

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias -CIAT

Conferencia Técnica

**“ASPECTOS CLAVES EN LAS ACCIONES DE CONTROL
DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS”**

Tema 3.1

**DEFINICIÓN Y UTILIZACIÓN DE PARAÍOS FISCALES
Y MEDIDAS DE COMBATE**

Servicio de Rentas Internas

Estados Unidos de América

**Lisboa, Portugal
29 de septiembre – 2 de octubre de 2003**

TEMA 3.1 **MEDIOS PARA ELUDIR EL IMPUESTO A TRAVÉS DE
TRANSACCIONES EXTRATERRITORIALES**

Elvin Hedgpeth

Director Adjunto, Programas Internacionales
Servicio de Rentas Internas-IRS
(Estados Unidos de América)

SUMARIO: I. Antecedentes.- II. Personas Físicas.- A. Tarjetas de crédito.- B. Iniciativa de cumplimiento voluntario en ultramar.- III. Sociedades.- A. Revelación.- B. Promotores.- IV. Herramientas para Obtener Información en Ultramar.- A. Acuerdos de intercambio de información tributaria.- B. Diligencias judiciales.

I. ANTECEDENTES

La proliferación de transacciones abusivas que constituyen acciones de elusión tributaria presenta un inaceptable crecimiento del comportamiento elusivo que constituye lo que el señor Summers, antiguo Secretario del Tesoro, denominó “el aspecto más grave de cumplimiento que amenaza al Sistema Tributario estadounidense”. En los últimos años, nuestro enfoque había sido responder de manera directa a los refugios tributarios específicos a medida que eran descubiertos, pero este enfoque *ad hoc* no funcionó. Por lo tanto, desarrollamos una solución genérica para frenar su crecimiento. Realizamos numerosas discusiones internas y diálogos extensos con grupos tanto internos como externos, incluyendo el Departamento del Tesoro –y con el apoyo del Congreso– diseñamos una estrategia para cambiar la dinámica tanto por el lado de la oferta como de la demanda de los refugios tributarios, haciendo que se convirtieran en una propuesta menos atractiva para todos los participantes, es decir, promotores de refugios tributarios abusivos, sus clientes y aquellos que facilitan las transacciones.

II. PERSONAS FÍSICAS

A. Tarjetas de Crédito

Se emitieron notificaciones a compañías de tarjetas de crédito con respecto a tarjetas emitidas a través de instituciones financieras extranjeras ubicadas en países con regímenes tributarios favorables. La información solicitada se relacionaba con las tarjetas que tenían múltiples usos en los Estados Unidos para las adquisiciones de costosos bienes y servicios.

Un estimado inicial sugirió la posibilidad de que podrían haber involucrados más de un millón de tarjetahabientes. Luego de revisar los registros obtenidos en meses

recientes, producto del esfuerzo “John Doe”¹, el IRS ha reducido su estimado del número de tarjetahabientes abusivos. Esta última información incluye tarjetas duplicadas emitidas a la misma persona, cuentas inactivas o de pequeños montos en dólares, personas que no utilizan las tarjetas debido al mal crédito, personas que viajan al exterior y una amplia gama de otras razones no tributarias por las que se mantienen las tarjetas. Aunque no existe una cifra exacta del número de contribuyentes involucrados, los funcionarios del IRS consideran que el uso del crédito en ultramar, tarjetas de débito y crédito para evadir el pago de impuestos estadounidenses involucra a un número substancial de contribuyentes.

El IRS continúa recibiendo información de las compañías de tarjeta de crédito conforme a estas notificaciones. Es importante señalar que esta información generalmente requiere ser respaldada por otras investigaciones, a fin de identificar al usuario real de la tarjeta y al tenedor de la cuenta. Una vez una persona sea identificada, se requieren recursos adicionales para ubicar físicamente al contribuyente, determinar si la persona es ciudadana estadounidense, determinar si presentó declaración, y si no, qué otras fuentes de renta existían, etc.

Recientemente, el diario “Nassau Guardian” reportó, bajo el título de “La presión del IRS liquida a las Leadenhall Mastercards”, que una institución financiera ubicada en las Bahamas anunció que su licencia para proveer MasterCard en ultramar había sido cancelada. El banco se encontraba en proceso de contactar a los tarjetahabientes en relación con los detalles sobre el cierre de las cuentas. La institución financiera pidió disculpas a sus clientes, por el inconveniente causado como resultado de la decisión de MasterCard.

B. Iniciativa de Cumplimiento Voluntario en Ultramar

El IRS lanzó una iniciativa dirigida a lograr que los contribuyentes que usaban tarjetas de pago u otros arreglos financieros en ultramar para ocultar sus rentas, volvieran a cumplir con la ley tributaria estadounidense.

Conforme a la Iniciativa de Cumplimiento Voluntario en Ultramar (OVCI por sus siglas en inglés), los contribuyentes elegibles para someterse a la misma no tendrán que soportar sanciones relativas al fraude civil y las declaraciones de información. No obstante, los contribuyentes tendrán que pagar intereses, impuestos atrasados y estarán sujetos a ciertas sanciones por errores en las declaraciones o por morosidad.

Los contribuyentes elegibles que respondan a esta iniciativa también evitarán el enjuiciamiento penal por la aplicación de la práctica revisada de revelación voluntaria. Sin embargo, un contribuyente que no se acoja a la iniciativa ahora, estará sujeto al pago de impuestos, intereses, sanciones y a un potencial

¹ Una Notificación John Doe es aquella que no identifica a la persona con respecto a cuya obligación se emite. Una notificación John Doe sólo puede darse luego de ser aprobada por un tribunal Federal. Por lo tanto, el Servicio nunca debe dar una notificación John Doe “amistosa” aunque una probable parte notificada pueda solicitarla como condición para proveer información al Servicio. El dar una notificación John Doe sin aprobación del tribunal viola el estatuto y puede comprometer la investigación.

enjuiciamiento penal.

El OVCI es un intento de lograr rápidamente que los contribuyentes vuelvan a cumplir, mientras simultáneamente se recopila más información sobre los promotores de estos esquemas en ultramar. Como parte de la solicitud para participar, el contribuyente debe proporcionar detalles completos sobre quienes promovieron o solicitaron el arreglo financiero en ultramar. El 15 de abril de 2003 fue la última fecha en que un contribuyente podía hacer la solicitud.

El IRS utilizará esta información para perseguir a los promotores y obtener información sobre los contribuyentes que hayan evitado el impuesto mediante el uso de tarjetas de pago u otros arreglos financieros en ultramar y que no respondan a la Iniciativa de Cumplimiento Voluntario.

Además de los nombres de los que promovieron estos arreglos financieros en ultramar, los contribuyentes considerados elegibles para participar en la Iniciativa de Cumplimiento Voluntario deben proveer los detalles sobre todos los aspectos del esquema usado para evitar pagar la obligación tributaria correspondiente.

El acceso a la información es crítico para asegurar la aplicación plena y equitativa de las leyes tributarias. Además de técnicas como el uso de estas notificaciones John Doe, los Estados Unidos disponen de una amplia red de tratados y acuerdos con países alrededor del mundo, que le permite al IRS obtener información sobre las obligaciones tributarias de contribuyentes estadounidenses. La información solicitada a otros países conforme a estos tratados y acuerdos constituyen un medio importante mediante el cual el IRS identifica contribuyentes que intentan ocultar su renta en el extranjero para evitar sus obligaciones tributarias.

III. SOCIEDADES

A. Revelación

El año pasado los Estados Unidos anunciaron una iniciativa múltiple dirigida a enfrentar los refugios tributarios corporativos abusivos. La iniciativa incluye esfuerzos administrativos, lineamientos reguladores y propuestas legislativas. El propósito central de estos esfuerzos es aumentar la revelación, ya que con transparencia tendremos acceso a la información que requerimos para perseguir esta actividad y eliminar las transacciones inadecuadas.

Mediante una estrecha coordinación con los Departamentos de Asesoría Legal y el Tesoro, las revelaciones requeridas contribuyen a identificar las transacciones abusivas para ser fiscalizadas e incluidas como "Transacción Listada."

Nuestras actividades en esta área aplican a todas las categorías de contribuyentes. Las grandes firmas contables, firmas legales, instituciones financieras y entidades extranjeras están todas involucradas en una forma u otra en la promoción o facilitación de los refugios tributarios.

A los contribuyentes involucrados en refugios se les exige, según el estatuto, adherir declaraciones de revelación a sus declaraciones de impuestos. Una copia de la revelación se envía a la Oficina de Análisis de Refugios Tributarios (OART), donde se revisa, evalúa, identifica e ingresa en una base de datos. Una vez concluido esto, la OART refiere la información a las oficinas pertinentes para la acción de cumplimiento. La OART no tiene interacción directa con los contribuyentes involucrados en estos refugios. Toda la interacción es entre nuestro personal de campo y los contribuyentes involucrados.

Se han desarrollado reglamentos en relación con tres de los mecanismos que estamos utilizando para combatir el incumplimiento en ultramar.

Reglas de Registro: un conjunto de reglamentos que requieren que los promotores registren los refugios tributarios corporativos confidenciales ante el IRS.

Listas de Inversionistas: un segundo conjunto de reglamentos que requieren que los promotores de refugios tributarios mantengan una lista de inversionistas que invierten en los refugios.

Reglas de Revelación: un tercer conjunto de reglas requiere que los contribuyentes revelen en sus declaraciones ciertas transacciones que tengan características comunes a los refugios tributarios.

B. Promotores

En base a la información contenida en los registros de Promotores y la información revelada por los contribuyentes que han adoptado posiciones que involucran “transacciones listadas”, el IRS ha iniciado varias fiscalizaciones de promotores. Varias de estas fiscalizaciones han sido reportadas en la prensa, las cuales involucran a firmas contables, firmas legales, casas de corretaje, compañías de seguro, etc. Estamos realizando estas fiscalizaciones de manera agresiva y hemos desafiado varias tácticas que no han sido previamente perseguidas.

IV. HERRAMIENTAS PARA OBTENER INFORMACIÓN EN ULTRAMAR

A. Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria

El Departamento del Tesoro inició discusiones que llevaron al intercambio de información tributaria con gobiernos extranjeros que le permiten al IRS identificar contribuyentes estadounidenses que ocultan renta en ultramar más rápidamente. En los últimos dos años, el Departamento del Tesoro ha celebrado acuerdos de intercambio de información tributaria con ocho importantes centros financieros en ultramar: Antigua y Barbuda, las Islas Caimán, Bahamas, las Islas Vírgenes Británicas, Antillas Holandesas, Guernsey, la Isla de Man y Jersey. Estos nuevos acuerdos de intercambio de información tributaria incluyen jurisdicciones tanto cerca de los Estados Unidos como más distantes. Los mismos fueron los primeros

acuerdos de intercambio de información tributaria celebrados en más de una década.

Los Estados Unidos también celebraron un Acuerdo Mutuo sobre intercambio de información tributaria con Suiza, un centro financiero clave. El Acuerdo Mutuo, que se basa en las disposiciones sobre intercambio de información de nuestro tratado bilateral con Suiza, representa un paso significativo en nuestra relación de intercambio de información.

El acceso a la información es vital para nuestros esfuerzos de garantizar la aplicación plena y equitativa de nuestras leyes tributarias. Nosotros hacemos todo lo que está a nuestro alcance para recopilar la información que requerimos. Igualmente recurrimos a nuestras relaciones con nuestros socios alrededor del mundo para asegurar que tenemos acceso a la información requerida cuando los contribuyentes estadounidenses tratan de ocultar la renta mediante cuentas en el extranjero o entidades en ultramar. Los Estados Unidos consideran que es más importante que nunca que no existan refugios seguros en ninguna parte del mundo para los fondos asociados con actividades ilícitas, incluyendo la evasión tributaria.

B. Diligencias Judiciales

Notificaciones

El IRS tiene amplia autoridad para obtener testimonio y registros por medio de notificaciones administrativas para su uso en la gestión tanto de las leyes tributarias civiles como penales. Se pueden emitir notificaciones a contribuyentes u otros que tengan datos o conocimientos relacionados con la obligación del contribuyente. Las notificaciones son ejecutadas por los tribunales distritales federales. Las defensas relacionadas con la ejecución de las notificaciones incluyen reclamos de privilegio probatorio o constitucional o propósito o procedimiento no autorizado.²

Notificaciones a Terceras Personas y Contactos

Si se envía notificación a tercera persona, el IRS debe dar aviso a la persona identificada. La persona con derecho a aviso puede intervenir en cualquier diligencia de ejecución o iniciar la diligencia para anular la notificación.

Diligencias para Anular la Notificación a Terceras Personas

Un contribuyente con derecho a aviso de una notificación a una tercera persona que lleva los registros, tiene derecho a intervenir para prevenir su ejecución. El contribuyente puede intervenir si el IRS busca ejecutar o anular la notificación si no existe acción alguna de ejecución. Para anular una notificación a una tercera

² Un contribuyente tiene derecho a solicitar a los tribunales que impida al IRS obtener la información solicitada mediante notificación.

persona, la persona notificada debe, dentro de los 20 días siguientes al día en que se envió el aviso por correo o se le presentó el mismo:

- presentar una solicitud de anulación en el tribunal distrital para el distrito en el que reside o se encuentra la parte notificada;
- notificar a la parte notificada que no cumpla y enviarle por correo certificado o registrado, una copia de la solicitud; y
- notificar al IRS mediante el envío por correo certificado o registrado de una copia de la solicitud al empleado del IRS señalado en la notificación como la persona ante la cual la parte notificada debe comparecer.

Bases para Proceder a la Anulación

La moción de un contribuyente para anular la notificación de una tercera persona puede basarse en las mismas defensas disponibles para el contribuyente que haya sido informado directamente. El contribuyente también puede plantear temas que podían ser planteados por la parte notificada, tal como afirmar que la notificación es ambigua, vaga o de otro modo deficiente en describir el material solicitado, o que el material solicitado no sea pertinente para una investigación legal.

Las Notificaciones John Doe

El IRS puede dar una notificación a una tercera persona que no identifique a la persona cuya obligación sea el tema en discusión solamente después del proceso judicial. Esta notificación se conoce como una notificación John Doe y solamente puede ser presentada luego de que el IRS lleve un proceso ex parte ante un tribunal distrital en el que demuestre que:

- La notificación se relaciona con una persona o personas en particular;
- La persona o personas pueden haber incumplido con cualquier disposición del Código; y
- La información que se procura obtener y la identidad de la persona o personas no está prontamente disponible de otras fuentes.

Se le puede requerir a un ciudadano o residente estadounidense mediante una notificación, que produzca registros ubicados en un país extranjero si el mismo controla, o tiene poder legal para obtener los registros. Se presume que una sociedad controla sus libros y registros. El IRS asume la posición de que el control se puede establecer probando la posesión indirecta de los registros, así como el control real, tal como cuando un individuo es director en una sociedad que mantiene juntas directivas entrelazadas con una sociedad que haya sido notificada.

Órdenes de Consentimiento

Orden de Consentimiento Voluntario: se le solicita al contribuyente que firme la orden de consentimiento, autorizando a cualquier banco o institución financiera en la que el contribuyente tenga una cuenta, para que libere información sobre su cuenta al IRS.

Orden de Consentimiento Obligatorio: notificación emitida al contribuyente obligándolo a que ejecute la orden de consentimiento.

Sr. Elvin Hedgpeth
Director Adjunto, Programas Internacionales
Servicio de Rentas Internas-IRS
Estados Unidos de América
Correo electrónico: elvin.t.hedgpeth@irs.gov