

**XIX CONCURSO DE MONOGRAFÍAS CIAT/AEAT/IEF**

**SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA -  
SUNAT**

**AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES  
TRIBUTARIAS : LA EXPERIENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN PERU**

**SEUDONIMO : "VILLAMAR"**

**AUTOR : MARCO ANTONIO MOSTACERO OROZCO**

**ABRIL - 2006**

## ÍNDICE

Pág.

### INTRODUCCIÓN

<b>I. CONSIDERACIONES E IMPLICANCIAS DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA.....</b>	<b>4</b>
I.1. Definiciones.....	4
I.2. Tipos de Autonomía.....	4
I.3. Principales riesgos de contar con entidades autónomas.....	6
<b>II. PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS E IMPLICANCIAS DE OTORGARLES AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.....</b>	<b>8</b>
II.1. Las Administraciones Tributarias en el Siglo XXI.....	8
II.2. Aplicación de autonomía en el ámbito de las Administraciones Tributarias....	10
II.3. Ventajas y desventajas de otorgar autonomía administrativa y financiera a las Administraciones Tributarias.....	17
<b>III. ANÁLISIS COMPARADO DE LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL MUNDO.....</b>	<b>21</b>
III.1. Administraciones Tributarias de América del Norte, Africa, Europa, y Asia.....	22
III.2. Administraciones Tributarias Latinoamericanas.....	24
<b>IV. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN LA EXPERIENCIA PERUANA: EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT.....</b>	<b>29</b>
<b>IV.1. Período 1:</b> Carencia de autonomía administrativa y financiera en la Administración Tributaria-situación hasta 1991.....	29
<b>IV.2. Período 2:</b> Fortalecimiento institucional y obtención de autonomía administrativa y financiera en la Administración Tributaria: 1991-2001.....	33
<b>IV.3. Período 3:</b> La pérdida gradual de autonomía administrativa y financiera : 2001 a la fecha.....	41
<b>V. CONCLUSIONES .....</b>	<b>45</b>
<b>VI. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>47</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>48</b>

# **AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS : LA EXPERIENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN PERU**

## **INTRODUCCIÓN**

Las Administraciones Tributarias son entidades que cumplen un papel estratégico en los diferentes países al tener como misión el ser las encargadas de proporcionar al Estado los recursos que le son necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones y así lograr el bienestar de la Sociedad.

El éxito de una Administración Tributaria en el cumplimiento de su misión no está garantizado y depende de muchos factores tales como el entorno, la realidad social, económica que enfrente, los recursos humanos y materiales con que cuente, su adecuada organización, capacidad de gestión, entre otros. En este sentido, son de especial importancia las facultades, recursos y el apoyo, a todo nivel, que se le otorguen para el desempeño de sus funciones.

A lo largo del tiempo las Administraciones Tributarias han experimentado un proceso de cambios y reformas en su organización y administración, los cuales han ido a la par, a la vez que han respondido muchas veces a los cambios observados en su entorno y han tenido como finalidad potenciar su funcionamiento para que pueda cumplir eficazmente su importante misión frente al Estado.

El dinamismo que caracteriza al mundo globalizado en el cual están inmersas las Administraciones Tributarias demanda de éstas una adecuada flexibilidad y capacidad de reacción como importantes factores críticos para conseguir el éxito en su misión. Sin embargo, el conseguir flexibilidad y capacidad de reacción no es fácil y muchas veces requiere superar una serie de obstáculos traducidos en burocracia, restricciones presupuestales, administrativas, interferencia política, entre otros, los que no hacen sino limitar su desempeño.

En el contexto descrito, desde la década de los ochenta e incluso desde mucho antes en los Estados Unidos, surgió la preocupación por potenciar la labor de las Administraciones Tributarias otorgándoles ciertos niveles de autonomía administrativa y financiera. Estas medidas se llevaron a cabo en el marco de sendas reformas tributarias enfocadas no sólo en el sistema tributario sino también en la Administración Tributaria, las que entre los años ochenta y noventa se implementaron, particularmente en Latinoamérica, para lograr la suficiencia recaudatoria que permita afrontar las presiones de gasto existentes; a la vez que simplificar los sistemas y mejorar su equidad.

Es así que, las Administraciones Tributarias recibieron mayores recursos y grados de libertad para tomar decisiones que afecten directamente su gestión y desempeño, permitiendo diferenciarlas claramente del resto de entidades integrantes de la administración pública general, mayormente caracterizadas por enfrentar diversas restricciones que dificultaban sus labores.

Los planteamientos teóricos y la experiencia internacional dan cuenta de resultados positivos al otorgar autonomía administrativa y financiera a las Administraciones

Tributarias pero a la vez algunos riesgos si es que no se acompaña de un adecuado sistema de control y rendimiento de cuentas.

El presente trabajo pretende desarrollar el tema partiendo de un enfoque teórico-doctrinario que defina autonomía, los tipos existentes, especialmente la autonomía administrativa y financiera y sus implicancias en el ámbito de las Administraciones Tributarias. Asimismo se evaluarán los distintos factores que condicionaron la aparición de esta corriente que impulsa el otorgamiento autonomía a las Administraciones Tributarias, así como cuál es la importancia de otorgarla a estas entidades.

Seguidamente se efectuará un análisis comparado de la situación actual del tema en diferentes países, con énfasis en la región latinoamericana, para luego exponer y evaluar con detalle la experiencia peruana como un ejemplo de Administración Tributaria que recibió autonomía tanto administrativa como financiera, lo cual inicialmente se constituyó en uno de los factores que permitieron posicionarla entre las más destacadas de la región, pero cuya pérdida gradual en los últimos años, y en virtud a estrictas normas de austeridad y control en el Sector Público nacional, constituye un riesgo que atenta contra su desempeño y cumplimiento óptimo de sus funciones. Finalmente, el trabajo terminará presentando algunas conclusiones y recomendaciones sobre el tema tratado.

## I. CONSIDERACIONES E IMPLICANCIAS DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA

### I.1 DEFINICIONES

Etimológicamente, el vocablo autonomía es de origen griego y en su composición se identifican dos expresiones: “autos” que significa “por si mismo” y “nomos” que significa Ley.

Según la Real Academia de la Lengua Española<sup>1</sup>, el significado de autonomía o también llamado autarquía es el siguiente:

- √ Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios.
- √ Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie.

Otros Significados encontrados son:

- √ Condición y estado del individuo, comunidad o pueblo con independencia y capacidad de autogobierno: la educación debe conseguir la autonomía del individuo.
- √ Potestad de ciertos entes territoriales para regirse con órganos y normas propias, en el marco de un Estado mayor: los Estados federales garantizan la autonomía de sus miembros.

En general, el objetivo de diseñar formas organizacionales autónomas apunta principalmente a alejarlas de la influencia del poder político; lo cual permite contribuir a la previsibilidad y estabilidad de las decisiones públicas, a la vez que se puede buscar estas figuras en la medida que la independencia de algunas instituciones es bien percibida por la población.

**Para efecto del presente trabajo el término autonomía se asocia o entiende como el grado de competencia, poder de decisión, dentro de un determinado orden jurídico estatal.**

### I.2 TIPOS DE AUTONOMIA :

El motivo básico para diseñar instituciones autónomas es contribuir a la previsibilidad y estabilidad de las decisiones públicas. Otros motivos pueden ser el deseo de diseñar y adoptar formas organizacionales más independientes del poder político que muchas veces interfiere y contamina su accionar.

La operatividad del mandato de autonomía significa para cualquier entidad contar con la facultad de dictar el reglamento interno, nombrar y remover a sus empleados y proyectar y ejecutar su presupuesto.

---

<sup>1</sup> <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>

En general, la autonomía puede llegar a tener una triple vertiente: Política, administrativa y financiera. Es en estas dos últimas que el presente trabajo profundiza.

#### Autonomía Política.

El término se refiere a la capacidad que posee cualquier de una entidad o Estado de obtener democráticamente sus propias autoridades y la capacidad de éstos de tomar decisiones dentro del marco de las leyes sin interferencia de parte de otras instituciones u otros Estados.

#### Autonomía Administrativa.

Se refiere a la capacidad que tiene cualquier institución para gestionar y resolver los asuntos propios de su competencia y organización interna, sin la intervención de otras instituciones o intervención de autoridades, contando con facultadas normativas para regular esos temas.

El ente descentralizado tiene la facultad de actuar por si mismo y administrarse a si mismo. Esta potestad es aún mayor en el caso de órganos definidos por la propia constitución como independientes a los demás poderes y entidades. Esto último es lo que sucede con las instituciones que gozan de la llamada "autonomía constitucional"

#### Autonomía Financiera.

Se refiere a la capacidad que tiene toda institución de contar con los recursos propios necesarios para cumplir con las funciones que la ley le impone. También se puede entender como la obtención o asignación de un fondo de financiamiento operacional que una entidad puede manejar libremente a través de su autoridad correspondiente. El precepto constitucional de la autarquía financiera se complementa con la ley al consignarse una propia jurisdiccional presupuestaria.

El otorgar a una determinada institución autonomía financiera y autonomía funcional o administrativa es una forma de estructurar su competencia de decisión ya que se refieren a la extensión o al grado de poder de decisión y actuación por si mismo que posee un ente administrativo.

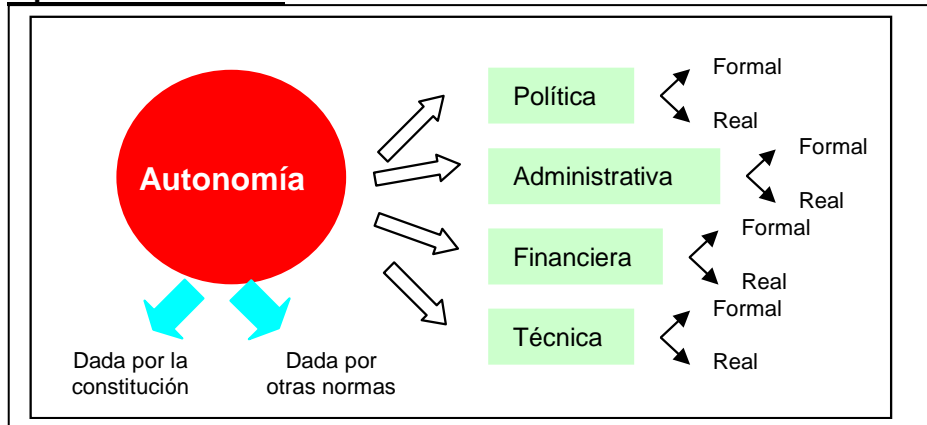
En el derecho administrativo, la autonomía funcional o administrativa y la autonomía financiera tienen un significado claro indicando la competencia descentralizada del organismo, lo cual se refiere a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de su personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan su voluntad. La desconcentración es también llamada en la doctrina, "descentralización burocrática" lo que significa que no es una verdadera descentralización sino una descentralización de oficinas.

#### Autonomía formal y autonomía real

Además de los tres tipos de autonomía descritos, se pueden diferenciar dos niveles diferentes: de un lado está la llamada "**autonomía formal**" que es aquella derivada del diseño institucional a nivel teórico; y de otro lado podemos hablar de la llamada "**autonomía real**" que es la que resulta en la práctica de la interacción entre la entidad que la posee, el gobierno y los grupos de interés. Esta distinción es muy importante

pues, como veremos más adelante, hay entidades que si bien gozan de autonomía en el plano teórico, sin embargo en la práctica esta no llega a materializarse.

### **Tipos de autonomía.**



### **Algunos factores claves para asegurar la autonomía**

En el caso de instituciones públicas, donde hay más riesgo de injerencia y por tanto que no opere la autonomía, la literatura destaca algunas variables clave que deben ser consideradas en su diseño formal para garantizar la autonomía. Entre las principales se pueden mencionar

- √ Duración del mandato y mecanismos de elección y remoción de los funcionarios de mayor rango
- √ Proceso de captación y asignación de los recursos presupuestarios
- √ Régimen de personal
- √ Rendición de cuentas (accountability)
- √ La independencia en la utilización de instrumentos y,
- √ La determinación de objetivos

### **I.3 PRINCIPALES RIESGOS DE CONTAR CON ENTIDADES AUTONOMAS**

El problema que surge con las entidades que gozan de plena autonomía es que potencialmente se puede generar un conflicto con su propia representatividad ya que ellas son en última instancia agentes del poder político que les ha delegado una misión en la sociedad.

A fin de disminuir el riesgo en mención, se han implementado algunos mecanismos que permiten mantener, a pesar de la autonomía existente, cierto grado de control político. Es el caso de designaciones de algunas autoridades claves, control en la asignación de fondos, labor de la Contraloría, mantenimiento de ciertas presiones políticas, modificaciones legislativas, entre otros.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el otorgamiento de autonomía en algunas entidades incrementa el riesgo de operatividad de la influencia de los grupos de

interés, de tal forma que se puede llegar a producir lo que se conoce como “la captura del regulador por parte de la empresa regulada”.

De acuerdo a lo anterior, la autonomía es un arma de doble filo: de un lado puede evitar ciertos males como es el caso del “oportunismo político”; mientras de otro lado puede generar ineficacia en la actividad de algunas entidades debido a la sobre exposición a la influencia de los grupos de interés. Es así que, no necesariamente debe esperarse que el desempeño deseado en una entidad este correlacionado positivamente con el grado de autonomía, sino que es razonable que existan diversos resultados así como diversos grados de autonomía, deseables como forma de alcanzar equilibrio según el contexto en el que se desempeñe la entidad o agencia.

Si ocurre la captura de la entidad por grupos de interés, desarrollo de agendas propias, resistencia a responder preferencias colectivas, elusión de responsabilidades de rendición de cuentas, fallas de coordinación con otras entidades puede generar la denominada “*autonomía perversa*” en la entidad involucrada. Bajo este esquema, un elemento central pasa por contar con efectivos mecanismos de monitoreo sobre la actuación de la entidad que goza de autonomía.

Justamente, los elementos que atentan contra la autonomía de las diferentes entidades, principalmente aquellas del sector público, son la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas (accountability) que sean adicionales al posterior control que existe siempre por parte de la contraloría general de cada país.



## **II. PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS E IMPLICANCIAS DE OTORGARLES AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA**

### **II.1 LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL SIGLO XXI**

Las Administraciones Tributarias serán siempre entidades públicas claves para el desarrollo económico que se encargan de proporcionar al Estado los recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Es así que ellas siguen siendo componentes básicos en la aplicación de cualquier Sistema Tributario bajo la forma de organizaciones de naturaleza pública pertenecientes a la rama ejecutiva del Estado, en unos casos dependientes de los ministerios o secretarías de hacienda o finanzas públicas; o también presentándose como entidades autónomas vinculadas o adscritas a dichas instituciones (el llamado modelo de agencia tributaria).

Si bien las actividades esenciales de una Administración Tributaria se siguen concentrando en la aplicación de la legislación tributaria y sus reglamentos para recaudar los ingresos que la ley otorga al Estado para solventar el gasto público y promover determinados efectos extrafiscales; sin embargo las modernas concepciones sobre la misión de las Administraciones Tributarias han superado aquellas que las veían como organismos meramente recaudador en la óptica de un sistema cerrado.

Es así que hoy también se incorpora la preocupación del cómo recaudar atendiendo al entorno en que se desempeña y buscando preservar los legítimos intereses de los contribuyentes y de la sociedad. Las Administraciones Tributarias actuales vienen sufriendo una transformación fundamental en función a los factores del entorno cambiante en que viven. Si bien su objetivo fundamental sigue siendo recaudatorio; sin embargo su estrategia ya no solo debe apuntar al control sino también el ofrecer un adecuado servicio a los contribuyentes, lo cual permita fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y la aceptación social de los tributos como meta principal.

De acuerdo a lo anterior, la misión actual de las Administraciones Tributarias puede resumirse en aplicar eficazmente el Sistema Tributario con equidad y eficiencia, logrando la confianza pública en su actuación y promoviendo el cumplimiento voluntario o espontáneo de las obligaciones tributarias para contribuir al bienestar de la comunidad.

Al respecto, y especialmente en los países latinoamericanos, es importante mencionar la fortaleza institucional como un elemento que es considerado clave para el desarrollo económico y consolidación de los regímenes democráticos.

#### ***Características Observadas***

Para cumplir su misión y objetivos la Administración Tributaria dispone de estructuras organizativas ya no estáticas sino como esquemas dinámicos y flexibles que permitan el éxito en su labor, adaptándose al entorno y tipo de sociedad en el que se

desempeña; caracterizado por la globalización económica, procesos de apertura e integración comercial, innovaciones tecnológicas, entre otros. Todo esto ha hecho necesario la redefinición de sus objetivos y actuación en la sociedad, pasando de centrarse en el procedimiento a centrarse en la prestación de servicios.

Según describe Tanzi<sup>2</sup>, a lo largo del tiempo las Administraciones Tributarias vienen enfrentando una serie de factores que influyen en su desempeño y organización, obligándolas a ser entidades flexibles y dinámicas frente a su entorno cambiante. Los procesos de integración y de apertura comercial, el acelerado progreso tecnológico, la mayor movilidad de factores, son algunos de los rasgos característicos del siglo XXI y que generan la existencia de “*termitas fiscales*”, las mismas que ante la inacción de las autoridades competentes pueden ir socavando los cimientos de los Sistemas Tributarios.

Es así que se observa una tendencia creciente a crear Administraciones Tributarias distintas a los departamentos ministeriales (el modelo de la agencia) y dotados de niveles medios de autonomía administrativa y financiera; a integrar la Administración de Tributos internos y aduaneros, buscando una mejor y más amplia estructuración de la información y una mayor economía de escala en el desarrollo de las funciones operativas. Asimismo, con la finalidad de incrementar la eficiencia, diferentes países han adoptado figuras legales que permiten la tercerización o privatización de algunas actividades de la Administración Tributaria a través de la contratación de entidades o personas privadas quienes ejecutaran determinadas actividades como la recepción de declaraciones y de pagos, la cobranza de obligaciones en mora, entre otros.

Como parte de su transformación, las Administraciones Tributarias han registrado, en los últimos años, una tendencia a incorporar principios y métodos del sector privado como planificación estratégica, control de gestión, enfoque de calidad, entre otros, lo cual ha sido positivo pues ha mejorado el desempeño de la Administración Pública dado que cuentan con mayor dotación de recursos, así como margen de maniobra y decisión lo cual justifica exigirles mayores responsabilidades.

Es importante mencionar que, para un mejor cumplimiento de sus funciones, las Administraciones Tributarias vienen tendiendo hacia una mayor autonomía de modo que puedan disponer de recursos adecuados a sus necesidades, así como para estar protegidas de la interferencia política directa. Se trata de dotarlas de flexibilidad para gestionar recursos humanos y presupuestarios pero siempre sometidos a un riguroso sistema de control.

De este modo, se viene superando el tradicional modelo burocrático dando paso a una organización con mayor preocupación por aspectos gerenciales, buscando obtener buenos resultados y brindar servicios de calidad que le otorguen eficacia y efectividad en su desempeño,

---

<sup>2</sup> Tanzi Vito. “La adaptación de los Sistemas Tributarios. 34 Asamblea General del CIAT”. Washington D.C. Julio 2000

## ***Evolución de los modelos organizativos y tendencias comunes en la evolución de las Administraciones Tributarias***

En el tiempo se observa en las Administraciones Tributarias una evolución desde modelos organizacionales estructurados según los impuestos existentes, hacia estructuras basadas en las funciones e incluso, en los últimos años, a organizaciones estructuradas por tipo de contribuyente además de por funciones (el llamado modelo mixto).

Si bien existen diferencias en la evolución de las Administraciones Tributarias, sin embargo hay ciertos patrones de homogeneidad en las estructuras organizativas y procedimientos aplicados para ser considerados organizaciones avanzadas. Entre estas líneas destacan la generalización de estrategias de cumplimiento voluntario, la utilización extensiva de nuevas tecnologías de la información que permiten aumentar la productividad con ahorros de tiempo y dinero y ofrecer mejores servicios, la nueva concepción del papel de la Administración Tributaria como prestadora de servicios, la importancia de contar con autonomía y flexibilidad para gestionar sus recursos, la nueva estructura organizativa basada principalmente en funciones y tipos de contribuyentes, la externalización de funciones, mayor profesionalización del personal, la formación de entidades recaudadoras integradas (fusión con las Aduanas, la aplicación de programas de cooperación internacional, entre otros).

### **II.2 APLICACIÓN DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN EL AMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS**

La autonomía o autarquía en el caso de las Administraciones Tributarias, como integrantes de la Administración pública de un país, se entiende como la Independencia que estas entidades tienen para definir sus políticas y estrategias dirigidas a controlar el cumplimiento de las obligaciones tributarias (políticas administrativas), mediante una estricta aplicación de la ley, sin concesiones o favores por interferencia de autoridades superiores u otros miembros del poder político. Asimismo, se refiere a la posibilidad que tiene de financiar sus acciones sin depender para ello del Tesoro Público y dentro de los límites y directrices que las normas señalen y que garanticen el cumplimiento de metas y el adecuado uso de los recursos administrados para ese fin. Es decir, se busca lograr una mayor agilidad y flexibilidad en la administración de los recursos humanos y materiales y, como consecuencia de ello, una mayor efectividad en la administración de los tributos

La Administración Tributaria tiene un componente altamente técnico que debe mantenerse independientemente de los cambios políticos que se puedan producir en el gobierno. En este sentido, la autonomía es básica para el buen desempeño de una Administración Tributaria, especialmente por razones de efectividad y eficiencia en su operación y en la asignación de recursos y también para eliminar la influencia política que pueda existir, especialmente en casos específicos.

Según Sevilla<sup>3</sup> la independencia de las administraciones tributarias respecto de sus gobiernos se explica para evitar su posible utilización política. En su opinión, la administración de impuestos debe llevarse a cabo de manera imparcial para lo cual es importante hacer autónomo, en lo posible, su funcionamiento evitando que sean decisiones políticas las que orienten su quehacer.

---

<sup>3</sup> SEVILLA, José. "Política y Técnicas Tributarias". Instituto de Estudios Fiscales (IEF). 2004. Pag. 620.

A fin de cumplir con las importantes tareas de proveer de recursos al Estado, a la vez que combatir la evasión y fraude tributarios, es indispensable que existan normas y reglamentos que permitan a las Administraciones Tributarias suficiente flexibilidad y competencia para llevar a cabo sus distintas responsabilidades, dejando lado cualquier interferencia política o carencia de recursos necesarios para el buen desempeño de sus funciones. La Administración Tributaria , como cualquier organización, debe contar con recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones.

Según Esparza<sup>4</sup> Los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de las actividades de recaudación y fiscalización de tributos, de acuerdo a las normas existentes, varían de acuerdo a la complejidad del Sistema Tributario que se administra y a la amplitud de la base imponible.

Entre los mecanismos a ser desarrollados en respuesta a estos requerimientos se puede mencionar el contar con una política de recursos humanos que establezca una adecuada carrera administrativa, remuneración de acuerdo con el conocimiento y responsabilidades requeridos por las diferentes posiciones y funciones, programas de capacitación, y promoción y monitoreo de la integridad de los funcionarios; así como la dotación de una adecuada infraestructura y recursos materiales que aseguren su adecuada operatividad de la institución.

En muchos casos, la implantación adecuada de estos mecanismos ha estado altamente correlacionado con la necesidad de otorgar mayor autonomía administrativa y financiera a las Administraciones Tributarias, a fin de que sean capaces de establecer una política de recursos humanos y manejo presupuestal que pueda garantizar que su desempeño, y por consiguiente el de sus funcionarios, sea compatible con los requerimientos de eficiencia y efectividad.

Según Bergman<sup>5</sup>, las Administraciones Tributarias tiene una compleja relación con los organismos que dictan las políticas tributarias y la naturaleza de esta incide en los grados de libertad que tienen para implementar sus programas con autonomía institucional. El autor define el tipo ideal weberiano , como aquellas Administraciones Tributarias que son organizaciones técnico profesionales encargadas de la ejecución de las leyes tributarias de manera racional y con eficacia, razón por la cual deben estar aisladas de las presiones políticas y sujetas a rendir cuenta (accountability). Asimismo, deben ser órganos independientes de las políticas tributarias y mas bien consultivos en los aspectos de implementación para las formulaciones de política tributaria. En el capítulo III veremos como este tipo ideal que define Bergman no se cumplió inicialmente para las Administraciones Tributarias latinoamericanas para después tender hacia el mismo con motivo de las diferentes reformas de la Administración tributaria implementadas principalmente a partir de los 90's.

---

<sup>4</sup> Esparza Carlos Alberto. "La formulación, administración y control del presupuesto de la Administración Tributaria y la incidencia de su desempeño sobre sus recursos financieros". Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Viterbo Italia, 1996 Pag. 194

<sup>5</sup> BERGMAN Marcelo. La Administración Tributaria en América latina: Una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México. CIDE.

Silvani<sup>6</sup> señala que un asunto que los reformadores de las Administraciones Tributarias deben abordar para tener éxito es el referido al grado de autonomía que estas poseen. A mayor autonomía que tiene la Administración Tributaria respecto de las reglas y regulaciones de la Administración Pública general, más flexibilidad tendrá para hacer los cambios necesarios para su modernización. La Administración Tributaria podrá responder más rápidamente a las iniciativas y pedidos de mayores ingresos por parte del gobierno, básicamente si es capaz de tomar sus propias decisiones respecto a la apropiada estructura orgánica, staff de personal, niveles salariales, política de adquisiciones y contrataciones, entre otros. Sin embargo, el autor deja en claro que es importante que la autonomía este acompañada de mecanismos de rendición de cuentas tanto al gobierno como a los contribuyentes.

### **Factores Políticos, económicos, sociales y de otra índole que han generado la necesidad de otorgar autonomía a las Administraciones Tributarias**

Casanegra<sup>7</sup> señala que las actividades de la Administración Tributaria se ven afectadas por una serie de factores externos tales como la creciente globalización económica, los avances tecnológicos, la descentralización de las actividades gubernamentales y las políticas de privatización. Para enfrentar los cambios en los niveles de actividad que estos factores pueden producir es necesario que exista flexibilidad en la asignación y manejo de los recursos, lo cual inspiró la corriente dirigida a dotar de mayor autonomía a las Administraciones Tributarias.

A continuación se destacan algunos de los principales factores políticos, económicos, sociales y otros que despertaron la necesidad de otorgar autonomía a las Administraciones Tributarias:

Dentro de los factores políticos, se puede mencionar la corrupción de algunos gobiernos y sus Administraciones Tributarias, así como la imagen de elemento de represión muchas veces utilizado por los gobernantes. El objetivo de dotarla de autonomía es transmitir a la población la imagen de ente independiente, principalmente técnico, libre de toda influencia política; evitando que las facciones políticas la vean como un feudo propio para el reparto de clientelismo político. También se buscaba transmitir la percepción de un sistema tributario estable y predecible.

También se encuentra la necesidad de dar mayor grado de institucionalización y estabilidad a las Administraciones Tributarias como parte de una tendencia a la reforma del Estado que incluye justamente la modernización de instituciones públicas de modo que, en el caso de las Administraciones Tributarias, constituya un vehículo efectivo para combatir la evasión impositiva, a la vez que modernice el Sistema Tributario de manera consistente con los compromisos en materia de responsabilidad fiscal. La tendencia organizacional de otorgar mayor autonomía busca dotarla de los recursos adecuados a sus necesidades y protegerlas de la interferencia política y de grupos de poder.

---

<sup>6</sup> SILVANI Carlos, BAER Katherine. "Designing a Tax administration Reform strategy: Experiences and Guidelines. IMF .WP/97/30. Marzo 1997

<sup>7</sup> Casanegra, Milka. La dotación de recursos de la Administración Tributaria. En Atributos necesarios para una sana y eficaz Administración Tributaria 31° Asamblea General del CIAT. Buenos Aires. 1997

De otro lado, se ha observado una tendencia clara hacia la descentralización de las actividades gubernamentales, de forma que a medida que los gobiernos subnacionales logran mayor autonomía fiscal, surge la interrogante respecto a qué entidad debe administrar los impuestos de las entidades subnacionales, y de cómo las Administraciones Tributarias en los niveles central y subnacional deben coordinar sus actividades lo cual se facilita y hace más eficiente cuando la Administración Tributaria tiene adecuados niveles de autonomía.

En cuanto a los factores económicos, se pueden mencionar el progresivo y rápido incremento en la magnitud y complejidad de las relaciones económicas, particularmente a nivel internacional, producto de la globalización, el mayor grado y profundización de la integración regional que requiere sustituir los menores ingresos del comercio exterior, la mayor apertura financiera, la competencia tributaria internacional, los aún elevados niveles de informalidad en algunos países, las modernas operaciones económicas y comerciales que hacen más complejo la detección y combate del fraude fiscal, la necesidad de alcanzar mayor competitividad y asegurar la estabilidad macroeconómica, entre otros. Asimismo, deben mencionarse los problemas de sostenibilidad vinculados a deudas pública además de las mayores demandas y presiones de gasto especialmente para reducir la pobreza y financiar los sistemas previsionales. Todo ello justificó la necesidad de contar con una Administración Tributaria más flexible y eficiente, que garantice el cumplimiento de las normas tributarias en el contexto de permanentes cambios e innovaciones producto de la modernidad.

Respecto a los factores sociales, destaca la existencia de una sociedad cambiante y que formula nuevas exigencias a los servicios gubernamentales respecto a las grandes desigualdades que se mantienen en la distribución de la riqueza. Al respecto, el coeficiente de Gini<sup>8</sup> en la región Latinoamérica es en promedio 0,5 nivel elevado respecto al correspondiente a los países desarrollados donde alcanza niveles promedio de 0,2. De este modo, el otorgamiento de autonomía tendrá impacto positivo en el desempeño de la Administración Tributaria, lo cual mejorará la eficiencia y equidad de la imposición, permitiendo una más igualitaria distribución del ingreso, a la vez que financiar nuevas políticas de protección social.

Siguiendo con los factores sociales, también se debe mencionar la imagen negativa respecto a las Administraciones Tributarias y percepción generalizada de falta de transparencia, a la vez que desconfianza en el uso de los recursos captados a través de los tributos, lo cual condiciona en gran medida el grado de cumplimiento tributario.

La presión social contra todo tipo de corrupción está en aumento. La sociedad desea tratar con una Administración Tributaria transparente, donde estén claramente los derechos y obligaciones de los contribuyentes y no haya interferencia política.

Entre otros factores que motivan la necesidad de otorgar autonomía se puede mencionar los científicos y tecnológicos, principalmente la tecnología de la información que abarca las telecomunicaciones y sistemas computarizados, donde los avances alcanzados dan cuenta de un considerable suministro de bienes y servicios desmaterializados, transacciones via Internet (e-commerce, transacciones financieras) y otros, los que

---

<sup>8</sup> El coeficiente de Gini es una cifra, entre cero y uno, que mide el grado de desigualdad en la distribución de ingresos de una sociedad. Un valor cercano a cero implica menor desigualdad y cercano a uno implica mayor desigualdad.

requieren que la Administración Tributaria cuente con los recursos y facultades necesarias para tener una adecuada capacidad de reacción y así poder evitar el deterioro de las bases imponibles.

Como ya se indicó, todos los factores mencionados tienen como constante que hacen necesario buscar cada vez mayores niveles de eficacia y eficiencia en el accionar de la Administración Tributaria lo cual requiere dotarlas de un adecuado nivel de autonomía administrativa y financiera que le permita el manejo de sus recursos y la libertad de decisión y aplicación de políticas de gestión.

Mayormente la autonomía otorgada a las Administraciones Tributarias tiene una base estatutaria y es por ello que varios países cuentan con una legislación específicamente dirigida a otorgarles mayor autonomía administrativa y financiera, lo cual es recomendable ya que se pretende dotar a la Administración Tributaria de herramientas, mecanismos y medios que agilicen sus procedimientos y le permitan desarrollar sus funciones con mayor eficiencia y eficacia, pero siempre dentro del marco legal establecido y sometida a los mecanismos de control que son imprescindibles en todo estado de derecho

El recibir autonomía ha reforzado los aspectos gerenciales en las Administraciones Tributarias, ya que si bien hay mucha exigencia a los responsables de cada Administración; sin embargo la autonomía les otorga el margen de maniobra necesario para elegir entre soluciones alternativas; siempre sujeto a un posterior rendimiento de cuentas.

### **Tipos de autonomía en las Administraciones Tributarias**

Según el Manual de Administración Tributaria del CIAT<sup>9</sup>, el concepto de autonomía aplicado a la Administración Tributaria se basa en cuatro ideas subyacentes: *autonomía presupuestaria*, *autonomía en la gerencia de los recursos humanos y materiales*, *autonomía en la determinación de objetivos* y *autonomía en la política de incentivos*. La segunda y la cuarta idea son parte de la llamada autonomía Administrativa o de gestión, mientras que la segunda forma parte de la llamada autonomía funcional.

#### ***Autonomía presupuestaria y Financiera***

Es deseable que la Administración Tributaria sea responsable del manejo de su propio presupuesto a fin de llevar a cabo sus proyectos y programas. La autonomía presupuestaria también debe incluir la posibilidad de generación de crédito presupuestario, dependiendo del cumplimiento de los objetivos.

La asignación de recursos financieros a la Administración Tributaria busca asegurar el cumplimiento de sus actividades de recaudación y fiscalización de tributos de acuerdo a las normas existentes. Según Esparza<sup>10</sup> Los recursos necesarios para ello son variables de acuerdo a la complejidad del Sistema Tributario que se administra y a la amplitud de la base imponible

---

<sup>9</sup> Manual de Administración Tributaria del CIAT-Julio 2000

<sup>10</sup> Esparza Carlos Alberto. Op. Cit. Pag. 194

Asociado con la necesidad de contar con mayor flexibilidad en la administración interna de recursos, ha ganado aceptación la asignación de un porcentaje fijo de los ingresos tributarios a la Administración Tributaria como ingresos para el financiamiento de sus operaciones, principalmente para los períodos iniciales de implementación de reformas, ya que mantenerlo en el tiempo tiene el inconveniente de introducir rigideces en dicha asignación de recursos, por lo cual es recomendable regresar al sistema presupuestal tradicional. Actualmente muchas Administraciones Tributarias reciben como ingresos un porcentaje de su recaudación.

Radano<sup>11</sup> al hablar de los factores críticos de éxito de una Administración Tributaria destaca el área de autonomía y señala que es sumamente importante que la Administración Tributaria tenga autonomía administrativa y financiera, tomando los fondos necesarios para su funcionamiento directamente de la recaudación de los impuestos que administra. Indica también que este flujo de fondos debe estar determinado por un porcentaje legalmente establecido y que debe financiar un presupuesto previamente aprobado.

En la medida que los planes de la Administración Tributaria generalmente cubren un período superior al año, es importante que las autoridades acuerden su financiamiento al menos por dos años a fin de dar mayor estabilidad y reducir la incertidumbre interna.

Esparza<sup>12</sup> señala que la independencia financiera total de la Administración Tributaria significaría alterar el rol del Estado en materia de correcta asignación y control del gasto público; por ello es partidario de otorgarles libertad en la formulación de su proyecto de presupuesto, combinado con autonomía de gestión para que cumplan sus objetivos. Esta situación difiere sustancialmente de lo que ocurre con las entidades que gozan de autonomía constitucional, como es el caso de los Bancos Centrales donde es común encontrar autonomía presupuestal y financiera completa, de tal forma que dicha entidad es responsable de la programación, formulación, aprobación, ejecución, ampliación, modificación y control del Presupuesto Institucional.

### ***Autonomía en la gerencia de los recursos humanos y materiales***

Las administraciones tributarias deben estar en capacidad de diseñar una política flexible de recursos humanos y materiales, adaptada a las necesidades funcionales de la organización. Por ello, debe tener facultades para definir la política de selección, capacitación, contratación y cese de personal; así como las categorías ocupacionales y los niveles remunerativos aplicables a estas. Del mismo modo, debe tener facultad para definir, asignar y ejecutar su política de manejo de recursos, adquisiciones y contrataciones.

### ***Autonomía en la determinación de objetivos***

---

<sup>11</sup> RADANO, Alberto. “factores críticos de éxito de una Administración Tributaria”. En 28 conferencia Técnica del CIAT. Quito 1994

<sup>12</sup> Esparza Carlos Alberto. OP. Cit. Pag 193.



Las Administraciones Tributarias deben tener la capacidad para determinar sus propios objetivos. Para lograr resultados, una Administración Tributaria autónoma requiere definir libremente un horizonte de desempeño. La Administración tributaria debe procurar la aprobación de su programa de objetivos dentro del contexto de un proceso de discusión y análisis en el que participen también, según sea el caso, el Gobierno Central, Regional y Local.

### ***Autonomía en la política de incentivos***

Esta autonomía se refiere a la relación entre objetivos e incentivos ocupacionales. La Administración Tributaria debe tener la posibilidad de aplicar un esquema de incentivos que afecte el salario de los funcionarios, lo cual es una forma efectiva de involucrarlos en el logro de las metas, a la vez que un estímulo que favorece la efectividad del desempeño administrativo.

En general, al hablar de autonomía en gerencia de recursos humanos y en política de incentivos nos referimos a la necesidad de autonomía administrativa, la cual da flexibilidad para la adecuación de la estructura orgánica y funcional de la institución a sus diversas etapas de desarrollo, a la vez que permite, por ejemplo, incorporar ajustes a la estructura organizacional, diseñar políticas de administración de recursos humanos y políticas salariales que tengan impacto positivo para el logro de los objetivos institucionales.

Sevilla<sup>13</sup> destaca como rasgo común de las actuales reformas del Sector Público, la ampliación de los márgenes de gestión introduciendo una cultura gerencial de responsabilidad y capacidad de gestión. Los mayores márgenes de gestión indica que deberían existir al menos entres áreas fundamentales: primero en la organización del proceso de producción de bienes y servicios; segundo en las adquisiciones, especialmente las de servicios personales; y tercero en el área financiera. Deben existir márgenes de decisión suficientes para alcanzar los objetivos trazados.

Los grados de autonomía de las Administraciones Tributarias varían de acuerdo a factores políticos, fiscales e institucionales y dependen, por ejemplo, de la medida en que el proceso presupuestario normal no permita la dotación adecuada de recursos a la Administración Tributaria e impidan encarar un esfuerzo de modernización; o cuando las políticas generales de la Administración Pública no permitan atraer y retener suficiente personal profesional. En general, cuanto mayores disfunciones sistémicas se presenten, mayor será el grado de autonomía requerido.

No obstante lo anterior, la creación de agencias con estatus jurídicos diferentes a los tradicionales departamentos ministeriales se hizo muy común en la región latinoamericana a partir de la década de los 90's. Dichas entidades fueron dotadas, por sus normas de creación, de cierta autonomía de funcionamiento, en especial en cuestiones financieras y de gestión de recursos humanos, a fin de lograr mejores resultados en el desempeño de su misión.

En el documento "atributos mínimos necesarios para una sana y eficaz administración Tributaria"<sup>14</sup> se señalan una serie de principios fundamentales que deben perseguir las

---

<sup>13</sup> SEVILLA, José. Op. Cit. Pag.622-623

<sup>14</sup> Aprobado por la 30 Asamblea General del CIAT celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, en marzo 1996.

Administraciones Tributarias, algunos de los cuales se refieren al tema de la autonomía administrativa y financiera, destacando su importancia:

- √ Remuneración del cuadro de funcionarios acorde con la ofrecida en el mercado para similares calificaciones técnica, deberes y responsabilidades
- √ Independencia de la Administración Tributaria para definir sus políticas y estrategias para controlar el cumplimiento de las obligaciones Tributarias mediante una estricta aplicación de la ley, sin concesiones o favores por interferencia de autoridades superiores u otros miembros del poder político.
- √ Disponibilidad de recursos humanos, financieros y tecnológicos para asegurar una Administración Tributaria eficaz.
- √ Capacidad y conocimiento para adaptar programas, servicios y estructuras organizacionales para responder eficazmente a los cambios legislativos, tecnológicos y de política administrativa.

### **II.3. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE OTORGAR AUTONOMIA A LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA**

Por el lado de las ventajas, se puede decir que una Administración Tributaria autónoma, pero con supervisión adecuada, permite un mayor grado de profesionalismo en los funcionarios, a la vez que una mayor medida de eficiencia y eficacia en la gestión de recaudación y fiscalización de tributos. De esta forma, se logra despolitizar a la entidad y protegerla del acecho de los grupos de poder que buscan utilizarla para lograr sus intereses. Se permite realzar el trabajo técnico que realiza.

La autonomía de la Administración Tributaria no entra en conflicto con la labor de definición de la política tributaria realizada por el Ministerio de Finanzas, a la vez que es perfectamente compatible con el trabajo coordinado entre ambas entidades.

Si bien la autonomía por sí sola no resuelve los problemas en la aplicación de un Sistema Tributario; sin embargo esta permite incorporar nuevos instrumentos y estructura organizacional más racional y flexible para hacerle frente a los mismos, en un contexto en el cual la Administración Tributaria es capaz de tomar sus propias decisiones y asumir sus propias responsabilidades.

Una organización autónoma requiere implantar mecanismos de control adecuados que sirvan como herramientas esenciales para garantizar eficiencia en la gestión de recursos a la vez que proporcionar la información requerida para tomar decisiones, brindando así seguridad a la organización tan pronto como las reglas de la organización hayan sido probadas. La aplicación de mecanismos de control y rendición de cuentas (accountability) es vital para asegurar que la flexibilidad obtenida con la autonomía no signifique gasto innecesario; a la vez que para garantizar que el interés público esté protegido en todo momento.

Respecto a la imagen de la Administración Tributaria, Cortazar<sup>15</sup> señala la importancia de la percepción de esta como una entidad honesta, despolitizada y eficiente, que logra minimizar el abuso y la corrupción. Dicha percepción, que se logra al dotarlas de autonomía, favorece sus diferentes acciones de fiscalización y cobranza ya que los ciudadanos presumen que no implican abuso, no persiguen fines políticos ni contienen acciones deshonestas.

**Por el lado de las desventajas, riesgos o dificultades** se puede decir que otorgar autonomía, implica exceptuar a la Administración Tributaria de una serie de obligaciones formales en materia presupuestaria, de financiación, de contratación y de gestión de recursos humanos; lo cual es una decisión política muy compleja, especialmente si se promueve desde el Ministerio de Hacienda. Además, todo el proceso de cambio interno exige dedicar muchos recursos y muy calificados a poner en marcha la nueva organización.

Hay que tener cuidado de no generar que el jefe de la entidad se convierta en un funcionario que actúa con total independencia y hace lo que quiere, dejando al Ministerio de Economía sin control sobre una entidad clave como la Administración Tributaria al ser la encargada de proveer de recursos al Estado. Esto último constituiría la llamada “*autonomía perversa*” y que mayormente es resultado de fallas de intervención pública. Por esto, un elemento fundamental dentro del arreglo institucional pasa por contar con efectivos mecanismos de monitoreo y supervisión

Conferir autonomía a una agencia débil, desde el punto de vista técnico, puede ser muy problemático y riesgoso ya que esta puede ser capturada fácilmente por parte de grupos de interés y utilizada para sus intereses. Por ello es importante preocuparse del fortalecimiento institucional por lo cual siempre estas reformas son implementadas por equipos de profesionales altamente calificados y con una visión y objetivos claros a cumplir.

Respecto a la autonomía administrativa y financiera que se otorgue a las Administraciones Tributarias, Esparza<sup>16</sup> señala que es muy importante que éstas eviten incurrir en desviaciones de poder implícitas en la utilización de las potestades otorgadas en beneficio propio, lo cual colocaría en crisis los principios de legalidad y justicia que deben prevalecer en el desarrollo de los distintos actos administrativos, a la vez que afectaría su credibilidad y neutralizaría buena parte de los esfuerzos que en forma de recursos financieros se reciben del Estado.

De acuerdo a lo anterior, hay que evitar que el resto de entidades del sector público sientan que a la Administración Tributaria se le pone en una posición de privilegio en materia de presupuesto. Dado que la Administración no opera aisladamente sino que forma parte de la Administración pública, sus necesidades de financiamiento deben considerarse en el marco del presupuesto general de gastos.

---

<sup>15</sup> Cortázar Juan Carlos. “Estrategias educativas para el desarrollo de una cultura tributaria en América Latina: Experiencias y líneas de acción”. Seminario internacional de fiscalización tributaria: contexto, prácticas y tendencias”. Brasil. Octubre 1999

<sup>16</sup> Esparza Carlos Alberto. “La formulación, administración y control del presupuesto de la Administración Tributaria y la incidencia de su desempeño sobre sus recursos financieros”. Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Viterbo Italia, 1996 Pag. 202.

Como ya se señaló antes, Esparza<sup>17</sup> es contrario la independencia financiera total de la Administración Tributaria pues ello significaría alterar el rol del Estado en materia de correcta asignación y control del gasto público. Sin embargo propone otorgar libertad en la formulación de su proyecto de presupuesto y autonomía de gestión para que cumplan sus objetivos.

De otro lado, un inconveniente adicional a considerar es que se hace bastante difícil el convencer al resto de la Administración Pública de que hace falta dotar de un régimen diferente a la Administración Tributaria y excluirla de algunos controles y requisitos. Es preciso hacer un gran esfuerzo para explicar que el nuevo estatus no será un privilegio ni una fórmula para incrementar las retribuciones del personal de la Administración Tributaria, sino un nuevo marco que implica mayor flexibilidad pero, al mismo tiempo, nuevas obligaciones y controles para la Administración Tributaria que en ningún caso se independiza, ni queda al margen del control político ni de las instituciones encargadas de controlar el funcionamiento de la Administración Pública. Se debe explicar que la idea es flexibilizar los controles para mejorar su funcionamiento pero sin dejar de lado el control a la Administración Tributaria. Lo ideal es que estos procesos de reforma o fortalecimiento institucional que otorgan autonomía se encuentren inmersos en procesos más amplios de reforma de la Administración Pública y que la Administración Tributaria. También es recomendable que existan metas cuyo cumplimiento influya en los recursos presupuestarios disponibles.

Diaz Yubero<sup>18</sup> al hablar sobre la adopción del “modelo de agencia tributaria” considera que además de ventajas, también existen riesgos y costos significativos y no todos los países están en condiciones de afrontar dicho proceso. A su criterio, la agencia tributaria no puede tener autonomía total y por tanto estar fuera del control político y legislativo. Tiene que haber un control riguroso pero que les deje trabajar, adoptando decisiones y manejando de forma alternativa los recursos que se le asignan. En resumen, a su criterio “autonomía, responsabilidad y control deben ir de la mano para las Administraciones Tributarias”.

Parece que la clave para lograr la autonomía real de la Administración Tributaria pasa por el fortalecimiento institucional. En tal sentido, es importante preocuparse de cómo generar capacidades antes de cómo conferir facultades. A manera de ejemplo, en el caso peruano se privilegió el otorgamiento de facultades pensando en que dotando de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente se lograría avanzar hacia la autonomía de la agencia; sin embargo no fue sino hasta que se fortaleció institucionalmente a la agencia con un fuerte liderazgo, buena asesoría y una significativa inversión en la dotación de recursos materiales y humanos cuando se logró que la institución ganara el reconocimiento.

No obstante que el principal objetivo de otorgar autonomía a la Administración Tributaria ha sido lograr mayor adaptabilidad y flexibilidad en la gestión de recursos humanos y materiales, y como resultado, una mayor efectividad y eficiencia en su gestión; sin embargo, Casanegra<sup>19</sup> coincide en señalar que esta mayor autonomía conlleva sus propios riesgos y debe acompañarse de un mecanismo de control retrospectivo para

---

<sup>17</sup> Esparza Carlos Alberto. OP. Cit. Pag 193.

<sup>18</sup> Diaz Yubero, Fernando. Modelos organizativos : la Agencia Tributaria. Entrevista dada en Foro Fiscal Iberoamericano N° 1. Noviembre 2005

<sup>19</sup> CASANEGRA, Milka, Op. Cit.

asegurar que la flexibilidad no signifique gasto innecesario y garantizar que el interés público esté protegido en todo momento.

Mayor autonomía por sí sola no garantiza un incremento automático en la eficiencia o efectividad de la organización. La autonomía es solamente un componente que, en combinación con objetivos claros para la organización y una estrategia adecuada para efectuar el cambio, puede contribuir a que las Administraciones Tributarias sean más eficientes. Sin objetivos claros y una adecuada estrategia, una mayor autonomía no mejorará la efectividad de la Administración Tributaria. La autonomía, por lo tanto, no es un fin, sino una herramienta para alcanzarlo.

### **III. ANALISIS COMPARADO DE LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN LAS ADMINISTRACIONES DEL MUNDO**

La existencia de autonomía en las Administraciones Tributarias ha estado asociado a diferentes factores políticos, económicos y sociales que han generado la necesidad de reformar estas instituciones para incrementar su eficiencia y calidad de gestión.

De acuerdo con Bergman<sup>20</sup> los grados de autonomía de las Administraciones Tributarias varían de acuerdo a factores políticos, fiscales e institucionales, de modo que en una misma Administración Tributaria se pueden observar distintos momentos en el tiempo tal como se ilustrará en el capítulo IV cuando se presente la experiencia peruana.

Bajo la premisa que otorgar autonomía contribuye a incrementar la eficiencia y mejora la gestión de las Administraciones Tributarias, la creación de agencias con estatus jurídicos diferentes a los tradicionales departamentos ministeriales se hizo muy común en la región latinoamericana a partir de la década de los 90's. Es así que, dichas entidades fueron dotadas, por sus normas de creación, de cierta autonomía de funcionamiento, en especial en cuestiones financieras y de gestión de recursos humanos, a fin de lograr mejores resultados en el desempeño de su misión, logrando mejorar la calidad de sus servicios y proyectar a la ciudadanía una imagen de organización expeditiva y de alto profesionalismo.

En muchos países la experiencia ha mostrado que introducir cambios drásticos en la Administración Tributaria es más fácil cuando la organización es relativamente autónoma. Por el contrario, países cuya Administración Tributaria es completamente dependiente de otras agencias de gobierno para aprobaciones, autorizaciones, selección de personal, entre otros, han encontrado mas dificultad para introducir los cambios.

Si bien los niveles de autonomía otorgados a la Administración Tributaria de los diferentes países han variado en el tiempo, la constante observada en la mayoría de casos analizados ha sido la existencia de una autonomía relativa y no total ya que siempre tienen a otra entidad del sector público encargada de supervisarlas y ejercer cierta injerencia al aprobar aspectos importantes como por ejemplo su presupuesto institucional o determinar políticas de recursos humanos. Esta entidad supervisora, adicional a las Contralorías Generales de cada país y sus acciones de control, ha resultado ser mayormente el Ministerio de Economía y Finanzas en la medida que si bien las Administraciones Tributarias han sido dotadas de personería jurídica y establecidas como ente independiente de dicho ministerio, y ya no como una de sus oficinas o dependencias; sin embargo estas siempre se han mantenido como parte del gran Sector Economía y Finanzas y por tanto sujetas a tal supervisión a fin de evitar que se genere la llamada autonomía perversa que presentamos en el capítulo II.

Las características observadas son reflejo de la importancia del control al lado de la autonomía otorgada a las Administraciones Tributarias. Asimismo, y como veremos más adelante, si bien muchos países otorgaron autonomía a sus Administraciones Tributarias, esta se ha catalogado de relativa respecto a los elevados niveles de autonomía existentes en otras entidades como por ejemplo los Bancos Centrales, la misma que en muchos

---

<sup>20</sup> BERGMAN Marcelo, OP. Cit.

casos está estipulada en la misma constitución de cada país y da muchas facultades tanto administrativas como financieras, A manera de ejemplo, en Perú el Banco Central tiene autonomía constitucional y en virtud a ella se rige exclusivamente por su Ley Orgánica y sus Estatutos. Asimismo tiene autonomía presupuestal, siendo responsable de la programación, formulación, aprobación, ejecución, ampliación, modificación y control del mismo.

### **III.1. El caso de algunos países de América del Norte, Africa, Europa y Asia**

Si bien el Internal Revenue Service (IRS) o Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos es según muchas publicaciones<sup>21</sup> el precedente más remoto de esta preocupación y tendencia por dotar de autonomía a las Administraciones Tributarias; sin embargo fue durante los años ochenta y principalmente durante e los 90's que muchos países en el mundo buscaron implementarla como requisito para obtener éxito en el marco de la aplicación de sendas reformas de la Administración Tributaria y Sistemas Tributario, dirigidas fundamentalmente a incrementar la eficiencia de dicha organización, a la vez que simplificar los Sistemas de Tributación existentes.

El Servicio de Rentas Internas (IRS) de Estados Unidos es una agencia autónoma por su estatus jurídico diferente a los tradicionales departamentos ministeriales; sin embargo respecto a los niveles de autonomía administrativa y financiera podemos señalar que esta es baja ya que el IRS depende del Departamento de Tesoro de los Estados Unidos entidad encargada de aprobar su presupuesto y luego mandarlo al Congreso. Asimismo, las políticas de recursos humanos y recursos materiales son las mismas que se aplican a cualquier entidad del sector público americano. Es decir, hay ciertos límites y directivas que acotan el campo de acción del IRS y dentro del cual se desenvuelven con cierta autonomía.

Una experiencia, en América del Norte, más reciente que la de Estados Unidos es el caso de Canadá país que desde noviembre 1999 otorgó autonomía a su Administración Tributaria denominada Canada Revenue Agency-CRA. Cabe indicar que en dicha fecha el parlamento aprobó la norma que cambio el estatus de departamento al de Agencia Tributaria, lo cual ha ayudado a construir una organización moderna que es reconocida por su liderazgo, innovación y servicio al cliente. Si bien inicialmente se creó como una Agencia integrada de Administración Tributaria (Aduanas y Tributos internos), sin embargo en el 2003 se creó el Canadá Borders Service Agency (CBSA), de tal forma que junto con el Canadá Revenue Agency pasaron a ser dos agencias separadas. Si bien no se cuenta con más detalles respecto a la autonomía financiera y administrativa, la situación de la CRA debe ser similar a la del IRS en donde hay ciertos niveles de autonomía pero siempre respetando ciertos lineamientos y regulaciones establecidos por la entidad supervisora y que mayormente corresponde al Ministerio de Hacienda.

En base al trabajo de Silvani<sup>22</sup>, y a manera informativa, podemos mencionar que en el continente Africano, Ghana fue la pionera en establecer una agencia de ingresos autónoma en 1985 con la creación de su Secretaria Nacional de Ingresos, organización independiente de la administración pública y con sus propias políticas de pago. Otros

---

<sup>21</sup> Diaz Yubero. O. Cit Pag.16

<sup>22</sup> SILVANI Carlos, BAER, Catherine. OP. Cit.

países africanos como Uganda y Zambia siguieron el ejemplo de Ghana y establecieron, entre 1991 y 1994, autoridades de ingresos autónomas con éxito.

En el continente Europeo, España es uno de los primeros países en establecer una Administración Tributaria autónoma, especialmente en cuestiones financieras y de gestión de recursos. Es así que, la Agencia Tributaria (AEAT) se constituyó de manera efectiva desde enero de 1992. Esta agencia se configuró como un ente de derecho público adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Como ente de derecho público, cuenta con un régimen jurídico propio distinto al de la Administración General del Estado que, sin menoscabo de los principios esenciales que deben presidir toda actuación administrativa, le confiere cierta autonomía en materia presupuestaria y de gestión de personal.

La AEAT elabora y aprueba de forma autónoma su oferta de empleo, a la vez que selecciona su personal. Las condiciones de trabajo de personal laboral se determinan mediante negociación colectiva entre la agencia y la representación de los trabajadores. De otro lado, sus principales ingresos corresponden a transferencias corrientes

Así como España, hay otros países europeos que siguieron esta tendencia de otorgar autonomía a la Administración Tributaria, es el caso de Reino Unido, Suecia e Italia. Por el contrario Francia, Alemania y Países Bajos son países de dicho continente en los que la Administración Tributaria continúa siendo encargada a unidades con estatus jurídico de departamento ministerial, con las limitaciones a que esto puede conllevar al estar sujeto al mismo trato que cualquiera de los otros organismos de la Administración Pública, incluyendo aspectos presupuestales y administrativos. Claro que, en la medida que el contexto y características son diferentes a aquellos que enfrentan los países latinoamericanos, en el caso de estos importantes países Europeos puede ser que esta fórmula funcione correctamente y no sea necesario otorgar autonomía.

Según Bergman<sup>23</sup>, la experiencia de Europa Occidental muestra el desarrollo de un esquema de autonomía y administración racional donde no hay interferencia política y hay una alta profesionalización, entre otros.

En el continente Asiático se puede mencionar el caso de China, donde el State Administration of Taxation (SAT) es desde 1994 una entidad separada del Ministerio de Finanzas, con nivel de ministerio, y directamente administrada por el Consejo de Estado. Sin embargo, esta entidad está sujeta a las políticas aplicables a toda la Administración pública y su presupuesto es financiado con los recursos o transferencias que recibe del Consejo de Estado. Es decir, en este caso se observa la existencia de bajos niveles de autonomía en la Administración Tributaria.

Cabe mencionar que, en China las agencias de gobierno encargadas de administrar tributos y otras obligaciones son los departamentos de finanzas de los gobiernos locales, las Administraciones Tributarias y las Administraciones de Aduanas.

---

<sup>23</sup> BERGMAN, Marcelo. Op. Cit. Pág. 5



### III.2. El Caso de los países Latinoamericanos

En el caso Latinoamericano es preciso señalar que las diferentes Administraciones Tributarias han adaptado lo mejor de las experiencias vividas por otras Administraciones o los modelos recomendados por instituciones como el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), entre otras que prestaron asesoramiento técnico a la región y orientaron las diferentes reformas implementadas.

De esta forma, y luego de carecer -por lo general- de un mínimo autonomía administrativa y financiera; la constante en la región desde la década de los 90's, principalmente, ha sido que los gobiernos descentralicen sus Administraciones Tributarias, dotándolas de diferentes niveles de autonomía administrativa, financiera y técnica. Asimismo, en algunos casos se unificaron las administraciones de tributos internos con las Aduanas; o también se cambiaron modelos organizativos desde estructuras por tributos a estructuras por funciones, por tipos de contribuyente o mixtas. Asimismo, se cambiaron estrategias buscando ahora un equilibrio entre el control y el servicio al contribuyente; todo esto pensando siempre en una mejora continua que permitan obtener altos niveles de efectividad y eficacia en la gestión de las Administraciones Tributarias, acorde con la tendencia de las Administraciones Tributarias avanzadas.

Es así que países como Perú, México, Argentina, Guatemala, Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela, República Dominicana, entre otros son los que en mayor o menor grado optaron por implementar reformas en sus Administraciones Tributarias siendo uno de los objetivos principales el fortalecimiento institucional a través del otorgamiento de diversos niveles de autonomía, particularmente autonomía administrativa y de gestión, así como autonomía financiera. Claro está que, desde sus inicios hasta la fecha, han pasado ya varios años, lo cual ha implicado en algunos casos una disminución del grado de autonomía respecto de los niveles existentes al inicio de las reformas. Esta disminución del grado de autonomía ha sido consecuencia muchas veces del contexto político y económico vivido en cada momento y que, por ejemplo, implicó problemas fiscales que conllevaron a implementar severos mecanismos de austeridad fiscal que igual alcanzaron a las Administraciones Tributarias como ha ocurrido con Perú en los últimos 5 años (período 2001 al 2006) limitando su capacidad de gasto a pesar de contar con los ingresos respectivos.

A diferencia de los países anteriores, Brasil y Paraguay son un ejemplo de Administraciones Tributarias con bajos niveles de autonomía al mantenerse subordinadas o como dependencia del Ministerio de Hacienda, mientras que Chile es un caso en el cual no existe autonomía financiera al depender de las transferencias del Tesoro; pero sin embargo sí tiene autonomía administrativa en niveles medios ya que puede manejar sus recursos humanos salvo las remuneraciones que se rigen por las mismas políticas que el resto de la Administración Pública. Finalmente, Uruguay es un país que recientemente viene implementando una importante reforma de la Administración Tributaria, aprobada en noviembre del 2003, dirigida a fortalecer la Administración Tributaria dotándola de mayor autonomía con un adecuado régimen de administración de recursos humanos, físicos y financieros.

En todo este tiempo si bien se habla de autonomía administrativa y financiera en muchos de los países de la región; sin embargo en la práctica debemos decir que esta siempre ha

sido relativa pues en la mayoría de los casos el Ministerio de Hacienda o economía ha sido el encargado de supervisar y controlar la marcha de las agencias tributarias, aprobar los presupuestos y aplicar restricciones a su ejecución. Asimismo, y en algunos países, la aplicación a la Administración Tributaria de las normas y regulaciones comunes a todo el Sector Público, significó restricciones que restaron la tan importante flexibilidad y capacidad de reacción de estos organismos, principalmente en cuanto a políticas de recursos humanos y las políticas de adquisiciones y contrataciones.

A continuación presentamos un breve detalle de cada Administración Tributaria respecto a los niveles de autonomía existentes tanto administrativa como financiera.

En Perú, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es una Institución Pública Descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de Derecho Público, patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa. La SUNAT esta adscrita al Ministerio de Economía quien se encarga de controlar y supervisar su funcionamiento.

Si bien la SUNAT fue creada en 1988; sin embargo los niveles de autonomía otorgados se hicieron efectivos recién a partir de 1991. Los ingresos que financian su presupuesto corresponden a un porcentaje de la recaudación.

Si bien en sus inicios la Administración Tributaria peruana contó con altos niveles de autonomía financiera y administrativa; sin embargo en los últimos años estos se han reducido de manera significativa producto de una serie de dispositivos legales aplicables a las entidades del sector público y que en la práctica han limitado su accionar.

En Chile, El Servicio de Impuestos Internos es una institución pública descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica propia y de duración indefinida. Además, es un Servicio Público descentralizado territorial y funcionalmente, que se encuentra sometido a la supervigilancia – lo cual no significa dependencia- del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y cuenta con el patrimonio propio que le asigna la Ley. Fue creada con Decreto de 1980 y actualizado con Ley de julio 1997. Sus ingresos provienen de transferencias del Tesoro y tiene libertad para el manejo de la política de personal, con excepción de las remuneraciones. Es decir contaría con ciertos niveles de autonomía administrativa pero baja autonomía financiera.

En Brasil la Secretaría de la Renta Federal (SRF), hoy llamada Secretaría Federal de Ingresos, es el órgano central de directiva superior, subordinado al Ministerio de Hacienda, responsable por la administración de los tributos internos y aduaneros de la Nación, con el objetivo de promocionar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, recaudar recursos para el Estado y realizar acciones de fiscalización y combate a la evasión, de manera de promocionar la justicia fiscal. Fue creado en 1968 y su estructura actual se aprobó con decreto de julio 2001.

Al estar subordinada al Ministerio de Hacienda no posee total autonomía administrativa y financiera en el desempeño de sus actividades. Aunque gran parte de sus gastos son pagados por el Fondo Especial para el Desarrollo y Perfeccionamiento de las Actividades de Fiscalización (FUNDAF), la SRF necesita obtener la autorización de los órganos de Administración/ Presupuesto del Ministerio de Hacienda para efectivizar sus gastos. En el

manejo de recursos humanos hay cierto grado de autonomía administrativa aunque existen restricciones, aplicables a las entidades públicas, que respetar.

En Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) nace en 1997, resultado de la fusión de la Administración Nacional de Aduanas y la Dirección General Impositiva (DGI), como una entidad autárquica o autónoma en el ámbito del Ministerio de Economía, obras y servicios, quien la supervisa. A partir de la vigencia del Decreto N° 1399 publicado en el año 2001 la AFIP obtiene la autarquía presupuestaria y financiera y refuerza su autonomía administrativa. Dicha norma estableció los recursos económicos de la AFIP (principalmente un porcentaje de la recaudación), lo cual significó otorgarle autarquía financiera; a la vez que otorgó estabilidad al cargo de administrador federal de la AFIP cuyo mandato se fijó por cuatro años.

La AFIP tiene amplias facultades para asignar y redistribuir los fondos que le correspondan a proyectos, programas, tareas y actividades, así como para determinar la planta de personal, su distribución y la asignación de dotaciones a las distintas unidades del organismo y efectuar las inversiones que resulten necesarias para la mejor consecución de sus objetivos

En Colombia la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se organiza desde el año de 1999 como una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con autonomía administrativa y presupuestal (autonomía financiera), patrimonio propio y también con un sistema especial de administración de personal. Pero no obstante lo mencionado, ésta institución se encuentra sujeta al control del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

En Ecuador el Servicio de Rentas Internas (SRI), es creado en el año de 1997 como una entidad independiente del Ministerio de Economía y Finanzas del Estado Ecuatoriano denominada autónoma con personería jurídica, patrimonio y fondos propios y con autonomía administrativa, operativa y financiera ya que su presupuesto no depende del presupuesto general del Estado que se establece todos los años. El Ministerio de Economía y Finanzas supervisa al SRI y el ministro de economía es el presidente del directorio del SRI.

En México desde el año 1997 se puso en marcha, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que tiene el carácter de autoridad fiscal, y que goza de autonomía de gestión para la consecución de sus labores; y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. El SAT tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera.

Respecto a la autonomía financiera, esta es media pues si bien el Presupuesto del SAT es diseñado por si mismo, sin embargo en su aprobación depende del ejecutivo federal (Secretaría de Hacienda), quien puede modificar el proyecto al ser una dependencia de este. El SAT no cuenta con una asignación de ingresos propios sino que depende del pliego presupuestal al cual pertenece. **Es importante señalar que el presente año 2006 existe en el congreso de la Unión (órgano legislativo federal) una iniciativa de reforma de la Constitución a fin de otorgar “autonomía constitucional” al SAT, lo cual implicaría sustanciales mejoras respecto a la situación actual.**

En Uruguay la Dirección General Impositiva (DGI) surgió como una Unidad Ejecutora dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas y con bajos niveles de autonomía administrativa y financiera. Sin embargo, desde noviembre 2003 se viene implementando un proyecto de fortalecimiento de la Administración Tributaria que justamente busca dotarla de mayor autonomía con un adecuado régimen de administración de sus recursos humanos, físicos y financieros.

En Venezuela el actual Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) data del año 2001 (el original se creó en 1994) y es un organismo autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía funcional, técnica y financiera y constituye un órgano administrativo desconcentrado, de carácter técnico especial, dependiente jerárquicamente del Ministro de Finanzas. Tiene autonomía administrativa ya que posee facultad para definir y decidir su estructura orgánica, distribuir competencias, crea, modificar o suprimir unidades administrativas y áreas regionales; administrar el sistema de recursos humanos (incluyendo remuneraciones) entre otros aspectos pero siempre de conformidad con los principios constitucionales que rigen la función pública. Parte de sus ingresos corresponde a un porcentaje de la recaudación de tributos (sin incluir los de explotación de hidrocarburos) y otras asignaciones especiales o por autogestión.

En Paraguay la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) está a cargo del Ministerio de Hacienda bajo la autoridad del Ministro y su actual organización data de la Ley publicada en 1991. El SET no cuenta con autonomía financiera por lo que su presupuesto es asignado por el Ministerio de Hacienda. En lo que respecta a la autonomía administrativa, tampoco se cuenta con gran margen de operatividad para la Administración Tributaria, no obstante contar con un presupuesto asignado que permite al menos realizar las contrataciones que no sobrepasen las partidas presupuestarias aprobadas por Ley de la Nación. La estructura organizacional es definida por Resolución Ministerial (hasta el rango de departamentos) y por el viceministro en el caso de secciones y otras divisiones de menor jerarquía.-

En República Dominicana, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) es la institución que se encarga de la administración y/o recaudación de los principales impuestos internos y tasas en la República Dominicana.

Esta entidad surgió con la promulgación de la Ley 166-97 de febrero 1988 que fusionó las antiguas Direcciones Generales de Rentas Internas e Impuestos sobre la Renta. El organismo superior jerárquico es la Secretaría de Estado de Finanzas, del cual la DGII es una dependencia. La DGII tiene autonomía administrativa pero no posee autonomía financiera ya que depende de la Secretaría de Hacienda.

En Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) se creó en 1998 como una entidad descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, para ejercer con exclusividad las funciones de Administración Tributaria contenidas en la legislación. Esta creación se dio en el marco del plan de modernización de la Administración Tributaria iniciado por el gobierno a principios de 1997 a través del Ministerio de Finanzas. El SAT goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa y cuenta con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios. El SAT tiene libertad para efectuar la selección y contratación de personal

**El anexo N° 1** del trabajo presenta en mayor detalle la situación de las diferentes Administraciones Tributarias de los países latinoamericanos, así como España y Estados Unidos respecto a su naturaleza, grado de autonomía administrativa y régimen presupuestario vigente. **El Anexo N° 2** complementa al anterior y pretende presentar en forma mucho más resumida la situación de estos países respecto a los temas mencionados.

No obstante lo anterior, el análisis comparado de la situación actual en los países latinoamericanos nos ha permitido encontrar gran predominancia del régimen de autonomía financiera y administrativa pero con ciertas restricciones normativas y siempre bajo el control de una entidad superior. Es así que, de los doce países analizados diez cuentan con niveles medios de autonomía administrativa y financiera, siendo actualmente Brasil y Chile aquellos en los cuales se puede decir que esta es más baja. Asimismo, Uruguay es el caso de un país que muy recientemente (fines del 2003) inició la implementación de una reforma importante de su Administración Tributaria y que tiene como acciones claves el otorgamiento de autonomía administrativa, financiera y técnica para potenciar su gestión.

#### **IV. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA: LA EXPERIENCIA PERUANA: EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT**

El caso peruano es ilustrativo sobre el tema de implicancias de autonomía administrativa y financiera de las Administraciones Tributarias, ya que en él se pueden identificar tres períodos que muestran las diferentes situaciones posibles:

**Un primer período** de carencia de autonomía administrativa y financiera en un contexto de bajo desempeño, caos y corrupción generalizada en la Administración Tributaria

**Un segundo período** de ganancia de niveles medios de autonomía administrativa y financiera, implantada en el marco de una importante reforma tributaria, que tuvo efecto positivo en el desempeño de la institución al permitirle contar con flexibilidad en su desempeño. Hablamos de niveles medios de autonomía ya que, a diferencia de las entidades que gozan de autonomía constitucional como el banco Central y la Superintendencia de banca, esta enfrentó ciertas restricciones como parte del control necesario como entidad perteneciente al sector economía y finanzas y, en general, como entidad pública.

**Un tercer período** caracterizado por la pérdida gradual de la autonomía administrativa y financiera obtenida en el segundo período, ello en el marco de un proceso de estricto control y severas normas de austeridad para las diversas entidades del Sector Público Nacional en el marco de un proceso de modernización del Estado y las entidades públicas.

##### **IV.1. PERIODO 1: CARENCIA DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA-SITUACION HASTA 1991**

La Administración Tributaria en Perú era un órgano de línea del Ministerio de Economía y Finanzas, denominada Dirección General de Contribuciones (DGC) y dependiente del Vice-Ministerio de Hacienda, con bajos niveles de autonomía administrativa y financiera.

En tal sentido constituían un pliego más del ministerio y por ello los recursos presupuestales, financieros y humanos dependía directamente del Ministerio, en la medida que el presupuesto era aprobado y ejecutado en función de las prioridades que este consideraba en su cartera. La Dirección General de Contribuciones se caracterizaba por la existencia de un vasto número de oficinas que dependían del Director General.

Por el lado de los recursos humanos podemos decir que no se contaba con un personal calificado y la corrupción era común en la entidad tributaria. Como consecuencia de esto, y como señala Arias<sup>24</sup> la evasión y elusión de impuestos era considerado como un "deporte nacional". Entre 1971 y 1987 el número de empleados de la Administración Tributaria más que se duplicó, no obstante que el número de contribuyentes y la recaudación no crecían.

El crecimiento desmedido del personal, que obedecía sobre todo a arreglos de favores políticos pagados con puestos de trabajo, y las restricciones presupuestales como un pliego más del ministerio, implicaron un bajo nivel de remuneraciones al personal. Es así

---

<sup>24</sup> ARIAS Luis Alberto. "Fortalecimiento Institucional de la Administración Tributaria Peruana". Pag. 2 Documento de trabajo 02/94. SUNAT

que hacia 1987 estas disminuyeron casi en un 70 por ciento en términos reales. No se contaba con procesos de selección para contratar nuevo personal, no se contaba con programas de capacitación. Estas debilidades agravaron la crítica situación del capital humano; lo cual sumado al bajo nivel salarial provocaban periódicas paralizaciones que en algunos casos llegaron a afectar cinco de los doce meses del año. Toda esta situación acentuó la ineficiencia y el descrédito de la autoridad tributaria.

En resumen, la historia de la Administración Tributaria de aquellos años se caracterizaba por elevados niveles de corrupción, desorganización y falta de autonomía; todo ello frente a la imperante necesidad de mejorar los niveles de recaudación, que presentaba problemas muy profundos, ya que la recaudación de tributos internos y aduaneros carecían de sistemas apropiados para ejercer el adecuado control de la labor de fiscalización. Por dichos años se contaba con un sistema tributario complejo con gran cantidad de impuestos, la tributación estaba concentrada en un reducido número de contribuyentes ya que eran aproximadamente 700 empresas las que aportaban el 90% del total de recaudación y sólo 13,5 miles de empresas estaban afectas al IGV; esto en un país con aproximadamente 20 millones de habitantes y una PEA de 6 millones al final de los años 80.

### **Los inicios del cambio en la Administración Tributaria**

Ante la crítica situación descrita, hacia mediados del año 1988 empezaron los tibios intentos de implementación de una Reforma de la Administración Tributaria peruana que se hacia muy necesaria y que buscaría dotarla de autonomía.

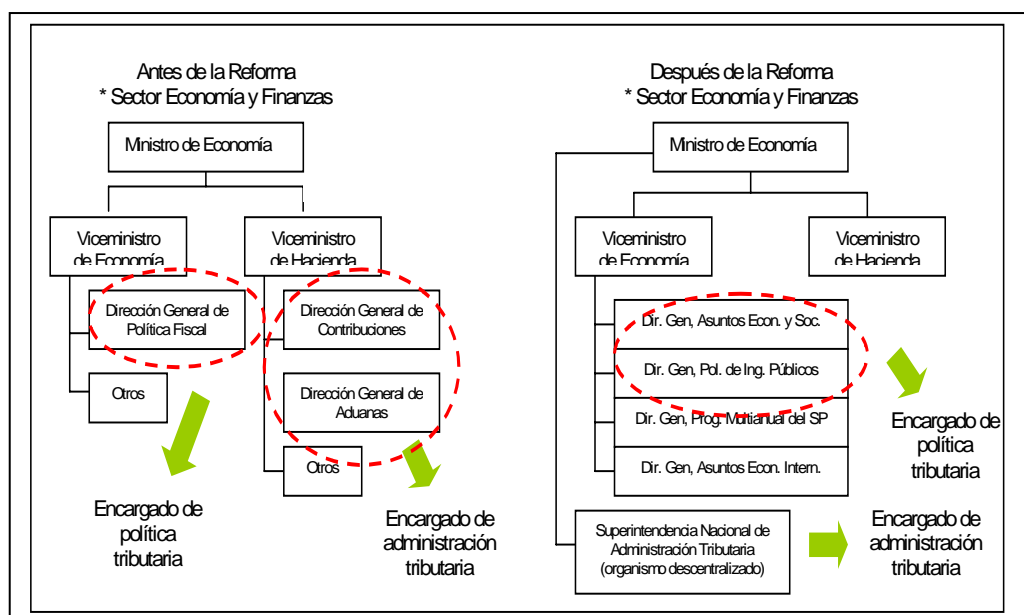
De esta forma, mediante Ley No 24829 del 8 de junio de 1988 se dio el primer paso a través de la creación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)<sup>25</sup>, como una institución pública descentralizada del sector economía y finanzas, con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, técnica, financiera y administrativa.

Según la norma, a partir de la vigencia de su ley general, la SUNAT debía asumir íntegramente las funciones y atribuciones de la Dirección General de Contribuciones (DGC), Dirección de política fiscal y del Instituto de Administración Tributaria, todos pertenecientes y dependientes del Ministerio de Economía y Finanzas. Por el lado presupuestario, la Ley N° 24829 señalaba que la SUNAT recibiría los recursos que le transfieran estas direcciones y adicionalmente contaría para su presupuesto administrativo, hasta con el 2% de los recursos que recaude para el Tesoro Público. Este fue un importante cambio pues se otorgó a la Administración Tributaria un ingreso propio, dejando de lado la situación de dependencia del Ministerio de Economía.

La Ley general de la SUNAT fue promulgada a los pocos meses mediante Decreto Legislativo N° 501 del 29 de noviembre de 1988, el cual ratificó la autonomía administrativa, funcional, técnica y financiera que ya estipulaba la Ley N° 24829; a la vez que señalaba como su finalidad el administrar, aplicar, fiscalizar y recaudar los tributos internos, con excepción de los municipales, así como proponer y participar en la reglamentación de las normas tributarias. Asimismo, esta Ley formalizó la incorporación de la SUNAT como Institución Pública Descentralizada del Sector Economía y Finanzas.

---

<sup>25</sup> Al mismo tiempo, con esta misma Ley se creó la Superintendencia Nacional de Aduanas con las mismas características que las señaladas para la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT.



El mismo Decreto Legislativo N° 501 ratificó la asignación de un porcentaje de la recaudación como principal ingreso propio para financiar el presupuesto institucional, hecho que significó el otorgamiento de niveles medios de autonomía financiera, permitiéndole mejorar la administración de su presupuesto.

Si bien la Ley de creación y la Ley general proclamaban textualmente una amplia autonomía para el ente tributario, sin embargo en la práctica la citada Ley significó sólo un cambio de nombre de la antigua Dirección General de Contribuciones (DGC) a la nueva entidad bautizada como "SUNAT". Es decir, persistieron en la entidad tributaria el deterioro en aspectos de organización y funciones, recursos económicos y recursos humanos, entre otros.

Los problemas continuarían también por que se registró la coexistencia de dos estructuras; la correspondiente a la SUNAT en los niveles superiores y aquella de la DGC en los niveles intermedios. Las funciones normativas y operativas eran desarrolladas indistintamente por unidades de diverso rango jerárquico.

De otro lado, algunas responsabilidades específicas de la Administración tributaria siguieron siendo ejecutadas por otras instituciones como es el caso de la cobranza coactiva de impuestos y el fraccionamiento tributario que continuaron siendo competencia del Banco de la Nación, entidad que en virtud al marco legal, monopolizaba la recaudación tributaria, lo cual generó ineficiencias que se manifestaban en el amplio margen de error a nivel de la digitación de la información, y en la carencia de mecanismos de cuadro de caja y conciliación.

A pesar de la autonomía financiera obtenida, los problemas de infraestructura informática ya presentes en la DGC se agudizaron en la medida que la entidad no contaba con un sistema propio para el procesamiento de información y se había abandonado el mantenimiento y la actualización del registro de los contribuyentes.



La recién creada SUNAT seguía operando, en la práctica, como una entidad totalmente dependiente del Ministerio de Economía que contaba con parcial apoyo de la oficina de informática del Ministerio, siendo sus requerimientos atendidos según las prioridades existentes. En general, las administraciones tributarias y aduaneras carecían de sistemas apropiados para controlar la recaudación y para ejercer adecuados controles de fiscalización, haciendo necesaria la ejecución de una importante inversión económica para subsanar estos problemas.

### Manejo financiero

Por el lado presupuestal, la Ley General de la nueva SUNAT señalaba como régimen económico de la entidad un porcentaje de 2% de la recaudación de ingresos del Tesoro, un 0,2% de los ingresos de aquellos tributos cuya administración se le encargue y que no constituyan rentas del Tesoro Público; un porcentaje de los ingresos por remates, donaciones, transferencia y otros ingresos propios por los servicios que preste o publicaciones que realice. Esta situación fue ventajosa y significó obtener autonomía financiera respecto de lo que ocurría anteriormente cuando su presupuesto era resultado del reparto otorgado por el Ministerio de Economía en función a las prioridades existentes.

El presupuesto de la SUNAT debía ser aprobado por Resolución del Superintendente Nacional y remitido a la comisión del congreso y al ministro de economía para su inclusión en el Presupuesto de la República como un pliego presupuestal mas a ser aprobado.

No obstante lo anterior, si bien la Ley señalaba claramente la fuente de ingresos para la entidad, en la práctica la captación de ingresos para el financiamiento de sus actividades y pago de personal, se debía efectuar mediante insistentes gestiones ante el Tesoro Público, lográndose el abono sólo parcial y nunca completo de los ingresos reconocidos por ley. Es decir, no operaba la aprobada autonomía financiera.

Asimismo, la asignación de ingresos para la entidad se veía afectada en forma negativa por dos razones:

- La primera, por las caídas de la recaudación y
- La segunda, porque se diluían por el efecto combinado de la hiperinflación existente y predominante en ese entonces (años 1987 a 1990), así como la ausencia de una política financiera institucional.

En lo referente a la política de personal y salarial, esta se mantuvo dentro de las normas establecidas para el sector público lo cual era una limitante para los objetivos de eficiencia que buscaba la SUNAT.

En el Perú existían en ese entonces dos regímenes laborales, el de la actividad del Sector Privado (Ley N° 4916) y el de la actividad del Sector Público (Decreto Legislativo N° 276). Los trabajadores de la Administración Tributaria estaban sujetos al régimen del Sector Público, donde las remuneraciones eran muy bajas y generaban actos de corrupción. Esta situación se mantuvo con la creación de la SUNAT ya que la Ley General de la entidad ratificó la aplicación de dicho régimen laboral para su personal.

Los mayores ingresos teóricos que debía recibir la Administración Tributaria, y que como explicó no llegaban completos y aparte se veían afectados por la situación económica del

país, no podían ser aplicados a la solución del problema salarial dado las restricciones que representaba el mantener el régimen del Sector Público.

Ni siquiera la aplicación de bonificaciones vía un fondo tributario fue aplicable, dado que un beneficio en favor del personal de la SUNAT, además de no ser un monto fijo ni permanente, debía gestionarse en cada oportunidad que se desee pagar, lo cual propiciaba las protestas y desórdenes generados por los empleados del Ministerio de Economía cuyo local seguía siendo ocupado parcialmente por la SUNAT.

En el contexto descrito, se puede señalar que los años siguientes a la creación de la SUNAT se caracterizaron por la existencia de una Administración Tributaria que mostraba sostenido y evidente deterioro, el cual venía de los años previos y que no llegó a corregirse debido a que el cambio del marco legal no condujo a innovaciones sustantivas en la gestión institucional, manteniéndose una situación de carencia de autonomía.

Es decir, la autonomía que se otorgó a la Administración Tributaria con la promulgación de la Ley N° 24829 en 1988 fue sólo aparente o teórica ya que, como se ha comentado, esta nunca se llevó a la práctica sino, como explicaremos a continuación, hasta la implementación de una nueva y definitiva reforma tributaria en el año 1991.

## **IV.2 PERIODO 2: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y OBTENCIÓN DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA: 1991-2001**

El segundo período se va a caracterizar por el despegue de la Administración Tributaria como consecuencia de la importante reforma de la Administración Tributaria implementada a partir de 1991 y que, entre otros, le permitió obtener y hacer uso de la autonomía administrativa y financiera decretada en su Ley de creación de 1988.

Este segundo período se puede subdividir a su vez en dos sub-períodos, uno que podríamos llamar “los primeros años de gestión con autonomía administrativa y financiera” y otra que denominaremos de “consolidación de una gestión con autonomía administrativa y financiera”.

### **IV.2.1 Los primeros años de gestión con autonomía administrativa y financiera (1991-1994)**

A mediados de 1990 la situación que enfrentaba la Administración Tributaria peruana se caracterizaba por una severa reducción de los ingresos tributarios recaudados por el Estado, los cuales llegaron a representar un nivel mínimo histórico de apenas 4.1% del PBI, ello como resultado de la hiperinflación y de la escasa preocupación que se aplicó sobre este tema. Cinco años atrás, la presión tributaria era equivalente a 14.4% del PBI y una década antes este indicador se acercaba al 20%.

La Administración Tributaria, al finalizar el año de 1990 estaba sobre dimensionada pues contaba con mas de 3 mil trabajadores, cuya distribución era ineficiente ya que sólo 250 se dedicaban a la tarea de fiscalización la cual debía ser una de las prioridades institucionales.

Los avances logrados hasta entonces en cuanto al ejercicio de la autonomía por parte de la Administración Tributaria habían quedado en intenciones políticas debido a la severa crisis económica y social desatada en el Perú.

Es en dicho contexto que se decide implementar una importante Reforma Tributaria que de un lado buscó reorganizar la Administración Tributaria, a la vez que alcanzar el objetivo de ampliación de la base tributaria y simplificación del Sistema Tributario caracterizado por tener una gran cantidad de tributos así como la existencia de abundantes beneficios y tratamientos preferenciales que minaban el sistema.

La ejecución de autonomía como variable estratégica para el éxito de la reforma de la Administración Tributaria

En el contexto de la reforma de la Administración, la puesta en práctica y otorgamiento efectivo de la autonomía que señalaba la normatividad vigente representó ventajas sólidas ya que permitiría potenciar la gestión de la entidad tributaria que tan a menos había llegado.

Es así que, en marzo de 1991 se inició un proceso de reforma en que se le entregaría autonomía formal a la SUNAT. Este proceso fue llevado a cabo por un equipo de profesionales peruanos –provenientes principalmente del Banco Central de Reserva (BCR)– con el apoyo de misiones técnicas extranjeras -del Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)- quienes establecieron el diagnóstico y las metas a alcanzar; así como la estrategia para obtener en un periodo de tres años una Administración Tributaria moderna y honesta.

Mediante Decreto Legislativo N° 639 del 18 de mayo de 1991 se decide iniciar una drástica reforma de la Administración Tributaria, para lo cual se declaró en reorganización a la SUNAT, considerando que era imprescindible sentar las bases que permitan una eficaz actuación de la Administración Tributaria como elemento central del Sistema Tributario. Asimismo, se otorgó un plazo de 7 meses para que se adopten las medidas necesarias de reestructuración orgánica y de racionalización de los recursos con que contaba y manteniendo armonía con lo dispuesto en su Ley de creación.

Con dicha norma se buscó dotar a la Administración Tributaria de una nueva estructura organizativa que permita lograr una institución sólida y permanente en la que el ejercicio de la función pública sea técnica y moralmente ejemplar. Para esto se dieron las autorizaciones necesarias, entre otras cosas, para dotarla de instalaciones y equipamiento que permitan el desarrollo de sus labores en forma eficaz.

#### Autonomía Administrativa

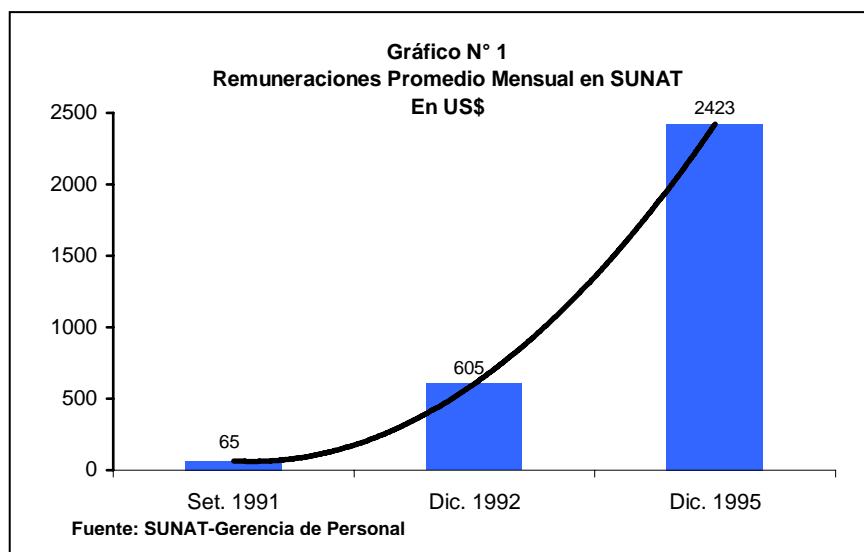
En línea con la reorganización de la SUNAT, el Decreto Legislativo N° 639 incluyó la reorganización de la asignación de los recursos humanos. En tal sentido, se suspendió la estabilidad laboral de los trabajadores, dejando a su elección si optaban por retirarse en forma voluntaria (con programa de incentivos) o someterse a un conjunto de pruebas de evaluación de cuyo resultado dependía su continuidad en la institución. Esta estrategia, que buscó retener a los empleados más capaces, tuvo que enfrentar de un lado, la resistencia sindical y de otro lado el escepticismo inicial de los trabajadores debido a los continuos y fallidos intentos de reestructuración de años anteriores.

No obstante lo anterior, la nacionalización del personal en la Administración Tributaria peruana fue una realidad y es así que de contra con 3 025 trabajadores en diciembre de 1990, se pasó a tener sólo 991 en diciembre de 1991, lo cual representaba menos de un tercio del personal existente antes de la reforma.

Las políticas de gestión de personal fueron una piedra angular en la estrategia de la gestión institucional. Anteriormente el personal de SUNAT estaba bajo el régimen laboral del Sector Público y eso le imponía serias restricciones; es por ello que mediante el Decreto Legislativo N° 673 del 24 de setiembre de 1991, se estableció la aplicación del régimen laboral del sector privado (Ley N° 4916) a los funcionarios y servidores de la SUNAT. El nuevo régimen laboral aprobado permitió, en la práctica, ofrecer remuneraciones competitivas con el sector privado, lo que abrió la posibilidad de atraer y contratar profesionales calificados y honestos para la Administración Tributaria, tal como ocurría en otras entidades dotadas también de autonomía.

Este hecho constituyó un paso importante en el ejercicio de la autonomía administrativa en la gestión de recursos humanos debido a que el régimen privado posibilitó, no solo fijar las remuneraciones y escalas salariales competitivas con el sector privado, sino también administrar, con independencia de la normatividad aplicable al sector público, los procesos de selección, incorporación, capacitación, promoción y desarrollo del personal.

Desde ese momento, y con la operatividad de su autonomía financiera, la SUNAT fue capaz de determinar su propia política de remuneraciones, con la aprobación del Titular del Pliego y la anuencia del Presidente de la República, lo que posibilitó el incremento de la remuneración promedio mensual de un nivel de U\$ 65 en setiembre de 1991 a U\$ 635 en julio de 1992. Estas remuneraciones pudieron ser periódicamente reajustadas, mediante autorizaciones del Gobierno Central que determinaban los incrementos salariales por categoría, en función a las propuestas de la institución así como a los resultados de la recaudación. Hacia diciembre de 1995 se alcanzó una remuneración promedio mensual de US\$. 2 423.



En general, la autonomía efectiva concedida a la Administración Tributaria en materia de personal, le dio la capacidad necesaria para atraer un contingente importante de profesionales calificados, quienes a diferencia de años anteriores no se acercaron a la Administración con la principal expectativa de ganar experiencia para luego tener mayores oportunidades en el sector privado, sino que por el contrario, lo hicieron con la clara intención de hacer carrera en la Administración Tributaria.

Complementando el marco legal de la reforma que otorgaba mayor autonomía y recursos a la Administración Tributaria, en febrero de 1992 se aprobó el Estatuto de la SUNAT (Decreto Supremo N° 032-92-EF), documento que contenía una nueva estructura y detallaba la naturaleza, finalidad y cuáles eran las principales funciones de la organización que se mantenían en cuanto a recaudación y fiscalización.

Por el lado de la estructura organizacional de la SUNAT, el Decreto Legislativo N° 639, que normó la reorganización de la SUNAT estableció una estructura orgánica básica, la cual fue modificada ligeramente con la publicación del Estatuto en febrero 1992. Es así que la estructura organizativa aprobada fue la siguiente :

1.- ALTA DIRECCION

Superintendente Nacional de Administración tributaria.

Superintendente Nacional Adjunto de Administración Tributaria

2.- ORGANOS DE APOYO

Comité de Alta Dirección

Instituto de Administración Tributaria.

Secretaria General

3.-ORGANO DE CONTROL

Oficina de Control Interno.

4.- ORGANOS DE LINEA

Intendencias Nacionales

5.- ORGANOS Descentralizados.

Intendencias Regionales.

Cualquier modificación a la estructura base, que implique una reducción o limitación de la misma, tenía que ser necesariamente aprobada a través de una norma con rango de Ley. Por el contrario y dado que se trataba de una “estructura básica” las modificaciones a la misma que tengan por finalidad detallarla o ampliarla, podían ser aprobadas por normas de inferior jerarquía, autorizando para ello al Superintendente Nacional lo cual reflejaba la autonomía administrativa y funcional existente.

De esta forma, el propio Superintendente Nacional puede disponer una modificación de esta naturaleza, no solo por que con ello, de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior, no transgredía lo establecido en el Decreto Legislativo N° 639, sino porque, además, se encontraba expresamente facultado para hacerlo. En el inciso f) del artículo 6° del estatuto de la SUNAT (aprobado por Decreto Supremo N° 032-92-EF) se faculta al Superintendente Nacional a aprobar o modificar la estructura orgánica de esta Superintendencia.

Dicha facultad permitió, en diversas oportunidades, la modificación de la Estructura Organizacional de la SUNAT, con la consecuente reasignación de algunas funciones, para adecuarlas al desarrollo institucional en el marco de los planes de gestión aprobados.

## Autonomía Financiera

A diferencia del primer período, en que la obtención de los recursos económicos para la SUNAT todavía requirió de gestiones ante el Tesoro Público, en esta segunda etapa se hizo efectiva la autonomía financiera otorgada mediante la Ley N° 24829 de creación de la SUNAT (1988), complementada con el Decreto Legislativo N° 501 Ley General de la SUNAT. De esta forma, se hicieron efectivos como ingresos de la Administración Tributaria un porcentaje de la recaudación, así como otros ingresos por prestación de servicios, venta de publicaciones, un porcentaje de remates, tal establecía la normatividad.

Incluso posteriormente se modificó para incorporar como ingresos un porcentaje (2%) de la recaudación de las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), ello en la medida que la SUNAT recibió el encargo de administrar y recaudar dichas aportaciones.

Es importante señalar que el Estatuto de las SUNAT (1992) estableció que esta entidad constituía un pliego del Presupuesto del Sector Público, y ya no una unidad ejecutora, siendo su titular el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.

La diferencia con el primer período es que la SUNAT dejaba de ser una dependencia del pliego del Ministerio de Economía y Finanzas, como sucedía con la antigua DGC, y por el contrario conformaba un pliego independiente del Presupuesto del Sector Público. No obstante lo anterior, el Presupuesto institucional aprobado inicialmente por el Superintendente nacional, debía luego ser remitido al Ministerio de Economía para su aprobación y posterior remisión al Congreso junto con el total del Presupuesto Público Nacional, acorde con las regulaciones del Sector Público.

Si bien se otorgó autonomía financiera, esta nunca fue plena ya que siempre existió un órgano supervisor de la entidad y perteneciente al Sector Economía y Finanzas, bajo la premisa que la autonomía debe ir acompañada con adecuados mecanismos de control y supervisión. Es así que a partir de 1994 la SUNAT fue incorporada en el ámbito de control de la Corporación Nacional Financiera (CONAFI)<sup>26</sup>, organismo encargado de dictar las normas aplicables al proceso presupuestario de las entidades financieras del Estado, el cual posteriormente fue reemplazado por la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE)<sup>27</sup> como ente formativo del presupuesto de entidades públicas que están bajo un régimen laboral privado, cuentan con recursos propios y con autonomía para fijar los sueldos de sus empleados, dentro de los límites que establece esta misma oficina. La SUNAT se mantuvo bajo el ámbito de la OIOE hasta el año 1999 para luego pasar a

---

26 La Corporación Nacional Financiera es creada por Ley N° 24948 el 4 de diciembre de 1988, como una respuesta del Estado Peruano a la necesidad de otorgar un manejo presupuestario más ágil a las entidades bancarias estatales, de manera que les permitiera competir con las entidades bancarias del sector privado.

27 Conjuntamente con SUNAT pertenecen al ámbito de este organismo, la Superintendencia Nacional de Administración de Aduanas, la Superintendencia de Banca y Seguros, el Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y a la propiedad intelectual, el Organismo Supervisor de Inversión Privado de Telecomunicaciones, el Instituto Peruano de Seguridad Social, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, entre otros.

estar bajo supervisión del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y luego de la Dirección General de Presupuesto Público, dependencia del Ministerio de Economía.

Siguiendo a Béjar<sup>28</sup> es importante comentar la mayor flexibilidad obtenida en la adquisición de bienes, contratación de servicios y ejecución de inversiones ya que mientras el resto de entidades públicas se regían por el Reglamento Unico de Adquisiciones (RUA), la SUNAT lo hacía por las directivas de la CONAFI , luego OIOE y otras entidades encargadas de supervisar su accionar. La principal diferencia entre ambas situaciones eran los montos autorizados para la compra directa, concursos o licitaciones públicas.

Lo anterior permitió a la SUNAT programar y realizar sus adquisiciones con procesos más expeditivos y mejorando la oportunidad de entrega de los productos. Es así que, entre 1994 y 1995 se efectuaron importantes inversiones al adquirir locales y diferentes equipos, principalmente informáticos.

La característica importante del manejo financiero otorgado a la SUNAT fue que los recursos asignados por Ley estuvieron a su disposición de forma oportuna ya que operó un sistema de coparticipación de los ingresos recaudados de tal forma que de cada importe recaudado, una parte era destinado a la cuenta del Tesoro Público y otra parte a la cuenta de ingresos propios creada a nombre de la SUNAT en el Banco de la Nación.

De esta forma, podemos señalar que a partir de 1992 se otorgó, aunque con las limitaciones comentadas, autonomía financiera efectiva a la Administración Tributaria, obteniendo sus propios recursos y contando con la capacidad de decidir administrativamente el manejo financiero de los mismos (aprobados en su presupuesto) para los diversos procesos según la prioridad institucional definida internamente.

#### **IV.2.2 Consolidación de una gestión institucional con autonomía administrativa y financiera (1995-2000)**

Entre 1995 y 2000 la SUNAT consolidó una situación de niveles medios de autonomía financiera y administrativa iniciada a partir del año 1991, lo cual le permitió a la SUNAT contar con los recursos necesarios para realizar una exitosa gestión que se tradujo en un importante incremento de la recaudación tributaria, así como la optimización de los procesos de fiscalización, cobranza y servicio al contribuyente.

Se habla de niveles medios de autonomía (o autonomía relativa) por el hecho que si bien había un presupuesto de la Institución, este era aprobado finalmente por el Ministerio de Economía a través de su entidad de control de los organismos estatales, situación que no ocurría con las entidades que gozaban de autonomía constitucional como el Banco Central de Reserva y La superintendencia de Banca y Seguros. Asimismo, su ejecución enfrentaba algunas restricciones normativas y de control en la Administración Pública, las cuales como veremos más adelante se tornaron muy restrictivas a partir del 2001 y constituyeron el inicio de un período de regresión respecto a la situación de autonomía alcanzada.

---

<sup>28</sup> BEJAR, Estela. “El impacto de la autonomía administrativa y financiera de la Administración Tributaria sobre su eficiencia y eficacia”. Conferencia Técnica del CIAT 1996.

Como se dijo antes, la OIOE fue la encargada de supervisar y controlar el desempeño y proceso presupuestal de la SUNAT desde 1994 y hasta 1999, correspondiéndole autorizar el incremento de remuneraciones para la SUNAT y otros aspectos de gestión de la Administración.

Posteriormente, en el año fiscal 2000 y 2001 la SUNAT pasó a depender del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) entidad que reemplazó a la OIOE y creada mediante Ley N° 27170 (setiembre 1999) y encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado. Entre otros, esta entidad se encargó de aprobar su presupuesto así como normas de gestión institucional. A partir del año 2002 SUNAT salió del ámbito del FONAFE y pasó a formar parte de las “Entidades de Tratamiento Empresarial del Estado” (ETES), sujetándose a una serie de directivas y controles directos de la Dirección Nacional de Presupuesto Público, dependencia perteneciente al Ministerio de Economía.

En todo este tiempo la SUNAT, apoyada de alguna manera en los niveles de autonomía financiera y administrativa; así como la autonomía técnica y funcional que siempre fue respetada, siguió potenciando y fortaleciendo su desempeño, llegando a constituirse, a partir del año 2000, en una de las entidades más reconocidas del país por su eficiencia incluso compitiendo con empresas del sector privado<sup>29</sup>.

**Instituciones más eficientes en el Perú**

Ranking	2000	2001
1	Instituto de Defensa de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)	SUNAT
2	Defensoría del Pueblo	Supermercados E.Wong
3	SUNAT	Instituto de Defensa de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)
4	Supermercados E.Wong	Defensoría del Pueblo
5	Promperu	Iglesia Católica

**Fuente: Encuesta de Poder en el Perú. Grupo Apoyo**

Anualmente SUNAT tuvo la libertad de realizar convocatorias de personal a nivel nacional a través de las cuales continuó reforzando sus cuadros con profesionales de alta capacidad provenientes de las carreras de economía, contabilidad, derecho y administración de las principales universidades del país.

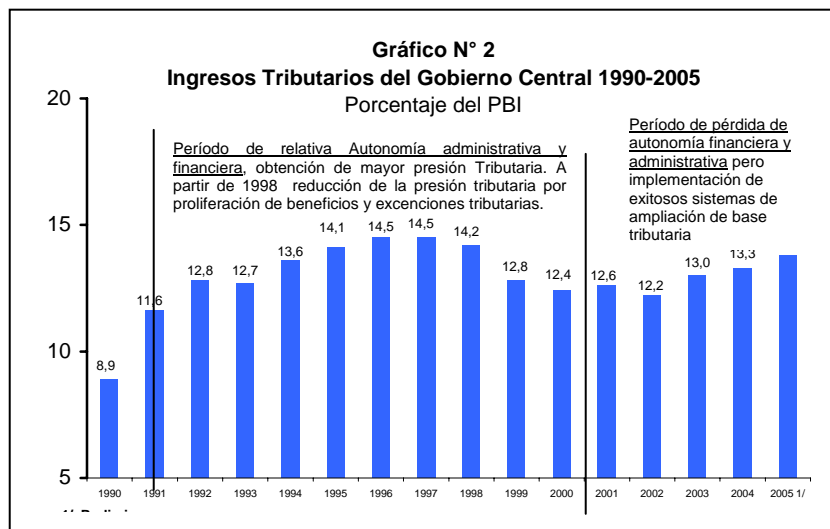
En este período, como resultado del buen accionar de la SUNAT y el dinamismo registrado en la actividad económica nacional, se lograron obtener los niveles más elevados de presión tributaria, alcanzando el máximo en los años 1997 y 1998 (ver gráfico N° 2) para luego decaer en los siguientes años producto fundamentalmente de la promulgación de una serie de dispositivos legales que otorgaron importantes beneficios tributarios como fue el caso de la ley de promoción de la inversión en la amazonía<sup>30</sup>, beneficios en el impuesto a la renta como la depreciación acelerada, la ley de fusiones y absorciones que permitía la revaluación de activos, entre otros.

<sup>29</sup> Encuesta de poder en el Perú años 2000 y 2001: Grupo Apoyo Consultoría.

<sup>30</sup> Ley N° 27037 aprobada el 31 de diciembre de 1998



Si bien es difícil probar empíricamente la existencia de una correlación positiva entre autonomía financiera y administrativa de la Administración Tributaria peruana y el desempeño obtenido en los niveles de recaudación; sin embargo los grados de libertad que otorga el gozar de esta autonomía definitivamente tienen un impacto positivo en la gestión dado que permiten contar con una Administración Tributaria más flexible y con mayor capacidad de reacción a diferentes entornos; ello frente a entidades que carecen de dicha autonomía lo cual significa retraso en su accionar ante situaciones que pueden requerir una pronta actuación.



Respecto a la importancia de la autonomía financiera que consiguió la SUNAT, Arias<sup>31</sup> señala que el mecanismo de obtención de fondos a partir de la propia administración de tributos tuvo una doble finalidad y beneficio:

- a) Permitir que los recursos se obtengan con mayor celeridad, evitando cualquier retraso que pudiera ocurrir, si estos fondos provinieran de transferencias del Tesoro Público como era antes.
- b) Permitir mayor autonomía y efectividad en las acciones desarrolladas. Es el caso por ejemplo, de los programas de fiscalización: la SUNAT al no tener que solicitar recursos económicos para poner en marcha sus operativos, evitando el consiguiente riesgo que se filtre la información hacia el exterior, y permitiendo garantizar así la sorpresa y la efectividad de sus intervenciones.

Por lo expuesto, podemos afirmar que en este segundo período 1991-2001 la gestión Administrativa y financiera de la SUNAT, reconocida como entidad clave para el Estado, tuvo mayores facilidades respecto a otras entidades del sector público que siguieron con una fuerte relación de dependencia y siendo, junto con otras, parte de un mismo pliego presupuestal. Claro está, en su calidad de institución pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, y no de entidad pública autónoma del sector como son el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros, siempre se desempeñó

<sup>31</sup> ARIAS, Luis Alberto. Op. Cit.

bajo un marco de supervisión y control por parte del Ministerio de economía, lo cual de alguna manera hizo relativa la autonomía obtenida.

### **IV.3. PERIODO 3: LA PERDIDA GRADUAL DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA-2001 a la fecha**

Luego de haber gozado de un período de cierta estabilidad en cuanto a la gestión autónoma en la parte administrativa, financiera, técnica y funcional, a partir del año 2001 se decreta una severa etapa de austeridad y restricciones a todas las entidades que forman parte del Sector Público Nacional, situación que alcanzó también a la Administración Tributaria y, en la práctica, significó para la SUNAT una importante pérdida de la autonomía financiera y administrativa ganada en los años anteriores.

De esta forma, a partir del año 2001 se publicaron una serie de dispositivos legales, mayormente como parte de la normativa presupuestal anual, los que poco a poco fueron disminuyendo la autonomía de la SUNAT en el manejo de sus recursos, generando una serie de limitaciones con el consiguiente impacto en el desempeño institucional. Estas normas estuvieron también vinculadas a la posteriormente publicada Ley Marco de modernización de la Gestión del Estado, aprobada mediante Ley N° 27658 de enero 2002.

#### **Pérdida de autonomía por normativa asociada al manejo presupuestal y financiero**

El antecedente de esta situación lo constituye el **Decreto de Urgencia N° 128-2000 Ley de racionalidad y límites para el gasto público del año fiscal 2001** publicado en diciembre 2000, el cual decretó una serie de medidas de austeridad en la ejecución del gasto público aplicables a todas las entidades del Gobierno Central e instancias descentralizadas, empresas reguladas bajo el ámbito del Fondo de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) que en ese momento era el caso de la SUNAT. Entre estas medidas estuvo el congelamiento de remuneraciones, la imposibilidad de efectuar contratación de nuevo personal o nombramientos, entre otras.

Siguiendo esta línea, en **febrero del año 2001 se publicó la Ley N° 27427 Ley de racionalidad y límites en el gasto público para el año fiscal 2001** que complementó y reforzó lo establecido en el Decreto de Urgencia N° 128-2000. Asimismo, la Ley de Presupuesto 2001 estableció en su Art. 10° la facultad para que el Ministerio de Economía y Finanzas dicte normas de gestión, proceso presupuestario, política remunerativa, y otras medidas para una serie de entidades que incluía a la SUNAT.

Mediante **Decreto Supremo N° 231-2001-EF publicado en diciembre 2001** se aprobó el presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio fiscal 2002 de las empresas y entidades reguladoras, supervisoras, fondos, administradoras de recursos y otras entidades de servicio del sector público. En el Art. 9° de esta norma se indicó la obligación de todas las entidades de adoptar acciones necesarias que les permitan ejecutar su presupuesto en un marco de austeridad, racionalidad, eficiencia, eficacia y transparencia.

Se puede señalar que, desde el año 2001 todas las Leyes de Presupuesto contienen un capítulo que expresamente dispone medidas de austeridad y racionalidad aplicable a las diversas entidades del Sector Público y por tanto incluye a Administración Tributaria.

Estas medidas cada vez han sido más restrictivas abarcando contrataciones, compras, viajes al exterior, entre otros.

Adicionalmente a todas las restricciones de austeridad y racionalidad presupuestaria, la SUNAT estaba obligada cada fin de año a depositar en la cuenta principal del Tesoro Público la diferencia entre sus ingresos y gastos comprometidos, es decir los excedentes del ejercicio presupuestal. Esta situación operó hasta el año 2002, a partir del cual la Ley de presupuesto contempla y autoriza la incorporación de los mayores recursos (saldo de balance) como parte del Presupuesto del siguiente año.

Como parte de las restricciones a la Autonomía financiera también debe mencionarse que en los siguientes años fueron apareciendo otras normas que obligaban al cumplimiento de ciertos requisitos y directivas para el manejo de recursos, lo cual contrastaba con la situación de los años 90 en que los recursos se podían manejar con más libertad y sin tener que respetar tantos lineamientos. Entre tales normas y dispositivos se puede mencionar la **Ley N° 28112 Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, publicada el 27 de noviembre 2003**, la cual recoge el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico financiero cuya titularidad corresponde al Estado a través de las entidades y organismos encargados de su administración conforme a Ley. Esta norma dispuso una serie de requisitos que la Administración Tributaria, al igual que otras entidades, debía cumplir en cuanto a la gestión de los procesos vinculados a la captación y utilización de los fondos públicos. Los únicos exceptuados fueron los organismos con autonomía de rango Constitucional como eran el Banco Central de Reserva y la Superintendencia de Banca y Seguros.

De otro lado, a pesar que cada Ley de Presupuesto contenía claras disposiciones de austeridad, en diciembre 2004 se publicó la **Ley N° 28425, Ley de Racionalización de los Gastos públicos** la cual estableció medidas de austeridad adicionales a las dispuestas en la Ley de Presupuesto anual y aplicables a todos los pliegos presupuestarios y entidades del Sector Público. Entre las principales disposiciones se señaló la prohibición de contratar nuevo personal, prohibición de adquisición de vehículos automotores, mobiliario de oficina, reducción de viajes al exterior, entre otros, siendo incluso más severa que la aprobada en el 2001 ya que también, en su primera disposición final, redujo directamente los ingresos propios de La SUNAT al rebajar de 3,0% a 1,5% la comisión pagada a la SUNAT por la labor de recaudación y administración de tributos y aranceles correspondientes a importaciones. Esta medida significó para la SUNAT menores ingresos anuales del orden de S/. 180 millones.

#### Restricción en Manejo de Fondos

Adicionalmente, otra señal de la pérdida de autonomía financiera lo representan la publicación de una serie de dispositivos normativos que alcanzaron a SUNAT y que mayormente estuvieron relacionados al establecimiento de lineamientos para la inversión de los fondos de entidades del Sector Público en el Sistema Financiero.

En este sentido, en marzo 2001 se publicó el **Decreto Supremo N° 040-2001-EF** estableciendo tales lineamientos con el fin de preservar la estabilidad del Sistema Financiero. Por ejemplo, se estableció que los depósitos debían efectuarse preferentemente en moneda nacional y en condiciones de mediano plazo. Para ello se debía utilizar el mecanismo de la subasta según ciertos límites y criterios, lo cual garantizaba un proceso de convocatoria abierto y tasas de rentabilidad adecuadas. En

marzo 2001 también se publicó la **Resolución Ministerial N° 087-2001-EF/10** aprobando el Reglamento de Colocaciones de fondos de entidades del Sector Público en el Sistema Financiero, el cual había sido aprobado mediante **Decreto de Urgencia N° 052-98 del año 1998**.

Si bien estas normas buscaron, de algún modo, ordenar el manejo financiero de las entidades del Sector Público; sin embargo significaron para la SUNAT enfrentar nuevas restricciones para el libre manejo financiero de sus fondos, lo cual de alguna manera afectó su autonomía financiera con la consiguiente limitación y efecto negativo en los resultados institucionales.

### **Otras normas que restringieron autonomía financiera y administrativa**

**El 27 de junio del 2000 se publicó la Ley N° 27293- Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**, norma publicada con la finalidad de optimizar el uso de los recursos Públicos destinados a la inversión, ello mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión a fin de conseguir proyectos socialmente rentables y sostenibles.

Esta norma fue posteriormente **reglamentada mediante Decreto Supremo N° 157-2002 de octubre 2002** y viene aplicándose obligatoriamente, desde dicha reglamentación, por las diversas entidades públicas que ejecuten proyectos de inversión, bajo riesgo de cometer falta grave y uso indebido de recursos.

Los pasos del **SNIP** son: elaboración del perfil de proyecto, estudio de prefactibilidad y estudio de factibilidad, cada uno de ellos con las evaluaciones correspondientes por parte de la oficina de Programación de Inversiones (OPI) y la Dirección de Programación Multianual (DGPM); ambas entidades pertenecientes al Ministerio de Economía y Finanzas. Una vez obtenida la evaluación favorable de dichas entidades, recién se obtiene la declaratoria de viabilidad para poder iniciar la ejecución del proyecto.

En la práctica, la aplicación del SNIP ha representado para la Administración Tributaria una gran pérdida de autonomía financiera y administrativa, a la vez que una seria barrera burocrática para la ejecución de proyectos ya que condiciona y sujeta cualquier adquisición a evaluarla previamente como proyecto de inversión pública lo cual implica seguir una serie de condiciones y trámites, muchas veces engorrosos, que no hacen sino retrasar su ejecución, que en muchos casos pueden ser de vital importancia y urgente necesidad.

Por ejemplo, entre otros, hay proyectos de gran envergadura como la compra de scanners para las principales Aduanas del país, los cuales llevan aproximadamente dos años en proceso de evaluación en el marco del SNIP y por ende no pueden implementarse, lo cual afecta severamente la generación de riesgo de detección del contrabando y tráfico de mercancías ilícitas.

La situación descrita ha significado una desmejora respecto a la situación anterior en que la SUNAT contaba con mayores libertades para ejecutar su presupuesto siempre que respete su techo presupuestal y ciertos lineamientos básicos como las normas de austeridad y aquellas disposiciones referidas al sistema de licitaciones para efectuar adquisiciones de mayor envergadura, sin que ello afecta, como en la actualidad, la

ejecución de proyectos que conllevan, entre otros, a mejorar los niveles de recaudación del país y facilitar el comercio exterior.

De otro lado, entre otros dispositivos que han restado autonomía a la Administración Tributaria se puede mencionar la modificación al Código Tributario implementada mediante D.Leg N° 953 (febrero 2004) y modificada por la Ley N° 28365 (octubre 2005) y que significó imponer a la SUNAT restricciones sobre sus apelaciones ante el Poder Judicial contra los fallos del Tribunal Fiscal, las mismas que previamente deben contar con la aprobación del Ministerio de Economía a través del ministro y el defensor del contribuyente. En la práctica, esta medida ha colocado a la SUNAT en desventaja frente a los procesos contenciosos llevados contra algunos contribuyentes.

En resumen, como ya se ha detallado, desde inicios del nuevo milenio se inició en la Administración Tributaria peruana una gradual pérdida de autonomía financiera y administrativa producto de una serie de dispositivos legales que se pueden considerar válidos aplicados a otras instituciones del Sector Público Nacional que son principalmente entidades ejecutoras del Gasto Público; pero no a la SUNAT en su calidad de entidad que desarrolla una función estratégica dentro del Estado y que por tanto debería de recibir un trato más flexible o particular respecto a dichas normas de control presupuestal y austeridad.

Cabe mencionar que casi todas las misiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) que han visitado Perú han coincidido en señalar la enorme importancia que reviste el mantener una autonomía financiera y administrativa en favor de las administraciones tributarias como factor clave para el buen desempeño de la Administración Tributaria y el éxito de la lucha contra la evasión y el contrabando.

De esta forma, el riesgo y consecuencias que significa esta pérdida gradual de autonomía administrativa y financiera que se observa desde el año 2001 es elevado pues impide potenciar la actuación de la SUNAT al retrasar o evitar la ejecución de importantes proyectos e inversiones que finalmente redundan en beneficio de la sociedad al significar mayores recursos al Fisco.

Definitivamente esta tercera etapa guarda distancia de aquella experimentada entre los años 1991-2000 y es en ese sentido que podemos señalar que sin una adecuada autonomía, como la que tuvo la SUNAT a inicios de los años noventa, no será posible mantener en el tiempo el alto grado de desarrollo alcanzado, cuyos principales pilares se fundamentaron en el contar con un personal altamente calificado, bien remunerado, suficientes recursos materiales y modernos sistema de información, entre otros.

#### IV. CONCLUSIONES

Las Administraciones Tributarias, en pleno siglo XXI mantienen su rol de entidades estratégicas para el Estado, proveedoras de recursos necesarios para el desarrollo de sus funciones. Las tendencias actuales muestran organizaciones que equilibran el control y el servicio al contribuyente. También se ha observado la evolución desde modelos organizacionales basados en impuestos hacia modelos basados en funciones, en tipos o segmentos de contribuyentes, e incluso modelos mixtos.

Las características de la modernidad y el entorno (globalización económica, integración comercial, mayor movilidad de factores, avances tecnológicos, sofisticadas operaciones financieras, crecientes demandas sociales, entre otros) requieren contar con Administraciones Tributarias que tengan mayor dinamismo, flexibilidad e innovación en su accionar, a la vez que estén aisladas de cualquier influencia política y mantengan su componente altamente técnico.

El otorgamiento de autonomía a las Administraciones Tributarias surge como respuesta a las demandas del entorno actual que enfrentan, buscando dotarlas de recursos y facultades para mejorar su funcionamiento y garantizar la adecuada aplicación del Sistema Tributario sin que exista ningún tipo de interferencia política. En los últimos años se ha generalizado la aplicación del modelo teórico de agencia tributaria creando entidades con estatus jurídico diferente a los tradicionales departamentos ministeriales y con ciertos niveles de autonomía.

La autonomía administrativa y financiera otorga a la Administración Tributaria recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y se entienden como la Independencia que estas entidades tienen para definir sus políticas, estrategias, controlar sus recursos y financiar sus acciones, siempre dentro de los límites que las normas señalen. Se trata de lograr mayor agilidad y flexibilidad en la administración de los recursos humanos y materiales y así obtener mayor efectividad en la administración de los tributos.

Se debe evitar la llamada “autonomía perversa” que resulta de desviaciones de poder en la utilización de las potestades otorgadas y donde el jefe de la entidad tributaria se convierte en un funcionario que actúa con total independencia y sin adecuado control. Asimismo, otorgar autonomía a una agencia débil puede hacer que esta sea fácilmente capturada por grupos de interés y utilizada para su beneficio. Por ello es importante preocuparse del fortalecimiento institucional.

Si bien los grados de autonomía de las Administraciones Tributarias varían de acuerdo a factores políticos, fiscales e institucionales, estos dependen, por ejemplo, de la medida en que la situación normal no permita la dotación adecuada de recursos a la Administración Tributaria e impidan encarar un esfuerzo de modernización; o cuando las políticas generales de la Administración Pública no permitan atraer y retener suficiente personal profesional. En general, cuanto mayores disfunciones sistémicas se presenten, mayor será el grado de autonomía requerido.

El recibir autonomía ha reforzado los aspectos gerenciales en las Administraciones Tributarias, ya que si bien hay mucha exigencia a los responsables de cada Administración; sin embargo la autonomía les otorga el margen de maniobra necesario para elegir entre soluciones alternativas; siempre sujeto a un posterior rendimiento de

cuentas (accountability) factor clave que debe acompañar siempre al otorgamiento de autonomía.

El otorgamiento de autonomía administrativa y financiera por sí solos no garantiza el éxito y la mejora de gestión de la Administración Tributaria ya que ello requiere también contar con una gerencia adecuada y con planes y objetivos claros que señalen el camino de la institución. Por ello es recomendable su implementación en el marco de reformas integrales de la Administración Tributaria que fortalezcan la institución, lo cual se ha verificado al analizar la experiencia de varios países.

Actualmente existe una gran predominancia del régimen de autonomía financiera y administrativa pero no total; sino en niveles medios y con restricciones normativas y siempre bajo el control de una entidad superior. En Latinoamérica, de doce países analizados diez cuentan con niveles medios de autonomía administrativa y financiera, siendo Brasil y Chile aquellos en los cuales ésta es más baja. La constante observada en Latinoamérica fue el otorgamiento de autonomía en el marco de importantes reformas que implicaron reorganización de la Administración tributaria.

La experiencia peruana es muy ilustrativa sobre las implicancias de otorgar autonomía administrativa y financiera ya que se observan tres períodos bien marcados en la evolución de su Administración Tributaria. Un primer período de carencia de autonomía administrativa y financiera en un contexto de bajo desempeño, caos y corrupción generalizada en la Administración Tributaria; un segundo período de obtención de niveles medios de autonomía administrativa y financiera con resultados positivos en el desempeño institucional; y un tercer período caracterizado por la pérdida gradual de la autonomía administrativa y financiera, lo cual viene limitando su accionar poniendo en riesgo el adecuado cumplimiento de sus funciones con el consiguiente perjuicio para el Estado y la sociedad.

## V. RECOMENDACIONES

Si bien el modelo que otorga autonomía financiera y administrativa a las Administraciones Tributarias sugiere ser adecuado y conllevar a la obtención de resultados positivos siempre que este bien estructurado y que tenga adecuados mecanismos de control; sin embargo ello no implica que este sea requisito indispensable para el desempeño exitoso de una Administración Tributaria ya que existen otros factores que deben confluir.

Es decir, la dotación de los recursos necesarios y las facultades para manejarlos y tomar decisiones no pueden garantizar el éxito de la gestión institucional ya que imprescindible añadir a todo esto un equipo gerencial adecuado que lleve adelante el proceso y señale el camino a seguir. Asimismo, no será necesario preocuparse de otorgar autonomía si es que las cosas marchan bien en una Administración Tributaria que no la posee. Eso depende mucho de la situación de partida de cada caso.

Tomando la experiencia peruana, si se ha optado por el modelo de agencia tributaria con autonomía financiera y administrativa, y este ha obtenido resultados exitosos, entonces es recomendable mantener en el tiempo dicho modelo lo cual implica asegurar la adecuada aplicación de las facultades otorgadas para el manejo de recursos humanos, financieros y para la toma de decisiones. Esto requerirá que en épocas de austeridad y limitaciones financieras se exceptúe de ello a la Administración Tributaria para evitar afectar sus planes de trabajo y con ello su gestión al reducir su capacidad operativa.

De otro lado, si bien el control es una variable que debe ir unida al otorgamiento de autonomía a la Administración Tributaria para evitar que se caiga en lo que hemos llamado “autonomía perversa”; sin embargo esto no debe exagerarse para el caso de algunos complicados procesos de control de inversiones los cuales muchas veces pueden retrasar adquisiciones vitales para el cumplimiento adecuado de las funciones de la Administración. Estos controles se justifican más para el caso de entidades dependientes que son unidades ejecutoras de gasto y no para la Administración Tributaria que constituye un pliego presupuestal al tener autonomía financiera.

En general, en un escenario, como el peruano, en que la Administración Tributaria con niveles medios de autonomía marcha bien pero existen muchas restricciones fiscales, es recomendable efectuar una adecuada evaluación de las consecuencias y el costo que significará proceder a disminuir los grados de una autonomía financiera y administrativa alcanzados por la entidad tributaria que como sabemos es estratégica para el Estado al ser encargada de proveerlo de recursos. Hay que tener presente que cualquier efecto negativo en el accionar de dicha entidad repercutirá finalmente en menores ingresos para el Estado y con ello se afectará a toda la sociedad.



## VI. BIBLIOGRAFÍA

Administraciones Tributarias de los países miembros del CIAT: varias Websites revisadas.

ARIAS, Luis Alberto "El Fortalecimiento Institucional de la Administración Tributaria Peruana". Documento de Trabajo N° 02/94. SUNAT. Perú . Noviembre de 1994.

BAHL W. Roy; MARTINEZ VASQUEZ Jorge. "La relación entre la Administración Tributaria y la política impositiva en Jamaica y Guatemala". En: La administración Tributaria en los países del CIAT. Madrid. 1992

BARREIX Alberto, ROCA Jerónimo. "Un nuevo modelo de Administración Tributaria". Artículo elaborado para los estudiantes de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Revista electrónica FCE. Setiembre 2003.

BARREIX Alberto, ROCA Jerónimo. "7 pilares para sostener la reforma tributaria de uruguay 2005". Sitio web de la Universidad Católica del Uruguay. Marzo 2006.

BENEYTO JUAN, Luis. " Autonomía y control de la Administración Integrada". En Perspectivas de integración de la Administración de los tributos internos, ingresos aduaneros y de la Seguridad Social: efectos en un Estado descentralizado". Asamblea del CIAT1997.

BEJAR, Estela. "El Impacto de la Autonomía Administrativa y Financiera de la Administración Tributaria Sobre su Eficiencia y Eficacia". En : Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Evaluación del Sistema Tributario y de la Administración Tributaria": Viterbo, Italia. 1996.

BERGMAN, Marcelo. "La Administración Tributaria en América Latina. Una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

CAMPOS DE MARTÍNEZ, Moraima. "La Gestión del Cambio en la Administración Tributaria". En : 31 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Atributos Necesarios Para una Sana y Eficaz Administración Tributaria" – Buenos Aires 1997.

CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka. "La Dotación de Recursos de la Administración Tributaria". En : 31 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Atributos Necesarios Para una Sana y Eficaz Administración Tributaria" – Buenos Aires 1997.

CASANEGRA DE JANTSCHER, Milka; BIRD M. Richard. "La reforma de la Administración Tributaria". En : La administración Tributaria en los países del CIAT. Madrid. 1992

CASTRO, Carlos y ZAVALA, Verónica "Reforma de la Administración Tributaria". En : "Implementación de Políticas Públicas en el Perú", Instituto APOYO, 1995.

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT). Sistema de información. [www.ciat.org](http://www.ciat.org).

CORTAZAR VELARDE, Juan Carlos. "Estrategias para el desarrollo de una cultura Tributaria en América Latina,. Experiencias y líneas de acción. Trabajo elaborado para el BID y presentado en el "seminario internacional de fiscalización tributaria: contexto, prácticas y tendencias". Brasil. Octubre 1999.

COSULICH AYALA, Jorge. "Perspectivas de la Administración Tributaria en la Década de los Noventa". En : "La Tributación en América Latina y el Caribe: Logros y perspectivas", Banco Interamericano De Desarrollo (BID) ., Washington D.C. 26 y 27 de Julio de 1993.

COSULICH AYALA, Jorge. "Sistemas de Información en la Administración Tributaria". En : 31 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Atributos Necesarios Para una Sana y Eficaz Administración Tributaria" – Buenos Aires 1997.

CROTTY, John. "Indicadores para el Control de Gestión en la Administración de Impuestos". En : 30 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Impacto del Proceso de Modernización en la Administración Tributaria" – Santo Domingo 1996.

DIAZ YUBERO, Fernando. "Modelos organizativos: la Agencia Tributaria". En: Entrevista dada en boletín Foro Fiscal Iberoamericano N° 1. Noviembre 2005.

DIAZ YUBERO, Fernando. "Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas". Serie documentos del Instituto de Estudios Fiscales. Documento N° 14/03.

EL PERUANO: DIARIO OFICIAL. Normas legales varias

ESPARZA, Carlos Alberto. "La Formulación, Administración y Control del Presupuesto de la Administración Tributaria y la Incidencia de su Desempeño Sobre Sus Recursos Financieros" En : Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Viterbo Italia, 1996 "Evaluación del Sistema Tributario y de la Administración Tributaria".

ESTELA BENAVIDES, Manuel. "Cambios en la Organización". En : 26 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "La Tributación Frente a las Tendencias En la Economía Mundial" – Montego Bay, Jamaica 1992.

ESTELA BENAVIDES, Manuel "Reforma del Sistema y la Administración Tributaria". En : Serie de Documentos de Trabajo, N° 05/95. año 1995. Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) – Perú.

FUENTES ACURIO, Sandro. "La gestión en una Administración Tributaria con mayor Autonomía". En: XXVII Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Tendencias Modernas de la Tributación y la Administración Tributaria". –Santiago de Chile, 1993.

GRAVELLE, Pierre. "Definición del Papel, la Misión y Atributos de una Moderna Administración Tributaria". En : 30 Asamblea General del Centro Interamericano de

Administraciones Tributarias (CIAT) "Impacto del Proceso de Modernización en la Administración Tributaria" – Santo Domingo 1996.

JENKINS, Glenn P. "Autonomía y Relación de la Administración Tributaria con el Resto del Sector Público". En : 27 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Tendencias Modernas de la Tributación y la Administración Tributaria" – Santiago de Chile 1993.

JOBIM FILHO, Paulo. "La Planificación y el Control de Gestión en la Administración Tributaria". En : 30 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Impacto del Proceso de Modernización en la Administración Tributaria" – Santo Domingo 1996

JUNQUERA VARELA, Raúl-Félix. "Análisis de los procesos de integración de las Administraciones de Tributos Internos y de las Aduanas". Panamá, abril 2003.

LEMGRUBER, Andrea. "Estructura Organizacional de la Secretaria de Ingresos Federales de Brasil". En : Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Ámsterdam 1998 "Estructura Organizacional y Gerencia de la Administración Tributaria".

LUNA VICTORIA, Manuel A. "Autonomía Administrativa y Financiera de la Administración Tributaria Peruana". En: Organización, funciones y facultades de una Administración Tributaria Moderna (CIAT/IEF). Conferencia Técnica de alto Nivel del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Madrid 1987.

MATTHIJS ALINK y VICTOR VAN COMER. "Manual para las Administraciones Tributarias Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias 2000" En : Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) - Julio del 2000.

PITA, Claudino. "Las Administraciones Tributarias ante el nuevo milenio: Situación actual y necesidades de reforma". Ponencia presentada en el IX encuentro técnico anual de administradores tributarios de la República de Argentina. Diciembre 1999

PITA, Claudino. "Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación de la imposición de la renta a un contexto de globalización". En: CEPAL. SERIE Seminarios y Conferencias

RADANO, Alberto Horacio. "Factores Críticos para el Éxito de una Administración Tributaria". En : 28 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Factores de Éxito Para la Administración del Sistema Tributario". Quito 1994.

SEVILLA SEGURA, José. "Política y técnicas tributarias". Manuales de la Escuela de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. 2004.

SILVANI, Carlos "La Tributación en América Latina y el Caribe: Logros y Perspectivas": En : Perspectivas de la Administración Tributaria, Fondo Monetario Internacional – FMI. Washington D.C. 26 y 27 de Julio de 1993.

SILVANI , Carlos y BAER, Katherine. "Designing a Tax Administration Reform Strategy: Experiences and Guidelines. Fondo Monetario Internacional (FMI), Fiscal Affairs Department. WP/97/30. Marzo 1997.

SILVIT GAÑAN, Felipe. "El Control del Coste de Operación de la Administración Tributaria". En : 30 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Impacto del Proceso de Modernización en la Administración Tributaria" – Santo Domingo 1996.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA-SUNAT. Boletín estadístico Nota Tributarias. Varios ejemplares

TANZI, Vito. "La adaptación de los Sistemas Tributarios". Ponencia presentada en la 34 Asamblea General del CIAT: Una Administración Tributaria para el Nuevo Milenio – Escenarios y Estrategias. Washington , D. C. , USA. Julio 2000.

\_\_\_\_\_."El impacto de la globalización económica en la tributación". Documento de la 32ª Asamblea General del CIAT. Salvador Bahia. 1998.

ANEXO N° 1

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO**

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
Argentina	<p><b>La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)</b> nace a partir del año 1997 como resultado de la fusión de la Administración Nacional de Aduanas y la Dirección General Impositiva (DGI) dispuesta mediante Ley N° 24629 y Decretos N° 1156 y N° 1589</p> <p>La AFIP nació como una entidad autárquica o autónoma en el ámbito del Ministerio de Economía, obras y servicios, quien la supervisa.</p>	<p>En un inicio AFIP nació como una entidad perteneciente al Ministerio de Economía y autárquica básicamente en el orden administrativo en lo que se refiere a su organización y funcionamiento ya que su patrimonio estaba constituido por transferencias recibidas del Estado. Es así que, el Ministerio de Economía, obras y servicios ejercía control legal y supervisión sobre su actuación.</p> <p>A partir de la vigencia del Decreto N° 1399 publicado en el año 2001 la AFIP obtiene la autarquía presupuestaria y financiera y refuerza su autonomía administrativa.</p> <p>El Decreto N° 1399 constituyó una norma muy importante ya que estableció los recursos económicos de la AFIP, lo cual significó el otorgarle autarquía financiera; a la vez que otorgó estabilidad al cargo de administrador federal de la AFIP cuyo mandato se fijó por cuatro años, repetibles en función al cumplimiento de los objetivos de su plan de gestión. Asimismo, se mantuvo su designación por parte del Poder Ejecutivo.</p> <p>En lo referido a su organización y funcionamiento, desde su creación se encuentra bajo la superintendencia general y control de legalidad del ahora llamado Ministerio de Economía y Producción. Cabe indicar que el Decreto N° 1399 le otorgó a AFIP amplias facultades para asignar y redistribuir sus ingresos a proyectos, programas, tareas, actividades, así como para determinar el personal, su distribución y asignación; así como a efectuar las inversiones que resulten necesarias para la mejor consecución de sus objetivos. Esto reforzó mas la autarquía administrativa con que ya contaba y significó la consecución de autarquía financiera.</p>	<p><b>Antes del Decreto N° 1399:</b></p> <p>Los recursos de la AFIP estaban conformados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los aportes provenientes del Tesoro Nacional.</li> <li>b) Los importes determinados de conformidad con la normativa vigente en materia de recursos propios.</li> <li>c) Las sumas provenientes de las prestaciones a terceros y venta de publicaciones, formularios e instrucciones que realice el organismo.</li> <li>d) Las comisiones que se perciban por remates de mercaderías.</li> <li>e) Los importes que provengan de la venta de inmuebles a aplicarse exclusivamente a la compra o a la construcción de otros inmuebles.</li> <li>f) Los importes que provengan de la venta de bienes muebles.</li> <li>g) Todo otro ingreso no contemplado en los incisos anteriores que establezca la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional</li> </ul> <p><b>Después del Decreto N° 1399</b></p> <p>Según el Decreto N° 1399 de noviembre 2001, los recursos de la Administración Federal de Ingresos Públicos están conformados por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal se encuentra a cargo de la AFIP. Para el ejercicio 2002 dicha alícuota fue de dos coma setenta y cinco por ciento (2,75 %) y se reducirá anualmente en cero cuatro centésimos por ciento (0,04 %) no acumulativo durante los tres (3) ejercicios siguientes. A partir del cuarto ejercicio, el Poder Ejecutivo Nacional podrá revisar dichos porcentajes.</li> <li>b) Otros ingresos que establezca el Presupuesto General de la Administración Nacional.</li> <li>c) Los recursos provenientes de las prestaciones a terceros.</li> <li>d) las comisiones que se perciban por remates de mercaderías.</li> <li>e) La venta de publicaciones, formularios y otros bienes</li> <li>f) Cualquier otro ingreso recibido por legado, donación o asignado por otra norma.</li> </ul> <p>Con este decreto el presupuesto de la AFIP tuvo un incremento significativo que le permitió realizar importantes inversiones para potenciar su gestión.</p>
Bolivia	<p><b>Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)</b></p> <p>El Servicio de Impuestos Nacionales nace mediante con la promulgación de La Ley 2166 de 22 de diciembre de 2000 y es resultado de la transformación del Servicio Nacional de Impuestos</p>	<p>La Ley 2166 del año 2000, institucionaliza en Bolivia el Servicio de Impuestos Nacionales (SIN), otorgándoles autonomía administrativa y financiera; reforzada y complementada posteriormente con el Decreto Supremo 26462, norma que reglamentó la Ley 2166.</p>	<p>Forman parte del patrimonio del SIN los bienes muebles e inmuebles y activos intangibles de su propiedad y los asignados por el Estado para su funcionamiento.</p> <p>Constituyen recursos del SIN:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las asignaciones presupuestarias del Tesoro General de la Nación de hasta el 2% de la Recaudación.</li> </ul>

Comentario [S1]: Tomado de Memoria Argentina

Comentario [S2]: Todo se tomo de la memoria Bolivia

ANEXO N° 1

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO**

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
	<p>Internos (SNII). El SIN es una entidad de derecho público, autárquica con independencia administrativa, funcional, técnica y financiera, con jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, personería jurídica y patrimonio propio.</p> <p>El SIN depende del Ministerio de Hacienda, quien tiene atribución y responsabilidad para apoyar la gestión de la institución, verificar su sujeción a la política económica, fiscal y tributaria definida por el Poder Ejecutivo además de controlar y verificar el cumplimiento de las metas, objetivos y resultados anuales de la institución. Ese control se ejerce a través del viceministro de Política Tributaria en reemplazo del Ministro de Hacienda.</p> <p>El SIN y la Aduana nacional son organismos independientes pero que trabajan en estrecha coordinación.</p> <p>El SIN se institucionaliza en Bolivia adquiriendo plena vigencia con la designación del Presidente Ejecutivo y el Directorio, por el Presidente de la República a partir de temas aprobadas previamente por el Congreso</p> <p>La función del Servicio de Impuestos Nacionales es administrar el sistema de impuestos y tiene como misión optimizar las recaudaciones, mediante: la administración, aplicación, recaudación y fiscalización eficiente y eficaz de los impuestos internos, la orientación y facilitación del cumplimiento voluntario, veraz y oportuno de las obligaciones tributarias y la cobranza y sanción de los que incumplen de acuerdo a lo que establece el Código Tributario, con excepción de los tributos que por Ley administran, recaudan y fiscalizan las municipalidades.</p>	<p>La definición de un conjunto de políticas en el SIN para generar el desarrollo institucional y fomentar el comportamiento responsable y ético en la ejecución de la función pública, determinaron la definición de metas y acciones que permitan consolidar la dotación de recursos humanos, la capacidad de gestión, la cultura institucional, la transparencia y la eficiencia institucional.</p> <p>De esta manera, la Administración Tributaria boliviana dio un importante paso hacia su consolidación como una institución autárquica con independencia administrativa, funcional, técnica y financiera, con jurisdicción y competencia a nivel nacional personería jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Complementariamente, con el Decreto Supremo 26462 que norma el funcionamiento, atribuciones y alcances de la organización, el Servicio de Impuestos Nacionales tiene mayores elementos para mejorar los procedimientos y la tecnología, lograr mayor precisión en el control, detección y sanción de la evasión fiscal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingresos producto de la enajenación de sus bienes de su propiedad.</li> <li>- Transferencias, legados y donaciones de fuentes públicas o privadas, nacionales o extranjeras y los provenientes de cooperación Internacional.</li> <li>- Créditos y empréstitos de entidades financiadoras públicas o privadas previa autorización del Ministerio de hacienda.</li> </ul> <p>Para la obtención del porcentaje de la recaudación, el Ministerio de Hacienda instruye cada año a las entidades recaudadoras del Sistema Financiero para que retengan el porcentaje acordado sobre todas las recaudaciones tributarias y lo transfieran a una cuenta aprobada a nombre del SIN. El presupuesto anual del SIN es aprobado por su directorio y remitido en propuesta al Ministerio de hacienda para ser considerado e incorporado en el presupuesto general de la Nación. Para ejecutar su presupuesto, el SIN gestionará los desembolsos correspondientes ante el Ministerio de Hacienda.</p>
<p><b>Brasil</b></p>	<p><b>Secretaría de la Renta Federal (SRF)</b></p> <p>En Brasil hay multiplicidad de órganos con funciones típicas de Administración Tributaria, fruto de su estructura federativa de organización política. El principal órgano de Administración Tributaria es la</p>	<p>La SRF no posee total autonomía administrativa y financiera en el desempeño de sus actividades. Aunque gran parte de sus gastos son pagados por el Fondo Especial para el Desarrollo y Perfeccionamiento de las Actividades de Fiscalización (FUNDAF), la SRF necesita obtener la autorización de los órganos de</p>	<p>La SRF es financiada por dos fuentes diferentes: recursos ordinarios del Tesoro Nacional y recursos del Tesoro vinculados al Fondo de Desarrollo y Perfeccionamiento de las Actividades de Fiscalización (FUNDAF). El FUNDAF es administrado por la SRF y tiene por objetivo el suministro de recursos para el financiamiento de la</p>

## AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
	<p>Secretaría de la Renta Federal (SRF) fue creada por medio del Decreto N.º 63.659 del año 1968 y cuya estructura actual está definida por el Decreto N° 3.786 de julio 2001.</p> <p>La Secretaría Federal de Ingresos es el órgano central de directiva superior, subordinado al Ministerio de Hacienda, responsable por la administración de los tributos internos y aduaneros de la Nación, con el objetivo de promocionar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, recaudar recursos para el Estado y realizar acciones de fiscalización y combate a la evasión, de manera a promocionar la justicia fiscal.</p> <p>La Secretaría Federal de Ingresos ejerce las funciones de planificación, control, supervisión, evaluación y ejecución de las actividades de recaudación, fiscalización, tributación, tecnología, además de la promoción de actividades de integración fisco-contribuyente</p>	<p>Administración/ Presupuesto del Ministerio de Hacienda para efectivizar sus gastos.</p>	<p>Administración Tributaria, además de atender a los demás requerimientos específicos inherentes a las actividades de fiscalización. Las principales fuentes de recursos del FUNDAF son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-La recaudación de multas e intereses de mora aplicados sobre los tributos pagados con retraso;</li> <li>-La recaudación de multas aplicadas a la red recaudadora de ingresos federales;</li> <li>-Recursos derivados del suministro de timbres especiales de control;</li> <li>-60% del ingreso resultante de la venta de bienes comisados;</li> <li>-Ingresos diversos resultantes de actividades específicas de la SRF.</li> </ul>
Colombia	<p><b>Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)</b></p> <p>La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) se constituyó como unidad administrativa especial, mediante Decreto 2117 de 1992, cuando el se fusionó la Dirección de Impuestos Nacionales (DIN) con la Dirección de Aduanas Nacionales (DAN). Posteriormente, mediante el Decreto 1071 de 1999 se da una nueva reestructuración y se organiza la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).</p> <p>La DIAN está organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo cual pertenece a la rama Ejecutiva del poder público y se ubica dentro de la estructura Administrativa que conforma el Nivel Central del Gobierno Nacional.</p>	<p>La DIAN cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio propio, un sistema especial de administración de personal, de nomenclatura y clasificación, de planta, un sistema específico de carrera administrativa, y un régimen disciplinario especial aplicable a sus servidores públicos, de conformidad con el Decreto 1072 de junio de 1999, por el cual se establece el Sistema Específico de Carrera de los Servidores Públicos.</p> <p>El régimen presupuestal y de contratación de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN– es el previsto para los establecimientos públicos del orden nacional.</p> <p>El carácter de entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conlleva a que la DIAN deba cumplirse conforme a los lineamientos de política fiscal que indique el Ministro de Hacienda y Crédito Público y enmarcarse dentro del programa macroeconómico que se adopte por las autoridades competentes.</p>	<p>De acuerdo al Decreto 1071 de 1999, la DIAN cuenta con los siguientes recursos económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Aportes de la Nación: El aporte del Presupuesto Nacional necesario para el funcionamiento e inversión de la Entidad.</li> <li>-Rentas Propias: Las sumas, valores o bienes que reciba por la enajenación o arrendamiento de bienes de su propiedad y de servicios de cualquier naturaleza.</li> <li>-Los recursos y bienes que reciba a título de donación o asistencia técnica, nacional o internacional.</li> <li>Los recursos provenientes de la prestación de servicios extraordinarios.</li> <li>Se consideran servicios extraordinarios, entre otros, aquellos que se presten de oficio o a solicitud del declarante, para el recibo del medio de transporte, el reconocimiento de mercancías o la entrega de éstas, en días o en horas no laborables o de vigilancia aduanera especial, o cuando éstas diligencias deban cumplirse fuera de los locales o bodegas oficiales. El costo, que tales servicios ocasionen, deberá sufragarse por el declarante o interesado, conforme a las normas o tarifas que regulen la materia.</li> <li>- Fondo del Plan Anual de Antievasión por una cuantía no menor del 10% del monto recaudado.</li> </ul>

**Comentario [S3]:** Tomado de la carpeta Colombia Soto Marin, archivo Memorias.doc

ANEXO N° 1

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO**

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
Ecuador	<p><b>Servicio de Rentas Internas (SRI)</b></p> <p>El Servicio de Rentas Internas (SRI) fue creado por la Ley No. 41 publicada en diciembre de 1997, como una entidad técnica y autónoma, con personería jurídica de derecho público, patrimonio y fondos propios y con jurisdicción nacional.</p> <p>La institución es una entidad técnica y autónoma, encargada de la administración y recaudación de los impuestos que están bajo su ámbito de acción.</p> <p>El SRI es una organización sustentada en principios de justicia, equidad y absoluta neutralidad política, los cuales asignan imparcialidad e independencia a sus actos. El SRI opera en forma absolutamente desconcentrada en todo el territorio Ecuatoriano.</p> <p>El Ministerio de Economía y Finanzas supervisa al SRI. Asimismo, el ministro de economía es el presidente del directorio del SRI.</p>	<p>El Servicio de Rentas Internas (SRI), al igual que la Corporación Aduanera Ecuatoriana, son entidades independientes del Ministerio de Economía y Finanzas del Estado Ecuatoriano denominadas autónomas y con autonomía financiera ya que su presupuesto no depende del presupuesto general del estado que se establece todos los años para financiar el aparato estatal ecuatoriano.</p> <p>La gestión del SRI está sujeta a las disposiciones del Código Tributario, la Ley de Régimen Tributario Interno y las demás Leyes y Reglamentos aplicables y su autonomía concierne a los órdenes administrativo, financiero y operativo.</p> <p>El Directorio es la autoridad máxima del SRI y lo preside el Ministro de Economía y Finanzas y además está conformado por el Superintendente de Compañías o su delegado; el Superintendente de Bancos o su delegado; el Subsecretario de Presupuestos y Contabilidad; un representante de la Federación Nacional de las Cámaras de la Producción; y el Director General del SRI quien no tiene voto. Entre sus funciones se encuentran: el establecimiento y evaluación de la ejecución de la política tributaria según los lineamientos del Gobierno Nacional; la aprobación de los planes generales y la proforma del presupuesto anual del SRI, así como el Reglamento Orgánico Funcional, el Estatuto de Personal y demás reglamentos de necesidad para el funcionamiento de SRI; entre otros. Por lo anterior consideramos que el SRI tiene autonomía administrativa parcial ya que por la composición del directorio existe riesgo de intromisión en su manejo.</p> <p>El SRI ejecuta una selección minuciosa y estricta de su personal, que es altamente técnico y calificado y se sujeta a las disposiciones del Estatuto Especial de Personal aprobado por el Directorio.</p> <p>El Director General del SRI es nombrado por el Presidente de la República por el período que dure su mandato, pudiendo ser ratificado en períodos sucesivos.</p>	<p>De acuerdo a los Art 18 y 19 de la Ley de creación del SRI , integran su patrimonio los bienes que pertenecen a la Dirección General de Rentas y los que adquiera o se le asigne a cualquier título.</p> <p>Asimismo, constituyen recursos financieros para financiar la operación del Servicio de Rentas Internas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un porcentaje de la recaudación de los tributos que deba administrar equivalente a hasta 2% en el año 1998; hasta el 1.5% desde 1999 en adelante. Estos ingresos se acreditan en una cuenta especial a su nombre.</li> <li>2. Los créditos no reembolsables y las donaciones que se le concedieren.</li> <li>3. Cualquier otro recurso que se le asigne.</li> </ol>

**Comentario [S4]:** Tomado de la Web SRI, Ley de creación del SRI, Artc. 18 y 19



ANEXO N° 1

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO**

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
<b>Guatemala</b>	<p><b>Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)</b></p> <p>Es una entidad descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, para ejercer con exclusividad las funciones de Administración Tributaria contenidas en la legislación. Su creación fue aprobada por el congreso de la República, según Decreto N° 1-98, el cual entró en vigencia en febrero de 1998. Esta creación se dio en el marco del plan de modernización de la Administración Tributaria iniciado por el gobierno a principios de 1997 a través del Ministerio de Finanzas.</p>	<p>La Institución SAT goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa y cuenta con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.</p> <p>El directorio de la institución está conformado por el Ministro de finanzas, quien lo preside, cuatro directores titulares y suplentes y el Superintendente de Administración Tributaria, quien actúa como secretario. El superintendente tiene voz pero no voto. Es nombrado, por tiempo indefinido, por el presidente de la república de una terna propuesta por el directorio del SAT.</p> <p>El SAT tiene libertad para efectuar la selección y contratación de personal</p>	<p>Constituyen recursos del SAT:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-El 2% del total de tributos internos y al comercio exterior y sus accesorios que recaude y que deberá ser transferido de las cuentas de la Tesorería Nacional a la cuenta a nombre del SAT.</li> <li>-Ingresos no tributarios por servicios de certificación y otros que preste.</li> <li>-Donaciones, cooperación internacional.</li> <li>-Aportes, transferencias, productos, legados y donaciones de origen público o privado.</li> <li>-Otras transferencias de fondos públicos que se le asignen del Presupuesto de ingresos y egresos del Estado.</li> </ul>
<b>República Dominicana</b>	<p><b>Dirección General de Impuestos Internos (DGII)</b></p> <p>Es la institución que se encarga de la administración y/o recaudación de los principales impuestos internos y tasas en la República Dominicana.</p> <p>Esta entidad surgió con la promulgación de la Ley 166-97 que fusionó las antiguas Direcciones Generales de Rentas Internas e Impuestos sobre la Renta. El organismo superior jerárquico es la Secretaría de Estado de Finanzas, la DUI es una dependencia de dicha secretaria.</p>	<p>La DGII tiene autonomía administrativa pero no posee autonomía financiera ya que depende de la Secretaría de Hacienda.</p>	<p>Los ingresos del DGII provienen básicamente de las asignaciones presupuestales que recibe como parte del pliego presupuestal de la Secretaría de Estado de Finanzas.</p>
<b>México</b>	<p><b>Servicio de Administración Tributaria (SAT).</b></p> <p>El Servicio de Administración Tributaria (SAT), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene el carácter de autoridad fiscal, que goza de autonomía de gestión para la consecución de sus labores; y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones. El SAT tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera.</p> <p>En diciembre de 1995, se publicó la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT), organismo que se puso en marcha en julio de 1997, reformándose por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003. El SAT reemplazó a la antigua subsecretaría de ingresos y se buscó llevar a cabo de manera más eficiente las labores de recaudación, dirección de servicios aduaneros, entre otros.</p>	<p>Como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el SAT goza de autonomía administrativa o gestión para alcanzar su objetivo y de autonomía técnica para dictar sus resoluciones.</p> <p>Respecto a la autonomía financiera, esta es media pues si bien el Presupuesto del SAT es diseñado por si mismo, sin embargo en su aprobación depende del ejecutivo federal (Secretaría de Hacienda), quien puede modificar el proyecto al ser una dependencia de este. Finalmente, el proyecto debe ser remitido al congresos para su aprobación definitiva junto con el resto de pliegos del presupuesto. El SAT no cuenta con una asignación de ingresos propios sino que depende del pliego presupuestal al cual pertenece.</p> <p>El jefe del SAT es nombrado y removido por el presidente de la república.</p> <p><b>Actualmente existen en el congreso de la Unión (órgano legislativo federal) una iniciativa de reforma de la Constitución a fin de otorgar "autonomía constitucional" al SAT.</b></p>	<p>El patrimonio del SAT se conforma con los recursos financieros y materiales que en su momento le transfirió la Subsecretaría de Ingresos; así como con los recursos que anualmente recibe a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de coordinadora sectorial.</p> <p>Asimismo, también posee como ingresos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Asignaciones presupuestales del Tesoro como parte del pliego presupuestal de la Secretaría de Hacienda.</li> <li>- Bienes muebles e inmuebles, recursos materiales y financieros.</li> <li>- Fondos y fideicomisos en que participe o constituya.</li> <li>- Ingresos por prestación de servicios y gastos de ejecución.</li> </ul>

## AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
Perú	<p><b>La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT),</b></p> <p>La SUNAT es una Institución Pública Descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de Derecho Público, patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa. La SUNAT esta adscrita al ministerio de Economía quien se encarga de controlar y supervisar su funcionamiento.</p> <p>Fue creada mediante Ley N° 24829 de Junio de 1988, y su Ley General aprobada en noviembre 1988 por Decreto Legislativo N° 501.</p> <p>Desde 2002 (Decreto Supremo N° 061) se fusionó con la Aduana conformando una Administración Tributaria integrada.</p>	<p>La SUNAT cuenta con autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa.</p> <p>Los recursos para financiar sus operaciones corresponden principalmente a un porcentaje de la recaudación de los tributos que administra y recauda, lo cual le da autonomía a diferencia de otras entidades que deben recibir transferencias del Tesoro en su calidad de unidades ejecutoras de gasto confortantes de un determinado pliego presupuestal. Tiene libertad para fijar sus políticas de recursos humanos, su organización y funciones; así como otras políticas de gestión siempre respetando los lineamientos especificados en las normas de creación y las normas de control del Sector Público nacional.</p> <p>El Superintendente Nacional de Administración Tributaria es el funcionario de mayor nivel jerárquico. Corresponde su designación al Presidente de la República, a propuesta del Ministro de Economía y Finanzas, mediante resolución suprema expedida con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Jura el cargo ante el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.</p> <p>En los últimos años se observa una pérdida gradual de autonomía financiera y administrativa debido a severas políticas de austeridad, control y ordenamiento del Sector Público Nacional, las cuales vienen generando limitaciones al adecuado funcionamiento de la Institución.</p>	<p>La SUNAT constituye pliego del Presupuesto del Sector Público, cuyo titular es el Superintendente Nacional de Administración Tributaria. En virtud a su Ley General constituyen recursos de la SUNAT:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>El 2% de todos los tributos que recaude para el Tesoro Público, que tendrán el carácter y la naturaleza de ingreso propio;</li> <li>Otros ingresos propios, generados por los servicios que preste y las publicaciones que realice;</li> <li>Los legados, donaciones, transferencias y los provenientes de cooperación internacional previamente aceptados conforme a ley;</li> <li>El 25% del producto de los remates que realice;</li> <li>El 0.2% de lo que se recaude respecto a los tributos cuya administración se le encargue y que no constituyen rentas del Tesoro Público;</li> <li>Otros aportes de carácter público o privado.</li> <li>El porcentaje anual que se determine, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, previo informe de SUNAT, ESSALUD y de la ONP, con un tope de 2% (dos por ciento) de todo concepto que administre y/o recaude respecto de las aportaciones al Seguro Social de Salud (ESSALUD) y a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), así como de lo que se recaude en función de los convenios que firme la SUNAT con estas instituciones.</li> </ol>
Uruguay	<p><b>Dirección General Impositiva (DGI)</b></p> <p>La Administración Tributaria del Uruguay de los impuestos nacionales y del comercio exterior está distribuida en tres organismos: dos dependientes del poder central ( Dirección General Impositiva y Dirección Nacional de Aduanas) y uno descentralizado ( Banco de Previsión Social).</p> <p>La Dirección General Impositiva es una Unidad Ejecutora de la Administración Central que depende del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas y que es responsable de la administración de los impuestos internos del país.</p> <p>La misión, objetivos, cometidos y estructura organizativa de la Dirección General Impositiva fueron aprobados en el marco del proceso de</p>	<p>La Dirección General Impositiva (DGI) de Uruguay surgió como una Unidad Ejecutora dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas. Hasta el 2003 se mantuvo la estructura organizativa de la Dirección General Impositiva aprobada en los años 1997 y 1999 por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Podemos señalar que la DGI inicialmente contó con baja autonomía financiera y administrativa, lo cual, en un contexto de crisis fiscal, significó pocos recursos para hacer inversiones adecuadas, así como para contratar nuevo personal y retener a profesionales calificados que se alejaban en busca de mejores sueldos.</p> <p>No obstante lo anterior, en noviembre 2003 se publicó la Ley N° 17.706 declarando necesaria la mejora de gestión de la DGI. Adicionalmente, en diciembre de 2003 el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General Impositiva (DGI) suscribieron el</p>	<p>Desde sus inicios la DGI a financiado sus operaciones con transferencias del Gobierno Central al ser una unidad ejecutora conformante del Ministerio de Economía. Es así que, el Art. 3° del DECRETO N° 217/997 señalaba que "se asignarán a la Dirección General Impositiva los ingresos derivados del ejercicio de las competencias que le atribuye el presente Decreto, con destino a cubrir los costos de las referidas tareas. Los excedentes se destinarán al desarrollo informático".</p> <p>Con las normas de reforma del año 2003 y el reglamento de mayo 2005, esta situación habría cambiado en algo ya que además de las asignaciones recibidas del Gobierno Central, su presupuesto se ha visto incrementado al estar autorizada a disponer de un 25% de la mayor recaudación real que obtenga.</p>

Comentario [S5]: Tomado del Cuestionario (Uruguay)

ANEXO N° 1

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO**

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
	<p>Reforma del Estado, por el Decreto 217 de junio de 1997 y 204 de julio de 1999.</p> <p>Posteriormente la Ley N° 17.706 de noviembre 2003 dispone la reorganización de la DGI buscando la mejora en su gestión.</p>	<p>Convenio con la Comunidad Europea para el financiamiento del "Proyecto de Modernización de la DGI" por el que se encaran cambios estructurales, organizativos y en procedimientos y métodos de trabajo para posibilitar el cumplimiento eficaz y eficiente de la misión de la Institución. Asimismo</p> <p>El objetivo general del proyecto fue fortalecer la capacidad institucional del país y fomentar la modernización del Estado gracias a una mayor eficacia y eficiencia del principal organismo recaudador de tributos. Para ello se buscó el Fortalecimiento institucional de la DGI buscando dotarla de mayor autonomía con un adecuado régimen de administración de sus recursos humanos, físicos y financieros. Entre otros se busca otorgarle:</p> <p><b>Un nuevo régimen presupuestario y financiero</b> que le proporciones a la D.G.I. mayores recursos, flexibilidad en su gestión y crecientes fondos destinados a inversiones para enfrentar en forma adecuada las permanentes demandas de nuevas tecnologías.</p> <p><b>Un nuevo régimen de administración de los recursos humanos</b> que, en forma progresiva, permita establecer una nueva política de personal basada en: un sistema de acceso, promoción e incentivos transparente que implique una adecuada carrera administrativa; un nivel retributivo acorde a las exigencias de dedicación plena y régimen riguroso de incompatibilidades y amplios y permanentes planes de capacitación y actualización del personal.</p> <p>El proyecto también busca la mejora en la situación edilicia y de equipamiento, la mejora de la imagen institucional, la mejora sustancial del parque de equipos informáticos.</p> <p>En mayo del 2005, y luego de muchas trabas, recién se pudo reglamentar la Ley 17.706 que decretaba como prioridad la mejora en la gestión y equipamiento de la DGI. Es así que mediante Decreto N° 166/00 se modificó el régimen de personal, otorgando un aumento muy importante de sueldos de modo que se convirtieron en los mejores de la Administración Central; a la vez que autorizó la utilización de mayores recursos para financiar sus operaciones. Estos mayores recursos presupuestales resultaron de la autorización que recibió la DGI para utilizar el 25% de la mejora real de su recaudación anual, lo cual estaba estipulado en la Ley N° 17.706.</p>	

ANEXO N° 1

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO**

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
		Este proyecto de reforma de la Administración Tributaria Uruguaya aún esta en ejecución.	
Venezuela	<p><b>Sistema Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT)</b></p> <p>El inicialmente llamado Servicio Nacional de Administración Tributaria (SENIAT) se creó mediante el decreto Presidencial 310 en marzo 1994. Posteriormente, en agosto 1994 se fusionan con la Aduana de Venezuela y dan paso al Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria, ello en el marco de una reforma tributaria dirigida a modernizar la estructura tributaria y fomentar el cumplimiento y la cultura y educación tributaria.</p> <p>En febrero 2000 se cambio el nombre a Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria SENIAT y en el año 2001 se decretó la Ley del SENIAT, con el objeto de regular y desarrollar la organización y funcionamiento de la institución.</p> <p>El Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria SENIAT es un organismo autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía funcional, técnica y financiera y constituye un órgano administrativo desconcentrado, de carácter técnico especial, dependiente jerárquicamente del Ministro de Finanzas. Constituye un órgano de ejecución de la administración tributaria nacional, al cual le corresponde la aplicación de la legislación aduanera y tributaria nacional; así como el ejercicio, gestión y desarrollo de las competencias relativas a la ejecución integrada de las políticas aduanera y tributaria fijadas por el ejecutivo.</p>	<p>De acuerdo con la Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, publicada en la Gaceta Oficial 37.320 en noviembre de 2001, el SENIAT es un servicio autónomo sin personalidad jurídica, con autonomía funcional, técnica y financiera, adscrito al Ministerio de Finanzas.</p> <p>Entre sus funciones esta el coordinar con las dependencias del Ministerio de Finanzas y otros órganos, las acciones tendentes al mejor desarrollo de las funciones o actividades de la competencia del Poder Público Nacional.</p> <p>Tiene autonomía administrativa ya que posee facultad para definir y decidir su estructura orgánica, distribuir competencias, crea, modificar o suprimir unidades administrativas y áreas regionales. Asimismo, tiene facultad para establecer y administrara el sistema de recursos humanos, determinando normas sobre el ingreso, planificación de carrera, clasificación de cargos, capacitación, sistemas de evaluación y remuneraciones, entre otros aspectos de la administración de recursos humanos, siempre de conformidad con los principios constitucionales que rigen la función pública.</p> <p>De acuerdo al Art. 2 de la Ley del SENIAT (noviembre 2001): El SENIAT definirá, establecerá y ejecutará, de forma autónoma, su organización, funcionamiento, su régimen de recursos humanos, procedimientos y sistemas vinculados al ejercicio de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico.</p> <p>La estructura organizativa y funcional es decidida y establecida por el Superintendente, cargo máximo en la institución y que es de libre nombramiento y remoción del presidente de la república.</p>	<p>De acuerdo a la Ley del SENIAT (2001), esta dispone de las siguientes fuentes de ingreso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un porcentaje mínimo de 3% y hasta un máximo de 5% de los ingresos generados por los tributos que administra el SENIAT (excluye los provenientes de la explotación de hidrocarburos y actividades conexas). La ley de Presupuesto asigna anualmente el porcentaje que el Ejecutivo Nacional determine para el SENIAT.</li> <li>-Recursos asignados por leyes especiales</li> <li>-Recursos que se generen por autogestión</li> <li>-Recursos extraordinarios conferidos por el Poder Ejecutivo.</li> <li>-50% de la tasa aduanera</li> <li>-Las transferencias e ingresos provenientes de cooperación internacional.</li> <li>-Los provenientes de donaciones, legados</li> <li>-Intereses y otros que provengan de la administración de sus fondos</li> </ul> <p>Prevía aprobación de la oficina central de presupuesto, el SENIAT diseñará el sistema de modificaciones presupuestarias que aplicará en la ejecución del Presupuesto.</p>

**Comentario [S6]:** Se tomo de la carpeta Venezuela Zambrano, archivo Trabajo Venezuela.doc

## AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
Chile	<p><b>Servicio de Impuestos Internos (SII)</b></p> <p>El Servicio de Impuestos Internos, como entidad fiscalizadora, es una institución pública descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica propia y de duración indefinida. Además, es un Servicio Público descentralizado territorial y funcionalmente, que como tal se encuentra sometido a la supervigilancia – no significa dependencia- del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y cuenta con el patrimonio propio que le asigna la Ley.</p> <p>El Decreto con Fuerza de Ley N° 7 de 1980 del Ministerio de Hacienda, actualizado por la Ley N° 19.506 de 18 de julio de 1997, determina las competencias del Servicio de Impuestos Internos.</p>	<p>El SII no tiene propiamente autonomía financiera ya que no posee un determinado fondo de financiamiento operaciones que la entidad pueda manejar libremente a través de su autoridad interna (el jefe del SII) sino que recibe transferencias del Tesoro cuyo uso se debe sujetar a una serie de disposiciones.</p> <p>El Servicio de Impuestos Internos, en 100 años de existencia, solamente ha tenido 16 Directores, designados por el Presidente de la República y de su exclusiva confianza. El promedio de permanencia, casi seis años, es un reconocimiento de la condición técnica del cargo y de la función del Servicio.</p> <p>Por el lado de autonomía administrativa, el SII tiene autonomía para el manejo de sus Recursos Humanos en cuanto a contratación, organización y otros. Sin embargo, en el lado de las remuneraciones, si bien estos son fijadas según el cargo; sin embargo su reajuste será con ocasión y en similar porcentaje que aquel establecido para la Administración Pública en general.</p>	<p>Los ingresos que recibe el SII para sus operaciones corresponden a transferencias del Tesoro a través del Ministerio de Hacienda, cuyo pliego conforma.</p> <p>Anualmente deben presentar al Ministerio de Hacienda un proyecto de Presupuesto de gastos para el año siguiente. Este documento se revisa con la autoridad de Hacienda (Dirección de Presupuestos) la cual puede rechazar o rebajar los gastos asignados en la proposición como ocurre con las demás instituciones públicas.</p> <p>Con estos antecedentes (gastos aprobados por la dirección de Presupuestos) se conforma el Presupuesto Anual para el sector público, que Hacienda debe presentar al Congreso nacional, en forma de proyecto de ley, para su aprobación y posteriormente su publicación en el Diario Oficial antes del 31 de diciembre del año anterior al de la vigencia del respectivo presupuesto. Este régimen es el que siempre ha existido en Chile sin que hayan cambios.</p>
Paraguay	<p><b>Subsecretaría de Estado de Tributación (SET)</b></p> <p>La administración de los impuestos nacionales es una de las funciones a cargo del Ministerio de Hacienda, dentro de cuya organización se encuentra la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) bajo la inmediata autoridad del Ministro. En tal carácter, la Subsecretaría de Estado de Tributación tiene a su cargo la aplicación y administración de todas las disposiciones legales referentes a tributos fiscales, su percepción y fiscalización, desarrollando sus atribuciones a través de las distintas Direcciones que la componen permitiendo una significativa descongestión del trabajo y mayor simplicidad en la relación jurídico-tributaria con el contribuyente.</p> <p>La Ley N° 109 de 1991 aprueba con modificaciones el Decreto Ley No. 15 de marzo 1990 el cual establece las funciones y la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda, detallando las funciones mencionadas para la Subsecretaría de Estado de Tributación.</p>	<p>El SET no cuenta con autonomía financiera por lo que su presupuesto es asignado por el Ministerio de Hacienda. En lo que respecta a la autonomía administrativa, tampoco se cuenta con gran margen de operatividad para la Administración Tributaria, no obstante contar con un presupuesto asignado que permite al menos realizar las contrataciones que no sobrepasen las partidas presupuestarias aprobadas por Ley de la Nación. La estructura organizacional es definida por Resolución Ministerial (hasta el rango de departamentos) y por el viceministro en el caso de secciones y otras divisiones de menor jerarquía.-</p>	<p>El presupuesto de la SET es asignado por el Ministerio, cuyo pliego presupuestal conforma.</p>
EE.UU	<p><b>Servicio de Rentas Internas (IRS)</b></p> <p>El Servicio de Rentas Internas es una oficina del departamento del Tesoro Americano. El IRS ha sido organizado para llevar a cabo las responsabilidades de la secretaria del Tesoro Americano bajo la sección 7801 del Código de Rentas Internas. La secretaria</p>	<p>El IRS no posee autonomía administrativa y financiera. Es una agencia dependiente y dirigida por el Departamento de Tesoro Americano, cuyo presupuesto es aprobado por dicho departamento y remitido al Congreso donde debe ser autorizado antes de ser firmado por el presidente quien también debe apoyarlo. ES decir, el presupuesto lo establece el Congreso</p>	<p>EL IRS recibe la mayoría de sus fondos a través de asignaciones del Gobierno Central, anuales y/o multianuales, que están disponibles para su uso dentro de ciertos límites contemplados en las normas. Son tres las principales asignaciones y también hay otras varias de menor importancia.</p>

ANEXO N° 1

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO**

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
	<p>tiene total autoridad para administrar y aplicar las leyes de rentas internas; así como el poder para crear una agencia para aplicar estas leyes. Es así que bajo este contexto se creó el IRS.</p> <p>La sección 7803 del Código de Rentas Internas señala como tarea del comisionado del IRS administrar y supervisar la ejecución y aplicación de las leyes de Rentas Internas.</p> <p>En 1998 se llevó a cabo una importante reestructuración, modernización y reforma del IRS bajo el modelo del sector privado y enfocado a brindar un adecuado servicio a los contribuyentes.</p>	<p>basado en el presupuesto estimado por el departamento de Tesoro.</p> <p>Asimismo, el IRS esta sujeta a todos los dispositivos y requerimientos de personal y de administración que se aplica a las diversas entidades del gobierno. Es decir, no tiene libertad para fijar políticas propias sino que se le aplican las disposiciones generales para el sector público.</p> <p>Las autoridades máximas (comisionado y jefe ) son seleccionados por el Presidente y confirmados por el senado</p>	<p>Las principales asignaciones son las de asistencia, procesamiento y administración o gestión, las mismas que cubren los costos de procesamiento de declaraciones y documentos relacionados, la asistencia a los contribuyentes para preparar sus declaraciones y pagar impuestos, los cruces de información, la conducción de auditorías internas y la gerencia de recursos financieros. Adicionalmente la asignación para aplicación de la Ley tributaria proporciona fondos para la revisión de declaraciones tributarias y para la atención de las apelaciones administrativas o judiciales de los contribuyentes frente a los hallazgos de las fiscalizaciones. La asignación para los servicios de información cubre los costos para el procesamiento de información y el soporte de información y telecomunicaciones de las actividades del IRS. Las asignaciones para inversión en tecnología es una de las mas importantes asignaciones de fondos dentro del grupo de las de menor importancia</p> <p>Además de las asignaciones del Tesoro, el IRS utiliza otras fuentes de financiamiento que incluyen transferencias netas de otras agencias, subsidios provenientes de otros fondos federales que pagan para aspectos específicos como pagos para beneficios de jubilación.</p>
<p>España</p>	<p><b>Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)</b></p> <p>La <b>Agencia Estatal de Administración Tributaria</b> es el organismo público encargado de la gestión del sistema tributario estatal y del aduanero, así como de los recursos de otras Administraciones y Entes Públicos, nacionales o de la Unión Europea, cuya gestión se le encomiende por Ley o Convenio. Este organismo es un ente de derecho público con personalidad jurídica y se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda.</p> <p>La Agencia Estatal de la Administración Tributaria - AEAT, fue creada por la Ley 31/1990 de Presupuestos Generales del Estado para 1991 (diciembre 1990) aunque su constitución efectiva tuvo lugar el 1 de enero de 1992.</p>	<p>Por su condición de organismo público, la AEAT se encuentra sometida, respecto a su organización, su actuación, al ejercicio de potestades administrativas, régimen de personal, régimen económico y financiero, etc., al régimen jurídico común al resto de la Administración General del Estado Español. Sin embargo, la Ley le reconoce un régimen que le confiere cierta autonomía administrativa, funcional, operativa, de gestión y financiera.</p> <p>La AEAT elabora y aprueba de forma autónoma su oferta de empleo, a la vez que selecciona su personal. Las condiciones de trabajo de personal laboral se determinaran mediante negociación colectiva entre la agencia y la representación de los trabajadores.</p> <p>La AEAT esta sometida de forma exclusiva a control financiero permanente a cargo de la intervención general de la administración del Estado.</p> <p>Los órganos rectores de la AEAT son el presidente y el director general, ambos designados por el gobierno a propuesta del ministro de economía.</p>	<p>Constituyen recursos de la AEAT:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferencias del Presupuesto General del Estado.</li> <li>- Patrimonio Propio.</li> <li>- Un Porcentaje de la recaudación bruta derivada de los actos de liquidación y de gestión recaudatoria u otros actos administrativos acordados o dictados por la Agencia en el ámbito de su competencia. El porcentaje se fija cada año en la Ley de Presupuesto. Para el año 2006 es de 5% con un límite de 105 millones de Euros.</li> <li>- Ingresos por otras actividades realizadas; préstamos y otros ingresos de Derecho Público o privado. (Cdro Comp. CIAT).</li> </ul> <p>La AEAT elabora el anteproyecto de su Presupuesto que refleje los costos necesarios para sus operaciones. Este anteproyecto es elevado al Ministro de Economía y Hacienda quien lo debe aprobar y remitir al acuerdo de gobierno y cortes generales como parte de los presupuestos generales del Estado a ser aprobados.</p> <p>El caso de la AEAT constituye un régimen Financiero peculiar: acorde en primer lugar con su condición de Ente Público con personalidad jurídica propia; y en segundo lugar por tener como una de sus fuentes de financiación un porcentaje sobre la recaudación que se derive de los actos de liquidación y de la gestión recaudatoria dictados por la Agencia en el ámbito de la gestión de los tributos. Este porcentaje se fija anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado.</p>

**ANEXO N° 1**

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA EN DIVERSAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS: CUADRO COMPARATIVO**

País	Naturaleza Jurídica	Autonomía Administrativa y Financiera	Financiación y Régimen presupuestario.
------	---------------------	---------------------------------------	--

**ANEXO N° 2: CUADRO RESUMEN DE LA SITUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS  
RESPECTO A LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA**

Situación De la Administración		País	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	México	Perú 2/	Uruguay 3/	Venezuela	Chile	Paraguay	Guatemala	Rep. Dominicana 4/	EE.UU.	España 5/
<i>Entidad Autónoma (agencia tributaria) 1/</i>			X	X		X	X	X	X	X	X	X		X		X	X
<i>Autonomía Administrativa</i>	<i>Media</i>		X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	
	<i>Baja</i>				X								X				X
<i>Autonomía Financiera, presupuestal</i>	<i>Media</i>		X	X		X	X		X	X	X			X		X	
	<i>Baja</i>				X			X				X	X		X		X

1/. Referido a tener personería jurídica y no ser mas una oficina que forma parte del Ministerio de Economía, no obstante estar bajo su supervisión en calidad de organismo adscrito (no dependiente) a dicho ministerio.

2/. En los últimos años se ha producido una pérdida gradual de autonomía producto de una serie de dispositivos legales.

3/. Actualmente proyecto de reforma que otorga autonomía a la Administración Tributaria está en ejecución

4/. La Dirección General de Impuestos Internos (DUI) es una dependencia de la Secretaria de Estado de Finanzas.

5/. Se considera tiene baja autonomía en la medida que se aplican las normas comunes al resto de entidades que conforman la Administración General del Estado Español. Para algunas personas puede calificar como autonomía media

**Fuente:** Websites de las Administraciones Tributarias / entrevistas a funcionarios / textos varios

**Elaboración:** propia