): *La Opinión Corporativa y el Fraude. Encuesta Delphi sobre el Fraude Fiscal*, (mimeo).
- OCDE (1987): *Rélations entre le Citoyen et l'Administration : La réceptivité administrative et le contribuable. Rapport final*, Comité de la Coopération Technique de l'OCDE, París.
- MARAVALL, J. A. (1972): "Estado moderno y mentalidad social", *Revista de Occidente*, Madrid (2 vol.).
- MARTÍN OVIEDO, J. M. (1973): *Lecturas de psicología financiera*, Editorial de Derecho Financiero, Madrid.
- MUSGRAVE, R. (1983): "Crisis fiscales: un ensayo de Sociología fiscal", *Hacienda Pública Española* núm. 83, págs. 427-443.
- MUSGRAVE, R., y MUSGRAVE, P. (1983): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- RUIGÓMEZ IZA, J. M. (1985): *El Puente*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- SAINZ DE BUJANDA, F. (1967): "Teoría de la educación tributaria", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. IX, núm. 24, (monográfico). (Este texto también puede consultarse en el tomo V de la obra completa del profesor F. SAINZ DE BUJANDA, *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962-73, págs. 71-261.)
- SCAILTEUR, C. (1961): *Le contribuable et l'État. Déontologie de la fiscalité, Société d'Études Morales, Sociales et Juridiques*, Louvain. (Existe versión castellana en C. SCAILTEUR [1963]: *El deber fiscal*, *Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública*, Salamanca.)
- SCHMÖLDERS, G. (1959): "Fiscal Psychology: A New Branch of Public Finance", en *National Tax Journal*, vol. XII, núm. 4, págs. 340-357.
- (1959): *La psychologie financière*, ESSF, Bruxelles.
 - (1960): *Das Irrationale in der öffentlichen Finanzwirtschaft*, Westdeutscher Verlag, Köln-Opladen. (Existe versión castellana en J. M. MARTÍN OVIEDO [ed.] [1965]: *Problemas de psicología financiera*, ed. de Derecho Financiero, Madrid.)
- SCHUMPETER, J. A. (1970): "La crisis fiscal del Estado", *Hacienda Pública Española*, núm. 2, págs. 145-169.
- SMITH, A. (1955): *Riqueza de las Naciones*, Bosch, Barcelona (3 vol.).
- UNIDAD ESPECIAL PARA EL ESTUDIO DEL FRAUDE (1994): *Informe sobre el fraude en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- VV.AA. (2005): "La educación fiscal en España", *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales 29/05*, Madrid.
- WEBER, M. (1969): *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México (2 vol.).



¿En qué nivel se encuentra su Administración en materia de servicios de asistencia tributaria al contribuyente?

- | | | |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 1. | ¿Cuenta con una mesa de “ayuda telefónica” que funcione los siete días de la semana y las 24 horas del día? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 2. | ¿En su página web es posible encontrar una lista de preguntas frecuentes? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 3. | Para el caso que los contribuyentes deban declarar sus impuestos, ¿es posible realizarlo por <i>internet</i> ? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 4. | ¿Se pone a disposición de los interesados alguna propuesta valorada de sus declaraciones de impuestos? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 5. | ¿Pueden pagarse los impuestos por <i>internet</i> ? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 6. | ¿Es posible la emisión de comprobantes tributarios en forma electrónica? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 7. | ¿Las comunicaciones que los contribuyentes deban dar de sus datos a la Administración pueden informarse vía <i>on line</i> ? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 8. | ¿Es posible acceder a información de terceros, a través de la página web? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 9. | ¿Existe algún portal bilingüe? | <input type="checkbox"/> Si |
| | | <input type="checkbox"/> No |
| 10. | ¿Se realizan programas de “educación tributaria”? | <input type="checkbox"/> Si |
| | (sean presenciales u <i>on line</i>) | <input type="checkbox"/> No |

RESULTADOS

Si=1 No=0

De 8 a 10: Es usted afortunado, su Administración es realmente eficiente en servicios de asistencia al contribuyente, es una Administración de “calidad”.

De 4 a 7: Su Administración lo está intentando, pero aún debe esforzarse en implementar más herramientas de asistencia al contribuyente.

De 0 a 4: Su Administración requiere “urgentes” medidas de modernización.

Por M. MARCELA MUÑOZ FOGLIA



Todos quienes nos han brindado su colaboración en esta edición del Boletín, reciban nuestros agradecimientos

La Red de Antiguos Alumnos (RAAM) nació en enero de 2005, por deseo de la primera promoción y de los Organizadores (*) de la *Maestría*, con el objetivo de favorecer las relaciones y el clima de aprendizaje general a lo largo de los dos años del cursado de la misma. En ese orden de ideas, nos propusimos mantener la participación de los antiguos alumnos en las actividades de la *Maestría* en sus sucesivas ediciones. La RAAM opera fundamentalmente como red virtual a través de *internet*, sostiene de esa manera una comunicación en línea para contribuir al desarrollo profesional y el acceso a variados servicios. Integra una comunidad de expertos tributarios de América Latina y España, y promueve el intercambio entre los miembros de las organizaciones colaboradoras, tanto en el ámbito profesional como en el personal.

(*) Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT, España); Instituto de Estudios Fiscales (IEF, España); Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España); Fundación Centro de Educación a Distancia y Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET, España, perteneciente a la Red de Centro de Formación a Distancia del Banco Mundial); Centro Iberoamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, con sede en Panamá), y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, España).

Publicación elaborada con el patrocinio de:

