

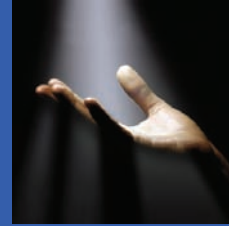


ISSN 1684-9434  
**N° 32**  
DICIEMBRE 2011

**Centro Interamericano de  
Administraciones Tributarias**



Generando  
sinergia

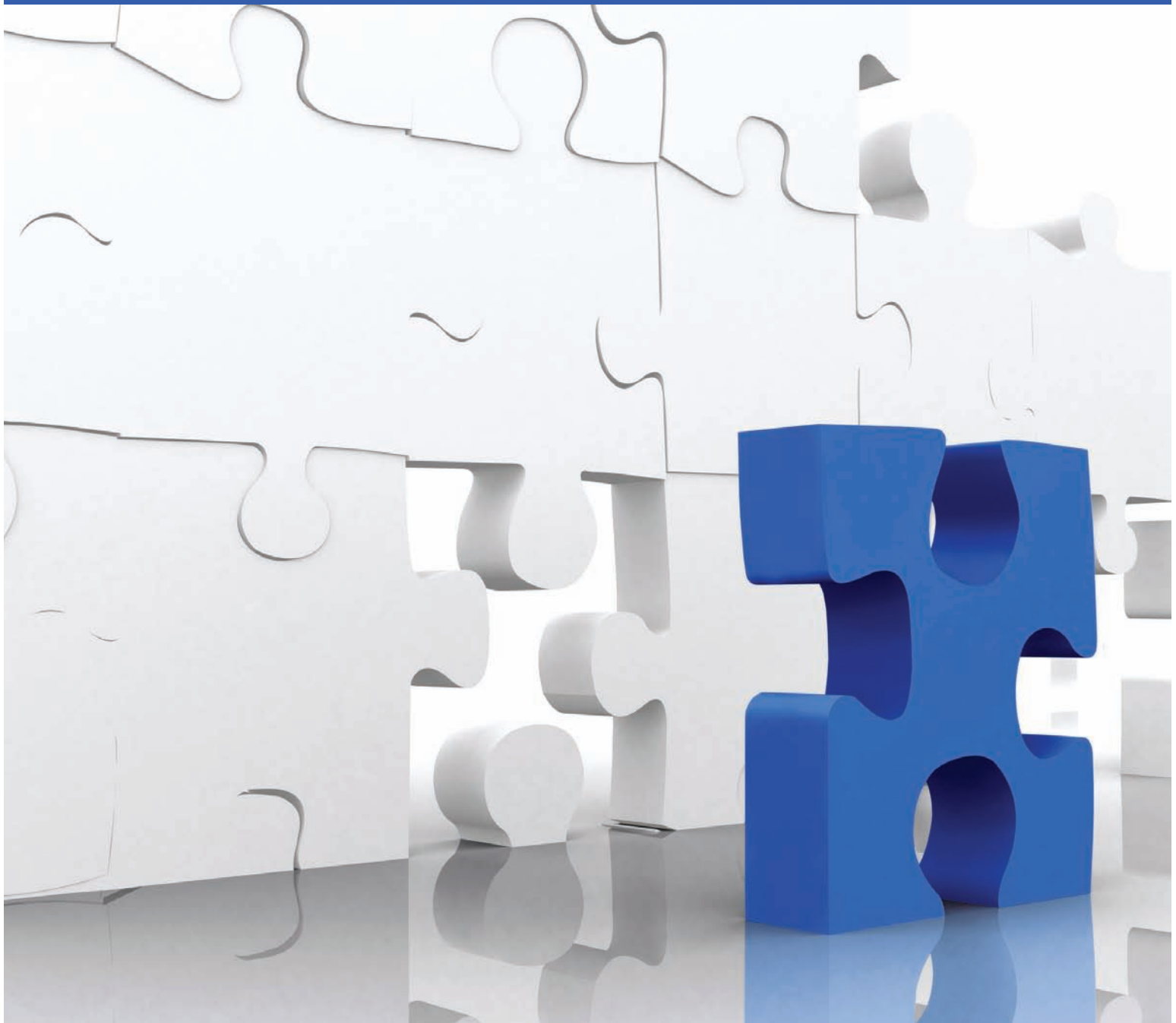


Gestión del  
conocimiento



Mejores políticas

# Revista de administración tributaria



# Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF

**No. 32**  
Diciembre 2011

## Director de la Revista

Márcio Ferreira Verdi

## Consejo Editorial

Isabelle Gaetan  
Márcio Ferreira Verdi  
María Raquel Ayala Doval  
Miguel Eduardo Pecho Trigueros  
Luis Cremades Ugarte

## Secretaria de Redacción

Neila Jaén Arias

## Organismos Patrocinadores



Centro Interamericano  
de Administraciones Tributarias - CIAT



Agencia Estatal de  
Administración Tributaria - AEAT



Instituto de Estudios Fiscales - IEF  
Ministerio de Economía y Hacienda de España

## Política Editorial

En el marco del Acuerdo de Cooperación Técnica suscrito entre el CIAT y la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España, se estableció el compromiso de editar una revista que sirviera de medio de expresión de los distintos enfoques tributarios vigentes en América Latina y Europa.

Un Consejo Editorial conformado por funcionarios del CIAT (el Secretario Ejecutivo, la Directora de Estudios y Capacitación y el Gerente de Estudios e Investigaciones Tributarias) y los Jefes de las Misiones española y francesa, son los responsables de definir los tópicos sobre los cuales trata cada edición de la revista.

Los artículos son seleccionados por el Consejo Editorial de una convocatoria pública que realiza la Secretaría Ejecutiva del CIAT para cada edición de la revista. Pueden participar todos los funcionarios de las administraciones tributarias de los países miembros y miembros asociados del CIAT y, previa evaluación del Consejo Editorial, otros miembros de la Comunidad MiCiat.

## Correspondencia

Toda comunicación debe ser dirigida al correo electrónico: [revista@ciat.org](mailto:revista@ciat.org) o al Apartado 0834-02129, Panamá, República de Panamá.

## Responsabilidad del Autor

Las opiniones vertidas por los autores no representan las de las instituciones para las que trabajan ni las de la Secretaría Ejecutiva del CIAT.

## Propiedad Intelectual

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin la autorización escrita de la Secretaría Ejecutiva del CIAT.

# Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF

## Contenido

**No. 32**

Diciembre 2011

<b>Márcio Ferreira Verdi</b> Editorial .....	iii
<b>Marvin Cardoza y Wanda Montero</b> Análisis del Sector Hotelero en República Dominicana .....	1
<b>Pablo Ferreri, Guillermo Nieves y Carolina Zitto</b> Implementación Efectiva del Intercambio Internacional de Información Tributaria en Uruguay .....	15
<b>José Luis García Ríos</b> Transparencia en la Actividad Económica: Un Objetivo Prioritario .....	32
<b>José María Peláez Martos</b> El Sector Construcción como Motor de Desarrollo. Estrategia para su Fiscalización en El Perú.....	48
<b>Tristán Conde y Héctor H. Juárez</b> El Código Aduanero del MERCOSUR. Desde la Óptica de sus Redactores .....	68
<b>Isabel Carolina Véliz Nieto y Claudia Cecilia González Torres</b> Transparencia de la Información Tributaria en el Ámbito Iberoamericano: ¿Un esfuerzo Incompleto? .....	85
<b>Hugo Sánchez Ramírez y Brandon Peña Villagra</b> Modelos de Data Mining Asociados al Fraude. La Experiencia Chilena .....	117

# Editorial

Estimados lectores,

En esta edición, la Revista de Administración Tributaria presenta siete (7) artículos que exploran diversos aspectos de la política y la administración tributaria y la gestión de aduanas. Nuevamente muchas gracias a nuestros colaboradores.

Dos (2) artículos realizan un análisis sectorial. Uno enfocado en el aporte fiscal de los servicios de hotelería bajo la modalidad de “todo Incluido” en la República Dominicana y el otro centrado en la fiscalización del sector construcción en el Perú. Siendo ambos sectores estratégicos para otros países de la región, constituyen sin duda aportes para la discusión.

Otros dos (2) artículos, discuten la efectividad del intercambio de información para fines tributarios, un pilar del trabajo del CIAT. Uno explora la experiencia de la República Oriental del Uruguay. El otro abarca el ámbito Iberoamericano. Este último es una versión abreviada del trabajo ganador del XXIII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF.

En materia de control y fiscalización, se presentan dos (2) artículos más. Uno discute el tema del correcto registro de las transacciones económicas para un efectivo control tributario del IVA (más que importante para economías con alta informalidad) y el otro propone una nueva metodología de selección de casos de fiscalización en Chile, basada en modelos de Data Mining o Minería de Datos que explotan facturas.

Finalmente, se presenta un (1) artículo que detalla los antecedentes, los institutos jurídicos y las modernas técnicas de control que contempla el nuevo Código Aduanero del Mercosur, como un elemento que apoya la consolidación del territorio aduanero único.

Esperamos una vez más que esta nueva edición –la tercera con esta nuevo formato– sea del interés de nuestro público lector, y constituya un aporte para todos los miembros de la Comunidad MiCiat, en especial de los funcionarios de las administraciones tributarias.

Feliz Navidad y Próspero Año 2012!



**Director de la Revista**  
Márcio Ferreira Verdi



# ANÁLISIS DEL SECTOR HOTELERO EN REPÚBLICA DOMINICANA

Marvin Cardoza y Wanda Montero



## RESUMEN

El presente artículo ofrece un análisis de la actividad de servicios de hotelería bajo la modalidad de todo incluido en la República Dominicana, su aporte fiscal, empleos generados, ingresos y gastos reportados y principales indicadores financieros. En este sentido, dicha actividad muestra un bajo aporte en la recaudación interna, sobre todo en los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta (ISR); esto debido a los bajos ingresos en comparación con sus costos. En términos financieros el sector opera con baja rentabilidad, poca liquidez y pérdidas recurrentes las cuales financia principalmente a través de endeudamiento fuera del sistema bancario.

*Los Autores: Wanda Montero: Directora del departamento de Precios de Transferencia de la DGII. Es Licenciada en Economía de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Posee maestría en Políticas y Reformas Económicas para el Desarrollo y una especialidad en Política Económica de la Universidad de Illinois. Imparte docencia de Economía en la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Marvin Cardoza: Director del departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la DGII. Es especialista en macroeconomía aplicada y magister en economía con mención en macroeconomía y políticas públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile e ingeniero en sistemas de información en la Pontificia Universidad Católica de Nicaragua. Profesor de Economía de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Consultor externo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).*

## CONTENIDOS

### Introducción

1. Entorno económico: Subsector de hoteles, bares y restaurantes
2. Servicio de hotelería todo incluido
3. Conclusiones
4. Bibliografía

La actividad económica y comercial de servicio de hotelería todo incluido, definida así para fines de este estudio, registra a las empresas que operan en el territorio nacional prestando servicios de alojamiento u hotelería, bajo la modalidad de todo incluido. Esto significa que por una tarifa fija el consumidor obtiene alojamiento en habitación, alimentos, bebidas y

acceso a demás facilidades del establecimiento – espectáculos, actividades recreativas y deportivas – durante el período contratado.

Esta modalidad de hoteles se inició en el país a finales de los años 70's, según la base de datos de contribuyentes de la Dirección General de Impuestos Internos; registrándose los dos primeros contribuyentes en este período. Ya al finalizar la década de los 90's estaban inscritos el 62.1% del total de contribuyentes existentes en la actualidad.

El servicio de hotelería todo incluido es un componente del subsector de hoteles, bares y restaurantes, que ha sido de creciente importancia en República Dominicana. En cuanto a los impuestos pagados, el aporte de la actividad en los años 2005-2009 representa alrededor del 0.9% de las recaudaciones del Gobierno Central y sobre el Producto Interno Bruto (PIB) tiene una carga de 0.18%.

## 1. ENTORNO ECONÓMICO: SUBSECTOR DE HOTELES, BARES Y RESTAURANTES

Hoteles bares y restaurantes, es un subsector de gran importancia dentro del sector de servicios, que es el sector mayor generador de empleos, riquezas y de mayor contribución en las recaudaciones impositivas. De acuerdo a las

estadísticas del Banco Central, la producción de este subsector representó en promedio el 18% de la producción del sector servicios, y 10.7% del PIB durante los años 2005-2009.

**Cuadro 1**  
**Valor agregado nominal del subsector de hoteles bares y restaurantes**  
En millones de RD\$ y porcentajes; 2005-2009

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009
Valor Agregado (Millones RD\$)	118,265.9	138,489.3	145,732.7	159,793.5	158,984.5
% PIB sector Servicios	20.0%	19.9%	18.3%	17.1%	16.1%
% PIB Total	11.6%	11.6%	10.7%	10.1%	9.5%

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de la República Dominicana.*

Luego del crecimiento promedio de 10.7% presentado entre 2005 y 2008, el valor agregado nominal de la actividad hotelera decreció en 0.5% en 2009. Esta caída estuvo influenciada por la reducción en la tasa de ocupación hotelera en 4.4% con respecto al año anterior, y el bajo dinamismo en la llegada de turistas,

los cuales mostraron un crecimiento marginal de 0.3% debido a los efectos de la crisis económica externa que afectó los ingresos del turismo a nivel mundial. Se estima que la llegada de turistas internacionales para la región del caribe cayó en 2% en ese año<sup>1</sup>.

**Cuadro 2**  
**Indicadores del subsector de hoteles bares y restaurantes**  
En millones de RD\$ y porcentajes; 2005-2009

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009
Habitaciones Disponibles (Unidades)	60,088	63,549	65,072	66,192	67,197
Ingresos por Turismo (Millones US\$)	3,518.3	3,916.8	4,064.2	4,165.9	4,064.9
Llegada turistas <sup>1</sup> (Millones personas)	3.09	3.34	3.40	3.45	3.42
Tasa de Ocupación Hotelera <sup>2</sup>	73.9%	73.0%	72.2%	70.4%	66.0%

1/No residentes

2/Ocupación hotelera promedio

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Banco Central de la República Dominicana.

## 2. SERVICIO DE HOTELERÍA TODO INCLUIDO

La actividad económica, definida para fines de este estudio como “Servicio de hotelería todo incluido”, es la de mayor importancia dentro del subsector hoteles, bares y restaurantes de acuerdo a los impuestos pagados y al volumen de sus ventas. En promedio para los años 2005-2009, ésta representó el 50.7% de los impuestos

recaudados y el 60.4% de las ventas reportadas por las empresas del subsector. Las demás actividades que componen este subsector son las de hoteles que prestan el servicio convencional de sólo alojamiento (segundo en importancia), y los bares y restaurantes. (Ver cuadro 3)

**Cuadro 3**  
**Indicadores de la actividad servicio de hotelería todo incluido**  
En porcentajes; promedio 2005-2009

Actividad económica	% Recaudación del subsector	% Recaudación DGII	% Ventas del subsector	% Ventas totales
<b>Subsector Hoteles, bares y restaurantes</b>	<b>100.0%</b>	<b>3.9%</b>	<b>100.0%</b>	<b>4.2%</b>
Bares y restaurantes	15.4%	0.6%	14.8%	0.6%
Hoteles Todo Incluido	50.7%	2.0%	60.4%	2.8%
Otros hoteles	33.9%	1.3%	24.9%	0.8%

**Fuente:** Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII

1. Barómetro OMT del Turismo Mundial, 2009.



Actualmente, existen 66 contribuyentes activos<sup>2</sup> en el Registro Nacional de Contribuyentes que realizan la actividad de servicios de hotelería todo incluido. No obstante, muchos de éstos operan más de un hotel, que en ocasiones se ubican en una misma zona geográfica y comparten servicios entre el grupo, a lo que comúnmente se le denomina “complejo hotelero”. En este sentido, estos 66 contribuyentes agrupan un total de 105 hoteles que operan bajo la misma modalidad, los cuales en su mayoría están ubicados en la zona de Bávaro y Punta Cana.

**Cuadro 4**  
**Hoteles registrados según ubicación geográfica**  
En unidades, año 2010

Zona	Cantidad
Bayahibe - La Romana	6
Boca Chica	4
Juan Dolio - San Pedro	4
Puerto Plata - Sosua - Cabarete	22
Punta Cana - Bávaro - Uvero Alto	63
Río San Juan	1
Samaná	5
<b>Total</b>	<b>105</b>

*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII

Existen seis (6) contribuyentes que prestan servicio de hotelería todo incluido que se encuentran inscritos bajo el régimen especial de Fomento al Desarrollo del Turismo (Leyes 184-02 y 318-04).

El régimen de incentivo de fomento al desarrollo del turismo al que hacemos referencia, otorga a los contribuyentes acogidos al mismo un conjunto de beneficios fiscales de acuerdo a la ubicación geográfica<sup>3</sup> en la que se encuentra localizado. Estos beneficios van desde exenciones en un 100% en el pago del impuesto sobre la renta<sup>4</sup> (ISR) (por 10 años a partir de la fecha de terminación de los trabajos de construcción y equipamiento del proyecto), del ITBIS pagado en importaciones, tasas, aranceles, impuestos municipales, entre otros impuestos. No obstante, los nuevos hoteles construidos en zonas definidas como desarrollo turístico que no gocen de los mencionados beneficios, dispondrán de las facilidades de exención de pago de impuestos para la adquisición de las maquinarias, equipos, materiales, y bienes muebles que sean necesarios para la modernización, mejoramiento y renovación de dichas instalaciones, siempre que las mismas demuestren tener un mínimo de cinco (5) años de construidas.

Los contribuyentes que operan bajo esta modalidad son además beneficiarios indirectos de las citadas exenciones a través de otros contribuyentes que se benefician de estas leyes de incentivos de los proyectos de construcción que se desarrollan en la zona.<sup>5</sup>

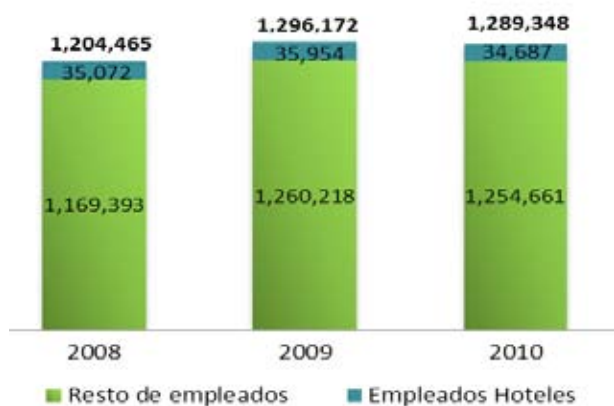
### 2.1. Cantidad de empleados formales

En el 2010, la actividad de servicios de hotelería todo incluido registraba 34,687<sup>6</sup> asalariados; esta cifra representa el 2.8% del empleo formal

2. Se considera como contribuyente activo aquel que haya realizado al menos una declaración de impuestos durante el período fiscal analizado.
3. La ley 158-01 define los polos y provincias de interés turístico a desarrollar.
4. Por 10 años a partir de la fecha de terminación de los trabajos de construcción y equipamiento del proyecto.
5. Actualmente están registrados 62 contribuyentes que se benefician de incentivos que desarrollan proyectos de construcción, que en ocasiones prestan sus servicios a los hoteles.
6. Son sólo considerados los asalariados en el mercado formal, de los cuales sus empleadores presentan nómina ante la DGII y realizan los pagos a la seguridad social. Para determinar la cantidad de asalariados se tomó como referencia el mismo mes para cada año (julio); se asume que la cantidad de empleados se mantiene constante durante el año.

de la República Dominicana y el 49% del empleo del subsector de hoteles, bares y restaurantes<sup>7</sup>. Con respecto a los últimos dos años, el empleo generado por esta rama de actividad se ha mantenido con leves variaciones. En el 2009 aumentó en 2.5%, aunque en menor medida que el crecimiento del empleo nacional que creció en 28.8%. En el 2010 la cantidad de empleados del sector descendió en 3.5%. (Ver gráfico 1)

**Gráfico 1**  
**Proporción de empleados de servicios de hotelería todo incluido en total de empleados formales; 2008-2010**



*Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios.*

## 2.2. Impuestos pagados por servicios de hotelería todo incluido

El aporte en términos recaudatorios<sup>8</sup> de la actividad de servicios de hotelería todo incluido no representa montos significativos, aun cuando el sector servicios, al cual éste pertenece, ha sido de creciente importancia para DGII y para la economía. Las razones que explican este comportamiento son por un lado, la existencia de regímenes de incentivos que exoneran el pago de los impuestos a hoteles ubicados en algunas zonas especificadas por la Ley 158-01 de Fomento al Desarrollo Turístico y sus modificaciones; los

salarios pagados por el sector en su mayoría se encuentran por debajo de los niveles de alcance de la tributación del impuesto sobre la renta de los asalariados en el país; y los contribuyentes registrados en esta actividad han estado operando con altos niveles de pérdidas durante el período 2005 - 2009.

Como porcentaje de la recaudación del total de impuestos administrados por la DGII, su participación no ha tenido grandes variaciones en los años que abarca el estudio, permaneciendo casi constante en un 2%. A pesar de que los impuestos pagados por estos contribuyentes han registrado variaciones positivas para la mayoría de los años analizados, su participación dentro de la recaudación total de la DGII y la del Gobierno Central es inferior en el 2009 con respecto al 2005, lo que indica una desaceleración en el crecimiento de esta actividad con relación a otras actividades dentro del mismo sector y dentro del total de la economía.

**Cuadro 5**  
**Indicadores de impuestos pagados en servicio de hotelería todo incluido**  
En millones RD\$ y porcentajes; 2005-2009

Conceptos	2005	2006	2007	2008	2009
Impuestos pagados <sup>1/</sup> (millones de RD\$)	1,901.4	2,342.5	2,300.1	2,906.7	3,066.6
% Recaudación Hoteles, Bares y Restaurantes	45.7%	56.9%	50.7%	48.3%	52.1%
% Recaudación total DGII	2.3%	2.1%	1.6%	1.8%	2.0%
% Recaudación Gobierno Central	1.0%	1.0%	0.8%	0.9%	0.9%
% del PIB	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%

<sup>1/</sup> Incluye todos los impuestos directos e indirectos pagados a la DGII, entre estos: ISR de asalariados, personas físicas y sociedades, ITBIS, Activos, Propiedad, Selectivos y otros.

*Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios de la DGII y Banco Central de la República Dominicana*

7. De manera formal el subsector de hoteles, bares y restaurantes en la actualidad emplea 64,599 personas.

8. Se refiere a impuestos directos e indirectos internos.

En cuanto a las recaudaciones de la actividad como porcentaje del sector de servicios, se registra una participación promedio para el período 2005-2009 de 3.3%, observándose una

tendencia a la baja durante el 2005 y el 2007, revirtiéndose esta tendencia a partir del 2008. (Ver gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Participación de las recaudaciones de servicio de hotelería todo Incluido**  
En porcentajes; 2005-2009



*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

La caída en las recaudaciones de servicios de hotelería todo incluido durante el período 2006-2007 es explicado por la disminución en el impuesto sobre la renta en 10%, así como por la reducción en el impuesto sobre viviendas suntuarias<sup>9</sup> de 99%.

Para los años 2008 y 2009 las recaudaciones totales de dicha actividad retoman su ritmo de crecimiento mostrando tasas de 26% y 6%, respectivamente. Cabe destacar que el ITBIS interno<sup>10</sup> creció en 18.5% para los años de estudio, y representó en promedio el 62% del total de impuestos pagados por estos hoteles. (Ver cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Impuestos pagados por los hoteles, según tipo de impuesto**  
En millones de RD\$; 2005-2009

Impuesto	2005	2006	2007	2008	2009
Impuesto Sobre la Renta <sup>4</sup>	32.2	757.2	682.6	544.2	396.0
Impuesto Sobre los Activos <sup>1</sup>	0.00	.0	54.2	210.2	288.7
Retenciones de ISR de Asalariados	64.9	97.0	116.2	165.9	177.6
ITBIS Interno <sup>1</sup>	,142.5	1,171.2	1,381.51	,963.7	2,188.9
Impuestos Viviendas Suntuarias <sup>2</sup>	26.8	236.0	3.50	.0	0.0
Otros <sup>3</sup>	5.18	1.06	2.22	2.71	5.3
<b>Total</b>	<b>1,901.4</b>	<b>2,342.4</b>	<b>2,300.1</b>	<b>2,906.6</b>	<b>3,066.6</b>

<sup>1</sup> Este impuesto se empieza a aplicar a partir del año 2006.

**Fuente:** Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

9. A partir de la Ley 557-05 que entró en vigencia en 2006, este impuesto cuando se trata de empresas es sustituido por el Impuesto Sobre los Activos.

10. Se refiere al ITBIS pagado ante la DGII generado por la venta de bienes o servicios en el mercado local.

Si se evalúan los impuestos de acuerdo a quien efectivamente soporta la carga tributaria, es decir, quien realmente paga el impuesto, los pagados por las empresas<sup>11</sup> representan el 26%, y ascienden a RD\$644.2 millones en promedio por año. El 74% restante, equivalente a RD\$1,859.3 millones fue retenido por las empresas pero pagados por los consumidores finales y/o asalariados<sup>12</sup>. (Ver gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**Composición de los impuestos pagados de servicios de hotelería todo incluido**  
En porcentajes; 2005-2009

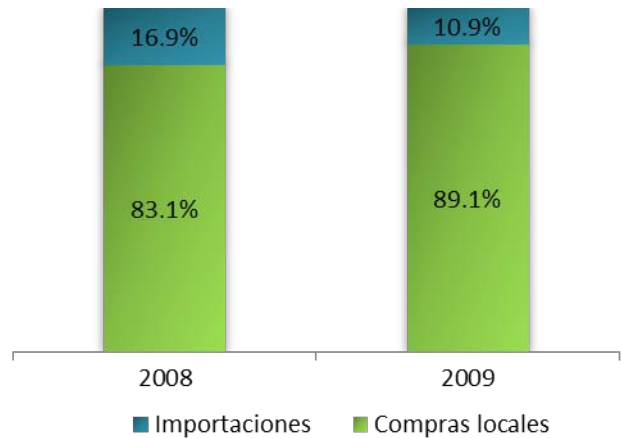


*Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.*

### 2.3. Oferta y demanda de la actividad

De acuerdo a las estadísticas de Aduanas y de la DGII, la mayor proporción de los insumos necesarios para ofertar los servicios son adquiridos en el mercado local. En 2008 sólo el 17% de estos insumos fueron adquiridos en el mercado extranjero<sup>13</sup>; esta proporción se reduce en el 2009 a 11%. (Ver gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Composición del consumo de servicios de hotelería todo incluido**  
En porcentajes; 2008-2009



*Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.*

El consumo intermedio adquirido en el mercado local se concentra en los sectores de industrias y de servicios. El 67.7% de las compras son suplidas por el sector servicios, básicamente por las actividades de comercio (29.4%). Por su parte, el sector Industrias provee el 27.7% de los insumos adquiridos, concentrándose la mayoría en la actividad de manufactura (15%). (Ver cuadro 7).

11. Impuesto sobre la Renta devengado por las empresas y los Impuestos sobre los Activos.

12. Estos últimos a los que se hace referencia incluye los impuestos indirectos que gravan al consumo de bienes y servicios, los impuestos sobre los salarios, dividendos repartidos a los accionistas, entre otros, cuya carga no recae sobre la empresa.

13. Las importaciones se expresan en valor CIF.

**Cuadro 7**  
**Consumo intermedio local según actividad económica**  
 En millones de RD\$; 2009 vs. 2008

Actividad	2008		2009	
	Compras	%	Compras	%
<b>Agropecuaria</b>	1,289.8	3.6%	1,439.0	4.6%
Ganadería, Silvicultura y Pesca	675.6	1.9%	666.0	2.1%
Cultivos Tradicionales	401.1	1.1%	474.8	1.5%
Cultivo de Cereales	176.2	0.5%	254.0	0.8%
Servicios Agropecuarios	36.9	0.1%	44.2	0.1%
<b>Industrias</b>	12,370.1	34.8%	8,611.9	27.7%
Manufactura	5,259.0	14.8%	4,673.9	15.0%
Construcción	7,067.8	19.9%	3,922.9	12.6%
Explotación de Minas y Canteras	43.3	0.1%	15.1	0.0%
<b>Servicios</b>	21,883.2	61.6%	21,053.2	67.7%
Administración Pública	6.4	0.0%	13.2	0.0%
Alquiler de Viviendas	977.8	2.8%	1,272.6	4.1%
Comercio	9,340.1	26.3%	9,144.6	29.4%
Comercio otros	7,885.3	22.2%	8,060.7	25.9%
Comercio-combustible	1,182.1	3.3%	886.9	2.9%
Comercio-vehículos	272.7	0.8%	196.9	0.6%
Comunicaciones	376.2	1.1%	354.1	1.1%
Electricidad, Gas y Agua	3,336.4	9.4%	3,425.1	11.0%
Hoteles, Bares y Restaurantes	1,588.8	4.5%	1,580.1	5.1%
Intermediación Financiera, Seguros y				
Otras	2,082.9	5.9%	2,614.7	8.4%
Otros Servicios	3,175.8	8.9%	1,686.8	5.4%
Servicios de Enseñanza	20.8	0.1%	14.8	0.0%
Servicios de Salud	32.8	0.1%	38.2	0.1%
Transporte y Almacenamiento	945.2	2.7%	909.0	2.9%
<b>Total</b>	<b>35,543.1</b>	<b>100%</b>	<b>31,104.1</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII*

Para los años 2007-2009 se observa que los bienes de consumo son el mayor rubro de importación, cantidad que representó alrededor de 45% del total de las importaciones de la

actividad, seguido por los bienes de capital que representan alrededor de un 30.1% y materias primas con 25%.

**Cuadro 8**  
**Valor CIF de las importaciones de servicios de hotelería todo incluido**  
 Según tipo de bien, 2008-2009

Descripción	2008		2009	
	Millones RD\$	%	Millones RD\$	%
I-Bienes De Consumo	3,260.6	45.0%	1,942.7	51.3%
II-Materias Primas	1,808.9	25.0%	488.5	12.9%
III-Bienes De Capital	2,179.8	30.1%	1,357.7	35.8%
<b>Total</b>	<b>7,249.3</b>	<b>100%</b>	<b>3,789.0</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Aduanas.*

Por otro lado, estos hoteles operan bajo la modalidad de venta de una proporción de sus habitaciones por adelantado a tour operadores en el extranjero; para la mayoría de los hoteles estas ventas ascienden al 70% del total de habitaciones disponibles. En algunos casos esta proporción puede ser mayor.

En este sentido, según los datos en DGII, las ventas en efectivo<sup>14</sup> representaron el 74.8% de las ventas totales en el 2009 y las ventas realizadas en territorio nacional con tarjetas de crédito representaron el 13.6%. Por su parte, las ventas reportadas por terceros que involucran el uso del NCF representaron el 11.9% de las ventas totales del sector. (Ver gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Composición de las ventas totales de servicios de hotelería todo incluido**  
En porcentajes; 2008-2009



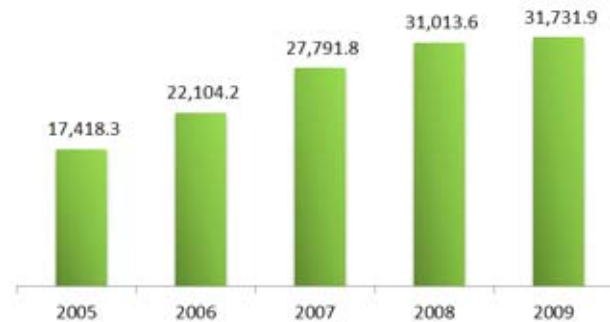
*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

## 2.4. Ingresos y Gastos reportados

Los ingresos totales, de acuerdo con las declaraciones del impuesto sobre la renta, que incluyen tanto los ingresos por operación del hotel así como los ingresos financieros y otros ingresos extraordinarios, ascendieron a RD\$31,731.9

millones en el 2009, incrementándose en sólo RD\$718.3 millones con respecto al 2008.

**Gráfico 6**  
**Ingresos de servicios de hotelería todo incluido, por año**  
En millones de RD\$; 2005-2009



*Nota:* Ingresos brutos de la declaración del impuesto sobre la renta de las empresas.

*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

La mayor proporción de estos ingresos en 2009 se originan por la operación del hotel que representaron el 80.9%. Este se divide en ingresos por habitaciones (63.9%), seguido por los ingresos por alimentos y bebidas que tuvo una participación de 17%.

El tercer componente de ingresos de mayor importancia es el de alquileres y otros ingresos, cuya participación en el total de ingresos fue de 15.3%. La participación de otros ingresos fue de 3%; este renglón incluye los ingresos financieros y extraordinarios que se refieren a ingresos por ventas de activos, capital o diferencias cambiarias.

14. Las ventas en efectivo se refieren a pagos no realizados mediante medios electrónicos de pago o avalados por comprobante fiscal.

**Gráfico 7**  
**Composición de los ingresos de servicios de hotelería todo incluido**  
 En porcentajes; 2009



*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

En cuanto a sus gastos, la mayor proporción corresponde a gastos operativos. Estos gastos son aquellos inherentes al proceso productivo de la empresa, es decir, en los que debe incurrir el hotel para poder operar. Entre estos se encuentran los costos de venta, gastos de personal, por trabajos y suministros, mantenimiento y reparación de los activos fijos, arrendamientos y gastos de representación. En otros gastos se incluyen los de depreciación, entre otros.

**Gráfico 8**  
**Composición de los gastos de servicios de hotelería todo incluido**  
 En porcentajes; 2009



*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

Según los datos presentados ante la DGII, se ha podido observar a través de los años la poca rentabilidad de los hoteles modalidad todo incluido, cuyas rentas generadas no permiten cubrir los costos y gastos generados en la prestación de sus servicios. Si evaluamos el ratio de margen de utilidad operativa bruta sobre gasto y costo de operación para estos contribuyentes, en la mayoría de los años es negativo.

**Cuadro 9**  
**Porcentaje de contribuyentes según el margen de utilidad operativa bruta sobre gasto y costo de operación**  
 En porcentajes; 2007-2009

Rango del Margen	Porcentaje de contribuyentes		
	2007	2008	2009
Menor o igual que cero	66.7%	59.0%	61.5%
Entre 0.01% y 5.0%	7.7%	12.8%	10.3%
Entre 5.01% y 10.0%	7.7%	10.3%	7.7%
Mayor a 10.01%	17.9%	17.9%	20.5%
	100.0%	100.0%	100.0%

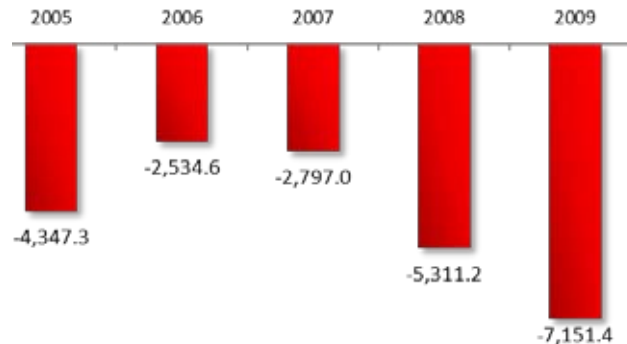
*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

## 2.5. Análisis de las utilidades y pérdidas

Para analizar la situación de utilidades y pérdidas de los hoteles modalidad todo incluido del país, se tomaron los datos de ganancia y/o pérdida extraídos de las declaraciones juradas de impuesto sobre la renta (ISR) presentadas anualmente ante la DGII<sup>15</sup>, específicamente la “Renta Imponible Antes de la Pérdida” (RNAP).<sup>16</sup>

Tomando lo anterior en consideración, se observa que la suma de RNAP de los hoteles modalidad todo incluido presenta resultados negativos en los años analizados a pesar de los beneficios que les son otorgados. Es importante resaltar que en el 2007 las pérdidas no fueron mayores debido a la ganancia obtenida por la venta de activos de capital, por valor de RD\$1,246.4 millones, de contribuyentes pertenecientes a esta actividad. (Ver gráfico 9 y cuadro 10).

**Gráfico 9**  
**Renta neta declarada, por año**  
En millones de RD\$; 2005-2009



**Fuente:** Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

**Cuadro 10**  
**Resumen de ganancia y pérdida declarada, según año fiscal**  
En millones de RD\$; 2005-2009

Año	Ganancias	Pérdidas	Total Neto
2005	356.5	-4,703.8	-4,347.3
2006	330.6	-2,865.1	-2,534.6
2007	1,001.5	-3,798.4	-2,797.0
2008	169.5	-5,480.7	-5,311.2
2009	136.8	-7,290.2	-7,153.4

**Nota:** las ganancias de 2007 incluyen ingresos por ventas de activos de capital por valor de RD\$ 1,246.4 millones.

**Fuente:** Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

La existencia de estas pérdidas constantes en la mayoría de los contribuyentes justifica la baja recaudación del impuesto sobre la renta y que la Tasa Efectiva de Tributación (TET), definida como el cociente entre el impuesto liquidado y los ingresos brutos generados, no haya alcanzado el 1% en ninguno de los años analizados. La TET de la actividad en los años 2005-2009 fue de 0.49%, 0.33%, 0.87%, 0.1% y 0.08%, respectivamente.

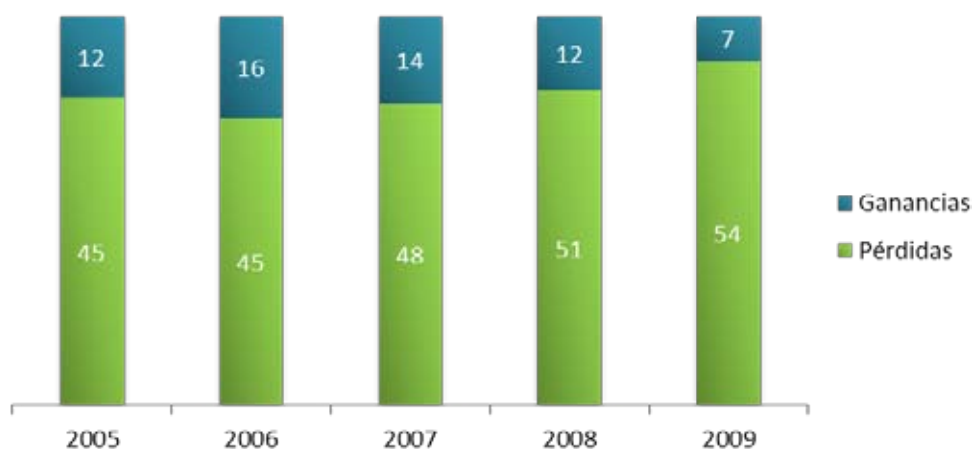
Siguiendo en esta misma línea, la gráfico 10 presenta la cantidad de contribuyentes que declararon pérdidas o ganancias en cada año fiscal. En este sentido, se observa que en todos los años, en promedio cerca del 80% de los contribuyentes presentó pérdidas.

15. Es importante aclarar que no en todos los casos se tiene la declaración jurada de ISR dado a que algunas empresas no la presentaron ante la DGII o se declararon sin operaciones; esta cantidad de empresas representa el 7.8% del total.

16. Se eligió esta casilla (No. 17 de IR-2, 2010) por considerar que es la que mejor puede reflejar el concepto de utilidad o pérdida, dado que es la menos distorsionada por ajustes como la compensación por pérdidas anteriores.



**Gráfico 10**  
**Participación de contribuyentes de servicios de hotelería todo incluido que declararon ISR**  
 Valores en unidades; 2005-2009



*Nota:* Incluye solo personas jurídicas.

*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

## 2.6. Análisis financiero

Para realizar el análisis financiero de la actividad servicios de hotelería todo incluido, se procedió a consolidar cada una de las partidas de los estados financieros que presentan a la DGII.

Se realizó este proceso tanto para el estado de situación como para el estado de resultados para cada año fiscal analizado. De esta forma se calcularon las razones financieras en base a todo el sector.

**Cuadro 11**  
**Razones Financieras de servicios de hotelería todo incluido**  
 Por año; 2006-2009

Concepto	2006	2007	2008	2009	Promedio
<b>Razones de Efectivo</b>					
EBITDA/ Ingresos	0.02	0.11	0.01	-0.02	0.03
Cobertura de Intereses	0.93	4.31	0.41	-0.37	1.32
Cobertura de Deuda	0.02	0.08	0.01	-0.01	0.02
<b>Razones de Liquidez</b>					
Capital de trabajo/ Ingresos	-0.92	-0.83	-0.39	-1.07	-0.80
Razón Corriente	0.37	0.40	0.70	0.30	0.44
Prueba Ácida	0.31	0.33	0.63	0.24	0.38
Prueba Defensiva	0.05	0.07	0.05	0.04	0.05
<b>Razones de Endeudamiento</b>					
Apalancamiento	1.66	1.55	1.66	1.94	1.70
Deuda Bancaria/ Activos	0.21	0.14	0.20	0.32	0.22
Estructura Capital	0.38	0.39	0.38	0.34	0.37
<b>Razones de Rentabilidad</b>					

*Fuente:* Departamento de Estudios Económicos y Tributarios, DGII.

Las razones de efectivo sugieren que los ingresos del sector no son suficientes para cubrir sus costos y gastos de operación. La Utilidad Antes de Impuestos, Depreciación y Amortización<sup>17</sup> (UAIDA o EBITDA por sus siglas en inglés) no logra cubrir las deudas de corto plazo, aun tomando sólo los contribuyentes que reportaron beneficios. La actividad sólo mostró capacidad de cubrir sus gastos financieros con su EBITDA en el 2007 donde los cubría 4.31 veces.

De acuerdo con las razones de liquidez que presenta la actividad de servicios de hotelería todo incluido, se puede apreciar que posee más pasivos corriente que activos corriente, lo cual evidencia una falta de liquidez para cubrir sus obligaciones a corto plazo.

Según las razones de endeudamiento, la actividad se está financiando más con deuda que con recursos propios. El mayor porcentaje corresponde a deuda de corto plazo compuestas por cuentas por pagar y otras cuentas, las cuales representan más del 70% del pasivo. En este sentido, esto sugiere que la deuda en el sector financiero formal es relativamente baja tal como se evidencia en la razón de deuda bancaria sobre activos.

Finalmente, las razones de rentabilidad son negativas para el período de estudio, lo que

indica por un lado que tiene utilidad operativa negativa y por el otro que sus pérdidas han ido creciendo al mismo tiempo que disminuye su capital y sus activos, lo que sugiere poca productividad de la actividad.

## 2.7. Tarifas declaradas

Las tarifas por noche obtenidas a partir de la declaración jurada de ISR, como resultado de las fiscalizaciones del año fiscal 2007 realizadas por la DGII a un 20% de los contribuyentes de servicios de hotelería todo incluido ubicados en la zona de Bávaro – Punta Cana, se muestran en el cuadro siguiente:

**Cuadro 12**  
**Tarifas por persona por noche reportada por hoteles**  
según categoría<sup>18</sup>; por temporada; 2007

Categoría	Baja	Alta
1	29.94	33.21
2	35.38	41.85
3	48.27	48.37

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos de la Gerencia de Fiscalización Externa de la DGII.

*Nota:* No incluye impuestos.

## 3. CONCLUSIONES

“Servicios de hotelería todo incluido” representa la mitad del subsector hoteles, bares y restaurantes de acuerdo a sus impuestos pagados y al volumen de ventas reportadas a la DGII. No obstante, el aporte en términos recaudatorios de esta actividad se ha mantenido alrededor de 2% del total de la recaudación

interna para el período 2005-2009, siendo la mayoría impuestos pagados por los consumidores finales y asalariados.

El aporte del ISR a la recaudación total de la DGII fue en promedio 0.5% para los años de estudio. Este bajo aporte se debe principalmente

17. El EBITDA mide la utilidad luego de descontarse los costos y gastos operativos.

18. Los hoteles han sido clasificados por categoría según ASONAHORES de acuerdo a la calidad del servicio prestado. Esta categoría va de 1 a 3, donde 1 representa el de menor categoría y 3 los de mayor categoría.

---

las pérdidas recurrentes declaradas y a los regímenes de incentivos a los cuales se acogen. En este sentido, el 1% está acogido a regímenes especiales, y del resto, alrededor del 80% reportan pérdidas.

De acuerdo a las estadísticas, la mayor proporción de los insumos necesarios para ofertar los servicios son adquiridos en el mercado local. El 67.7% de las compras son suplidas por el sector servicios, básicamente de la actividad de Comercio (29.4%). Por su parte, el sector Industrias provee el 27.7% de los insumos adquiridos,

concentrándose la mayoría en la actividad de Manufactura (15%).

Finalmente, al analizar la actividad como un todo, las razones financieras muestran que operan con baja rentabilidad, poca liquidez y pérdidas recurrentes las cuales financian principalmente a través de endeudamiento fuera del sistema bancario. En este sentido, según los estados financieros que presentan a la DGII, el efectivo no alcanza para cubrir la deuda ni los intereses y tiene un bajo nivel de activo y capital en relación con sus pasivos.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Estadísticas Económicas, Sector Real (1991-2009).

BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA. Estadísticas Económicas, Sector Turismo (1991-2010).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO – OMT. Barómetro OMT del Turismo Mundial (Vol. 8, No.1. Enero 2010).

República Dominicana. Ley 158-01 sobre fomento al desarrollo turístico para los polos de escaso desarrollo y nuevos polos en provincias y localidades de gran potencialidad, 9 de octubre de 2001, p.12.

República Dominicana. Ley 557-05 Sobre Reforma Tributaria, 3 de diciembre de 2005, p.177.

# IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DEL INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA EN URUGUAY

Pablo Ferreri, Guillermo Nieves y Carolina Zitto



## RESUMEN

La globalización económica ha impactado en los sistemas tributarios nacionales, debiendo éstos adecuar sus ordenamientos tributarios a efectos de defender sus bases impositivas de la competencia fiscal nociva. En el ámbito internacional y con el mismo propósito, los países han celebrado acuerdos internacionales con cláusulas que prevén el intercambio de información en materia fiscal. En este contexto, el presente trabajo abordará las medidas adoptadas por Uruguay, específicamente en relación con el intercambio de información en materia tributaria y su implementación efectiva.

*Los Autores: Pablo Ferreri, Director General de Rentas de la Dirección General Impositiva. Ex Presidente del Consejo Directivo del CIAT. Guillermo Nieves, Abogado, Docente de Derecho Tributario de la Universidad de la República. Integrante de la Asesoría Tributaria de la Dirección General Impositiva. Carolina Zitto, Abogada, Docente de Derecho Tributario de la Universidad de la República. Integra el Departamento de Fiscalidad Internacional de la Dirección General Impositiva.*

## CONTENIDOS

### Introducción

1. Repercusión de la globalización económica en los sistemas tributarios. Nuevos desafíos para las administraciones tributarias
2. Reacción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico frente a la competencia fiscal nociva
3. Intercambio de información en materia tributaria
4. Particularismos del marco jurídico tributario uruguayo a la luz de las cláusulas de intercambio de información
5. Conclusiones
6. Bibliografía

Los sistemas tributarios que debieron enfrentar el fenómeno de la globalización en general, fueron diseñados tras la segunda guerra mundial en un entorno de protección comercial e inmovilidad del capital y la mano de obra.

No obstante ello, las últimas tres décadas han sido testigos de una liberalización y globalización de las economías nacionales sin precedente, y las previsiones indican que, al menos, en las próximas tres décadas, ese proceso va a continuar intensificándose.<sup>1</sup>

El fenómeno de globalización actual se diferencia de situaciones de internacionalización operadas en décadas pasadas, por cuatro factores:

- El carácter masivo del fenómeno, teniendo en cuenta que en el proceso actual se encuentran implicados un número muy elevado de países -la totalidad de los países desarrollados y la gran mayoría de los países en vías desarrollo.
- El incremento sin precedentes del volumen de operaciones financieras derivada de una ausencia de controles de cambio o límites a las entradas y salidas de capital -lícito o ilícito;
- La aparición y naturaleza de nuevos productos e instrumentos financieros -bonos, swaps, opciones, futuros y otros complejos instrumentos- objeto de las operaciones, y la introducción de nuevos instrumentos operativos que organizan y canalizan la actividad financiera -holdings, fondos de inversión de alto riesgo, etc;x
- La incidencia del fenómeno en las estructuras políticas y económicas.<sup>2</sup>

Vivimos en una situación de economía abierta en que las fronteras económicas entre los estados prácticamente han desaparecido.

---

1. BANCO MUNDIAL INFORME: "Perspectivas económicas mundiales 2007: Afrontar la nueva etapa de la globalización". En: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GEPEXT/EXTGEP2007/0,,menuPK:3016160~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:3016125,00.html>.

2. VALLEJO CHAMORRO, J., "La Competencia Fiscal". Manual de Fiscalidad Internacional, Vol. I, Dir. Teodoro Cordón Ezquerro, 3ra. Edición, p. 203.

## 1. REPERCUSIÓN DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA EN LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS. NUEVOS DESAFÍOS PARA LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

El fenómeno de la globalización, como todo fenómeno económico, tiene incidencia en el ámbito tributario, destacándose en tal sentido los siguientes aspectos:

### 1.1. Actividad económica transnacional

La globalización de los procesos de producción económica dificulta en gran medida la determinación de las bases imponibles de las empresas, lo cual obedece a factores tales como la complejidad para identificar el origen de la renta (piénsese, por ejemplo, en procesos de producción en cadena realizados en varios países, en determinadas operaciones de comercio electrónico o en las global trading operations), o el amplio margen de maniobra que tienen los contribuyentes integrantes de grupos de empresas multinacionales para transferir bases imponibles de un lugar a otro del mundo (tax base shifting).

### 1.2. Incremento en los movimientos de flujos financieros e inversiones

Los sistemas tributarios están sufriendo un fuerte deterioro en términos de equidad, por cuanto la competencia fiscal entre estados para atraer capital produce una mayor carga fiscal en los factores menos móviles: trabajo, propiedad inmueble, entre otros.

Los estados asisten a la distribución y localización de porciones de su base imponible en territorios ajenos a su jurisdicción fiscal, disminuyendo las posibilidades reales del ejercicio de la soberanía fiscal de cada estado. Ello ha llevado a que los estados tomen conciencia e incluyan al factor internacional entre las variables que influyen en el diseño de su política fiscal.

Entre las medidas instrumentales que adoptaron los estados para competir en la captación de inversiones, encontramos la disminución general de la imposición a la renta; los mecanismos de exoneración a la inversión extranjera directa, la creación o el desarrollo de centros off-shore y la exoneración de rentas pasivas.

### 1.3. Rediseño de los sistemas tributarios nacionales

La globalización deja en evidencia la necesidad de rediseñar los sistemas tributarios nacionales, encontrándose los estados limitados para definir en forma autónoma sus ordenamientos jurídicos tributarios.

McLure<sup>3</sup> ha identificado cuatro tipos de limitaciones en este sentido:

#### 1.3.1. Limitaciones (voluntarias) inducidas por el mercado

Los inversores tienden a localizar sus inversiones empresariales donde perciben una mayor rentabilidad financiero-fiscal, generando en los estados una “carrera de sucesivas reducciones fiscales” que generó una progresiva reducción de la carga fiscal sobre las rentas del capital y el incremento de la misma respecto de manifestaciones de capacidad económica no susceptibles de ser deslocalizadas.

#### 1.3.2. Limitaciones convencionales (negociadas)

Los estados se ven obligados a pactar sobre parcelas de su base de imposición a través de convenciones bilaterales o multilaterales.

3. MCLURE, C.E. Jr., “Globalization, tax rules and national sovereignty”, *Bulletin for international Fiscal Documentation*, v.55 n° 8, agosto 2001.

### 1.3.3. Limitaciones externas (impuestas)

Estas limitaciones son impuestas a través de la adopción de medidas coercitivas por algunos estados en forma unilateral -normas antielusivas- o multilateralmente, dirigidas a que otro estado o conjunto de países modifiquen aspectos de su legislación fiscal, bajo amenaza de adoptar “contramedidas”.

### 1.3.4. Limitaciones sobre la independencia administrativa u operacional

Entendida tal independencia como la capacidad que tiene un estado para “gestionar” su sistema tributario sin asistencia de las autoridades fiscales de otros países, se ha observado como en el contexto actual, los países que estructuran su sistema tributario sobre la base del principio del gravamen de la renta mundial, han visto reducida o limitada su soberanía fiscal al experimentar una clara reducción de su “independencia administrativa”.

## 2. REACCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO FRENTE A LA COMPETENCIA FISCAL NOCIVA

### 2.1. Competencia fiscal nociva

Inmersos en el contexto internacional antes descrito, los estados se enfrentan a lo que se ha identificado como “competencia fiscal nociva”, que puede entenderse configurada: “...cuando el Estado pretende agresivamente atraer flujos de capital y rendimientos, que efectivamente pertenecen a otros Estados, estimulando la evasión y el fraude fiscal en esos otros Estados. Esta situación ha sido calificada a través de la expresión inglesa “poaching” (caza o pesca furtiva), en la medida en que la atracción de los rendimientos aparecen como un efecto indirecto de las medidas fiscales adoptadas por el Estado, siendo, en primer lugar, su objetivo principal la atracción de flujos financieros que tienen elementos de conexión con el Estado, y que por tanto deberían prioritariamente corresponder a otro Estado”.<sup>4</sup>

Ante tal situación, los ministros de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante “OCDE”) solicitaron el 22 de mayo de 1996 a

esta organización la realización de un estudio con el objetivo de desarrollar las medidas para contrarrestar las distorsiones producidas por la competencia fiscal perjudicial sobre las decisiones de inversión y financiación. En respuesta a esta petición, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE creó las “Sesiones Especiales de Competencia Fiscal”.

Los primeros resultados se concretaron en la elaboración de un informe que se presentó en el año 1998, bajo el título “**Informe sobre competencia fiscal perjudicial: Una cuestión global emergente**”, aprobado por los países miembros el 27 y 28 de abril, con las abstenciones de Suiza y Luxemburgo. Este informe abordó la primera fase de los trabajos de la OCDE: contar con criterios válidos para identificar los regímenes «desleales», ya fueran paraísos fiscales o regímenes fiscales perjudiciales de estados miembros de la OCDE. Además, en el informe de 1998 se incluyeron aquellas recomendaciones que podrían adoptarse por los estados miembros con el fin de luchar contra la competencia perjudicial.

4. TELES DE MENEZES LEITAO, L.: “El control y combate a las prácticas tributarias nocivas”. Tema 3: Aspectos claves en las acciones de control de las administraciones tributarias. Conferencia Técnica del CIAT, Lisboa, Portugal, 29 setiembre – 2 de octubre de 2003, página 3.

El Informe de 1998 también se preocupó de ordenar la continuidad de los trabajos en esta materia, recomendando la creación de un grupo de trabajo que tuviese por finalidad elaborar una lista de paraísos fiscales y otra de regímenes fiscales perjudiciales, sobre la base de los criterios antes mencionados. Este grupo, conocido como **“Foro de competencia fiscal perjudicial”**, se constituyó en julio de 1998, comenzando sus trabajos en octubre de ese año.

## 2.2. Paraísos fiscales y regímenes preferenciales nocivos

La aportación esencial de tales informes fue la determinación de ciertos criterios universales a efectos de definir el concepto de “paraíso fiscal” y “régimen perjudicial”, así como el establecimiento de un método de trabajo con el fin de identificar, en base a tales criterios, las jurisdicciones “sospechosas” de serlo.<sup>5 6</sup>

Los trabajos del Foro se centraron en la elaboración de las dos listas de regímenes fiscales potencialmente perjudiciales: los “paraísos fiscales” y los “regímenes perjudiciales” de los países miembros. El resultado de estos trabajos dio lugar a otro nuevo informe en el año 2000, titulado: **“Informe sobre los progresos en la identificación y eliminación de prácticas fiscales perjudiciales”**.<sup>7</sup>

En junio de 2001 se presenta un nuevo informe, en el que se recogen los avances logrados en materia de lucha contra la competencia

perjudicial. Según las condiciones establecidas en el Informe del año 2000, aquellas jurisdicciones que no se hubiesen comprometido antes de treinta y uno de julio de 2001 a eliminar los elementos perjudiciales de sus regímenes serían incluidas en una lista de jurisdicciones no cooperativas, contra las que se adoptarían medidas defensivas.

## 2.3. El modelo de acuerdo de intercambio de información

A partir de la elaboración de las listas de jurisdicciones cooperativas y no cooperativas, el siguiente paso en la estrategia de la OCDE contra la competencia fiscal nociva se concretó en la implementación de un instrumento que ayudase a las partes en sus negociaciones sobre esta materia.

Es así como en septiembre de 2000 se creó el Grupo de Trabajo sobre intercambio efectivo de información, formado por representantes de veinticuatro estados o territorios. Este grupo elaboró un **“Modelo de acuerdo sobre intercambio de información en materia fiscal”**, ajustado a los estándares definidos en el Informe de 2001, publicado en abril de 2002 junto con la lista de jurisdicciones no cooperativas.

No obstante, los estados encontraron un escollo que impidió llegar a resultados concretos: la falta de avance respecto de “regímenes perjudiciales” de alguno de los estados miembros de OCDE.

5. VALLEJO CHAMORRO, J., *ob. cit.* páginas 226-228.

6. *Como criterios determinantes del concepto de “paraíso fiscal” se destacan los siguientes: baja o nula fiscalidad directa; legislación financiera y mercantil flexible; protección del secreto bancario y comercial; ausencia de controles de cambio; “Ring fencing regimes” aplicables exclusivamente a no nacionales; escasa o nula red de acuerdos internacionales que permitan el intercambio de información entre estados. Como criterios determinantes del concepto de “regímenes perjudiciales” encontramos: ausencia de imposición o tributación efectiva anormalmente baja o reducida; falta de transparencia fiscal; “Ring fencing regimes” y falta de efectivo intercambio de información.*

7. *A través del mismo se identificaron cuarenta y siete jurisdicciones que podían ser consideradas inicialmente paraísos fiscales, considerándose finalmente que de esa lista inicial, cuarenta y una podían efectivamente, ser consideradas tales, según criterios establecidos en el informe de 1998 antes citado. Posteriormente, la lista final quedó reducida a treinta y cinco al comprometerse Chipre, Malta, San Marino, Mauricio, Bermudas y Caimán, a adoptar las modificaciones normativas necesarias para eliminar el carácter perjudicial de sus regímenes.*



---

Tal circunstancia generó además una situación de bloqueo en las negociaciones con los países considerados “paraísos fiscales”, que llevó a la creación de un **Foro Global**, que se reunió por primera vez en Otawa en octubre de 2003, y en el que los países miembros de la OCDE y las jurisdicciones cooperativas intentaron definir lo que se ha dado en llamar el “**level playing field**”. Con este término, que podría traducirse como «campo de juego equilibrado», se intentaba avanzar, estableciéndose ciertas condiciones de justicia y equilibrio que deberían darse para proceder al intercambio de información. A tal efecto, se creó un subgrupo de trabajo que debería identificar los elementos clave del concepto citado.

#### **2.4. Redimensionamiento de la necesidad de intercambio de información entre estados generado por la crisis económica mundial de 2008**

La crisis económica global de 2008 reforzó la política de cooperación tributaria internacional y transparencia fiscal de los países desarrollados.

El fenómeno produjo una oleada de déficit público<sup>8</sup> en los países desarrollados que llevó a que éstos -con el objetivo de imprimir liquidez al sistema bancario y aumentar la recaudación- focalizaran su atención en la resignación fiscal sufrida como consecuencia del planeamiento tributario nocivo internacional.<sup>9</sup>

A tal decisión coadyuvó también, la detección de casos de evasión impositiva efectuados a través de empresas localizadas en países no cooperantes. Ante tales sucesos, los estados evolucionaron de un proteccionismo a ultranza de la privacidad de sus operadores económicos hacia la propensión a la cooperación y transparencia en las transacciones internacionales.

Los acontecimientos antes descriptos han llevado a concientizar a los estados de la necesidad de aumentar su recaudación fiscal a través del control de rentas de fuente extranjera. En este contexto, los países miembros de la OCDE han llevado a cabo una política agresiva, instando a países miembros y no miembros a celebrar acuerdos con cláusulas que prevean el intercambio de información que satisfagan los estándares internacionales actuales.

El no acatamiento de tales lineamientos acarrea al estado incumplidor -catalogado como “no cooperante”- perjuicios de diversa índole, entre ellos, obstaculización del comercio con países miembros, incorporación en listas públicas de estados no cooperantes, tratamiento discriminatorio por parte de otros estados.

La cuestión fue puesta de manifiesto por el G-20 durante su reunión en Londres, en abril de 2009, a través de la “**Declaración sobre el fortalecimiento del sistema financiero**”.<sup>10</sup> A través de la misma:

- Se realizó un llamamiento a todos los países del mundo a incorporar los estándares internacionales para el intercambio de información establecidos por OCDE.
- Se tomó conocimiento del listado de países identificados como jurisdicciones no comprometidas con los estándares internacionales determinados por la OCDE para el intercambio de información, determinado por el Foro Global.
- Se anunció la adopción de medidas contra aquellas jurisdicciones no comprometidas con lo referidos estándares.

En la reunión que el G-20 mantuvo en Pittsburg (EEUU), en septiembre de 2009, el Secretario

---

8. *El déficit fiscal promedio de los países de la OCDE se encuentra cercano al 8 % del PIB. Cfme GURRÍA, A. (Secretario General OCDE), Seminario de Perspectivas Económicas 2011; “El Reto del Crecimiento Económico”, ITAM 7 de enero de 2011 México DF, México. Disponible en la web: <http://www.oecd.org>*

9. *Los países de la OCDE han estimado su resignación fiscal como consecuencia del planeamiento tributario nocivo en el entorno de 1,3 trillones de dólares americanos.*

10. *<http://www2.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/187190.pdf>.*

General de la OCDE comentó que desde el llamamiento en abril de 2009, se habían suscripto más de noventa acuerdos del intercambio de información y más de sesenta convenios tributarios se estaban negociando -o renegociando para cumplir los estándares internacionales para el intercambio de información-. Por otra parte, manifestó que la mayoría de los centros “off-shore” se habían comprometido a cumplir con tales estándares y aquellos que tenían impedimentos para hacerlo, estaban en proceso de remoción. También señaló que había algunas jurisdicciones que habiéndose comprometido bastante tiempo atrás a implementar los estándares, aún no lo habían hecho.

En términos generales, actualmente los estándares internacionales que los estados deben acatar pueden resumirse en los siguientes términos:

- Existencia de procedimientos para el intercambio de información a requerimiento;

- Intercambio de información para la aplicación de leyes tributarias, tanto en materia penal como civil;
- Inexistencia de restricciones al intercambio de información en razón de que la conducta objeto de investigación pudiera constituir un delito penal según las leyes de la parte requerida si dicha conducta se hubiera producido en esa parte requerida o por el sólo hecho de que la parte requerida pueda no necesitar dicha información para sus propios fines tributarios;
- Respeto a las salvaguardas y limitaciones;
- Normas de estricta confidencialidad para la información intercambiada;
- Disponibilidad de información confiable, en particular: financiera, identidad de los propietarios de compañías o sociedades y relativa a fideicomisos, fundaciones, y otras personas, e información contable y
- Reciprocidad legal y material.<sup>11</sup>

### 3. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN MATERIA TRIBUTARIA

Según surge de lo antes expuesto, el intercambio de información en materia tributaria ha pasado a cumplir un rol protagónico en la esfera internacional. En este sentido, analizaremos la importancia del mismo para luego considerar el posicionamiento de Uruguay a su respecto.

El intercambio de información fiscal entre estados responde a la necesidad de dotar a las administraciones tributarias de medios adecuados a efectos verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de operadores transnacionales.

En este sentido, ROSEMBUJ expresa: “La información ofrece a cualquier ordenamiento público interesado la ocasión jurídica de conocer y adquirir los elementos, datos y documentos que, con distinto efecto, sirven para el ejercicio de la potestad administrativa tributaria (...)”

La información es el medio para la correcta aplicación de los ordenamientos tributarios de cada estado como instrumento contra la evasión fiscal”.<sup>12</sup>

En definitiva, como expresa CALDERÓN CARRERO: “El control de las obligaciones

11. OCDE, “Tax Co-operation 2010 - Towards a Level Playing Field. Assessment by the Global Forum in Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, páginas 15-16.

12. ROSEMBUJ, T., “Intercambio internacional de información tributaria”, Ediciones de la Universitat de Barcelona, 2003, página 13.

---

tributarias, a la postre, no representa otra cosa que “administrar información”, de manera que el Fisco puede controlar todo aquello de lo que tiene o puede tener conocimiento. Cuando la Administración pretende verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de contribuyentes que realizan operaciones transnacionales se encuentra frente a un grave problema: la falta de información sobre tales operaciones”.<sup>13</sup>

En el contexto económico actual altamente internacionalizado en el que estamos inmersos, el intercambio de información ha pasado de ser un mecanismo secundario de cooperación tributaria internacional a convertirse en un medio fundamental de control tributario.

Ello ha sido reconocido también por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo, en los comentarios al artículo que regula el intercambio de información en el MCOUDE (última versión).<sup>14</sup>

Sin perjuicio de lo expuesto, aún se está lejos de alcanzar un desarrollo significativo en este sentido. En efecto, según expresa SERRANO ANTÓN: “... a pesar de las iniciativas y significativa evolución experimentada por el mecanismo de intercambio de información a lo largo de la última década, lo cierto es que el estado de su desarrollo e implementación actual está lejos de corresponderse con las necesidades reales que poseen las administraciones tributarias de los distintos países de cara a poder cumplir sus funciones de supervisión fiscal y lucha contra el fraude y la evasión fiscal internacional”.<sup>15</sup>

Si bien las administraciones tributarias aún no utilizan plenamente las posibilidades brindadas por el mecanismo de intercambio de información, el avance hacia un efectivo intercambio es innegable. En este sentido, compartimos la opinión de SÁNCHEZ que transcribimos: “Se trata, en definitiva, de aspirar a la instauración de una cultura administrativa internacional basada en la existencia de una comunidad de intereses que, concretamente en el ámbito de la fiscalidad, suponga la superación de “la inercia de otorgar mayor prioridad a los expedientes internos que a las solicitudes de información y asistencia de otros estados”.<sup>16</sup>

### 3.1. Posicionamiento de Uruguay

Según se ha venido expresando, la sustentabilidad de una economía mundial abierta depende de una cooperación tributaria internacional que garantice que los contribuyentes que tienen acceso a transacciones extrafronterizas no tengan acceso también a mayores posibilidades de evasión y elusión tributaria respecto de aquellos que operan únicamente a nivel nacional.

La cooperación tributaria refleja el principio básico de que la participación en la economía global conlleva tanto beneficios como responsabilidades.

En tal contexto, Uruguay ha celebrado numerosos acuerdos tendientes a evitar la doble imposición internacional, la elusión y evasión fiscal y a posibilitar el intercambio de información.<sup>17</sup>

---

13. CALDERÓN CARRERO en CARMONA FERNÁNDEZ y otros, “Convenios Fiscales Internacionales y Fiscalidad de la Unión Europea”, Primera edición, abril 2009, Grefol S.L., Madrid, Capítulo v.3. Intercambio de información y asistencia mutua, página 649.

14. OCDE, “Model Tax Convention on Income and on Capital”, condensed version, Julio 2010, página 397.

15. SERRANO ANTÓN, “Fiscalidad Internacional”, Editorial Centro de Estudios Financieros, Madrid, 4ta. Edición, Capítulo 26, página 1208.

16. SÁNCHEZ LÓPEZ, M., “El Intercambio Internacional de Información Tributaria. Perspectivas de una nueva significación de este instrumento” en Revista Crónica Tributaria, N° 114/2005 (91-105), página 100.

17. El 3 de abril de 2009 el Gobierno uruguayo reiteró al Secretario General de la OCDE su compromiso de cumplir con los estándares de transparencia más exigentes, compromiso cuya garantía fundamental estaría constituida, por la línea de conducta largamente sostenida por nuestro país, y que sirvió de base para la consolidación de un prestigio que distinguió al mismo en el ámbito internacional.

Ello se enmarca en una estrategia de apertura y consolidación de las relaciones internacionales a efectos de lograr una efectiva cooperación tributaria internacional. Adicionalmente, se busca crear un marco jurídico seguro, con el fin de atraer inversiones al país.

### 3.2. Esquema del estado actual de las negociaciones

Actualmente, Uruguay cuenta con cinco acuerdos vigentes que prevén el intercambio de información, celebrados con Alemania, Hungría, México, España y Francia. Se encuentran en trámite parlamentario los acuerdos firmados con Portugal, Suiza y Liechtenstein, Alemania (renegociación), Ecuador y Malta. Existe acuerdo técnico respecto de los acuerdos celebrados Corea del Sur, Bélgica, Finlandia, India y Rumania y finalmente, el país negocia acuerdos con Luxemburgo y Malasia.

### 3.3. Análisis particular de las cláusulas que posibilitan el intercambio de información establecidas en los convenios celebrados por Uruguay que se encuentran vigentes

En cuanto al contenido de las cláusulas de intercambio de información acordadas por Uruguay, éste es esencialmente el mismo, con algunas variantes, según expondremos a continuación.

El convenio celebrado con **Alemania**<sup>18</sup> dispone que la información objeto de intercambio será toda aquella necesaria para aplicar el convenio. Asimismo, se establece la obligación de reserva respecto de la información por parte del estado receptor, al disponerse que la información sólo

podrá ser revelada ante hipótesis específicamente establecidas en la norma.

Se establecen además excepciones a la obligación de brindar información por parte del estado requerido, en las siguientes hipótesis: cuando el recabar la información solicitada suponga adoptar medidas contrarias a la legislación o práctica administrativa del estado requerido o a las del otro estado; cuando implique suministrar información que no se pueda obtener sobre la base de su propia legislación o práctica administrativa normal o de las del otro estado contratante o cuando la información requerida revele secretos protegidos o su comunicación sea contraria al orden público.

En el caso del acuerdo celebrado con **Hungría**<sup>19</sup>, la cláusula de intercambio de información estipulada es similar, salvo en cuanto amplía el posible objeto de solicitud. En este sentido, establece que los estados contratantes intercambiarán la información necesaria no sólo para llevar adelante las previsiones del convenio sino también para aplicar la legislación interna de los estados.

Además, establece que el intercambio de información no está limitado por lo dispuesto en el artículo primero –ámbito subjetivo-, pudiendo requerirse información respecto de personas que no posean domicilio en ninguno de los estados contratantes.

No se establece en ninguno de los convenios la fijación de procedimientos que regulen la forma en que dicha solicitud deba ser tramitada.

18. *Convenio Uruguay - Alemania: "Convenio para evitar la doble imposición en materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio", ratificado por ley N° 16.110, artículo 26, en vigor a efectos del intercambio de información desde el 28 de junio de 1990.*

19. *Convenio Uruguay - Hungría: "Convenio para evitar la doble imposición en materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio", ratificado por ley N° 16.366, artículo 27, en vigor a efectos del intercambio de información desde el 1 de enero de 1994.*

---

El convenio con **México**<sup>20</sup>, amplía la información que puede ser objeto de intercambio. En este sentido, dispone que los estados pueden intercambiar no sólo la información necesaria sino toda aquella previsiblemente relevante para la aplicación del convenio o para la administración o ejecución del derecho Interno.

Asimismo, no limita el intercambio de información al ámbito subjetivo y objetivo del convenio, pudiendo solicitarse información tanto de residentes como de no residentes así como respecto de cualquier impuesto.

La cláusula agrega además un cuarto inciso a través del cual establece que el estado requerido deberá recopilar la información que le fuera solicitada, aún cuando no sea requerida para sus propios fines impositivos y dispone que el estado no puede negarse a brindar la información que le fuera requerida por el sólo hecho de que esta obre en poder de un banco, institución financiera, beneficiario u otra persona que actúe en calidad de agente o fiduciario, o porque dicha información se relaciona con la tenencia de una participación en una persona.

Tampoco establece el convenio con México procedimiento alguno que deba ser observado a efectos de concretar el intercambio de información.

Respecto del mismo es importante tener en cuenta la obligatoriedad de interpretar las disposiciones según los comentarios al MCOCDE en virtud de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 22: “Se entiende que los Estados Contratantes harán lo posible por aplicar las disposiciones de este Convenio de conformidad con los Comentarios sobre los Artículos del Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y el Patrimonio elaborados por el Comité de Asuntos

Fiscales de la OCDE en la medida en que las disposiciones contenidas en el Convenio correspondan a aquéllas establecidas bajo el Modelo”.

En este sentido y en lo que respecta al intercambio de información, deberá interpretarse el artículo 26 del convenio con México a la luz de los comentarios efectuados en el modelo, dado la remisión expresa efectuada por el inciso antes transcrito.

Por su parte, la cláusula de intercambio de información establecida en el convenio celebrado con **España**<sup>21</sup> es similar a la acordada con México, salvo en cuanto dispone que la información recibida por un estado contratante podrá utilizarse con otros fines, cuando dicha utilización esté permitida por las leyes del estado que proporciona la información.

Asimismo, en el protocolo se establecen algunas disposiciones a efectos de “facilitar el intercambio de información”, según se expone.

En primer lugar, se establece que el estado requerido proporcionará -previo requerimiento-, información para los fines previstos en el artículo 25. En caso de no tenerla, recurrirá a todas las medidas necesarias para recabarla, aún cuando carezca de interés respecto de la misma.

En la medida que lo permita su derecho interno, se proporcionará información requerida en forma de declaraciones de testigos y de copias autenticadas de documentos originales.

También se dispone que el estado requerido proporcionará, previo requerimiento, información relativa a sociedades de capital, sociedades de personas, fideicomisos, fundaciones y otras personas.

---

20. *Convenio Uruguay - México: “Convenio para evitar la doble imposición en materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio”, ratificado por ley N° 18.645, artículo 26, en vigor a efectos del intercambio de información desde el 29/12/2010.*

21. *Convenio Uruguay - España: “Convenio para evitar la doble imposición en materia de Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio”, ratificado por ley N° 18.730, artículo 25, en vigor a efectos del intercambio de información desde el 24 de abril de 2011.*

En segundo lugar, se establece que el estado requerido enviará la información solicitada tan pronto como sea posible al otro estado contratante.

A tales efectos, se establece que desde el momento en que se recibe una solicitud de información, la autoridad competente se tendrá un plazo de quince días para acusar recibo del requerimiento y contará además con un plazo de sesenta días a efectos de comunicar los defectos que hubiera en el requerimiento.

El estado requirente tratará de enviar la información en un plazo máximo de seis meses, pudiendo ser extendido por razones de complejidad. De no poder obtener o proporcionar la información solicitada, se informará al otro estado en un plazo máximo de noventa días, explicando las razones de esa imposibilidad o los motivos de su negativa.

En este sentido, se establecieron hipótesis ante las que el estado requerido puede negarse a brindar la información que le fuera requerida. Por ejemplo, en caso de que la misma sea discriminatoria respecto de un nacional del estado requerido en comparación con un nacional del otro estado o información que pudiera revelar comunicaciones entre un cliente y un abogado, en ciertas circunstancias.

Se establece que la cooperación entre ambos estados incluye la asistencia en la notificación.

En cuanto al idioma, se establece que los requerimientos y las respuestas a los mismos serán redactados en idioma español.

### **3.4. Análisis particular de las cláusulas establecidas en los acuerdos específicos de intercambio de información vigentes en la República**

Al presente, el único acuerdo específico de intercambio de información firmado por Uruguay es el acuerdo con **Francia**<sup>22</sup>.

Este convenio se basa en el Acuerdo sobre Intercambio de Información en Materia Tributaria desarrollado por la OCDE -a cuyo comentario nos remitimos-, y regula el intercambio de información a solicitud y las investigaciones o fiscalizaciones en el extranjero.

En cuanto al contenido del acuerdo, el mismo dispone que será información objeto de intercambio toda aquella previsiblemente pertinente para la administración y aplicación de las leyes nacionales de los estados partes con relación a los tributos establecidos por sus disposiciones legislativas y reglamentarias. El mismo comprende todos los tributos existentes establecidos por las partes contratantes a nivel tanto nacional como municipal, sin limitación alguna.

Finalmente, en cuanto a su vigencia se dispuso que una vez ratificado el mismo por ambos países, aplicará, a partir de esa fecha en lo que refiere a la materia tributaria penal y, en todos los demás aspectos, para los ejercicios iniciados después de esa fecha o, cuando no exista ejercicio, para los vencimientos de tributos que surjan después de la misma.

---

22. *Convenio Uruguay - Francia: "Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República Francesa relativo al Intercambio de Información en Materia Tributaria", ratificado por ley N° 18722, en vigor a efectos del intercambio de información desde el 31 de diciembre de 2010.*

## 4. PARTICULARIDADES DEL MARCO JURÍDICO TRIBUTARIO URUGUAYO A LA LUZ DE LAS CLÁUSULAS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Habiendo analizado el contenido de las cláusulas de intercambio de información acordadas por Uruguay, creemos conveniente analizar el impacto de las mismas respecto de nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, cabe analizar los siguientes puntos:

### 4.1. Excepción al secreto tributario nacional establecido en el artículo 47 del Código Tributario

El compromiso de intercambio de información que nuestro país ha asumido mediante este tipo de cláusulas, consagra una excepción al secreto tributario establecido por el artículo 47 del Código Tributario uruguayo.

Ello por cuanto la estipulación de este tipo de cláusulas implica que a los efectos del convenio no rige la obligación de secreto tributario antes referida, obligándose el país a brindar toda información que le fuera requerida, salvo hipótesis expresamente exceptuadas.

### 4.2. El secreto tributario internacional no se encuentra limitado por leyes que regulen el acceso a la información pública

En virtud de la consagración del secreto tributario internacional, es importante tener en cuenta que la información recibida por un estado contratante únicamente puede ser revelada a la autoridad tributaria del estado requirente y salvo disposición expresa en contrario, sólo puede ser utilizada por este último a efectos de convenio.

Este secreto no se encuentra limitado por la existencia de normas internas que obliguen a divulgar la información de carácter pública como es el caso en nuestro país de la ley N° 18.331, del 11 de agosto de dos mil ocho.

### 4.3. Alcance de los secretos protegidos

Según lo dispuesto por las cláusulas de intercambio de información estipuladas por Uruguay, nuestro país puede negarse a brindar información que revele secretos comerciales, gerenciales, industriales o profesionales, procedimientos comerciales o informaciones cuya comunicación sea contraria al orden público.

Para definir el alcance de estos conceptos, deberá estarse al análisis efectuado por el estado requerido, en virtud de su normativa interna.

En efecto, ante una solicitud de información por parte de un fisco extranjero, deberemos analizar primero si el intercambio es procedente para luego evaluar si el mismo no supone revelar alguna información que tenga carácter confidencial, excluida del objeto de intercambio por los propios acuerdos.

A modo de ejemplo, nuestro derecho consagra el secreto profesional en el artículo 302 del Código Penal que, bajo el acápite “Revelación de secreto profesional”, expresa: “El que, sin justa causa, revelare secretos que hubieran llegado a su conocimiento, en virtud de su profesión, empleo o comisión, será castigado, cuando el hecho causare perjuicio con una multa...”.

Ante un requerimiento de información que pueda encontrarse comprendido en el ámbito del referido secreto, la autoridad competente deberá efectuar un análisis pormenorizado sobre la procedencia o no del intercambio.

### 4.4. Secreto bancario establecido por lo dispuesto en el artículo 25 del decreto ley N° 15.322

Las cláusulas de intercambio de información impactan respecto del secreto bancario establecido por el artículo 25° del decreto ley N° 15.322,

de 17 de setiembre de 1982, norma que tipifica como delito y castiga penalmente a las empresas financieras que faciliten noticias sobre fondos o valores que tengan en cuenta corriente, depósito o cualquier otro concepto, cualquier persona física o jurídica.

Ello por cuanto algunas cláusulas firmadas por nuestro país establecen que en ningún caso las disposiciones del artículo se interpretarán en el sentido de permitir a un estado contratante negarse a proporcionar información solicitada únicamente porque esta obre en poder de bancos o de otras instituciones financieras.

El levantamiento del secreto bancario, que regirá para informaciones relativas a operaciones posteriores al primero de enero de 2011, ha sido expresamente autorizado en virtud de lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 15 de la ley N° 18.718 que sustituye lo dispuesto por el artículo 54 de la ley N° 18.083 que regula el levantamiento del secreto bancario. En lo que nos interesa, dispone:

“...La misma información, podrá ser solicitada por la administración tributaria, en cumplimiento de solicitudes expresas y fundadas por parte de la autoridad competente de un Estado extranjero, exclusivamente en el marco de convenios internacionales ratificados por la República en materia de intercambio de información o para evitar la doble imposición, que se encuentren vigentes, debiendo indicarse en dicho caso la entidad requirente y todos los antecedentes y fundamentos que justifiquen la relevancia de la información solicitada. Lo dispuesto en este inciso será de aplicación para informaciones relativas a operaciones posteriores al 1° de enero de 2011”.

En este caso, el levantamiento del secreto bancario se debe solicitar al Poder Judicial, siguiéndose el proceso judicial de levantamiento de secreto bancario con la persona física o jurídica titular de la información.<sup>23</sup>

#### **4.5. Facultades de investigación y fiscalización de la administración tributaria**

El efectivo intercambio de información con Fiscos extranjeros se verá garantizado por lo dispuesto en el artículo 68 del Código Tributario. El citado artículo otorga a la Administración fiscal una serie de facultades de investigación y fiscalización que le permitirán, frente a solicitudes de Autoridades requirentes, adoptar medidas conducentes al efectivo intercambio de información.

#### **4.6. Inspecciones simultáneas**

El artículo 16 del Capítulo VII del Título IV del Texto Ordenado de 1996, en sede de Precios de Transferencia, dispone que la Dirección General Impositiva podrá requerir a entidades del exterior declaraciones juradas especiales, sin perjuicio de “...la realización, en su caso, de inspecciones simultáneas con las autoridades tributarias designadas por los estados con los que se haya suscrito un acuerdo bilateral que prevea el intercambio de información entre fiscos”.

En definitiva, se trata de una especie de “habilitación” a efectuar inspecciones simultáneas que da la norma interna en caso de que Uruguay celebre acuerdos bilaterales que regulen el intercambio de información.

---

23. Por Decreto N° 282/2011, de 10 de agosto de 2011 se dispuso el procedimiento administrativo a través del cual la Dirección General Impositiva deberá solicitar a los contribuyentes con domicilio constituido ante la misma el relevamiento voluntario del secreto bancario, en forma previa a solicitar ante el Juzgado competente el proceso tendiente a obtener la información amparada al mismo.



#### 4.7. Procedimiento a efectos de hacer efectivo el intercambio de información

Sin perjuicio de las disposiciones procedimentales específicas previstas en cada acuerdo a las que deberá estarse, se creyó conveniente establecer internamente ciertas pautas generales a efectos de poder llevar a cabo en forma efectiva el intercambio de información al que Uruguay se ha obligado en virtud de los acuerdos celebrados.

En este sentido, se dictó el Decreto 313/011, de fecha 2 de setiembre de 2011, con el fin de establecer un procedimiento para efectuar el intercambio de información en forma efectiva.

Siendo la autoridad competente para realizar el intercambio de información en materia tributaria (conforme lo prevén los Convenios para evitar la Doble imposición y los Acuerdos de Intercambio de Información) el Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”), el artículo segundo admite delegar en la Dirección General Impositiva (“DGI”) estos cometidos. Por Resolución de fecha 11 de agosto de 2011, el MEF resolvió delegar en la DGI sus atribuciones como autoridad competente concernientes al efectivo intercambio de información en materia tributaria.

El ámbito de aplicación, es definido por el artículo tercero, estableciéndose que las disposiciones del mismo alcanzan a las solicitudes de intercambio de información recibidas de autoridades competentes de estados requirentes, y a las realizadas por el MEF o la DGI.

Se precisa en el inciso final del citado artículo tercero que no se dará curso a los requerimientos de información, cuando no se aporten los antecedentes pertinentes sobre la solicitud, incluyendo la finalidad a efectos fiscales por la que se requiere información.

El procedimiento ante una solicitud de información recibida, está pautado en el artículo quinto del decreto. En tal sentido, dispone que recibida una solicitud de intercambio de información, la

DGI realizará una evaluación preliminar de su procedencia de conformidad a lo dispuesto por el convenio o acuerdo aplicable, observando especialmente que la misma contenga la siguiente información:

- Elementos que permitan la identificación inequívoca de las personas o entidades titulares de la información solicitada;
- Elementos que permitan la identificación inequívoca de las personas o entidades titulares que dispongan, controlen o posean, dentro de la jurisdicción nacional, la información solicitada;
- Periodo de tiempo por el cual se solicita la información;
- Detalle de la información solicitada;
- Propósitos tributarios por los cuales la información es solicitada.

En su inciso final, el artículo establece que la DGI podrá disponer, de conformidad con lo establecido en el artículo tercero del decreto, otros elementos que deban contener las solicitudes de intercambio de información recibidas.

Cuando la solicitud incluya información amparada por el secreto bancario (artículo 25 del decreto-ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982) deberá estarse a lo indicado en el apartado 4.4 de este capítulo.

En su artículo ocho, el decreto reserva al MEF la resolución de ciertas hipótesis, disponiendo que la DGI no se pronunciará:

- Cuando el suministro de información pudiese revelar secretos comerciales, gerenciales, industriales o profesionales, procedimientos comerciales, o contuviera informaciones cuya comunicación a la autoridad competente requirente pudiese resultar contraria al orden público;
- Respecto de solicitudes de autorización de ingreso al territorio nacional de funcionarios de la autoridad competente requirente para entrevistar a personas físicas o examinar documentos. En estos casos, las solitu-

des por la autoridad competente requirente deberán acompañarse del consentimiento expreso y por escrito de los titulares de la información o de las personas involucradas.

- Cuando la autoridad competente requirente solicite asistir a una fiscalización en territorio nacional.

Un punto trascendente, y en donde el decreto parecería alinearse a la posición mayoritaria en la doctrina internacional, es la precisión formulada de que en el caso de solicitudes de intercambio de información recibidas, se estará a los plazos de prescripción de las obligaciones tributarias establecidos en el estado de la autoridad competente requirente (artículo 9°).

El artículo décimo establece que no se dictará resolución disponiendo el envío de información a una autoridad competente requirente, sin otorgarse vista de las actuaciones administrativas al titular de la información por el término de cinco días hábiles. En este sentido el decreto se ha alineado a la normativa imperante el ordenamiento jurídico nacional (artículos 66 y 72 de la Constitución de la República, artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica y artículo 46 del Código Tributario y artículo 76 del Decreto 500/991).

En lo que respecta a solicitudes de información a requerir, en el artículo décimo primero se dispone que la DGI establecerá los procedimientos internos a través de los cuales se formalizarán las solicitudes de intercambio de información tributaria dirigidas a las autoridades competentes del estado requerido y el siguiente artículo impone a la DGI la obligación de dar cuenta al MEF en caso de que la autoridad competente del estado requerido denegara la asistencia solicitada por Uruguay.

Finalmente, el artículo décimo tercero establece que la DGI únicamente efectuará solicitudes de información cuando, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno, se hubiesen agotado todos los recursos ordinarios disponibles -excepto aquellos que dieran lugar a dificultades desproporcionadas- para obtener datos, informes o antecedentes, que de acuerdo con las circunstancias, fueran necesarios para la correcta determinación de adeudos o la tipificación de infracciones.

Del mismo modo, se dispone que la Dirección General Impositiva no dará curso a aquellas solicitudes de información recibidas de autoridades competentes de estados requirentes, en tanto no se declare por éstas el cumplimiento en dicho estado, de las condiciones expresadas en el inciso anterior.

Cabe acotar que la Dirección General Impositiva teniendo plena conciencia de los desafíos que un futuro próximo implica la adecuación del nuevo sistema tributario a los estándares internacionales, ha iniciado un proceso de adecuación de su estructura administrativa y de especialización de sus recursos humanos.

Es con este objetivo que la Dirección General, ha instituido dentro de la estructura organizativa la División Grandes Contribuyentes, una Departamento de Fiscalidad Internacional, que atenderá entre otros cometidos las solicitudes de intercambio de información.

---

## 5. CONCLUSIONES

Este documento ha pretendido describir cómo nuestro país entiende el intercambio de información en el contexto de una globalización que se profundiza a pasos agigantados. Esto se define dentro de una estrategia país, fuertemente orientada a la mayor inserción internacional posible, dadas las dimensiones y características de nuestro país. Esta estrategia de inserción internacional, obviamente no puede ser la misma que la llevada algunas décadas atrás, simplemente porque es hija de otro tiempo y por lo tanto de otra realidad. Ya no es posible orientar la inserción internacional en base a la promoción de elementos que privilegien la opacidad de la información, y se torna imprescindible adoptar y promover las mejores prácticas en materia de transparencia, tanto a nivel fiscal como en las demás dimensiones de la actividad nacional.

En este sentido, consideramos que Uruguay ha dado evidentes pasos para dejar de verse a sí mismo como una plaza donde el sistema financiero resultaba concebido de forma aislada y al cual se supeditaban, en tanto sector crucial, otros sectores. En ese contexto la promoción del país pasaba por el ofrecimiento de soluciones jurídicas que colaboraban con la opacidad de la información, tanto a nivel nacional como internacional. Un claro ejemplo de ello es una normativa sobre el secreto bancario concebida al servicio de una inserción regional para aprovechar debilidades de países vecinos.

Hoy Uruguay se ha redefinido desde una perspectiva de país productivo, y en consecuencia pasó a tener un enfoque integral de desarrollo, donde los sectores financiero y productivo se articulan en función de esta estrategia país.

Hoy día la apuesta debe ser por un Uruguay inserto estratégicamente en la región, pero también en el mundo, donde las acciones del estado se enfoquen al servicio de una sana inserción en el mundo actual. Es en este contexto que se enmarcan las innovaciones normativas y las acciones administrativas en cuanto a fiscalidad internacional, secreto bancario, combate al lavado de activos y financiamiento del terrorismo e intercambio de información.

El compromiso de Uruguay en procurar un efectivo intercambio de información en el marco de los Convenios suscritos, ha puesto de manifiesto la necesidad del dictado de una norma reglamentaria que clarificó y regló determinados aspectos del procedimiento de intercambio.

Finalmente, a nivel administrativo y operativo, se debe tener plena conciencia de los desafíos que en un futuro próximo implicarán la adecuación del nuevo sistema tributario a los estándares internacionales. Es por ello que en el caso de la administración tributaria se ha iniciado un proceso de especialización de sus recursos humanos y de adecuación de sus estructuras administrativas.

En particular, la Dirección General Impositiva ha instituido dentro de la estructura organizativa en la división Grandes Contribuyentes un departamento de fiscalidad internacional que atenderá, entre otros cometidos, las solicitudes de intercambio de información, contando a tales efectos con el asesoramiento directo de la Administración Tributaria española.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- ALBACETE y ERMOGLIO. Convenios para evitar la doble imposición internacional. Aspectos específicos. Intercambio de información. -- p. 939-959. -- **En:** Revista Tributaria Uruguaya número 219. (2010).
- BANCO MUNDIAL. Perspectivas económicas mundiales 2007: Afrontar la nueva etapa de la globalización.
- CALDERÓN CARRERO, José Manuel. La incidencia de la globalización en la configuración del ordenamiento tributario del siglo XXI. -- 27 p. -- Serie: Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, N° 20/06. (2006).
- CARMONA FERNÁNDEZ y otros. Convenios fiscales internacionales y fiscalidad de la Unión Europea. -- Capítulo V.3 Intercambio de información y asistencia mutua, página 649. -- Ira. ed. -- Madrid: Grefol S.L., 2010. (2010).
- GURRÍA, Angel., Seminario de perspectivas económicas 2011; "El Reto del Crecimiento Económico", ITAM 7 de enero de 2011 México DF, México. (2011).
- MCLOURE, C.E. Jr. Globalization, tax rules and national sovereignty. -- **In:** Bulletin for International Fiscal Documentation, v. 55, n° 8, agosto 2001. (2001).
- OCDE. Tax co-operation 2010 - towards a level playing field. Assessment by the global forum in transparency and exchange of information for tax purposes. (2010).
- OCDE. Modelo de convenio tributario sobre la renta y sobre el patrimonio. (2008).
- OGEA RUIZ, Rodrigo. La legislación española y los paraísos fiscales. -- p. 1759-1791. -- **En:** Fiscalidad internacional/ Fernando Serrano Antón. -- 4ta. ed. -- España: Editorial Centro de Estudios Financieros, 2010. (2010).
- ROSEMBUJ, Tulio. Intercambio internacional de información tributaria. España: Ediciones de la Universitat de Barcelona, 2003. 116 p. (2003).
- SÁNCHEZ LÓPEZ, María Esther. El intercambio internacional de información tributaria. Perspectivas de una nueva significación de este instrumento / María Esther Sánchez López. -- p. 91-105. -- **En:** Crónica Tributaria Núm. 114/2005. (2005).
- TELES DE MENEZES LEITAO, Luis Manuel. El control y combate a las prácticas tributarias nocivas. -- p. 207-216. -- **En:** Conferencia Técnica del CIAT. Lisboa, Portugal, 2003.
- VALLEJO CHAMORRO, José María. La Competencia Fiscal. -- 199-246. -- **En:** Manual de Fiscalidad Internacional, Vol. I /Teodoro Córdón Ezquerro. -- 3ra. Ed. -- España: IEF, 2007. (2007).

# TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA: UN OBJETIVO PRIORITARIO

José Luis García Ríos



## RESUMEN

La imposición al valor agregado requiere un tipo de liquidación que se sustenta en bases de detalle de transacciones, si los documentos que las componen han sido establecidos con la finalidad de comprobar su valor probatorio, es posible su validación automática: ello depende del cumplimiento de las condiciones de archivo y disponibilidad implantadas en la sociedad y en los sistemas de apoyo que permitan a la administración alimentar sus procesos.

La vigilancia y el mantenimiento de esas condiciones son vitales para la transparencia de la actividad económica, tanto o más que los esfuerzos en la búsqueda de formas complicadas de evasión, la que tal vez pueda detectarse en ellas con mayor simpleza.

***El Autor:** Contador Público (Universidad de Buenos Aires) ha sido Director del Sistema de Computación de Datos, Director de Fiscalización y Sub Director General de Planificación de la Dirección General Impositiva y Contador Fiscal General del Tribunal de Cuentas de la Nación de la República Argentina; lleva 20 años de consultorías para instituciones prestadoras de servicios internacionales de tributación en Perú, Paraguay, Panamá, Ecuador, Colombia, Argentina, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela y Bolivia.*

## CONTENIDOS

### Introducción

1. La estructura de la información
2. Los sustentos de la información y sus emisores
3. Espacios sin sustento de información
4. Validación en las bases de información
5. Disponibilidad de la información para alimentar procesos
6. Procesos básicos inductivos de la transparencia
7. El análisis de congruencia
8. Conclusión
9. Bibliografía

Fundado en causas de incompatibilidad con los objetivos de bienestar planteados, en desacuerdos con la gestión gubernamental o en la falta de principios de solidaridad en la cultura comunitaria, el incumplimiento puede desbordar los límites aceptables, los primeros síntomas de ello se manifiestan en el ocultamiento por omisión o defecto del registro de los hechos económicos y de los bienes y mercancías involucrados.

Se requiere entonces información a los servicios tributarios que se esfuerzan en vano en reclamarla, la respuesta no llega o cuando lo hace nunca con la oportunidad y calidad esperada.

¿Qué tipo de información alimenta las bases de datos de la administración? ¿Cómo han sido previstos y reglamentados los métodos de registro para hacerlo? ¿Qué tecnología

se dispone para obtenerla? ¿Qué procesos de validación la hacen confiable? ¿Cómo se mantienen sus fuentes?

Ciertamente estas cuestiones requieren prioridad en la actividad de la administración y no siempre la tienen.

Las estructuras de información son continentes informáticos multifacéticos según el tipo de sujetos que los poseen, la clase de actividades que desarrollan o los distintos requerimientos de las instituciones que los regulan. Los procesos auditores necesitan operar sobre ellas para acceder a los datos que sustentan las transacciones y verificar su capacidad probatoria.

Cuando tales estructuras no existen o no ofrecen las condiciones apropiadas, todo esfuerzo es en vano, se aplican mal los recursos de verificación, las conclusiones se fundan en subjetividades, la extorsión y el cohecho están a la vuelta de la esquina.

Estos comentarios tienen el sustento de las experiencias vividas de quien los relata en los países en los que ha prestado servicios. Simplemente intentan un mensaje de alerta para aquellas administraciones que se desviven en la búsqueda de formas sofisticadas de evasión sin atender los niveles primarios de información de la actividad económica de la sociedad en los que probablemente pueden encontrar lo que buscan.

## 1. LA ESTRUCTURA DE LA INFORMACIÓN

La información sobre la que opera la auditoría tributaria se construye sobre los sustentos documentales de las ventas en el mercado interno, de las exportaciones, de las compras en el mercado interno y de las importaciones. La sistematización, el almacenamiento y la disponibilidad del detalle del sustento de tales transacciones, deberían soportar lo que aquí llamaremos “transparencia de la actividad económica”.

La información de ventas y de exportaciones provee los ingresos, la de compras e importaciones provee los egresos, la ecuación se puede complementar con información de la retribución del trabajo para aproximar una estimación de la renta.

Partiendo de la información derivada de la imposición indirecta se puede llegar al resultado gravado por la imposición directa; por el contrario iniciar el examen por el resultado de la imposición directa, es optar por el modo más complicado para llegar al incumplimiento.

Los párrafos siguientes apuntan a crear en la sociedad, las condiciones estructurales de la información de su actividad económica, para alimentar los procesos de control del incumplimiento a las obligaciones tributarias que derivan de ella.

## 2. LOS SUSTENTOS DE LA INFORMACIÓN Y SUS EMISORES

La verificación de legalidad de la actividad económica se sustenta en dos condiciones: la transparencia de los hechos económicos y la identificación y ubicación del objeto que los materializa.

En primer lugar la transparencia requiere de la instalación de un ordenamiento legal que establezca la habilitación de documentos, para testimoniar los hechos económicos y las condiciones que permitan asegurar la veracidad en la naturaleza y el valor de los objetos involucrados en ellos.

A tal efecto y para asignar a los documentos el valor de prueba en las auditorías, corresponde normalizar sus formatos; definir los datos que deben contener; determinar obligaciones y responsabilidades de los emisores; discriminar requisitos de los impresos y de los emitidos por medios mecánicos y electrónicos; establecer procedimientos para las imprentas que los elaboran, para proveedores de dispositivos mecá-

nicos, para proveedores de software y emisores de comprobantes de venta e implantar documentos para sustento de mercancías en transporte y en almacenes y tecnología para asegurar la veracidad de su identificación

Asimismo debe establecerse la obligatoriedad de la emisión y entrega de los documentos testimoniales en las transacciones, por los operadores económicos responsabilizándose así de su registro formal.

Si bien la emisión y entrega de comprobantes de venta no implica la seguridad del registro de las transacciones, para la administración representa la posibilidad de localizar las acreditaciones a través de cruces de información y con ella lograr el efecto disuasivo necesario para limitar el incumplimiento

La emisión de documentos y el almacenamiento de la información pueden operarse a través de

medios mecánicos que garanticen un sistema cerrado que preserve manuleos de la información.

El almacenamiento en chips colocados en tales dispositivos - forma de resguardo de la información conocida por “controlador fiscal” - es usual en las cadenas de supermercados y otros negocios con grandes volúmenes de operaciones de montos relativamente bajos.

La cantidad y dispersión de los dispositivos que requieren estas empresas, no ofrecen la mejor solución al relevamiento de información pero existen en el mercado herramientas que facilitan su transmisión electrónica.

Las administraciones autorizan a las empresas la impresión de los comprobantes con sus propios equipos cuando el volumen de sus operaciones lo exigen y los sistemas informáticos garantizan la seguridad de la información,

Un modo actual de emisión de comprobantes producto del desarrollo tecnológico es la facturación electrónica a través de la cual la Administración Tributaria puede conocer el detalle de las transacciones realizadas entre el emisor y el

receptor. Constituye un instrumento de intervención permanente en la actividad económica. Estimula la transparencia de la actividad y facilita la comprobación de su licitud sin que los operadores participen más que en el ingreso de los registros de sus operaciones a la Web.

Esta herramienta tecnológica promete la liquidación automática del IVA en la generalización de su implantación,

La guía de remisión es el documento generalmente utilizado como sustento del transporte y el almacenamiento de mercancías. Provee la identificación y ubicación de remitente, destinatario y transportista, la ubicación de los depósitos de origen y destino, el motivo de traslado, la descripción detallada de volúmenes y especies transportadas y los códigos de referencia del comprobante de venta de la operación que motivó el desplazamiento y su ulterior almacenamiento.

Su desarrollo electrónico al igual que el de la facturación, constituye un importante servicio al transporte de mercancías y a la vigilancia de sus cargas.

### 3. ESPACIOS SIN SUSTENTO DE INFORMACIÓN

Son áreas transaccionales carentes de testimonios documentales de los hechos resultantes de sus actividades

#### 3.1. Los mercados informales

Esta forma de operación, que escapa a todo orden jurídico tributario oculta ilícitos de contrabando, robo y piratería en lo que algunos llaman “solución creativa a la carencia de trabajo”. No faltan argumentos que la justifican como modo de superar situaciones de extrema pobreza.

Estos mercados, cuyo abastecimiento delictivo convierte en cómplices a sus operadores, desarrollan una actividad sin cargo de ningún impuesto en deslealtad con aquellos que operan en la economía cumpliendo su deber tributario.

Carecen de registro alguno, la forma visible del delito es la propia mercadería ofertada cuya dispersión en los puestos de venta sin identificación o respaldo documental, oculta o disfraza sus fuentes proveedoras.



---

Un caso especial lo presenta el mercado de música, videos y software copiado ilegalmente en acciones usualmente llamadas “de piratería”. En este tipo de transacción, resulta difícil separar jurídicamente la “mercadería envasada” del “envase” que la contiene.

Los sujetos distribuidores de estas mercancías desconociendo derechos de propiedad intelectual, copian ilegalmente productos en soportes magnéticos sustentando eventualmente la venta de envases, pero no la del contenido copiado ilegalmente, de tal modo, soportes que contienen música, videos o software son enajenados a precios irrisorios y su venta justificada como “envases” vacíos.

En alguna oportunidad se ha intentado inducir al cumplimiento de sus obligaciones a las agrupaciones de operadores informales capacitándolas, induciéndolas a la adhesión a los regímenes simplificados, procurándoles modelos sencillos de documentos para regularizar el sustento de sus ventas. Poco duró el intento, demostrando así que la mejor manera de terminar con sus actividades es prever la apertura sostenida de mercados de trabajo donde encuentren ocupación los sectores desprotegidos y penalizar las operaciones ilegales

### **3.2. Los mercados virtuales informales**

Encontrar transparencia en las operaciones de un “mercado virtual informal”, es poco menos que

imposible, a menos que se cuente con la tecnología apropiada.

El mercado virtual de operaciones informales se forma con operadores que desarrollan aplicativos en Internet para la oferta de productos de particulares, agentes comercializadores o productores informales. Estos operadores actúan de intermediarios entre los particulares oferentes y sus potenciales clientes, difundiendo en sus páginas las imágenes o la descripción de sus productos.

La comunicación entre vendedor y comprador es privada, se realiza sin intervención del intermediario, lo que da lugar al ocultamiento ilegal de las transacciones.

Por la modalidad virtual con que operan y las dificultades que presenta su control, el negocio escapa a la vigilancia de las instituciones, permitiendo la fuga de la recaudación de sus gravámenes.

Con indicios obtenidos de las propias promociones, en algunos casos se puede acceder a ellas a través de las comisiones cobradas por las operaciones, puesto que los operadores utilizan bancos receptores para percibir las facilitando de esa manera su ubicación.

Los recursos que habitualmente disponen las administraciones resultan limitados para controlar las defraudaciones implícitas en este negocio tan difuso como rentable para quienes medran en él.

## **4. VALIDACIÓN EN LAS BASES DE INFORMACIÓN**

Una vez instalado el ordenamiento legal e implantado los sistemas de apoyo que facilitan el armado de la estructura de información, es menester controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas.

La legalidad se valida al producirse las transacciones de compraventa, el transporte de

las mercancías y el almacenamiento en bodega hasta su transformación, comercialización o consumo.

Son responsables de ella los vendedores y compradores, los remitentes, transportistas y destinatarios de la carga y los propietarios, tenedores y depositarios de su almacenamiento.

## 4.1. Las transacciones del mercado interno

### 4.1.1. Sustento de ventas

Los sistemas de autorización de impresión de comprobantes de venta prevén la existencia de medios informáticos para su obtención y reposición que una vez instalados, reciben solicitudes de impresión, validan la situación tributaria del requirente y condicionan la autorización al cumplimiento de las obligaciones pendientes.

Las autorizaciones tienen un periodo de vigencia cumplido el cual, los sujetos deben volver a solicitar autorización y se repite la revisión y requerimiento de obligaciones pendientes para otorgarla. De tal modo se dispone un método sencillo y eficaz de regularizar la masa de incumplimientos sin otro costo que el del mantenimiento del sistema.

El procedimiento requiere de un control permanente de solicitudes de autorización por nuevas inscripciones, de caducidades de las autorizaciones otorgadas y de emisión y entrega de comprobantes de venta por los operadores económicos.

La facturación electrónica permite llegar al comprador previa interceptación de sus registros por la administración, validar la situación tributaria del emisor y del receptor y alimentar sus bases de datos.

Los procesos de validación de los documentos que sustentan las operaciones de venta incluyen el control de su vigencia, de la existencia fiscal de los operadores involucrados y su situación de cumplimiento.

No obstante el reconocimiento de validez de los documentos de sustento de las transacciones, una descripción sin objetividad de las mercancías o las fallas de identificación en la nomenclatura utilizada puede dar lugar a la confusión u omisión de su naturaleza, calidad u objeto, desvirtuando la legalidad anticipada del documento.

### 4.1.2. Sustento de compras, el crédito tributario

La deducción del impuesto pagado en las compras empresarias de mercancías, para determinar el valor agregado, es frecuentemente acrecentada de manera ilícita para evadir los montos de impuesto que corresponden a las operaciones realizadas.

El empleo de los formatos impresos para sustentar crédito tributario, suele ser origen de defraudaciones, la emisión que realizan empresas fantasmas constituidas exclusivamente para enajenar comprobantes de ese tipo hacen de ella un ilícito de difícil control, generalmente la revisión muestral que implica su validación, requiere auditar la cadena de comercialización hasta llegar a la venta de fábrica formal o hasta el control aduanero de la importación, según el caso.

La legitimación del crédito tributario exige el sustento documental de identificación y ubicación de vendedor y comprador de las mercaderías, su descripción detallada, la fecha en que se operó la transacción y la identidad y ubicación de quien imprimió el documento.

Desde su autorización, la impresión de formatos previstos como sustento de crédito tributario debe ser sujeta a vigilancia y su aplicación sometida a minuciosas validaciones que deben incluir asimismo las guías de remisión utilizadas para el transporte y almacenamiento de las mercaderías origen del crédito.

Para facilitar a los compradores la verificación de legalidad de los documentos que reciben, se ponen a disposición aplicativos que validan la situación fiscal de los proveedores y la autorización de los comprobantes que han recibido en sustento del crédito tributario. La disponibilidad de estos aplicativos inhibe a los responsables imputados de la utilizar créditos inválidos, de usar el argumento de desconocer la situación fiscal de sus proveedores.

---

El control de ilícitos en la producción de crédito tributario requiere de procesos de cruces que apoyen su detección y alimenten las acciones disuasivas y penales.

#### **4.2. El transporte de bienes y mercancías**

El control de licitud de cargas en tránsito, dentro del territorio nacional compete a la administración tributaria.

La legalidad de las mercaderías en transporte o almacén puede inferirse en la identificación de quienes operan con ellas, en su procedencia, en el motivo de su traslado, en la ruta por la cual es conducida, en la identidad de quien la transporta y en los tiempos de desplazamiento de la carga, datos provistos por las guías de remisión en uso.

La existencia de esa información no habilita totalmente la licitud de las mercancías transportadas sin embargo aporta indicios importantes para determinar la licitud de su origen.

Implantada en la actualidad en forma electrónica, la guía de remisión ofrece la posibilidad de interceptar el ingreso del registro para evaluar la situación tributaria de los operadores involucrados y los datos componentes de su legalidad en forma previa al despacho.

Los remitentes de las mercaderías suben a la Web la carga y una vez autorizado su tránsito, circulan con un código que permite la bajada del registro en ruta y con ella su examen y validación.

El control del desplazamiento en ruta es altamente estratégico en el seguimiento de cargas, la utilización de comunicaciones móviles para monitorearla facilita el control sobre ellas analizando las detenciones de los transportes y la compatibilidad de la dirección observada con la informada en la guía correspondiente. Los receptores GPS constituyen herramientas valiosas para determinar la posición exacta del transporte en movimiento.

Almacenamiento en servicios de bodegaje y bodegas particulares

Las empresas suelen ocultar sedes propias de almacenamiento y mercancías almacenadas en ellas o en locales o servicios arrendados, obligando a la administración a realizar acciones de inteligencia para ubicarlas cuando los programas lo requieren.

Los servicios de arrendamiento de espacio para almacenamiento constituyen gran atractivo para el depósito de mercancías ilícitas por lo cual exigen de la administración estricto control.

El almacenamiento de mercancías en los servicios de bodegaje es normalmente registrado con identidad de depositantes que no pocas veces ocultan a poseedores o propietarios que operan ilícitamente con ellas.

Para mantener identificados y ubicados los operadores de la actividad, es necesaria su habilitación bajo cumplimiento de condiciones mínimas que garanticen la licitud de sus operaciones.

Las normas para ubicación de los establecimientos bodega, el acceso directo a la información de los inventarios y de sus propietarios en los servicios de bodegaje, la sistematización general de los inventarios, la estandarización de la identificación de las mercancías depositadas y las normas de orden y mantenimiento para la guarda, constituyen elementos indispensables en la detección de bienes y mercancías enajenadas en actividades ilícitas.

En relación a la identificación de mercancías si no se utilizan clasificadores o códigos universales, las empresas registran en sus inventarios textos descriptivos o códigos propios o de origen de las mercancías, coexistiendo en ellos múltiples formas que provocan desigualdades en componentes de idéntica calidad, tipo o naturaleza aportando confusión al examen de auditoría.

En tales condiciones el registro manual de muestras a examinar adolece de ilegibilidades, tachaduras y omisiones, la digitación sin previa impresión manual resulta costosa; el ingreso de la información digital de los inventarios sistematizados sin identificación estándar obliga a recodificar las muestras para su tratamiento uniforme.

En procura de alternativas para hacer eficiente el levantamiento, aparece el código de barras GS1, identificador universal de mercaderías, como el soporte de códigos de identificación de objetos, adecuado para lectura con utilización de equipos escáner.

El GS1 extrema su utilidad en la trazabilidad de procesos para llegar al origen de la cadena de fabricación. **Trazabilidad** es la capacidad de rastrear el movimiento de un producto a través de las diferentes fases de la cadena de suministro y de rastrear su historia, aplicación o localización.

Su implantación en la Administración Tributaria como apoyo al proceso de control de sustento de mercancías en transporte y almacenes constituye un avance notable en la ejecución de los procedimientos de levantamiento y registro de muestras a validar, de verificación del origen lícito de las muestras y de control de inventario de mercancías incautadas.

La trazabilidad del GS1 podría facilitar el seguimiento de la cadena de transformación, de suma utilidad en la verificación de su origen y de la validez del crédito que representan.

En realidad no es usual la institucionalización en la administración tributaria, de un control sistemático y permanente de este tipo, sin embargo la aplicación del Impuesto al Valor Agregado sobre las mercancías de producción interna e importada y la validación de la utilización del crédito resultante, son de su responsabilidad.

## 5. DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN PARA ALIMENTAR LOS PROCESOS

En atención al orden legal o a la necesidad contable de los contribuyentes, enormes volúmenes de documentos físicos sustentan los hechos de la actividad económica, su movilización, proceso y almacenamiento para alimentar los procesos de control de la administración, resultan prácticamente imposibles.

Las unidades que concentran la economía digitalizan los documentos que sustentan sus operaciones y utilizan sistemas electrónicos para la alimentación de sus procesos contables, almacenan de éste modo millones de datos que pueden conectarse a los de la administración, a similitud de los servidores de la red de Internet.

Si los buscadores de Internet localizan los objetos de las consultas que se le formulan recorriendo distancias increíbles en nano segundos,

penetrando millones de servidores ubicados en toda la extensión del planeta, recorriendo billones de registros binarios hasta ubicar las respuestas: ¿Resulta utópico acaso imaginar que las administraciones tributarias se conviertan en ordenadores centrales de una comunidad de ordenadores periféricos conectados a ella en tiempo real?

La tecnología existente en el mercado ofrece procesadores de muy alto rendimiento y relativo bajo costo.

El Internet facilita la comunicación con el contribuyente, hoy no hay administración que no recurra a él para informar y capacitar el régimen legal vigente, apoyar el cumplimiento de las obligaciones, notificar actos administrativos u obtener información de declaraciones de im-

---

puestos, enormes bases de datos atienden millones de consultas de quienes están obligados a cancelar sus tributos.

Vivimos "la gran aldea" que visualizara McLuhan por los 60... un mundo globalizado y comunicado por la electrónica que facilita la conversación permanente, la unión virtual es hoy una realidad, los contribuyentes pueden sentirse tan asistidos por servicios de la Web como controlados por ellos, no hay argumentos para que así no sea.

El soporte de la estructura está facilitado, la información que resulta de ella puede alimentar procesos que analizan los registros que sustentan las transacciones, discriminando aquellos que no han superado las pruebas de validez, requiriendo los ajustes resultantes en las declaraciones del IVA principal proveedor de la información necesaria para una vez firme el reconocimiento de las diferencias, exigir el ajuste del impuesto a la renta.

Entretanto la información válida alimenta los cruces que permiten obtener declaraciones de hechos informados por terceros, cotejar su resultado con el de las declaraciones presentadas, detectar las diferencias y reclamar su ajuste.

El examen masivo de la información y su evaluación completa y primaria facilita los indicios de selección de los incumplimientos particulares para las auditorías de mayor profundidad.

A veces los apremios de resultados hacen que las administraciones impongan a los contribuyentes la obligación de proveer información sin haber elaborado suficientemente las bases de su registro y almacenamiento, esa información destinada a procesar cruces y detectar diferencias tanto de ventas como de compras en los mercados interno y externo, acusa errores en los procesos de validación de tal magnitud que terminan por desestimular su utilización.

Las fallas y omisiones de la información sin previa preparación de los procesos de instalación y disponibilidad de las bases de información de la comunidad generan altos costos de oportunidad tanto para la administración como para los sujetos obligados a proveerla.

Las administraciones deben operar permanentemente en la atención y mantenimiento de la infraestructura, actualizando los procedimientos de registro y validación en bases; adaptando su propia tecnología a la de los proveedores de la información, desarrollando el software aplicado, incorporando nuevos mecanismos de validación y mejorando los existentes, capacitando contribuyentes y reclamando de ser necesario, mayor onerosidad del orden sancionador para reprimir las fallas de la información proporcionada.

Pero, por sobre todo, no deben exigir más información que la que ha de ser utilizada para los propósitos de control.

Los descuidos en tal sentido son cobrados por el cumplimiento, después de muchos años de haber implantado el ordenamiento reglamentario de comprobantes de venta, algunas administraciones que en su origen mostraban resultados altamente satisfactorios, acusan hoy altos niveles de error y omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de entrega y calidad de información.

El análisis de las fuentes de información económica con que cuenta la sociedad en el registro de sus operaciones, la capacidad de validar su legalidad en pleno desarrollo de la actividad económica y el acceso a la tecnología disponible en el mercado para recuperarla, permite a la administración proyectar los alcances y métodos de su disponibilidad.

## 6. PROCESOS BÁSICOS INDUCTIVOS DE LA TRANSPARENCIA

La capacidad de detectar transacciones documentadas ilegalmente o no documentadas, de identificar y determinar el origen de las mercancías que circulan en el territorio nacional, de ubicar los establecimientos destinados a bodegas y la disponibilidad de tecnología para acceder a la información, constituyen algunas de las variables de la transparencia de la actividad económica.

Las administraciones disponen facultades de distinta naturaleza para inducir los procesos de legalización, disponibilidad y ordenamiento de la información y para la vigilancia de licitud de los inventarios, desde regímenes especiales para la formalización tributaria y la utilización de loterías fiscales, hasta la aplicación de acciones coercitivas

### 6.1. Los sistemas simplificados

Los regímenes especiales para pequeños y medianos operadores económicos, que en algunos casos resumen las obligaciones del impuesto al valor agregado y del impuesto a la renta en un solo tributo y en otros establecen condiciones simplificadas para el cumplimiento de sus obligaciones, persiguen dos objetivos básicos: formalizar sectores marginales de la economía y ahorrar los costos administrativos que implican los regímenes generales para el control de segmentos no rentables.

La formalización de sectores marginales procura la transparencia de los mercados informales incorporando al sistema a los sujetos que operan en ellos con cuotas mínimas de imposición, enfatizando el control del pago comprometido y vigilando los montos de sus compras para estimar sus ingresos, adecuar las categorías que deben tributar y sancionar el “enanismo” de su comportamiento.

La emisión de comprobantes de venta por los adherentes a las formas simplificadas de tributación, en general no sirve al sustento del crédito tributario del IVA pero aporta transparencia a la gestión de este segmento.

Para inducir la adhesión a estos regímenes en procura de transparencia en sus actividades, se ofrecen facilidades para la obtención de créditos bancarios, la regularización en los sistemas previsionales y otros beneficios del sistema administrativo.

### 6.2. Los juegos de loterías fiscales

Con el fin de inducir a la comunidad a participar en el control de entrega y validación de comprobantes de venta, algunas administraciones promueven loterías con el aporte de documentos acumulados por ella en sus compras, estimulando con premios algunos números de serie elegidos al azar.

Los comprobantes de venta que así se obtienen, sometidos a procesos de validación manuales o mínimamente digitalizados, se utilizan para alimentar intervenciones de la administración.

Los premios, en algunos países orientados hacia mejoras de los sistemas educativos y equipos didácticos de las escuelas, contribuyen a la instrucción tributaria de los alumnos participándolos en la recolección, evaluación y registro de comprobantes y capacitándolos en sus conceptos elementales.

Ante la decisión de implantar estos juegos, resulta importante destacar que si no se ha previsto el costo de levantamiento y validación de los comprobantes ingresados y la sanción de los documentos inválidos, no se consigue el

---

cambio de cultura perseguido y la táctica resulta vulnerable a acciones que la degradan.

### **6.3. Las alianzas estratégicas**

Las agrupaciones profesionales constituyen un buen apoyo en la implantación de regulaciones para la producción y disponibilidad de información, cualquier requerimiento en ese sentido involucra sus propios intereses.

Los ajustes necesarios en los paquetes de software contable y en los dispositivos mecánicos de registro que se ofertan en el mercado para adaptarlos a las condiciones de seguridad exigidas para su utilización y almacenamiento, producen vínculos cooperativos con sus proveedores.

Las imprentas autorizadas para la impresión de formatos de comprobantes de venta, ofrecen buen servicio tanto a la administración en el control de autorizaciones y la recuperación de obligaciones pendientes, cuanto a los operadores económicos en la intermediación de la gestión ante la administración,

### **6.4. La coerción**

Se han instalado en algunos países unidades especiales para operar en el control del incumplimiento a las obligaciones de entregar comprobantes de venta en las transacciones y de sustentar documentalmente las mercancías en su transporte y almacenamiento

Los procedimientos de estas unidades se soportan principalmente en la fe pública que confiere la ley a sus funcionarios para testimoniar sus verificaciones y que explica su nombre de “fedatarios”.

Suelen integrarse con estudiantes universitarios de los últimos ciclos en las múltiples disciplinas profesionales contratados por plazos no superiores a dos años, capacitados mediante programas que incluyen desde conceptos tributarios, hasta los procedimientos que han de aplicar y

son entrenados en ejercicios de defensa personal, manejo de equipos de radiocomunicación, video grabación y operación de dispositivos informáticos.

Los programas de operación de estas unidades incluyen operaciones de inteligencia, técnicas de simulación para comprobar la entrega de comprobantes de venta; verificación y examen del sustento de mercaderías en tránsito y en almacenes; aplicación de clausuras e incautaciones; revisión de medios mecánicos de impresión y examen del software aplicado por las empresas para emitir los comprobantes de venta, en este caso con participación de personal informático especializado de la administración.

Para sus acciones de inteligencia, existen en el mercado herramientas de georeferencia, que les facilita la señalización de coordenadas de ubicación de puntos de control carentes de dirección registrable y les permite el seguimiento de las operaciones de campo para seguridad y vigilancia de sus movimientos.

Sus acciones por regla general van acompañadas por brigadas armadas de la fuerza pública en disuasión de desacatos y agresiones habituales en ellas.

#### **6.4.1. Sustento de transacciones**

##### **6.4.1.1. Falta de entrega de comprobantes en las ventas**

La verificación de los sustentos documentales de transacciones apoyada en regímenes sancionadores onerosos, constituye una táctica efectiva para el control de entrega de comprobantes de venta que se aplica mediante la simulación de compras.

La simulación de compras es un procedimiento por el cual los fedatarios emulan ser clientes y adquieren productos puestos a la venta en los negocios del mercado. La acción se graba en cámara oculta para reunir testimonios en caso de discusión.

Cuando no reciben el documento esperado o el que reciben no cumple los requisitos legales, se retiran de los locales intervenidos para completar las actas semiplena prueba de la omisión y reingresan para notificar a los sujetos infractores y clausurar los locales intervenidos.

#### **6.4.1.2. Omisión de reclamo de comprobantes por los compradores**

Algunas legislaciones penalizan a consumidores que no han hecho reclamo de comprobantes al momento de realizar sus compras y facultan a la administración a la incautación de las mercancías adquiridas.

No son muchas las instituciones que arriesgan el escándalo que los compradores comunes prometen al momento de las incautaciones, por regla general se limitan a solicitar al “consumidor” acompañe a los fedatarios al local de ventas infractor y testimonie la denuncia que ha de soportar la aplicación de sanciones al emisor.

#### **6.4.1.3. Transacciones en los mercados informales**

Las transacciones informales no se sustentan con entrega de comprobante legal alguno por lo cual la acción de fedatarios se orienta a la búsqueda de mercancías ilícitas en los depósitos.

El control de transacciones en el sector informal se ejecuta por lo general en lugares de difícil acceso y con riesgos para quienes las realizan. Las poblaciones informales son numerosas y operan hacinadas en áreas inseguras carentes de los mínimos servicios.

Previamente a las intervenciones, se implanta un cerrojo de seguridad con bloqueo de ingreso al campo de operaciones, se intercepta el aprovisionamiento y se vigilan e intervienen los lugares de guarda de carretillas y fardos utilizados para el almacenamiento diario.

La incautación y en algunos casos el desalojo, son tácticas que utilizan los programas de fedatarios para el control de las operaciones en éstos mercados.

#### **6.4.2. Sustento de mercancías en almacenes**

Este es un ámbito de competencia en el que no siempre se opera con la rigurosidad requerida en orden a lo complicado de su verificación.

Por comenzar las acciones sorpresivas que impiden el ocultamiento o retiro de las mercancías de origen ilícito, resultan inhibidas por los límites impuestos por las legislaciones a las facultades de fiscalización para ingresar a las bodegas sin orden judicial.

Para controlar la limitación, se ingresa a las bodegas solapando la voluntad del contribuyente con el reconocimiento - entre renglones - de su autorización para el ingreso, esto es usual especialmente en acciones disuasivas que no incluyen incautaciones.

Un impedimento habitual al ingreso a las bodegas es su instalación en zonas tugurizadas entre operadores informales o centros con gran densidad de población indigente que percibe beneficios laborales u otros y en complicidad obstruyen el acceso para las intervenciones.

El acceso a ellas requiere amplio apoyo de fuerza pública con riesgos de desórdenes.

El examen de sustento de mercaderías consiste en la selección de una muestra del almacén y el requerimiento del sustento válido de su origen para establecer su procedencia lícita.

Cuando la muestra levantada carece de sustento, se procede a su incautación provisoria y al traslado a bodegas de la administración hasta completar los procesos de validación. Si las facultades de fiscalización lo permiten, puede



---

utilizarse la figura jurídica de depósito bajo responsabilidad del contribuyente.

La incautación provisional, es considerada por algunas legislaciones una forma de retención de mercadería no considerada sanción, una vez reconocida su validez, el sustento verificado habilita a la devolución de las mercancías previo pago de las costas de guarda y depósito, caso contrario procede a la incautación definitiva que concluye en su remate, donación o destrucción.

#### **6.4.3. Sustento de mercancías en transporte**

Varias son las posibilidades de control del tránsito de mercaderías en territorio nacional: desde la más común consistente en la interceptación de vehículos en vías y carreteras, hasta la autorización electrónica de las guías de remisión para su despacho a tránsito.

Esta táctica de control opera en simultaneo con la que vigila el almacenamiento de mercancías, si un vehículo transporta carga sin sustento documental, no es solo el transportista quien se complica en la ilegalidad sino quien remitió la mercadería y aquel que va a recibirla, siendo

todos solidariamente responsables del sustento de la carga transportada y de su incautación.

En procura de la máxima objetividad del examen, los dispositivos con acceso remoto a bases de datos y sistemas facilitan la emisión de órdenes aleatorias automatizadas de intervención estableciendo la profundidad del examen.

La emisión obligatoria de guías de remisión electrónicas por comercios ubicados en áreas de frontera en coordinación con aduanas para su control, facilita el conocimiento del origen de las mercaderías salidas al exterior y de las transacciones que dan lugar a ellas, indicios importantes para el seguimiento de operaciones de contrabando.

Al igual que el programa de control de mercancías en almacenes, el de transportes concluye con la incautación provisional en caso de falta de sustento, en ese caso el vehículo es acompañado a la bodega de la administración y su contenido vaciado y almacenado hasta la verificación de legalidad completándose el proceso con la devolución en caso de sustento o su remate, destrucción o donación caso contrario.

## **7. EL ANÁLISIS DE CONGRUENCIA**

Hemos visto hasta aquí la existencia de algunos métodos para la preparación de información con el fin de alimentar los procesos de la administración, pero aun los resultados que de ellos resulten, deben ser cotejados y perfeccionados con otras bases que los confirmen.

El modelo de control de la administración como hemos visto respondería a las bases de información del IVA complementadas con las de las Aduanas para las operaciones del mercado externo y las de los Institutos de Seguridad Social y Previsionales sobre el componente trabajo.

El resultado de la suma algebraica de esas bases debiera poder aproximar alguna estimación sobre la renta y sabido es que ésta debe traducirse en una explicación ahorro / consumo que facilite algunas inferencias para detectar ocultamientos. Los componentes de esta relación pueden ser informados por organismos competentes en las operaciones que llevan a la renta hacia ambos destinos.

Las principales, de mayor accesibilidad y relativamente confiables fuentes de provisión de tales datos son: los registros de propiedad;

los registros del sistema financiero y los de los consumos por tarjetas de crédito. Sin embargo, éstos no son los únicos destinos posibles de la renta: las inversiones en valores mobiliarios, los préstamos hipotecarios, los consumos suntuarios, las compras de automotores, de obras de arte pueden ser informadas por otras tantas fuentes, cuya transparencia depende de su estado administrativo en los países.

No obstante nos limitaremos a aquellas que consideramos de uso más corriente en la búsqueda de los destinos de la renta.

### **7.1. Los registros de propiedad**

Las inversiones en inmuebles, automotores y otros bienes que requieren inscripción en registros públicos, son denunciadas al momento de la inscripción con la intervención de notarios.

Existen múltiples problemas en nuestros países con el acceso de la información a propiedades, los registros adolecen de falta de actualización en las transferencias y de otros múltiples defectos catastrales.

Los sistemas de georeferencia permiten ubicar en los mapas catastrales a los titulares de los bienes inmuebles que, aun con el desaliento que suponen las fallas en el registro de transferencias, constituyen el inicio de un proceso de transformación en la identificación de la propiedad.

La comunicación de las bases tributarias con las de los registros de propiedad es indispensable para detectar inversiones que no se corresponden con la renta declarada, contribuye a ella la identificación fiscal de los propietarios a través de su código de identidad personal.

### **7.2. Los bancos**

Los movimientos bancarios delatan ingresos y egresos de dinero de las cuentas de los ciudadanos. La mayoría de las legislaciones

mantiene secreto bancario solamente violado en casos especiales por orden del Poder Judicial, para eludirlo, se recurre a gravar los débitos bancarios mediante bajos niveles de imposición.

El Impuesto al Valor Agregado podría controlarse de mejor manera si se estableciera que todo movimiento de fondos se realizara a través del sistema bancario, las ventas de tal modo se explicarían en los ingresos y las compras en los egresos de las cuentas.

Utopía de lado –sabido el costo de tal decisión en el manejo del dinero- hay países que han legalizado el uso del cheque como único medio de pago para transacciones a partir de montos determinados.

Es regla general que las cuentas bancarias registren la identificación tributaria de sus titulares modo de poder acceder a ellas al momento del análisis de congruencia.

### **7.3. Tarjetas de Crédito**

Los montos de consumos financiados a través de ese medio de pago facilitan la comparación con las cifras denunciadas por los operadores económicos en sus declaraciones Tanto o más significativo es el conocimiento del consumo en cabeza de consumidores particulares sujetos a verificación siendo que esta información se integra a los niveles de la renta declarada.

Es de destacar que al igual que en caso de la propiedad, uno de los problemas subyacentes en los cruces para determinación de consumos es la falta de clave tributaria en la identificación de los sujetos sin embargo en la actualidad ya se utiliza la clave de identificación personal para reconocer fiscalmente a los contribuyentes consiguiéndose personalizar los consumos y completar la estimación del ingreso.

## 8. CONCLUSIÓN

Las más sofisticadas formas de evasión disfrutan el escenario caótico de la falta de estructuras informáticas sociales ordenadas y disciplinadas sobre la que los computadores no pueden operar con la eficiencia necesaria para la consolidación de una cultura general tributaria que coaccione sobre ellas disuadiéndolas.

Por “mirar el árbol perdemos a veces la dimensión del bosque”; las acciones más simples son tal vez las que fundamentan la capacidad de realizaciones más complejas.

Comenzar por buscar transparencia en la documentación que sustenta los hechos de la actividad económica, es hacerlo por la más básica y sencilla de las acciones, establecer su ordenamiento, disponibilidad y validación en masa facilita la detección de incumplimientos cuyo reclamo y sanción darán lugar a la formación de las bases sobre las que se asienta el cumplimiento voluntario de la sociedad.

Dentro de ese contexto, algunas prácticas utilizadas por las administraciones tributarias, tales como:

- La generación e implantación de una estructura de información a partir de la necesaria para la liquidación del IVA con disposiciones para el registro diferenciado de información por personas, instituciones privadas y públicas, actividad o segmentación con los mecanismos de validación que permitan asegurar su legalidad.
- La implantación de un régimen de comprobantes de venta con disposiciones para la documentación de transacciones y de sustento de mercancías en tránsito y almacenes;
- El establecimiento de la obligación de utilizar códigos universales para identificación de mercancías.

- La instalación de conexión electrónica para el aprovisionamiento permanente de información;
- La creación de unidades para el control y sanción de los ilícitos en transacciones y las mercaderías de que son objeto y
- La aplicación de programas de auditorías graduales desde las del “primer piso” para el análisis y validación preliminar de la información; las del “segundo piso” sustentadas en los procesos de cruzamiento de la información recibida en la anterior y las del “tercer piso” o de profundidad con la selección resultante de la etapa de cruces.

Estas prácticas deben ser mantenidas y fortalecidas por las Administraciones que las iniciaron e imitadas por aquellos que no lo hicieron en procura de la mejora en la transparencia de la actividad económica y en el control del incumplimiento tributario.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

FLACSO, Ecuador, La georeferenciación: Un mecanismo de planificación en la Policía Comunitaria. (2007).

FRIEDMAN, Thomas. La tierra es plana, breve historia del mundo globalizado del siglo XXI. (2005).

GARCÍA RÍOS, José Luis. Cumplimiento tributario y el sector informal / José Luis García Ríos, Alberto Radano, Rosa María Vásquez. (Documento elaborado para el módulo 5 del curso "Fiscal policy for poverty alleviation". Banco Mundial). (2001).

GARCÍA RÍOS, José Luis. Evasión y cumplimiento tributario. -- En: Boletín DGI N° 377, Mayo de 1985.

GARCÍA RÍOS, José Luis. La función de auditoría de veracidad, facultades y deberes de la administración / José Luis García Ríos, Eduardo Augusto Rossen. -- En: Boletín DGI, Mayo 1985.

MCLUHAN, Marshall. El medio es el mensaje. Un inventario de efectos/ Marshall McLuhan, Quentin Fiore. (1967).

ZAMBRANO, Raúl. Documentos y transacciones electrónicas (Sección de Blogs) <http://www.ciat.org/index.php/es/blog/item/30-documentos-y-transacciones-electronicas-i.html>

# EL SECTOR CONSTRUCCIÓN COMO MOTOR DE DESARROLLO. ESTRATEGIA PARA SU FISCALIZACIÓN EN EL PERÚ

José Maria Peláez Martos



## RESUMEN

Se exponen los factores causantes de que el sector construcción se convierta en el motor del desarrollo de muchos países, y los requisitos necesarios para una fiscalización eficaz. Además de disponer de un marco normativo adecuado, resulta imprescindible llevar a cabo una estrategia específica por parte de la administración tributaria para la fiscalización del sector, que se tiene que instrumentar mediante actuaciones y estudios de tipo sectorial, aplicación de técnicas de auditoría apropiadas, y el desarrollo de programas de fiscalización sobre empresas constructoras, y sobre operaciones inmobiliarias fraudulentas.

***El Autor:** Inspector de Hacienda del Estado en España. Licenciado en ciencias económicas y empresariales. Consultor internacional para fiscalización del sector construcción. Ponente en seminarios internacionales sobre blanqueo de capitales. Profesor del Master sobre Asesoría Fiscal del Instituto de Estudios Fiscales y del Master sobre Tributación del Colegio Oficial de Economistas. Autor de diferentes libros sobre fraude en el sector construcción, sobre procedimientos tributarios y sobre blanqueo de capitales. Autor de artículos de opinión sobre temas tributarios en diversos medios de comunicación .*

## CONTENIDOS

### Introducción

1. Importancia del sector construcción en el desarrollo económico
2. Necesidad de un marco normativo adecuado
3. Requisitos para una fiscalización eficaz
4. Programas de fiscalización de empresas constructoras
5. Programas de fiscalización de operaciones inmobiliarias
6. Conclusiones
7. Bibliografía

En determinadas circunstancias, el sector construcción adquiere una importancia primordial en el desarrollo económico de los países. Para que esa situación se traduzca en un incremento sustancial de la recaudación tributaria, tiene que existir un marco normativo adecuado que grave la actividad de construcción y de las operaciones inmobiliarias, y, además, la administración tributaria tiene que adoptar una serie de medidas, sobre programas de actuación, organizativas y de dotación de medios humanos y materiales, cuyo detalle se expone a continuación.

## 1. IMPORTANCIA DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

### 1.1. El sector construcción como motor del desarrollo económico

En los países en desarrollo se producen una serie de circunstancias que tienen una especial incidencia en el sector construcción.

La primera de ellas se refiere a los movimientos de población del campo a la ciudad, como consecuencia de cambios en la economía de los países, abandonando el sector primario, o agrícola, y potenciando el sector industrial y de servicios.

Esos flujos migratorios, dentro del propio país, tienen como consecuencia la necesidad de nuevas viviendas, sobre todo en las grandes ciudades, de edificios industriales y de servicios, así como de nuevas infraestructuras, como pueden ser las relativas al saneamiento o las escolares.

La mayor demanda de viviendas por parte de familias con escasos recursos suele ser aten-

dida principalmente mediante la aprobación por los gobiernos de subvenciones o ayudas para la compra de dichas viviendas, como es el caso del programa de construcción de vivienda social "Techo Propio", llevado a cabo en Perú en los últimos años. Por otro lado, el aumento del ingreso familiar disponible, principalmente en lugares donde el empleo crece de manera significativa, impulsa también una actividad importante de autoconstrucción de viviendas, que en el caso del Perú representa entre el 50% y 60% del mercado del sector construcción en los últimos años.

Otra circunstancia de especial incidencia, en épocas de crecimiento económico, se refiere a la construcción de centros comerciales en las grandes y medianas ciudades, así como a la construcción de nuevos hoteles, o edificios para servicios.

Por último, hay que citar a la importancia que tiene la inversión pública en el sector construcción, mediante la realización de obras

---

de mejora de infraestructuras y carreteras, de saneamiento en las áreas marginales de las grandes ciudades, de construcción de nuevos centros escolares, o de inversiones en el sector de la energía.

Como ejemplo de la importancia del sector construcción en el crecimiento de un país, se puede citar a Perú, en donde este sector ha estado creciendo constantemente en los últimos años en porcentajes muy superiores al resto de sectores productivos, llegando en el año 2010 a un crecimiento del 17,4%, la tasa más alta en 16 años<sup>1</sup>.

Las tasas de crecimiento del sector, y la importancia que adquiere en el desarrollo de país, tiene como consecuencia un incremento sustancial del número de empresas inscritas y, por tanto, un incremento de la recaudación tributaria proveniente tanto de dichas empresas, como de determinadas operaciones inmobiliarias singulares que se realizan.

A título de ejemplo, en el caso de Perú<sup>2</sup>, las tasas de variación de la recaudación nacional en el año 2009, respecto del año anterior, fue del -3,30% en total, del -24,82% en el Impuesto a la Renta y del +9,97% en el IGV, y las relativas al sector construcción tuvieron incrementos del +27,23%, +38,82% y +31,34%, respectivamente.

No obstante, hay que tener en cuenta los riesgos que pueden existir si el crecimiento depende casi en exclusiva del sector construcción. Un ejemplo ilustrativo puede ser el caso de España, en donde dicho sector ha sido el motor de la economía durante una década, hasta que el estallido en el año 2007 de la llamada burbuja inmobiliaria cambió totalmente el panorama.

## 1.2. La experiencia española

### Construcción de viviendas

Desde el año 1998 hasta mediados del año 2007 existió en España la llamada burbuja inmobiliaria, caracterizada por la existencia de una situación especulativa en el mercado de bienes inmuebles. El principal síntoma de la misma fue el incremento anormal de los precios muy por encima del Índice de Precios al Consumo (IPC), incrementos que se explican principalmente recurriendo a factores externos, como la especulación y la recalificación de suelos, circunstancias que han sido la causa de los numerosos casos de corrupción urbanística que se han descubierto en dicho país. Otros síntomas a destacar son el elevado número de bienes inmuebles construidos y una gran cantidad de operaciones de compraventa, todo ello unido a un extraordinario desarrollo del crédito concedido por las entidades bancarias. La burbuja inmobiliaria tuvo su inicio en el año 1998 y se prolongó hasta agosto de 2007, manifestándose principalmente en una elevación sostenida del precio de los inmuebles superior al 10% anual, llegando en algunos años hasta cerca del 30%.

A finales del año 2007, España tenía un parque de 25.502.640 viviendas, según datos del Banco de España, sobre un total de 16,69 millones de familias españolas. Estas cifras indican un promedio de 1,56 viviendas por familia española, una de las tasas más altas del mundo. Según las mismas fuentes, el 86% de las viviendas en España son de propiedad, y sólo un 14% se disfrutan en régimen de alquiler o cesión.

La participación de la construcción en el PIB nacional representaba alrededor del 11% en cada uno de los años 2004 a 2007.

---

1. Fuente: Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014. MEF Perú.

2. Fuente: Notas tributarias de la SUNAT.

Algunos datos significativos de este período son los siguientes:

- **Número de viviendas construidas**

Según información del Banco de España, el número de viviendas nuevas construidas, desde 2004 hasta 2007, ha sido superior a 800.000 en cada uno de los años. Un dato comparativo a tener en cuenta es que, en cada uno de estos años, el número de viviendas nuevas construidas superó a la suma de todas las construidas en Alemania, Francia e Italia juntas.

- **Precios del metro cuadrado de vivienda**

El precio de la vivienda, en euros por metro cuadrado, según datos oficiales del Ministerio de Vivienda, se triplicó en los 10 años de burbuja, de acuerdo con la evolución de los precios desde el año 1998, con un precio de 756,7 euros, hasta el año 2007, con un precio de 2.085,5 euros.

### **Adjudicaciones de obra pública**

El importe de las adjudicaciones de obra pública por las administraciones públicas españolas, estatal, autonómica y local, en los últimos años ha estado en torno a los 40 mil millones de euros, importe que representa el 17,31% del total de inversiones.

La inversión en obra pública, por tipo de obra, se ha distribuido en estos años destinando un 35,4% a la edificación de vivienda, equipamientos sociales (docentes, sanitarias, deportivas) y al resto de edificación (administrativos, industriales), y un 64,6% a la obra civil relativa a transportes (carreteras, ferrocarriles, puertos), urbanización, hidráulicas y medio ambiente

### **Crisis actual del sector**

A mediados del año 2007 empezó el cambio de tendencia que se ha ido consolidando durante

los años 2008 y siguientes, provocando una brusca caída de todos los indicadores del sector, incluida la demanda y los precios.

Entre otras causas, esta situación estaría provocada por la salida de los especuladores del mercado, al alcanzar un precio máximo por metro cuadrado, y por la incapacidad del mercado para absorber la enorme oferta de vivienda construida y vacía disponible. A finales de 2008 existían en España más de un millón de viviendas nuevas sin vender, por lo que se estimaba que las empresas inmobiliarias tardarían más de tres años en deshacerse de todo ese volumen de inmuebles, al que hay que añadir las nuevas construcciones. A ello había que añadir el importante número de viviendas que se adquirieron como inversión, y que saldrían al mercado en cuanto cambiara la situación. En el año 2011 no ha cambiado significativamente la situación, salvo que muchos inmuebles están en manos de las entidades bancarias, ante la falta de pago de los titulares de hipotecas o de los promotores inmobiliarios. En el momento actual hay 700.000 viviendas pendientes de venta, y se estima que se tardarán varios años hasta que el sector de salida a las mismas.

Otro factor a tener en cuenta es la influencia de la crisis financiera internacional, que unida al cambio de ciclo inmobiliario español, ha agravado en dicho país la crisis económica. Así, a la crisis del sector construcción, debido a la burbuja inmobiliaria, se une la reducción del déficit fiscal que ha tenido que acometer España para cumplir con los objetivos impuestos por la Unión Europea, y que ha tenido como consecuencia la paralización de importantes obras públicas, sobre todo las relativas a infraestructuras. Según SEOPAN, la gran patronal de la construcción, el volumen de obra pública licitada por todas las administraciones públicas ha tenido descensos interanuales superiores al 60%.



## 2. NECESIDAD DE UN MARCO NORMATIVO ADECUADO

Uno de los requisitos, para que una estrategia de fiscalización del sector construcción resulte eficaz, es que el marco normativo que regula los impuestos y las normas procedimentales sea adecuado. Además, la existencia de unos registros públicos que contengan información actualizada sobre los bienes inmuebles puede facilitar mucho la fiscalización del sector.

### 2.1. Impuestos

Los posibles impuestos que pueden gravar la actividad de la construcción y de la titularidad de los inmuebles son el impuesto general a las ventas, el impuesto a la renta y los impuestos prediales.

A continuación se detallan los aspectos que deberían regular cada uno de ellos.

#### Impuesto general a las ventas

Este impuesto tiene que regular los siguientes aspectos:

- Gravar los contratos de construcción y la primera venta de inmuebles que realicen los constructores de los mismos.
- Definir el concepto de construcción y a quién se considera constructor.
- Regular los supuestos del nacimiento de la obligación tributaria en los supuestos de primera venta de inmuebles y de los contratos de construcción.
- Establecer los supuestos de operaciones exoneradas.
- Definir los sujetos pasivos del impuesto.
- Regular las especialidades en la determinación de la base imponible, como puede ser el valor de la construcción, el valor de la primera venta de inmuebles, y si el terreno se incluye en dichos valores.
- Establecer el procedimiento para determinar el crédito fiscal en el caso de sujetos que realizan operaciones gravadas y no gravadas

#### Impuesto sobre la renta

Las especialidades del sector construcción que se han de contemplar en este impuesto se refieren principalmente a la regulación de los contratos de obra cuyos resultados comprendan más de un ejercicio gravable, las especialidades de la obra pública, y la interdependencia con la normativa contable existente. También debería regular figuras empresariales habitualmente utilizadas en el sector, como son los consorcios o las uniones temporales de empresas.

Debe existir también una regulación de las operaciones de reestructuración empresarial, y de los beneficios fiscales asociados a las mismas, así como de determinadas operaciones de ingeniería fiscal, que evite su utilización abusiva para minorar las bases imponibles del impuesto o las cuotas a ingresar.

#### Impuestos prediales

Los impuestos prediales deben establecer la obligación de presentar anualmente ante la Administración tributaria la Declaración de Predios por parte de sus propietarios, indicando aquellos que se encuentren en su patrimonio al 31 de diciembre de cada año, así como información relativa a los mismos.

La información contenida en esta Declaración de Predios permitirá a la Administración tributaria mejorar el control del cumplimiento de las obligaciones tributarias e incentivar el cumplimiento voluntario de las mismas.

Las personas obligadas a presentar la Declaración de Predios serían las personas naturales, sociedades conyugales y sucesiones indivisas, que al 31 de diciembre de cada año sean propietarias de dos o más predios.

En España no existe una obligación similar a la declaración de predios de Perú. Hasta el año 2008 existía el impuesto sobre el patrimonio, con un tipo impositivo muy reducido, pero en la declaración del impuesto se relacionaban tanto los bienes inmuebles, como todos los derechos y deudas de los declarantes. Dicho Impuesto ha sido suprimido recientemente, no habiéndose sustituido por ninguna declaración en la que figure la información sobre bienes inmuebles que se incluía en el mismo.

Otro impuesto de titularidad municipal es el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que es un tributo directo de carácter real cuya base imponible está constituida por el valor catastral de los inmuebles. Cada municipalidad fija la cuota a pagar y emite los recibos.

## 2.2 Marco normativo del procedimiento de auditoría

Un marco procedimental adecuado de auditoría debe regular los siguientes aspectos:

- La programación y selección de los contribuyentes objeto de las auditorías.
- Las facultades legales de los auditores, tanto de comprobación de lo declarado como de investigación de lo no declarado.
- Las fases del procedimiento.
- La documentación que se puede solicitar del contribuyente y su análisis.
- Las circunstancias de lugar, tiempo y plazo del desarrollo de la auditoría
- La documentación a utilizar en la auditoría y en las liquidaciones resultantes.
- La distribución de competencias entre los auditores y la jefatura.
- La facultad de obtener información de terceros.
- Facultad de adoptar medidas cautelares durante el procedimiento de auditoría para asegurar las pruebas obtenidas, o el cobro de las deudas resultantes.

## 2.3 Los registros públicos

Existen registros públicos cuya actuación puede servir de ayuda al control del sector construcción, al proporcionar una información fiable sobre los inmuebles. Se exponen a continuación las características del Catastro y del Registro de la Propiedad, en el caso de España.

### El catastro

#### Usos y utilidades del Catastro

El Catastro es una organización cuya función primordial es la de describir la propiedad inmobiliaria en sus diferentes usos y aplicaciones. El conjunto de los datos y descripciones que definen la propiedad territorial configura el Catastro Inmobiliario que se constituyen como una base de datos, al servicio de los titulares catastrales y de las administraciones del Estado, autonómica y local. En la base de datos catastral (BDC) se describen los bienes inmuebles mediante un conjunto de atributos o características físicas (Referencia catastral, superficie, situación y linderos, representación gráfica, año de construcción y calidad de la edificación, uso o cultivo, entre otros aspectos), jurídicas (datos personales del titular / expedientes) y económicas (valor del suelo, valor de la construcción y valor catastral).

La referencia catastral es el identificador oficial y obligatorio de los bienes inmuebles. Consiste en un código que es asignado por el Catastro de manera que todo inmueble debe tener una única referencia catastral. La referencia catastral.

La referencia catastral está formada por veinte caracteres y permite la localización de los bienes inmuebles en la cartografía catastral. Gracias a la referencia catastral se sabe con exactitud de qué bien inmueble se trata en los negocios jurídicos (compra-ventas, herencias, donaciones, etc.), no confundiendo unos bienes con otros.

---

A través de la referencia catastral se proporciona una mayor seguridad jurídica a las personas que realicen contratos relativos a bienes inmuebles, constituyendo una herramienta eficaz de lucha contra el fraude en el sector inmobiliario.

La referencia catastral debe constar obligatoriamente en los siguientes documentos relativos a bienes inmuebles:

- Instrumentos públicos, mandamientos y resoluciones judiciales.
- Expedientes y resoluciones administrativas.
- Documentos donde consten los hechos, actos o negocios de trascendencia real relativos, al dominio y demás derechos reales.
- Contratos de arrendamiento de bienes inmuebles o de cesión por cualquier título del uso del inmueble.
- Contratos de suministro de energía eléctrica.
- Documentos en los que se ponga de manifiesto cualquier alteración de orden físico, jurídico o económico de los bienes inmuebles (declaraciones tributarias, proyectos técnicos, certificaciones de finalización de obras, etc.).
- Documentos privados que tengan por objeto bienes inmuebles.

La referencia catastral debe hacerse constar también en el Registro de la Propiedad, salvo en determinados supuestos contemplados específicamente en la normativa.

### **Usos fiscales del catastro**

En el Catastro Inmobiliario se deben inscribir, mediante declaración obligatoria de sus propietarios, todos los bienes inmuebles rústicos, urbanos y especiales. Con los datos que figuran en las inscripciones catastrales, la Dirección General del Catastro asigna el valor catastral que se utiliza en varios impuestos, como el Impuesto sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales.

## **Usos jurídicos del catastro**

### **Protección del mercado inmobiliario**

El mercado inmobiliario precisa de unos mínimos elementos que aporten seguridad al sistema, impidiendo la compra o la venta de fincas inexistentes o de características distintas a las reales. La Dirección General del Catastro proporciona información gráfica y alfanumérica que se incorpora al título privado o público contribuyendo a la definición precisa del inmueble objeto de la transacción y reforzando así la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

A estos efectos, la referencia catastral debe ser incluida obligatoriamente en los documentos públicos notariales en los que consten actos o negocios relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

### **Apoyo al Registro de la Propiedad**

El Catastro y el Registro de la Propiedad actúan por ley coordinadamente con el fin de dar certeza y transparencia al mercado inmobiliario, de forma que la referencia catastral debe ser consignada en todos los documentos objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad que afecten a los actos o negocios relativos al dominio y demás derechos sobre los bienes inmuebles.

### **El registro de la propiedad**

El Registro sirve para inscribir y dar publicidad a la propiedad de los bienes inmuebles y de los derechos que recaen sobre los mismos.

Se inscriben en el Registro los documentos que se refieren a la adquisición de bienes inmuebles, derechos reales que recaen sobre ellos tales como la hipoteca o las servidumbres y resoluciones judiciales o administrativas que les pueden afectar como los embargos. En el Derecho español es voluntario inscribir.

### 3. REQUISITOS PARA UNA FISCALIZACIÓN EFICAZ

Para que la estrategia de fiscalización del sector construcción sea eficaz se tienen que cumplir los siguientes requisitos:

- a. **Marco normativo adecuado.** Ya expuesto en el apartado anterior.
- b. **Estudios sectoriales.** Se ha de tener un conocimiento preciso del sector, de los riesgos fiscales y de los incumplimientos tributarios que se producen en el mismo.
- c. **Censo de contribuyentes.** Se debe disponer de un censo de contribuyentes actualizado, para lo que pueden resultar necesarias actuaciones de carácter masivo, efectuadas por las dependencias de la administración tributaria que tengan dicha competencia.
- d. **Bases de datos.** Las bases deben disponer de la máxima información posible sobre empresas del sector y operaciones efectuadas con los inmuebles, con el menor coste posible, por lo que resultará necesario el apoyo de las dependencias de informática de la administración tributaria. La existencia de información tiene una gran importancia en la fiscalización de los contribuyentes, tanto para efectuar una selección adecuada de los contribuyentes que van a ser objeto de fiscalización, como para la propia ejecución de la auditoría.

Dentro de las fuentes de información podemos distinguir tres bloques, en función de su procedencia:

- Procedente de fuentes internas (declaraciones de contribuyentes, de impuestos e informativas, y de elaboración propia).
- Procedente de fuentes externas, con existencia de obligación, o no, a presentar declaraciones periódicas.
- Procedente de actuaciones específicas de la administración, con el objetivo de obtener la información específica del sector.

La experiencia demuestra que el contribuyente incumplidor adapta su conducta en función de la actuación de la administración, y de la información de la que disponga. Respecto de la información, se ha demostrado que resulta más eficaz cuanto más desconocido sea para el contribuyente que la administración dispone de ella, por lo que la información más interesante para la selección y fiscalización de los contribuyentes es aquella que procede de fuentes externas, y que el contribuyente desconoce que está en poder de la Administración.

La obtención de información debe responder a dos principios básicos:

Obtener la máxima información posible de las empresas del sector y de las operaciones inmobiliarias, para poder introducirla en las bases de datos y utilizarla posteriormente en los cruces de selección, o por los auditores.

Conseguir la información con el menor coste posible. Respecto de las fuentes de información que se detallan a continuación, podemos distinguir las siguientes situaciones:

- Fuentes que ya están en la base de datos y se puede cruzar sin ningún coste adicional.
- Fuentes que, procedentes de las declaraciones de los contribuyentes, solamente hay que diseñar la aplicación informática para su tratamiento y cruce.
- Fuentes procedentes de requerimientos a las empresas del sector, como, por ejemplo, fabricantes o comercializadoras de materias primas (cemento, ladrillo, fierro). Debería conseguirse que la información se suministrara en soporte informático que permitiera su introducción directa en las bases de datos.

- Fuentes procedentes de requerimientos a las administraciones públicas y otros órganos e instituciones públicas, como, por ejemplo, las licencias de obras y de habilitación urbana de las municipalidades. Igual que en el caso anterior, lo ideal es que la información se entregue, a ser posible, en soporte informático. Para ello, pueden resultar necesarios contactos institucionales de la administración tributaria con otras administraciones públicas y organismos, con ese objetivo, entre otros.
- Por último, fuentes que no pueden suministrar la información en soporte informático, por no disponer de bases de datos, o que no existe proporcionalidad entre el interés de la información a conseguir y el coste que supone su obtención, por la situación de la información, localización geográfica u otras circunstancias.

**e. Actuación de tipo sectorial.** Una actuación de tipo sectorial se ha llevar a cabo en todas las fases de actuación de la administración tributaria para la fiscalización de los contribuyentes, como la planificación, programación y auditoría:

- En los criterios de selección a utilizar, utilizando principalmente las fuentes específicas de información del sector.
- En el planeamiento de programas específicos de actuación en el sector construcción, tanto de fiscalización de contribuyentes como de operaciones inmobiliarias singulares.
- En instrucciones para comprobar operaciones que tengan relación con el sector construcción cuando se ejecuten otros programas, como pueden ser los relativos a comprobantes de pago no reales, o a los beneficios procedentes de operaciones de venta de inmuebles.
- En la ejecución material de la auditoría, con una formación específica de los auditores, y con el apoyo material y humano necesario.

**f. Técnicas de auditoría.** Se han de aplicar procedimientos y técnicas de auditorías adecuadas, potenciando las actividades de investigación.

El objetivo principal de las auditorías ha de consistir en detectar y corregir los incumplimientos tributarios más graves. En el supuesto de limitación de medios, que suele ser la situación habitual en todas las administraciones tributarias, los efectivos existentes se tendrían que dirigir principalmente a detectar y corregir los incumplimientos más graves.

Resulta a veces habitual que se fije como objetivo principal finalizar la auditoría en un plazo prefijado, y que el tiempo asignado se emplee principalmente en verificar las inconsistencias puestas de manifiesto en la fase de selección, o las más visibles deducidas del análisis de la información contable, sin dedicar el tiempo necesario para detectar otras inconsistencias o incumplimientos más graves.

En el análisis de los riesgos fiscales, hay que tener en consideración también el tipo de contribuyente, ya que resulta impensable que, por ejemplo, un gran contribuyente nacional no figure en los censos de la administración, pero, sin embargo, utilizará otros instrumentos más sofisticados para disminuir las bases imponibles.

Se pueden desarrollar también diferentes tipos de auditorías, en función del tipo de contribuyente o programa de actuación que se vaya a realizar, pudiéndose distinguir tres tipos diferentes:

- **General.** Su objetivo es fiscalizar la situación de un contribuyente, abarcando a uno o varios impuestos.
- **Parcial.** Para verificar solamente algún aspecto parcial de un impuesto, o una determinada operación inmobiliaria, como las que se proponen posteriormente en los programas de actuación.

- **Preventiva.** El objetivo de la auditoría no es corregir y sancionar un incumplimiento tributario, sino que es de carácter preventivo, para evitar una situación de riesgo, que suele ser habitual en el comportamiento tributario de los contribuyentes del sector. En los programas de actuación se proponen, por ejemplo, estas actuaciones de tipo preventivo en relación con los subcontratistas.

**g. Equipo de investigación inmobiliaria.** Resulta necesario crear un equipo de investigación inmobiliaria, en el que tendrían que integrarse expertos (arquitectos o ingenieros) cuyas funciones serían las siguientes:

- El análisis del fraude fiscal en el sector, la elaboración de estudios y propuestas para combatirlo y detectarlo precozmente, y la elaboración y sistematización de métodos, protocolos y técnicas de trabajo a utilizar en las actuaciones de fiscalización.
- La realización directa de las actuaciones en todo tipo de organismos e instituciones para la obtención de toda la información relacionada con el sector construcción.
- El establecimiento de los criterios de programación.
- La selección a nivel nacional, y de forma centralizada, de los contribuyentes que van a ser objeto de fiscalización en cada año.
- La realización de estudios técnico-periciales para la fiscalización de los contribuyentes del sector basada en criterios económicos.
- La coordinación técnica de las actuaciones de fiscalización del sector construcción, en coordinación con la jefatura de las dependencias.
- El análisis de las denuncias que afecten a contribuyentes del sector construcción u operaciones inmobiliarias.
- Captación de la información publicada en los medios de comunicación sobre empresas del sector o sobre operaciones inmobiliarias, y su introducción en las bases de datos.

- Investigación de operaciones de ingeniería fiscal, o de planificación fiscal abusiva, mediante operaciones efectuadas con inmuebles, o con intervención de empresas constructoras.

**h. Medios humanos y materiales.** Deben existir suficientes equipos de auditoría para que el sector sienta cercana la presión de la administración. En el caso de España, en los años anteriores a la crisis, el 40% de los efectivos de la agencia tributaria dedicados a la fiscalización estaba actuando sobre el sector construcción.

Por otro lado, para el tratamiento y explotación de la información específica del sector construcción, se tendría que diseñar una aplicación informática que permitiera interrelacionar toda la información obtenida, tanto de fuentes internas como externas, permitiendo cruzar el censo del sector con toda la información específica existente.

**i. Actuaciones institucionales.** Debe existir una implicación institucional de la administración tributaria en algunas actuaciones a desarrollar, estableciendo cauces de comunicación y coordinación, necesarios para poder obtener información de otras administraciones u órganos públicos relevantes para el sector.

## 4. PROGRAMAS DE FISCALIZACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS

### 4.1. Empresas constructoras inscritas en los censos y declarantes

#### Riesgos fiscales más importantes

En el sector se pueden presentar las siguientes modalidades de evasión:

- Obras ejecutadas que no han sido objeto de declaración.
- Omisión de ingresos en determinadas obras.
- Uso de crédito fiscal inexistente por una operación que no existió, o que es sustentada con comprobantes de pago falsos por la compra de bienes, y el uso de servicios de proveedores informales.
- Uso de crédito fiscal proveniente de gastos ajenos al giro del negocio y/o no necesarios para producir y mantener la fuente generadora de la renta.
- Subvaluación de ingresos.
- Sobrevaloración de costos
- Diferimiento de ingresos.
- Creación de figuras elusivas.
- Otros incumplimientos por aplicación indebida de las normas tributarias específicas del sector, como la imputación incorrecta de la renta en obras que duran varios años.

Las modalidades de evasión variarán en función del tipo de obra, pública o privada, ya que en las primeras los ingresos normalmente estarán controlados.

#### Criterios de selección

Una de las notas características del sector construcción es la diversidad de tipos de obras que se pueden ejecutar. Así, no tiene términos de comparación obras que tengan por objeto la construcción de una carretera, de un colegio, un aeropuerto, o de una central eléctrica. La ausencia de características comunes a todas ellas,

salvo en la construcción de viviendas, determina un grado de dificultad importante, tanto en la fase de selección, como en la ejecución material de las auditorías.

En la selección de contribuyentes a fiscalizar se deben priorizar los criterios en función de la gravedad del incumplimiento, y de las pruebas o indicios que se posean, de acuerdo con la información obtenida de los cruces de información realizados.

Así, se han de seleccionar en primer lugar los contribuyentes respecto de los que se tenga información relativa a incumplimientos tributarios graves, como, por ejemplo, la existencia de obras no declaradas, o la utilización de facturas falsas.

Para el resto de contribuyentes, el criterio de selección más idóneo es la rentabilidad obtenida, en comparación con la que se conozca del sector, para lo cual resulta necesario tener conocimiento de las variables económicas habituales.

#### Procedimientos de auditoría

La comprobación debe centrarse primordialmente en conseguir la comprobación integral de las magnitudes que determinan el resultado contable, y determinar el verdadero beneficio a la vista de la situación global de la actividad de la constructora –contable, análisis de costes, beneficio del sector, existencia de pérdidas de carácter financiero y su naturaleza, etc.

Para ello, debería analizarse cuál es la causa por las que la entidad ha declarado unos beneficios más reducidos de los esperados (menores ingresos o mayores gastos de los que cabía esperar) y realizar las actuaciones que procedan para llegar a determinar desde este punto de vista el verdadero resultado

contable, sin detenerse solamente en la mera presentación formal de facturas que simulan amparar un resultado de la actividad que no se corresponde con la realidad.

Dentro de las verificaciones a efectuar en la ejecución de la auditoría, será imprescindible un estudio en profundidad del proyecto de la obra y su comparación con los costes reales que figuren contabilizados, y, en su caso, verificar las partidas de costes en los que exista mayor desviación y tratar de investigar los motivos. En este estudio en profundidad, el auditor puede que no tenga los conocimientos técnicos necesarios para poder efectuarlo, por lo que puede resultar necesario el asesoramiento de un arquitecto o ingeniero civil, dependiendo del tipo de obra.

Respecto de las obras no declaradas, las pruebas a realizar por el auditor para detectarlas, consisten, entre otras, en verificar la información procedente de las siguientes fuentes de información, si se dispone de ella:

- Licencias de obras de las Municipalidades.
- Consumo de energía eléctrica en diferentes centros de trabajo.
- Información de los lugares de entrega en las guías de transporte emitidas por los proveedores de materias primas o de servicios.
- Operaciones sobre inmuebles en las que intervienen los notarios.
- Información de los colegios profesionales de Arquitectos e Ingenieros, y otros que tengan información de interés para el sector.
- Información publicada en los medios de comunicación que afecte al contribuyente.
- Información sobre trabajadores de construcción civil procedente de la declaración de los sistemas nacionales de salud.

#### **4.2. Empresas constructoras no inscritas o no declarantes**

##### **Riesgos fiscales**

En función de las operaciones imputadas por las empresas del sector, de sus importes, y de

su repetición en varios años, se puede obtener información respecto de personas o entidades que pudieran dedicarse a la construcción, y que no figuran inscritas en la administración, o respecto de obras no declaradas.

##### **Criterios de selección**

Las fuentes de información a utilizar en la selección son las siguientes, en caso de disponer de ella:

- Declaración anual de operaciones con terceras personas (modelo 347 en España y DAOT en Perú). Importes de ventas que figuran en las declaraciones anuales de operaciones con terceros presentadas por empresas fabricantes de materias primas del sector, empresas comercializadoras de dichos productos, y empresas de alquiler de maquinaria y equipos para la construcción.
- Información procedente de requerimientos efectuados a los proveedores de materias primas y de empresas de servicios, respecto de ventas que no figuren incluidas en la declaración anual de operaciones con terceras personas.
- Consumo de energía eléctrica en diferentes centros de trabajo.
- Información de licencias de funcionamiento de las municipalidades.
- Licencias de obras de las municipalidades.
- Información sobre los empleados contratados.

##### **Procedimiento de selección**

El procedimiento principal consiste en cruzar el censo de contribuyentes de los epígrafes de construcción con la información proveniente de las fuentes mencionadas, y seleccionar aquellos en los que la información disponible ponga de manifiesto una situación irregular.

Se efectuará una visita previa a los contribuyentes que figuren como titulares de la información anterior, para verificar su situación. En el supuesto de que la obra se considere autoconstrucción, se le requerirá la identificación de los



---

contratistas y otros profesionales que hayan intervenido en la obra realizada.

### **4.3. Empresas subcontratistas que no ingresan el IGV**

#### **Riesgos fiscales**

La subcontratación, en especial en el sector inmobiliario, presenta unas características especiales para el control tributario, por lo que debe prestarse una especial atención a esta actividad empresarial. Los subcontratistas facturan por las operaciones efectuadas al contribuyente que les subcontrata y, por tanto, generan gasto y, en su caso, IGV que genera crédito fiscal.

El riesgo fiscal que ha sido detectado habitualmente en este tipo de operaciones consiste en que los subcontratistas dejan de cumplir con sus obligaciones tributarias y desaparecen, sin declarar debidamente los ingresos generados por las facturas emitidas.

Esta forma de operar precisa que el control tributario se efectúe inmediatamente después de que se realicen las operaciones económicas, y justifica que se intensifiquen las actuaciones de investigación y de control sobre este tipo de operaciones.

Habitualmente los contribuyentes no tienen bienes, y los administradores legales de entidades jurídicas también son insolventes. Su operatoria consiste en operar durante un breve período de tiempo, para dejarlas posteriormente inactivas, de tal modo que si no se actúa frente a ellas con inmediatez, llevando a cabo todas las actuaciones necesarias para asegurar el cobro de las deudas que puedan eventualmente liquidarse, se frustra de ordinario la más mínima posibilidad de cobro.

#### **Criterios de selección**

Es imprescindible que en la selección de contribuyentes se tengan en cuenta los siguientes criterios:

- Se debe tratar de empresas de alta reciente en el censo de actividades económicas.
- Que se trate de sujetos censados en actividades relacionadas con el sector de la construcción.
- Que no hayan presentado autoliquidaciones por IGV, o que de las presentadas resulten importes a ingresar poco significativos.

#### **Actuaciones de tipo preventivo**

Una vía de actuación que resulta eficaz es la anticipación de la administración a las situaciones de riesgo, mediante la realización de actuaciones cuyo fin sea lograr la identificación de los sujetos con riesgo y su seguimiento posterior, así como disuadir, en la medida posible, a estos sujetos de la realización posterior de conductas fraudulentas, disuasión que se consigue con una presencia continua de los órganos de fiscalización ante el propio obligado tributario y sus posibles pagadores.

A estos efectos, el procedimiento podría consistir en la visita a los contribuyentes que se incorporan a la actividad auxiliar de construcción, y que hayan manifestado su intención de actuar como subcontratistas. El objeto es que poco después de cursarse el alta y normalmente antes de que finalice el plazo de declaración de IGV perciban la sensación de estar controlados, disuadiéndoles de eventuales comportamientos defraudatorios. De la visita, además, se podría obtener una información básica que permitiría:

El seguimiento y estimación del riesgo potencial del contribuyente, proponiendo la realización posterior de una actuación de auditoría.

- Facilitar la rápida adopción de una medida cautelar para asegurar el cobro de deudas tributarias, como puede ser el embargo de los créditos pendientes de cobro de la empresa constructora.

La actuación a realizar debe consistir principalmente en una comprobación de tipo censal, al objeto de verificar la corrección del domicilio

declarado y la realidad de la empresa creada, así como obtener información básica de su funcionamiento (tipo de trabajos que se realizan y descripción, nº de trabajadores, activo, clientes, etc.).

### **Estrategia de fiscalización**

El requisito principal de las actuaciones de fiscalización ha de ser el de la inmediatez de las actuaciones respecto de los siguientes contribuyentes:

- Sujetos que resulten de riesgo en las actuaciones censales preventivas, anticipando el momento del inicio de las comprobaciones para que coincidan con el momento de la prestación de los servicios subcontratados.
- Contribuyentes cuyos ingresos tributarios no son congruentes con la mano de obra utilizada, que presentan un margen de explotación declarado excesivamente bajo en contraste con el que se debería derivar de su estructura empresarial, o en los que concurren otros indicios que permiten presumir la existencia de riesgos fiscales.

#### **4.4. Empresas subcontratistas que emiten facturas falsas**

##### **Riesgos fiscales**

De acuerdo con los esquemas más habituales, una gran parte de la posible facturación irregular recibida por las empresas dedicadas a la construcción se concentra en facturas recibidas de empresarios subcontratistas.

Resulta esencial estudiar el comportamiento tributario del contribuyente que presta estos servicios, pues, como puede comprenderse, suelen generar un alto valor añadido y elevados importes de crédito fiscal en las empresas contratistas, que deberían encontrar correlación en los ingresos por IGV realizados por las subcontratistas.

### **Esquemas de actuación**

En los esquemas habituales de actuación, se aprecian las siguientes circunstancias en las facturas:

- Empresarios que, previamente, hayan figurado como trabajadores del contribuyente fiscalizado, especialmente cuando tengan a éste y a sus empresas vinculadas como únicos clientes.
- Empresarios relacionados (administradores, socios, autorizados en cuentas bancaria) o familiares próximos a éstos.
- Proveedores que, por los datos disponibles en bases informáticas, no disponen aparentemente de los medios materiales o humanos para la realización de las prestaciones que facturan (compras imputadas y trabajadores).
- Entidades de corta vida, es decir, de las que constan declaraciones y / o imputaciones de la declaración anual de operaciones (347 en España o DAOT en Perú) en uno o, a lo sumo, dos ejercicios. Una elevada alteración, ejercicio a ejercicio, de la composición de los proveedores suele servir como primer aviso de que esta circunstancia se puede estar produciendo.

### **Criterios de selección**

Se deben efectuar cruces de información para obtener la siguiente información respecto de cada uno de los contribuyentes a fiscalizar:

- Que no haya declarado compras, y no tenga tampoco importes imputados por otras empresas en la declaración anual de operaciones.
- Que haya sido trabajador de la empresa en períodos anteriores.
- Que esté vinculados con la empresa.
- Que una parte importante de sus trabajadores hayan sido, a su vez, trabajadores de la empresa constructora en períodos anteriores.
- Que haya estado inscrito, o presentado declaraciones, durante un período breve de tiempo.

Finalmente, en el caso de observarse incongruencias, debe analizarse la corriente financiera de fondos asociada a la facturación de la que existan indicios de irregularidad.

### **Adopción de medidas cautelares**

Dado que, con seguridad, parte las cantidades que estos subcontratistas hayan podido de dejar de ingresar incluyen cuotas del IGV, deberían aprobarse, si fuera posible, en el transcurso de

la comprobación, la adopción de medidas cautelares para asegurar el cobro de la deuda.

Teniendo en cuenta que, tanto en el caso de facturación irregular, como en el supuesto de facturación real posiblemente no declarada, los emisores suelen resultar ilocalizables, debería regularse también la posibilidad de exigir responsabilidades tributarias a los receptores de dichas facturas.

## **5. PROGRAMAS DE FISCALIZACIÓN DE OPERACIONES INMOBILIARIAS**

### **5.1. Introducción**

La característica principal de las operaciones que se exponen a continuación es que su detección solo se lleva a cabo con una labor previa de investigación, para lo que resulta necesario disponer de la información adecuada, y procesarla en las aplicaciones informáticas. Esas funciones serían llevadas a cabo por el Equipo de investigación inmobiliaria que se ha propuesto anteriormente.

No existen criterios de selección que se puedan aplicar de forma generalizada, sino que, dependiendo de sus características, en cada tipo de operación habrá que utilizar, fuentes de información diferentes. Lo que sí es común a todas ellas es que la selección se hace de forma individualizada, teniendo que decidir, a la vista de las circunstancias de cada operación, y de la documentación de que se disponga, si finalmente va a ser objeto de fiscalización.

Otra característica de este tipo de operaciones es que no se fiscalizan los impuestos de un contribuyente, sino una operación concreta, en la pueden estar implicados varios contribuyentes, que tendrán que ser objeto de fiscalización por su participación en dicha operación, o por sus impuestos, en general, si así se decide en la orden de fiscalización. Con carácter general, el

alcance de la auditoría tiene que estar limitado a la verificación de las operaciones mencionadas.

### **5.2. Operaciones de reestructuración empresarial con fines de evasión fiscal**

#### **Operaciones con riesgo fiscal**

Se exponen a continuación ejemplos de algunas operaciones con riesgo fiscal, que han sido objeto de investigación y comprobación en España, dados los beneficios fiscales para las operaciones de reestructuración empresarial existentes en dicho país, y la utilización incorrecta de los mismos..

La posible investigación de estas operaciones en otros países exigiría un estudio previo de su normativa específica, función que tendría que llevar a cabo el citado Equipo de investigación inmobiliaria mencionado en los apartados anteriores.

- **Adquisición de un terreno a través de la compra de acciones y posterior fusión**

Una entidad tiene previsto adquirir una sociedad B cuyo único activo es un terreno. Para ello adquiere las acciones de B y posteriormente procede a una fusión impropia. Las acciones fueron adquiridas a un precio superior a su valor teórico. La diferencia en-

tre el valor de la participación y el valor teórico es imputable en su totalidad al terreno. Además, no hay ningún motivo económico que justifique la adquisición de un terreno que en vez de realizarse directamente se realice a través de una adquisición de participaciones y una fusión posterior, aunque sí se produce una tributación más ventajosa que la enajenación directa.

- **División de una finca, y escisión de la sociedad para su atribución a los socios**

No es motivo económico válido la división de una finca rústica en cinco partes que se asignan a cinco nuevas sociedades pertenecientes a cada uno de los cinco socios de la sociedad escindida, por discrepancias en la gestión, pues en realidad se trata de una división de socios.

- **Escisión de sociedad para evitar la tributación de una plusvalía**

La operación responde a una evasión fiscal, consistente en eliminar la tributación de la importante plusvalía que resulta como consecuencia de la venta de un inmueble. Habiéndose producido la escisión de una entidad a favor de otras dos, se divide el patrimonio de aquella en dos partes, cada una de las cuales se traspasa en bloque a éstas con todo su activo y pasivo. Se trata de un supuesto de sucesión universal.

- **Fusión de sociedad inactiva con terrenos en su activo**

Operación de fusión por absorción de una sociedad con traspaso a favor de la absorbente de todo su patrimonio social, que queda extinguida sin necesidad de liquidación. No se aprecia la existencia de un motivo económico válido, dada la inactividad de la sociedad absorbida, en la que más del 95% del total del activo correspondía a los terrenos que no se afectaron a ninguna actividad económica de la entidad y permanecieron inactivos en el patrimonio desde la fusión hasta que se

procedió a su venta. Se considera probado que la operación de fusión se realizó principalmente con fines de fraude o evasión fiscal y sin motivos económicos válidos.

- **Escisión con venta posterior de las acciones a entidades inmobiliarias**

La operación realizada no pretende llevar a cabo ninguna reestructuración o racionalización de las actividades que permita conseguir una mayor eficacia en la gestión o funcionamiento de la actividad desarrollada, sino que se pretende realizar una transmisión de activos, que se produce al transmitir las acciones de dos de las sociedades en las que se escinde la sociedad a entidades inmobiliarias en ese mismo año. Con la operación realizada se consigue una ventaja fiscal clara ya que se consigue una tributación más ventajosa que si se enajenasen directamente los activos.

- **Escisión parcial con adjudicación de fincas destinadas a la actividad urbanística**

Improcedencia de exención por escisión parcial en la adjudicación a la sociedad beneficiaria de unas fincas destinadas a la actividad urbanística, no recibiendo una rama de actividad sino un bloque patrimonial, susceptible de ser calificado como aportación dineraria, con disolución posterior de la sociedad beneficiaria.

- **Escisión parcial de inmuebles para vender el resto del patrimonio**

Una sociedad holding que participa en varias sociedades operativas que cuentan en su patrimonio con edificios industriales y comerciales ha recibido una oferta de adquisición de acciones por parte de un grupo, supeditada a que las sociedades no cuenten con inmuebles. Para ello se plantea que las sociedades lleven a cabo una escisión parcial de sus inmuebles a una sociedad que se dedicará a su arrendamiento.

### 5.3. Operaciones de ingeniería fiscal

Las investigaciones se tienen que dirigir a la detección de formas de fraude basadas en la utilización de figuras negócias anómalas o en el uso impropio de determinados beneficios fiscales que suponen el desarrollo de estructuras de planificación tributaria abusivas.

Algunas operaciones con riesgo fiscal investigadas en España son las siguientes:

- **Cadena de aportaciones de un mismo inmueble, que termina en la sociedad que lo aportó inicialmente.**

Cadena de aportaciones de un mismo inmueble entre distintas sociedades que al final acaba en la misma sociedad que lo aportó inicialmente, pero con un valor muy superior, sin que se tributase en ningún momento por los sucesivos incrementos, debido a la conjunción de operaciones de aportación y fusiones. El incremento existía al transmitirse por primera vez el inmueble, que se utilizó una sociedad simulada y que la forma de sociedad limitada evitaba la valoración de la aportación por experto independiente.

- **Operaciones con figuras inusuales o complejas.**

Operaciones en las que se utilicen figuras jurídicas inusuales o innecesariamente complejas que aparentemente carezcan de lógica económica.

- **Constitución de sociedades con aportaciones no dinerarias en inmuebles.**

Constitución de sociedades, o ampliaciones de capital, con aportaciones no dinerarias consistentes en inmuebles cuya valoración no tiene en cuenta la revalorización de activos en términos de precio de mercado de los inmuebles aportados.

- **Constitución de empresas con testafierros.**

La única finalidad de la constitución es que los bienes figuren a nombre de las mismas interponiendo un testafierro al frente de ellas vinculado con el verdadero titular.

- **Fraude de ley al existir una doble transmisión para diferir la tributación de la plusvalía.**

Nos encontramos ante unas dobles transmisiones, una primera entre sociedades del grupo y una segunda por parte de la sociedad del grupo adquirente a terceros, localizándose en la primera transmisión, a precios de mercado, unos importantes beneficios, cuya tributación queda diferida por la instrumentalización fraccionada de la forma de pago. Sin embargo, en la segunda de las transmisiones (aquella por la que los inmuebles salen del grupo), la forma de pago se instrumenta al contado e, incluso, de forma anticipada. De lo anterior se desprende que el resultado económico para el grupo es igual al que se habría obtenido de no mediar la transmisión de los inmuebles entre las empresas del grupo; sin embargo, a efectos fiscales, se logra mediante dicha transmisión intergrupo un diferimiento importante, de 13 a 14 años, de la tributación del beneficio total. La transmisión intergrupo responde fundamentalmente al motivo fiscal de diferir la tributación.

### 5.4. Supuestos de simulación en operaciones inmobiliarias

Algunas operaciones con riesgo fiscal investigadas en España, en las que se aprecia la existencia de simulación, son las siguientes:

- **Venta de fincas a través de una sociedad localizada**

La sociedad A transmite dos fincas a una sociedad B, localizada y emisora de facturas

irregulares, quien las transmite inmediatamente por un precio más elevado a un tercero (sociedad C). El cobro del precio final pagado por la sociedad C se efectúa por la sociedad D quien ostenta el 100% de la sociedad A (1ª transmitente). La venta tiene lugar realmente entre las sociedades A y C.

- **Simulación con interposición de sociedad en la una compraventa de un inmueble**

Una sociedad X es propietaria de unas fincas. Sus accionistas crean otra sociedad Y, que ésta compra las fincas a la sociedad X por bajo precio. Seguidamente Y amplía capital vendiendo los accionistas los derechos de suscripción a otra sociedad. Se considera que la verdadera operación es la venta de las fincas por parte de X y distribución de dividendos a sus accionistas (que los perciben en forma de venta de derechos de suscripción).

- **Transmisión de inmueble mediante operación de ampliación y reducción de capital**

Venta de terrenos a través de una sociedad interpuesta que finalmente vende a los verdaderos adquirentes. Con la finalidad de enajenar los terrenos, se realiza una ampliación de capital que suscribe un nuevo socio, previa transmisión de los socios antiguos de los derechos de suscripción, para posteriormente reducirse capital adjudicándole al nuevo socio los terrenos.

- **Simulación de una compraventa de un inmueble**

Si para eludir el pago del impuesto un padre vende a su hijo un inmueble por un precio que no cobra, estamos ante una compraventa que disimula donación, es decir una simulación relativa, pues realmente se pretendía transmitir pero no cobrar el precio.

- **Diferimiento de la tributación de la plusvalía**

Se constituye un derecho de superficie a favor de un tercero a cambio de una elevada cifra, y simultáneamente se concede a dicho tercero una opción de compra sobre el terreno que le permitía adquirirlo por una suma simbólica. La verdadera naturaleza jurídica de la operación es la de compraventa de terrenos. Con ello se consigue un diferimiento en la tributación de la plusvalía y para el comprador la amortización del derecho de superficie.

- **Venta de inmueble a través de una sociedad interpuesta que es no declarante**

Venta de un inmueble a otra sociedad utilizando otra entidad interpuesta a la que se transmite una opción de compra, que ésta a su vez cede a la sociedad compradora del inmueble por un precio muy superior. Esta sociedad interpuesta es emisora de facturas falsas y no declarante. El verdadero negocio jurídico realizado fue la venta directa a la compradora del inmueble y la actuación de la intermediaria se produjo para reducir el incremento de patrimonio para la transmitente.

- **Venta de inmueble a través de una sociedad interpuesta, sin movimiento de dinero en la operación.**

Como el único pago realizado fue el de la última compradora a los vendedores iniciales, sin que la interpuesta recibiera ni entregara ningún dinero, la segunda venta se debe calificar como ficticia. Es delito fiscal la venta de terrenos a través de una ampliación de capital de la propietaria de los terrenos, que suscribe otra entidad, seguida de una reducción con adjudicación de los terrenos.

---

### 5.5. Transmisión de inmuebles a través de operaciones con valores

- **Fraude mediante la utilización de ventas de valores de entidades con inmuebles en su activo.**

La transmisión de acciones o participaciones sociales no tributa en ningún caso por el IGV, por lo que se consigue evadir el impuesto mediante la transmisión de inmuebles a través de la venta de acciones.

### 5.6. Operaciones de planeamiento urbanístico y habilitaciones urbanas

El Equipo de investigación inmobiliaria, cuya creación se propone dentro de la estrategia de fiscalización, tendría que investigar los riesgos fiscales que puedan existir en las operaciones de habilitación urbana de los terrenos.

Se exponen a continuación los temas con implicaciones fiscales, y las áreas de riesgo fiscal, que han sido objeto de investigación y comprobación en España, cuyo traslado a otros países un estudio previo de su normativa específica.

El proceso urbanístico consta de dos fases: la de planeamiento y la de su correspondiente ejecución. Los procesos urbanísticos tienen interesantes repercusiones tributarias tanto desde la perspectiva de la imposición directa como de la indirecta. En la imposición sobre la renta destaca la importante revalorización que experimentan los terrenos poniendo de manifiesto importantes rentas en su transmisión, que pueden ser calificadas como rendimientos derivados de actividades empresariales o como ganancias patrimoniales.

Los riesgos fiscales más importantes son los siguientes:

Cuando se trata de titulares de suelo en desarrollos urbanísticos y de inmuebles recalificados:

- Ocultación de la titularidad de los terrenos.
- Declaración de transmisiones por un importe inferior al precio real.
- Operaciones en las que no existe correspondencia entre los terrenos aportados a la junta de compensación y los aprovechamientos urbanísticos asignados, lo cual permite encubrir transmisiones inmobiliarias.
- Indemnizaciones recibidas de la entidad urbanística por elementos que desaparecerán en el proceso urbanizador.

Cuando se trata de agentes urbanizadores o promotores de suelo implicados en el desarrollo urbanístico:

- Ocultación de la intervención en el proceso urbanizador.
- Ocultación de ventas de suelo urbanizado.
- Ocultación de permutas de suelo urbanizado.
- Plusvalías adicionales en acuerdos con las Municipalidades (Ayuntamientos).  
Acuerdos o convenios con ayuntamientos que suponen plusvalías adicionales por otorgar un mayor aprovechamiento al suelo, o transferencias de aprovechamiento urbanístico entre polígonos, equivalentes a permutas.
- Acuerdos privados con los propietarios iniciales para la obtención de suelo, a cambio de sufragar los costes de la urbanización

## 6. CONCLUSIONES

Las principales medidas para llevar a cabo una estrategia eficaz de fiscalización del sector construcción deberían ser las siguientes:

- Crear en el órgano responsable de la programación un equipo de investigación inmobiliaria, que, en el ejercicio de sus funciones, obtenga la máxima información de las fuentes de interés para el sector, y actúe como una unidad de inteligencia para reducir el índice de fraude del sector.
- Respecto de las fuentes de información, se debería establecer un calendario de obtención y de introducción en las bases de datos, dependiendo del tipo de información, y de las dificultades para obtenerla y procesarla.
- Se debe potenciar la investigación, tanto en la selección de contribuyentes como en la ejecución de las auditorías, cambiando, si es necesario, las metas e indicadores de las auditorías para el sector construcción.
- El plan de fiscalización debería estar integrado por programas de actuación sobre los diferentes tipos de empresas del sector, en número suficiente para que los contribuyentes del sector sientan la presión de la Administración, y sobre determinadas operaciones singulares. Reforzar la actuación institucional de la administración tributaria en determinados temas, como puede ser el fomento de las relaciones con las municipalidades, regiones y organismos públicos.
- Destinar los medios humanos necesarios, y modificar las aplicaciones informáticas, para una fiscalización eficaz del sector.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

El Catastro en Iberoamérica. Varios autores. Dirección María José LLombart. IEF Madrid 2007.

Fraude fiscal, corrupción y blanqueo de capitales en el sector inmobiliario. Jose María Peláez. Editorial CISS. 2008.

Estadísticas tributarias. Página Web de la SUNAT. Perú.

Estadísticas del Banco de España, del Ministerio de Fomento y del Instituto Nacional de Estadística. Páginas Web de dichos Organismos.



# EL CÓDIGO ADUANERO DEL MERCOSUR. DESDE LA ÓPTICA DE SUS REDACTORES

Tristán Conde y Héctor H. Juárez



## RESUMEN

En el presente trabajo se detallan los antecedentes tenidos en consideración al momento de la redacción del código aduanero del MERCOSUR, se explican los principales institutos jurídicos receptados, se describen las modernas técnicas de control contempladas, se analizan las diferencias con las legislaciones nacionales vigentes, y por último, se resalta la importancia que éste cuerpo jurídico tiene al crear un territorio aduanero único, el segundo más grande del mundo, con una superficie de 11.889.654 km<sup>2</sup>, con 250 millones de habitantes, y con un PBI de aproximadamente 2.300 millones de dólares.

*Los Autores: **Tristán Conde** Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Master en Derecho Tributario Internacional. Universidad de Barcelona-España – Profesor del Instituto Nacional de Capacitación Impositiva y Aduanera. Miembro del Comité Técnico Nro. 2, Subcomité Técnico de Legislación Aduanera del MERCOSUR. Miembro del Grupo de Redacción del Código Aduanero del MERCOSUR - Jefe del Área Jurídica de la Región Aduanera La Plata. **Héctor H. Juárez** Abogado (UNC); Especializado en la Enseñanza de la Educación Superior (UCC). Profesor de la Universidad Blas Pascal (Córdoba). Jefe de la División Jurídica de la Región Aduanera Córdoba. Miembro del Comité Técnico Nro. 2, Subcomité Técnico de Legislación Aduanera del MERCOSUR. Miembro del Grupo de Redacción del Código Aduanero del MERCOSUR.*

## CONTENIDOS

### Introducción

1. Aduanas e integración
2. Importancia del código aduanero del MERCOSUR
3. Antecedentes históricos
4. Fuentes y metodología
5. Aspectos relevantes
6. Clasificación de las operaciones aduaneras
7. Aduana electrónica. Sistemas informáticos
8. Régimen sancionatorio
9. Vigencia
10. Conclusiones
11. Bibliografía

Al momento de producirse el relanzamiento del MERCOSUR durante el año 2004, se aprobó la Decisión CMC N° 54/04 que fijó las directrices para el proceso de transición hacia el pleno funcionamiento de la Unión Aduanera.

De acuerdo con la mencionada decisión, dicho proceso de transición implica avanzar en normas y procedimientos que faciliten tanto la circulación como el control de los bienes importados al territorio aduanero comunitario, y establecer un mecanismo de distribución de la renta aduanera y eliminación de la multiplicidad de cobro del Arancel Externo Común (AEC), con el propósito de estimular la incorporación de valor agregado a los productos originarios de la Unión Aduanera y de promover nuevas actividades productivas.

Se estableció el principio de que los bienes importados desde el resto del mundo, que cumplieran con la política arancelaria común, recibirían el tratamiento de bienes originarios del MERCOSUR, tanto para su circulación dentro del territorio de los estado parte como para su incorporación a los procesos productivos.

Con la finalidad de permitir la implementación de lo establecido en el artículo 1° de la Decisión CMC N° 54/04, se requería:

La adopción de un Código Aduanero del MERCOSUR

La interconexión online de los sistemas informáticos de gestión aduanera existentes en los estados parte del MERCOSUR

Un mecanismo, con definición de modalidades y procedimientos, para la distribución de la renta aduanera.

La aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR (CAM), a través de la Decisión CMC N° 27/10, y la aprobación de los lineamientos para la implementación de la eliminación del doble cobro del arancel externo común y distribución de la renta aduanera, a través de la decisión CMC 10/10, sancionadas en forma simultánea durante la XXXIX Cumbre del MERCOSUR llevada a cabo el 2 de agosto de 2010, en la ciudad de San Juan, Argentina, han dado cumplimiento a dichos objetivos, marcando un antes y un después en el proceso de armonización de normas comunitarias hacia el perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

El código aduanero del MERCOSUR contiene una característica que lo destaca y diferencia de otras normas jurídicas comunitarias ya incorporadas a los ordenamientos nacionales y que justifican ampliamente su tratamiento en especial.

Estamos hablando de una norma jurídica con estructura de "Código", esto es, un cuerpo sistemático que procura regular integralmente la materia abordada: el tráfico internacional de mercancías de los países miembros del MERCOSUR. Para lograr tal finalidad, esta norma realiza un tratamiento holístico de la cuestión aduanera, definiendo y regulando sus principales institutos constitutivos, procurando de esta manera la completitud del sistema.

---

El proceso de integración aduanero en el MERCOSUR es de naturaleza “evolutiva”, partiendo de lo más simple a lo más complejo. Así, en esta etapa del ciclo de desarrollo, se aprueba esta norma “marco” que unifica los conceptos y establece los institutos jurídicos fundamentales en materia aduanera, para luego avanzar en los aspectos reglamentarios y complementarios más complejos, que requieren nuevas definiciones políticas y mayor tiempo de debate y armonización.

Sin lugar a dudas, el MERCOSUR ha reaccionado del letargo que tomaba desde la aprobación en Ouro Preto del arancel externo común, toda vez que el dictado de estas normas constituyen el impulso renovador que necesitaba el bloque regional para su definitiva consolidación y avance.

## 1. ADUANAS E INTEGRACIÓN

Uno de los elementos determinantes en la profundización y desarrollo de un proyecto de integración económica reside en la actuación uniforme de las administraciones aduaneras que sirven a los países implicados en el proceso de integración.

La frontera exterior común de los países integrados debe proporcionar neutralidad en el tratamiento de los intercambios, y otorgar certeza y seguridad jurídica a los operadores económicos. Estos deben conocer y comprobar que las consecuencias de la aplicación de la legislación encomendada a las aduanas, habrán de producir en el área de integración idénticos resultados en cualquiera de ellas. Esta identidad de resultado, y en consecuencia, la seguridad jurídica derivada, es esencial para la credibilidad del proceso de integración.

La gestión aduanera en un proceso de integración debe tener como objetivo principal el logro de un servicio que procure la identidad del resultado cualquiera que sea el país elegido para realizar los intercambios. De la misma forma que en un estado parte las distintas aduanas no discriminan entre los operadores, sino igualdad de trato, también en el proceso de integración las aduanas de los distintos países integrados, como consecuencia de la aplicación de la misma normativa, deben llegar a iguales resultados.

Actualmente existen en el MERCOSUR más de 25 regímenes aduaneros comunes, es decir, aprobados y vigentes en los cuatro estados parte: Régimen de equipaje, tránsito vecinal fronterizo, circulación de bienes culturales, circulación de material promocional, normas para la circulación de vehículos turistas particulares y de alquiler, transporte de encomiendas en ómnibus de pasajeros, por solo citar algunos.

Estos regímenes aduaneros, independientes y distintos, requieren contar con una estructura normativa que los integre y consolide como un sistema jurídico.

A tal fin, el 2 de agosto del 2010, durante la XXXIX Cumbre del MERCOSUR llevada a cabo en la Ciudad de San Juan, Argentina, el Consejo Mercado Común aprobó el código aduanero del MERCOSUR (Decisión CMC 27/2010), un cuerpo normativo comunitario de 181 artículos que define y armoniza los institutos fundamentales en materia aduanera, y que tan pronto sea refrendado por los congresos de los estado parte, regulará el ingreso y salida de mercaderías, desde y hacia el MERCOSUR, como su circulación interna.

## 2. IMPORTANCIA DEL CÓDIGO ADUANERO MERCOSUR

La aprobación del Código Aduanero del MERCOSUR (CAM) marca un antes y un después en el proceso de armonización de normas comunitarias hacia el perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

Sin lugar a dudas, el MERCOSUR “salió de una larga siesta” desde la aprobación en Ouro Preto -en el año 1994- del arancel externo común, toda vez que el dictado de esta norma, junto con los compromisos asumidos para la implementación de la eliminación del doble cobro del AEC y la distribución de la renta aduanera, constituyen el impulso renovador que necesitaba el bloque regional para su definitiva consolidación y avance.

¿Cuál es la importancia de la aprobación de un Código Aduanero del MERCOSUR? La respuesta aparece como inmediata y certera. No sólo porque la demarcación de un territorio aduanero único, donde sea indistinta la introducción o salida de mercaderías por cualquier puerto y/o

aeropuerto del MERCOSUR, permitirá la aplicación de una legislación aduanera común, sino que también brindará seguridad jurídica y transparencia a los operadores de la región, unificará el tratamiento otorgado a la mercadería y optimizará los procedimientos que deben llevar a cabo los servicios aduaneros, tendiendo, así, hacia el camino a la facilitación del comercio internacional propiciada por la Organización Mundial del Comercio.

A su vez, consideramos que este cuerpo normativo también contribuirá a generar un clima favorable para que las empresas de la región, en el nuevo escenario económico internacional, adopten decisiones conjuntas orientadas a promover la transformación productiva y a que el MERCOSUR concluya con éxito las negociaciones de acuerdos comerciales con otros países o bloques regionales.

## 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El 16 de Diciembre de 1994, en la ciudad brasileña de Ouro Preto, se firmó la Decisión CMC N° 25/94, mediante la cual se aprobó un proyecto de Código Aduanero MERCOSUR, para cuya entrada en vigencia era necesaria la aprobación legislativa de por lo menos dos de los cuatro Estados integrantes del MERCOSUR. Sin embargo, y pese a ser un anhelo común y compartido, sólo lo aprobó la República del Paraguay.

A raíz de ello, se instruyó al Comité Técnico N° 2, “Asuntos aduaneros”, dependiente de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a revisar dicho texto y a elaborar un protocolo adicional al CAM, tarea que se llevó a cabo entre 1997 y marzo de 2000. El Anteproyecto así obtenido (ACAM) no alcanzó el consenso técnico ni político necesarios

respecto de un conjunto de temas de variado grado de complejidad.

El 15/12/2003, al momento de darse nuevo impulso al MERCOSUR, el Consejo del Mercado Común, mediante Decisión N° 26/03, estableció un cronograma de trabajo para el período 2004/2006, encomendando a un grupo de trabajo la identificación de los aspectos conceptuales básicos del código aduanero del MERCOSUR que requerían definiciones por parte del GMC.

Identificados esos conceptos, con fecha 20 de julio de 2006, durante la Presidencia Pro Témpore de Argentina, en la Ciudad de Córdoba, República Argentina, se firmó la Resolución GMC N° 40/06 que estableció los lineamientos y definiciones

que este Grupo Ad Hoc ha tenido en consideración para la redacción del proyecto encomendado. Esos lineamientos y definiciones, contenidos en el anexo de dicha norma, se refieren, por una parte, a los temas cuya armonización se consideraba factible (contar con un código “marco” que regule también la circulación de la mercadería intrazona durante el proceso de transición hasta la conformación definitiva de la Unión Aduanera; el ámbito de aplicación y territorio aduanero; un régimen de salida de la mercadería; la regulación específica del despachante de aduanas; la responsabilidad de los operadores del comercio exterior; el hecho generador de la obligación tributaria y el depósito aduanero) y por otra parte, a aquéllos que, habida cuenta de las asimetrías detectadas en las legislaciones nacionales de los socios del bloque, se decidió, en una primera etapa, no regular en el código aduanero del MERCOSUR. En esta categoría se encuentran la prescripción de la acción para exigir el pago de los tributos aduaneros, las sanciones pecuniarias, el mar territorial, entre otras.

En dicha PPT, además, se aprobó la Decisión CMC N° 25/06, que creó un Grupo Ad-hoc (GAHCAM) dependiente del GMC, conformado por funcionarios especialistas en materia aduanera y derecho tributario, para la redacción del proyecto del CAM, en base a los lineamientos especificados en la referida Res. GMC N° 40/06.

Con el grupo conformado, se comenzaron los trabajos de redacción en Brasilia, en noviembre

de 2006, realizando luego otras veintiuna reuniones mensuales, consecutivas, de una semana de duración, en cada país que ejercía la PPT del MERCOSUR.

En el transcurso de las negociaciones del GAHCAM se detectaron numerosas diferencias sustanciales en los ordenamientos jurídicos de cada estado parte, lo cual tornó necesario, en algunos casos, dejar de lado las normas propias u optar por no incluir en el proyecto determinados institutos contemplados en alguna legislación nacional, los que seguirán aplicándose en virtud del principio de supletoriedad previsto en el artículo 1°, apartado 4 de aquél (v.g. declaración supeditada). Una tercera solución fue remitir la regulación de ciertos aspectos que en esta etapa no se pudieron concordar a las normas reglamentarias.

Finalmente, en agosto de 2008, llegado a un importante grado de avance en la redacción del proyecto, las autoridades aduaneras de nuestro país lo sometieron a consulta de todos los operadores y profesionales que están representados en el Consejo Consultivo Aduanero, otorgándoles un plazo para que realizaran las observaciones pertinentes. Surgieron así 72 recomendaciones, tanto parciales como totales, de distintos artículos e institutos, de las cuales 57 fueron recogidas, previo estudio interno y discusión en la mesa de negociación internacional.

## 4. FUENTES Y METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DEL CAM

### 4.1 Fuentes

Para la elaboración del Código Aduanero del MERCOSUR se tomaron en consideración los siguientes antecedentes:

#### Antecedentes Nacionales:

a. Código Aduanero Argentino (Ley No. 22.415).

- b. Código Aduanero Paraguayo (Ley No. 2422/04 y su Reglamento Decreto No. 4672/05).
- c. Código Aduanero Uruguayo (Decreto Ley No. 15.691/84).
- d. Reglamento Aduanero Brasileño (Decreto No. 4543/2002) y (Decreto No. 6.759/09).

### Antecedentes Regionales (MERCOSUR)

- a. Código Aduanero del MERCOSUR (Decisión CMC 25/94).
- b. Código Aduanero del MERCOSUR (versión marzo año 2000).
- c. Normas de Aplicación del Código Aduanero MERCOSUR (NACAM).
- d. Decisiones del Consejo del Mercado Común (en particular, la Decisión CMC Nro. 50/04).
- e. Resoluciones del Grupo Mercado Común.

### Antecedentes Internacionales

- a. Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Convenio de Kyoto Revisado.
- b. Código Aduanero Europeo (Reglamento CEE No. 2913/92), y el Código Aduanero Europeo denominado “Modernizado” (Reglamento CE N° 450/2008).
- c. Código Aduanero Centroamericano (CAUCA III – Año 2002)
- d. Borrador del Código Aduanero Comunitario Andino (Versión 2007).
- e. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

## 4.2 Metodología

Para iniciar las tareas de redacción del CAM se ha tenido en consideración que el derecho aduanero tiene por finalidad regular las relaciones jurídicas que se establecen entre las administraciones aduaneras y las personas (físicas o jurídicas) que intervienen en el ingreso, permanencia, y salida de mercaderías en un ámbito espacial (territorio aduanero), por ello, en primer lugar (Título I), se ha definido el territorio donde se aplica la norma para luego demarcar el territorio hacia donde ingresan, permanecen o desde donde egresan las mercaderías, y se han elaborado las definiciones vinculadas con dichos movimientos.

Estos desplazamientos de mercaderías generan un abanico de derechos y obligaciones atribuibles a diversos sujetos perfectamente determinados: por un lado, la Administración Aduanera, órgano

del estado que en el ejercicio de derechos soberanos en el ámbito espacial delimitado, tiene por función esencial “controlar” dicho movimiento de mercaderías, y, por otro lado, los “sujetos vinculados”, personas físicas o jurídicas que intervienen de manera directa o indirecta en el ingreso/egreso/permanencia de la mercadería (importadores, exportadores, despachantes de aduana, transportistas, etc.), por lo que se procede a su regulación en el Título II.

Posteriormente, en los Títulos III, IV, V, VI, VII, VIII, y IX se desarrolla todo lo vinculado con el objeto de la relación jurídica aduanera, es decir, la finalidad tenida en cuenta por el ordenamiento jurídico: el control aduanero sobre las importaciones y exportaciones. Para ello, se regulan las distintas formas admitidas de ingreso de mercadería al territorio aduanero, ya sea a través de actos humanos voluntarios, como a través de simples hechos jurídicos naturales (semovientes, echa-zón, siniestro, etc.), como los diversos destinos a que puede ser sometida la mercadería, los requisitos y condiciones para su permanencia, para concluir con las distintas formas en que pueden ser extraídas las mercaderías de territorio aduanero.

En los Títulos X y XI se explicitan las causas de la relación jurídica aduanera, es decir, los motivos o fundamentos del control, esto es, el régimen de prohibiciones y restricciones y el régimen de imposición de tributos, entre otros.

En el Título XII, se establecen de manera explícita los Derechos del Administrado, en el Título XIII las Disposiciones Transitorias, con dos artículos, uno vinculado con la Circulación Interna de la mercadería en el MERCOSUR (art. 178) y otro vinculado con la Documentación proveniente desde las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del sur (art. 179) y por último, en el Título XIV lo vinculado con el Incumplimiento de las Obligaciones (art. 180) que remite expresamente a la legislación de los estado parte y el Comité de Código Aduanero (art. 181), que será el Órgano encargado de velar por la aplicación uniforme de éste cuerpo legal. Por último, corresponde mencionar que con fe-

cha 26 de mayo de 2008 (Reunión GAHCAM Nro. XVI) la delegación argentina presentó para su tratamiento en el GAHCAM una propuesta de Exposición de Motivos, en idioma español y portugués. Esta propuesta fue armonizada en aproximadamente un 70 %, supeditada su finalización a la conclusión del propio código.

Lamentablemente, los tiempos políticos que lograron la aprobación del CAM no permitieron su aprobación conjunta, por lo que se está evaluando su armonización integral y posterior incorporación mediante una norma complementaria.

## 5. ASPECTOS RELEVANTES

### 5.1 Norma marco

El CAM se ha concebido como un código “marco” donde se establecen principios e institutos fundamentales en materia aduanera que se aplicarán en todos los ámbitos terrestres, marítimos y aéreos sometidos a la soberanía de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay. Además, junto con la normas reglamentarias y complementarias, sus disposiciones regirán el tráfico internacional del MERCOSUR con terceros países, y también el comercio intrazona en el proceso hacia el perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

Esta técnica legislativa de norma marco nos ha permitido concluir, luego de cuatro años de intensas y complejas negociaciones, este código aduanero para el MERCOSUR, una tarea difícil si se tienen en cuenta las diferencias que debemos afrontar con nuestros socios en materia de legislación, de conceptos, de intereses, y necesidades. Algunas han podido superarse técnicamente a través de la búsqueda de fórmulas generales, otras debieron ser analizadas y resueltas sobre la base de las directivas de las autoridades políticas nacionales y el resto requirieron de la decisión de los órganos superiores del MERCOSUR.

No hay que olvidar que el proceso de integración aduanera en el MERCOSUR es de naturaleza “evolutiva” partiendo de lo más simple a lo más complejo. Así, en esta etapa del ciclo de desarrollo, se aprueba esta norma “marco” que unifica los conceptos y establece los institutos jurídicos fundamentales en materia aduanera, para luego

avanzar en dos frentes simultáneos y paralelos: a) por la vía reglamentaria en aquellos aspectos procedimentales y operativos, y b) por la vía complementaria en aquellos aspectos no armonizados en la norma base, ya sea por haber sido voluntariamente excluidos o bien, por tratarse de nuevos institutos que pudieren surgir con el desarrollo del comercio internacional global.

De esta forma, se lograría una legislación aduanera comunitaria casi completa como en la Unión Europea, en donde las legislaciones aduaneras nacionales existen de manera residual y regulan fundamentalmente aquellos aspectos vinculados con la organización y funcionamiento de las administraciones aduaneras nacionales.

En síntesis, la dinámica de la completitud de este ordenamiento a través de las normas reglamentarias -bien entendido que éstas también habrán de ser comunitarias y que para su elaboración se habrá de contar con las definiciones políticas correspondientes y con los plazos necesarios- permitirá adecuar de un modo ágil las reglas jurídicas aplicables a los cambiantes escenarios en que se desarrolla el comercio internacional.

### 5.2 Definición de territorio aduanero

En la Resolución GMC N° 40/06 se previó que el territorio aduanero sería la parte del territorio de los estados parte en la que se aplica un único régimen arancelario y de restricciones de carácter económico a las importaciones y a las exportaciones del mismo, excluyendo a los exclaves

y a las zonas francas, es decir, se partía de la noción “clásica” que recoge el Artículo XXIV del GATT, basado en un ámbito arancelario. Esta noción, pese a su aceptación por todos los estados miembros del MERCOSUR en virtud de su adhesión a ese acuerdo general, no resultaba suficiente a nivel regional pues no quedaban incluidas las áreas aduaneras especiales, toda vez que, con ella, el régimen arancelario hubiera sido el mismo para todo el territorio y tales áreas hubieran perdido el beneficio especial de un arancel inferior.

En efecto, la clasificación que efectúa el código aduanero argentino entre territorio aduanero general y territorio aduanero especial - que permite contemplar un régimen arancelario diferente para las áreas aduaneras especiales -, no contaba con la aceptación de Uruguay ni de Paraguay, pues éstos consideran que esas distinciones atentan contra un proceso de integración y, en consecuencia, propiciaban excluir esos ámbitos del territorio comunitario, pero tal propuesta, a su vez, vulneraba los conceptos acordados por el Consejo del Mercado Común en su Decisión N° 8/94, en el sentido de la conveniencia de mantener dentro del MERCOSUR a las áreas aduaneras especiales ya existentes.

De este modo, se sometió a la consideración de los señores coordinadores del GMC posibilidad de adoptar la definición de territorio aduanero que brinda el Convenio de Kyoto -Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros - Convenio de Kyoto (revisado)-, basada en el espacio al cual se aplica la legislación aduanera. Esta es la opción que aceptó el Grupo Mercado Común y que originó el texto del artículo 2° del Código Aduanero aprobado por la Decisión CMC N° 27/10. Además, el GMC consideró conveniente incluir en dicho cuerpo normativo una definición de áreas aduaneras especiales.

Cabe señalar que esta “innovadora” definición permite a los estados parte del MERCOSUR alinearse con los más de 70 países que actualmente son partes contratantes del Convenio de Kyoto. Además llevará a nuestro país a superar

asimetrías existentes en su legislación nacional en materia de tributación interior originadas en las actuales diferencias entre territorio aduanero y territorio político.

Por otra parte, en cuanto a la definición de las zonas francas, también se siguió el criterio del Convenio de Kyoto y del código aduanero de la Unión Europea hoy vigente, encuadrando a dichas zonas -a diferencia de como lo hace el art. 3° inc. b) del código aduanero argentino-, como parte del territorio aduanero del MERCOSUR, sin perjuicio del tratamiento a dar a las mercaderías allí introducidas, ya que serán consideradas como si no estuvieran dentro de ese ámbito en lo que respecta a los impuestos o derechos de importación.

Asimismo, es clara la previsión del art. 126 apartado 4. del CAM, al disponer que las zonas francas deberán ser habilitadas por el estado parte en cuya jurisdicción se encuentren, surgiendo palmariamente que con ello no se está habilitando a crear por cualquier órgano del MERCOSUR este tipo de ámbito aduanero, sino que será cada país que tendrá esa facultad, respetando su normativa interna. En el caso de Argentina sólo puede crearse una zona franca por provincia (ver art 2° Ley 24.331), excepto la Provincia de Bs. As., que goza de ese privilegio, por ser la norma de creación de la Zona Franca del Puerto de La Plata N° 5142 del año 1907, preexistente a la Ley 24.331 que rige las zonas francas nacionales.

### 5.3 Supletoriedad

En el Artículo 1°, numeral 4 del CAM se define de manera expresa el carácter “supletorio” de las legislaciones nacionales. Es decir, que al momento que el CAM entre en vigor, nuestras legislaciones aduaneras nacionales no perderán vigencia, sino que serán de aplicación supletoria para todos aquellos casos no regulados específicamente en las normas comunitarias, evitándose de esta forma la existencia de lagunas y vacíos legales mientras el MERCOSUR completa su sistema jurídico aduanero.



---

Los mecanismos de supletoriedad o relevo son de fundamental importancia para la “completitud” del sistema jurídico por cuanto suministran soluciones que se disparan cuando la norma suplida no prevé una respuesta directa al caso presentado.

En aquellos supuestos en los cuales el precepto remite de manera expresa a las normas reglamentarias o complementarias y éstas aún no han sido dictadas (como sucede actualmente en la mayoría de los casos), en virtud del principio de supletoriedad resultan de inmediata aplicación las legislaciones nacionales, con lo cual debemos concluir que el CAM aprobado y vigente en todos los estado parte será plenamente “operativo”, no requiriendo el dictado de ninguna otra norma para ser inmediatamente aplicable.

En el actual estadio del proceso evolutivo del derecho aduanero del MERCOSUR las disposiciones nacionales mantendrán su relevancia hasta tanto sean sustituidas por las normas reglamentarias comunitarias a dictarse.

En este punto entendemos que resulta “prematureo” concluir que esta remisión a normas reglamentarias (y complementarias) a dictarse constituyen una delegación impropia en funcionarios sin potestad legislativa, toda vez que aún no se ha determinado en el seno del MERCOSUR quiénes se encargarán de la elaboración de las normas reglamentarias, ni menos aún, si respecto a las mismas no se seguirá el mismo proceso que con el actual código aduanero del MERCOSUR, esto es, su elevación a los Congresos Nacionales para su aprobación, con lo cual, los Sres. Legisladores de los estado parte, revestidos del poder otorgado legítimamente por sus pueblos, darán sanción y vigencia a la norma reglamentaria.

Sin perjuicio de ello, debe tenerse presente que toda la normativa comunitaria –derecho derivado- que surge del bloque ha sido emitida por los Órganos Ejecutivos del MERCOSUR, es decir, el Consejo Mercado Común (Decisiones), por el Grupo Mercado Común (Resoluciones) y por la

Comisión de Comercio (Directivas), los que están conformados por funcionarios que pertenecen a los poderes ejecutivos de los estado parte y no a sus poderes legislativos, por lo que un cuestionamiento en tal sentido sería extensivo a toda la normativa mercosureña y no solamente a la reglamentación del CAM.

No deben confundirse los conceptos, una cosa es el dictado de la norma MERCOSUR y otra muy distinta el “proceso” por el cual ésta es incorporada al derecho nacional. Si la norma MERCOSUR, dictada por funcionarios de los poderes ejecutivos de los estado parte, es incorporada a los sistemas jurídicos nacionales mediante “ley” del congreso, esto otorga todas las garantías y seguridades constitucionales que requiere el sistema representativo y republicano de gobierno, sin importar si la norma es reglamentaria o no de otra norma MERCOSUR.

La remisión a las normas reglamentarias a dictarse debe ser vista como un mandato en favor del desarrollo evolutivo del derecho comunitario aduanero. El CAM armoniza las definiciones, los institutos fundamentales y la estructura del sistema aduanero y, además de ello, indica a quienes deben continuar con la tarea, qué aspectos deberán reglamentar.

#### **5.4 Administración aduanera. Competencias. Preeminencia en zona primaria**

La organización interna de los servicios aduaneros es una prerrogativa de los estado parte por lo que a su respecto el Proyecto las denomina genéricamente “Administración Aduanera” y comprende aquellos organismos que en las jurisdicciones nacionales se les ha facultado para la aplicación de la legislación aduanera, sin considerar si son autónomos, autárquicos o formando parte del Estado Central, tampoco si son organismos independientes o fusionados con las áreas de control de impuestos internos, quedando a criterio de los estado parte la determinación de la jurisdicción y competencias de las diferentes oficinas aduaneras situadas en sus respectivos territorios.

En lo que respecta a las competencias del órgano aduanero nacional, se ha seguido un criterio “enunciativo”, consignando aquellas facultades comunes en los estado parte, dejando para las normas reglamentarias, complementarias, nacionales y otras incorporadas en el mismo código aduanero su completitud.

Siguiendo fuentes nacionales (Art. 12 del código aduanero Paraguayo, Art. 17 del Regulamento Aduaneiro de Brasil), los antecedentes internacionales (Art. 8 del CAUCA) y teniendo en consideración el principio de especialidad, y las modernas tendencias de seguridad para combatir el terrorismo internacional, se ha establecido en las zonas primarias la “preeminencia” del Servicio Aduanero en el control del tráfico internacional de mercaderías con relación a las otras fuerzas de seguridad que actúan en el mismo espacio físico.

Esto implica que en la tarea específica de control de las importaciones y exportaciones que se realizan en las zonas primarias habilitadas a tal fin, como aeropuertos y puertos, el servicio aduanero será la máxima (ver el término) autoridad, pudiendo requerir el auxilio de las otras fuerzas de seguridad y coordinar su accionar a efectos de cumplir su específica tarea de control. Ello sin perjuicio de actuar y ejercer por sí mismo el poder de policía. De este modo, se unifican los criterios de actuación en todos los estado parte del MERCOSUR.

### 5.5 Asistencia recíproca

Dentro de las modernas tendencias en materia de control aduanero, el intercambio de información y la asistencia recíproca entre las instituciones aduaneras son eficaces instrumentos en la lucha contra el fraude, que potencian las estructuras de control de las administraciones aduaneras con el consiguiente impacto positivo en la prevención y lucha contra los ilícitos aduaneros, indispensable para el logro del bien común, objetivo final del Tratado de Asunción.

Este instituto encuentra fundamento internacional en el Marco Normativo de la OMA (Junio

de 2005), que se basa en dos pilares fundamentales: colaboración Aduanas–Aduanas y Aduanas-Empresas. Este marco ofrece una nueva plataforma jurídica mediante la cual se procura fomentar el comercio mundial, garantizar una mayor seguridad contra el terrorismo y aumentar la contribución de las administraciones aduaneras al bienestar económico y social de los países, fortaleciendo la capacidad de las aduanas para detectar y manejar envíos de alto riesgo y una eficiente gestión de las cargas.

Por tales motivos, siguiendo los antecedentes internacionales en la materia, el criterio acordado por el Consejo Mercado Común mediante la Decisión Nro. 26/06, se establece el principio general de la obligatoriedad de la Asistencia Recíproca e intercambio de informaciones entre las administraciones aduaneras de los estado parte..

### 5.6 Actos administrativos aduaneros

Se procura con la incorporación de éste precepto establecer la presunción “iuris tantum” de validez de los actos administrativos aduaneros de alcance particular, realizados por la administración aduanera de un estado parte, los que producirán plenos efectos jurídicos, en todo el territorio aduanero del MERCOSUR, evitando así el desgaste administrativo y jurisdiccional que podría presentarse ante un doble tratamiento, y el riesgo de posiciones o criterios diferentes o contradictorios ante el mismo hecho.

Este importante instrumento jurídico contribuye a brindar seguridad y certeza a las relaciones jurídicas vinculadas al tráfico internacional de mercadería, posibilitando que los actos de naturaleza aduanera de alcance particular, tales como verificaciones, aforo, clasificación de mercaderías, que fueran emitidos por las autoridades aduaneras de un estado, se reputen válidos y eficaces en el territorio de los demás estado parte de MERCOSUR.

Sin embargo, para que la presunción de validez resulte procedente, el acto administrativo

---

extranjero debe ser considerado válido según su propio derecho, es decir debe reunir los requisitos sustanciales y formales previsto por el derecho administrativo al que pertenece la autoridad que lo dictó (“auctor regit actum”).

### **5.7 Operador económico calificado**

A efectos de facilitar la fluidez del comercio global garantizando la seguridad de la cadena logística internacional, durante el año 2005 la Organización Mundial de Aduanas ha elaborado un sistema de principios y normas denominado Marco Normativo de la OMA para asegurar y facilitar el comercio global, cuya adopción se sugiere a toda la comunidad.

Dentro de estos principios se encuentra regulada la figura del Operador Económico Calificado (o Autorizado, o Confiable), que consiste en una calificación especial otorgada a los sujetos que operan en el comercio exterior como fabricantes, importadores, exportadores, despachantes, transportistas, intermediarios, administradores de puertos, aeropuertos o terminales, operadores de transportes integrados, explotadores de depósitos, etc., en función de diversos criterios, tales como sus antecedentes de cumplimiento de las normativas aduaneras, el compromiso demostrado con la seguridad de la cadena logística y un sistema satisfactorio para la gestión de sus registros comerciales.

Siguiendo ese precedente, se ha previsto la incorporación de esta figura dentro de los sujetos vinculados a la actividad aduanera, quedando sujetos a la reglamentación los requisitos exigibles para el otorgamiento de dicho status.

Este sistema es un compromiso mutuo entre la aduana y los operadores de comercio exterior cuyo fin principal es garantizar la seguridad y fluidez de las operaciones aduaneras, brindando mayor competitividad al operador y mejorando la asignación de recursos por parte de la aduana. Se sustenta en los conceptos de colaboración y asistencia recíproca para mejorar el funcionamiento de la exportación, importación

y de todos los factores y aspectos relacionados con la operatoria del tráfico internacional.

Dentro de la doctrina, se utilizan las denominaciones “Operador Económico Confiable”, “Operador Económico Autorizado” o bien “Operador Económico Calificado”. Se ha optado por esta última alternativa en el entendimiento que el status indicado obedece a una especial “calificación” del operador, que cumple determinados requisitos diferenciadores respecto del resto de los operadores económicos.

### **5.8 Despachantes de aduana**

Es importante destacar la repercusión favorable de las distintas entidades del MERCOSUR que nuclean a los Despachantes de Aduana, a partir de la forma en que se contempló a tales auxiliares del comercio exterior en el CAM. En el caso particular del Centro de Despachantes de Aduana de la República Argentina -C.D.A.-, y en oportunidad de la celebración de la Asamblea Ordinaria de la Asociación de los Agentes Profesionales de Aduana de las Américas -ASAPRA- en la ciudad de Panamá en el año 2008, su representante informó que fueron convocados por el Consejo Consultivo Aduanero de la Aduana Argentina para entregarles una copia del CAM y que realizarían las observaciones que estimen corresponder, manifestando textualmente: “... que resultó tranquilizador al evaluar el proyecto, el hecho de que dentro del mismo está contemplada la figura del despachante de aduana...”

Entre sus lineamientos, la citada Resolución GMC N° 40/06, dispuso que se regule específicamente la figura del Despachante de Aduanas, acordando que el código aduanero del MERCOSUR sólo establecerá disposiciones generales en la materia y que la regulación específica de estos agentes estará sujeta a la normativa de cada estado parte. Aquellas disposiciones generales debían fijar un tratamiento para los siguientes puntos: i) criterios de calificación técnica para el ejercicio de la profesión; ii) posibilidad de que cada estado parte regule la obligatoriedad o no

de su intervención y iii) la exigencia de garantía para el ejercicio profesional.

Cabe recordar que en el código aduanero del MERCOSUR aprobado en 1994 se establecía que las empresas podían tramitar directamente las operaciones aduaneras, o bien hacerlo a través de un representante despachante de aduana. En el proyecto del año 2000 no se regulaba su actuación ni su responsabilidad.

Por otra parte, dado que el despachante de aduana no es un simple gestor sino un auxiliar calificado del servicio aduanero que debe reunir un alto nivel de conocimientos técnicos relacionados con la normativa y operativa aduanera que le permitan intervenir con solvencia y suficiencia ante el servicio aduanero, garantizando con su actuación un comercio exterior fluido y seguro, con conocimientos de normativa y operativa aduanera, en el CAM aprobado en San Juan se fijaron criterios de calificación técnica para el ejercicio de esa profesión y se establecieron los parámetros mínimos requeridos para su habilitación mediante la aprobación de un examen de idoneidad cuyas pautas de aprobación deberán definir los estados parte.

Asimismo, se dio también la posibilidad de que cada estado parte regule la obligatoriedad o no del despachante de aduana, siguiendo de esta forma el criterio oportunamente adoptado por el código aduanero Europeo (Art. 5) que dispone que las legislaciones nacionales podrán, en su territorio, permitir que los interesados se puedan hacer representar ante las autoridades aduaneras para la realización de actos y formalidades establecidos en la normativa aduanera, a través de un despachante de aduana.

En América Latina hay varios países que exigen la intervención obligada de un despachante de aduana para realizar los trámites aduaneros: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En tanto que en Argentina, Brasil, y Perú la intervención del despachante de aduana puede ser desplazada por el propio titular de la mercadería, quien

puede actuar directamente como importador o exportador.

Finalmente, se derivó a la legislación nacional la regulación de la exigibilidad de garantía para el ejercicio profesional.

## 5.9 Tributos aduaneros

El “hecho gravado”, o “hecho imponible”, es el presupuesto previsto en la norma jurídica como hipótesis condicionante, cuya realización hace nacer la obligación de pagar el tributo.

En la actualidad, los códigos aduaneros argentino y uruguayo establecen como hechos gravados la “importación para consumo” y la “exportación para consumo”, en tanto que la legislación brasilera y paraguaya disponen como hecho gravado la entrada/salida de la mercadería del territorio aduanero.

Lo que interesa desde el punto de vista económico es la introducción de mercadería vinculada necesariamente con su posterior incorporación a la circulación económica comunitaria, no correspondiendo gravar la lícita introducción que tiene por fin el mero tránsito o una permanencia transitoria de la mercadería y que en consecuencia, no afecta a las actividades económicas desarrolladas en los Estados partes.

Esta concepción del tributo aduanero que hoy prevalece en el mundo resulta la más conveniente toda vez que atiende a dos de las finalidades principales del arancel aduanero: la competitividad de la mercadería comunitaria frente a la extranjera y el adecuado abastecimiento del mercado interno, circunstancias que solo se producen cuando la mercadería ingresa al circuito económico de la comunidad.

Por tal motivo, conforme el Principio de Legalidad según el cual nadie está obligado a pagar un gravamen que la ley no obliga, y siguiendo los parámetros establecidos en la Res. GMC N° 40/06 se ha establecido como hecho imponible a *la importación definitiva* (a consumo) que es el régimen

que permite a la mercadería tener libre circulación dentro del territorio aduanero, entendiéndose por tal a aquella que no está obligada a salir de dicho ámbito, pudiendo permanecer en él libremente y por tiempo indeterminado o, en los términos del Convenio de Kyoto, aquella de la cual se puede disponer sin restricciones aduaneras.

En consecuencia, no toda importación o exportación está sometida al pago de tributos, sino sólo aquella que se introduce o extrae en forma “definitiva”, mediante: a) una declaración de voluntad a través de una solicitud y declaración aduanera, que llamaremos, importación o exportación definitiva regular, o b) de pleno derecho, por imperio de la ley, que llamaremos importación o exportación definitiva irregular.

Respecto de la primera, la importación o exportación definitiva regular, que es la que se realiza mediante un despacho de Importación o exportación definitivo, se ha establecido expresamente que la obligación tributaria aduanera es un vínculo de carácter “personal”

que nace con la realización del hecho generador y que obliga al declarante o a quien tenga la disponibilidad jurídica de la mercadería al pago de los tributos, pudiendo cada estado parte extender esa responsabilidad de manera solidaria a quien ejerza la representación de dichos sujetos.

El hecho generador irregular se ha incluido en una norma de alcance general que permite, al país cuyas leyes así lo prevén, aplicar no solamente sanciones administrativas, civiles o penales en caso de cualquier incumplimiento de la normativa aduanera, sino también ejercer plenamente su potestad tributaria (artículo 180), cumpliendo de este modo el mandato de la Resolución GMC N° 40/06 en el sentido que, dadas las numerosas asimetrías en esta materia, los ilícitos aduaneros quedarán, en esta etapa, fuera del código aduanero del MERCOSUR y por tanto serán regulados por la legislación de cada estado parte.

## 6. CLASIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES ADUANERAS

Tomando en consideración las distintas etapas o secuencias de una importación, se han recogido los siguientes principios generales: 1) toda mercadería que arriba a territorio aduanero del MERCOSUR debe ser declarada, 2) toda mercadería declarada y consignada con destino MERCOSUR debe ser ingresada y descargada en los lugares habilitados a tal fin, donde queda sometida al Régimen de Depósito Temporal (salvo excepciones puntuales expresas), 3) toda mercadería en depósito temporal debe ser sometida a alguno de los siguientes destinos aduaneros autorizados: a) incluirla en un régimen de importación (que podrá ser definitivo o temporal), b) reembarcarla con destino al exterior (se entiende que el transbordo no es un destino), c) abandonarla voluntariamente a favor del Estado Nacional o d) destruirla con el consentimiento

de la administración aduanera del estado al que arriba. Si no se solicita un destino dentro de un plazo perentorio, se considerará a la mercadería automáticamente abandonada a favor del Estado Nacional.

En consecuencia, enumeración de los “Destinos Aduaneros” es taxativa, no prevé el ordenamiento legal otras alternativas para el tratamiento de la mercadería importada.

En la exportación, si bien el proceso es inverso (primero la declaración del exportador y luego la del transportista), podemos reseñar los principios generales y criterio clasificatorio y estructura organizativa adoptada de la siguiente forma: 1) toda mercadería cuya exportación se pretende debe ser declarada (salvo excepciones

puntuales expresas), 2) al momento de declarar, el exportador debe solicitar la inclusión en alguno de los regímenes de exportación autorizados, 3) toda mercadería declarada y consignada al exterior debe ser cargada y extraída por los lugares habilitados a tal fin.

En este orden de ideas, corresponde resaltar entonces que los destinos que un operador puede elegir son limitados y precisos: si se trata de una mercadería de libre circulación en el MERCOSUR, sólo puede exportarla y, por el contrario, si se trata de mercadería que carece de libre circulación en el MERCOSUR y que pretende ingresar a éste, deberá destinarla a la importación, reembarcarla, abandonarla o destruirla. Tales movimientos constituyen el primer nivel de la estructura clasificatoria de las operaciones a realizar en una aduana: los destinos aduaneros de las mercaderías. Pasando al siguiente nivel de la estructura clasificatoria, debemos precisar que los regímenes aduaneros son “tratamientos jurídicos alternativos” que el ordenamiento jurídico otorga al declarante al momento del ingreso o egreso de la mercadería del territorio aduanero. Estas opciones son libremente seleccionadas por el importador/exportador al momento de presentar su declaración de acuerdo a sus necesidades comerciales.

Se prevén nueve regímenes aduaneros generales distribuidos en tres categorías que toman

como criterio diferenciador las posibilidades o alternativas jurídicas del declarante: en primer lugar encontramos los cinco regímenes aduaneros que la legislación ofrece como menú al importador, es decir, son las alternativas o caminos que la legislación otorga al importador para ingresar la mercadería al territorio aduanero del MERCOSUR, en segundo lugar, se disponen tres regímenes aduaneros al exportador y, por último, un régimen aduanero común, es decir, tratamientos que pueden ser utilizados tanto en la importación como en la exportación de mercaderías (téngase presente que se puede solicitar el régimen de tránsito tanto en una importación como en una exportación). La destinación suspensiva de removido prevista en los artículos 386 al 396 de nuestra legislación nacional, se encuentra incorporada como una de las modalidades del régimen de tránsito.

Además de los regímenes aduaneros generales, en el Título VIII se han regulado trece regímenes aduaneros especiales, que son regulaciones específicas que permiten el ingreso o egreso del territorio aduanero del MERCOSUR o la circulación por el mismo de mercaderías, medios de transporte y unidades de carga, exceptuados total o parcialmente del pago de tributos aduaneros y sujetos a la realización de un despacho aduanero simplificado, en razón de la calidad del declarante, de la naturaleza de las mercaderías, su forma de envío o destino.

## 7. ADUANA ELECTRÓNICA – SISTEMAS INFORMÁTICOS

El vertiginoso avance de las tecnologías de la información, y en particular, el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad en las transacciones, ha posibilitado la utilización del medio electrónico para la transferencia de información aduanera en tiempo real.

En virtud de ello, y con el objetivo de avanzar hacia una aduana sin papeles, se ha previsto la utilización “prevalente” de sistemas informáticos

y medios de transmisión electrónica de datos en el registro de las operaciones aduaneras, posibilitando la generalización de la utilización de la modalidad electrónica de registración de las declaraciones aduaneras de mercaderías.

El intercambio electrónico de datos se prevé tanto para la relación Aduana-Aduana (intra y extra MERCOSUR) como para la relación Aduana-Sujeto Vinculado (en concordancia con

---

las modernas estrategias de colaboración del sector público y privado para la facilitación del comercio lícito).

Asimismo, se deja expedito el camino para aquellas aduanas que deseen avanzar en los proyectos de “Ventanilla Única” es decir, la posibilidad de que realicen todos los trámites vinculados a una operación aduanera (controles sanitarios, fitosanitarios, etc.) en un solo punto de control.

Teniendo en consideración las asimetrías en la implementación del intercambio electrónico

de datos en las oficinas públicas de los estado parte, como asimismo, las diferencias de requisitos como los órganos del Estado a cargo de la implementación, se ha establecido que cada estado parte dispondrá los estándares de seguridad requeridos en el ámbito de sus jurisdicciones territoriales, previéndose de manera expresa la unificación de criterios respecto a sus efectos y valor jurídico, esto es, que la firma digital debidamente certificada o firma electrónica segura equivalen a la firma hológrafa de los intervinientes.

## 8. RÉGIMEN SANCIONATORIO

Existen diferentes concepciones sobre la naturaleza de las infracciones aduaneras que se reflejan en la legislación interna de los estado parte, y que al recaer sobre una cuestión tan esencial dificultan de modo sustancial uniformar la estructura de las conductas punibles.

En virtud de ello, en el punto D de la Resolución GMC 40/06 se dispuso que la armonización en materia de ilícitos aduaneros queda para una etapa posterior del proceso de integración MERCOSUR, excluyendo la materia del presente

proyecto CAM, manteniendo el tratamiento de las infracciones y delitos aduaneros a las legislaciones nacionales de los estado parte.

Por tal motivo, y a efectos de dotar de mayor certeza y precisión al sistema jurídico aplicable, en las Disposiciones Finales (art. 180) se ha previsto que el incumplimiento de las obligaciones impuestas en el código aduanero MERCOSUR serán sancionadas –cuando correspondiere– conforme a las legislaciones nacionales de los estado parte.

## 9. VIGENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 42 del Protocolo de Ouro Preto, el código aduanero MERCOSUR aprobado en el CMC resulta “obligatorio” en todo el territorio del MERCOSUR, requiriendo la aprobación legislativa interna de todos los estado parte para su entrada en “vigencia”.

Luego de su incorporación al Derecho Nacional, los estado parte deben comunicarlo a la Secretaría del MERCOSUR, la cual informará

cuando todos los Estados lo hayan realizado. La norma entrará en vigor simultáneamente 30 días después de la comunicación hecha por la Secretaría. Cada estado debe dar publicidad de esto en su respectivo Boletín Oficial (artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto).

La aprobación del código aduanero del MERCOSUR por parte del Honorable Congreso de la Nación permitirá: a) Superar la etapa de Zona de Libre Comercio y avanzar

en el camino hacia la Unión Aduanera; b) Fortalecer la posición del MERCOSUR en las negociaciones comerciales con otros países y bloques económicos (en particular, con la Unión

Europea); c) Robustecer la seguridad jurídica del sistema normativo comunitario aduanero; y d) Facilitar la circulación de mercaderías entre los estados parte del MERCOSUR.

## 10. CONCLUSIONES

El apego natural de los estados parte del MERCOSUR a su autonomía legislativa y la circunstancia de que cada derecho aduanero nacional está firmemente arraigado en su historia y en sus tradiciones legales y administrativas, han tornado ardua la tarea asignada al Grupo Ad Hoc para la redacción del código aduanero del MERCOSUR (GAHCAM).

Además de los importantes esfuerzos realizados para conciliar las diferencias de tratamiento y asimetrías existentes en las legislaciones nacionales, debemos recordar que la conclusión de este código ha requerido definiciones políticas sobre temas muy sensibles para el MERCOSUR, como la definición del territorio aduanero, la aplicación de los derechos de exportación y derechos de importación específicos, el tratamiento para la circulación de las mercaderías entre los estados parte y el funcionamiento de las áreas con tratamientos especiales.

Téngase presente que en el ámbito del MERCOSUR las decisiones se toman por “consenso pleno” o “unanimidad”, es decir, que basta que uno de los estados parte no esté de acuerdo con una propuesta normativa para que ésta no sea viable.

No obstante ello, y luego de 4 años de exhaustivo trabajo de redacción y negociación, se ha conseguido la aprobación de este cuerpo normativo comunitario destinado a establecer los cimientos del sistema jurídico aduanero del MERCOSUR.

El código aduanero del MERCOSUR armoniza y define “conceptos” e “instituciones” fundamentales, con fuerte impronta de “permanencia”, lo que posibilitará avanzar en el desarrollo del proceso “evolutivo” de integración desde bases firmes, y posteriormente, a través del dictado de normas reglamentarias (más operativas y dinámicas), ir sustituyendo paulatinamente las disposiciones no comunes de las legislaciones aduaneras nacionales hacia un marco normativo aduanero común.

La mayor virtud de este cuerpo normativo, y aquí radica su importancia, es que crea un TERRITORIO ADUANERO UNICO, el segundo más grande del mundo, con una superficie total de 11.889.654 km<sup>2</sup>, con 250 millones de habitantes, y con un Producto Bruto Interno de aproximadamente 2.300 millones de dólares, lo que constituye un importante instrumento de política económica que nos permitirá fortalecer la posición del MERCOSUR en las negociaciones comerciales con otros países y bloques económicos.



---

## 10. BIBLIOGRAFIA

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Organización Mundial de Comercio, año 1994.

Código aduanero Argentino, Ley No. 22.415/81.

Código aduanero Centroamericano (CAUCA III), Año 2002.

Código aduanero del MERCOSUR, Decisión CMC N° 25/94.

CODIGO ADUANERO DEL MERCOSUR, Decisión CMC N° 26/06.

Código aduanero Europeo denominado "Modernizado", Reglamento CE N° 450/08.

Código aduanero Europeo, Reglamento CEE No. 2913/92.

Código aduanero Paraguayo, Ley No. 2422/04 y su Reglamento: Decreto No. 4672/05.

Código aduanero Uruguayo, Decreto Ley No. 15.691/84.

Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros. Convenio de Kyoto Revisado. Organización Mundial de Aduanas, año 1999.

Reglamento Aduanero Brasileño, Decreto No. 4543/02 y Decreto No. 6.759/09.

# TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN TRIBUTARIA EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO: ¿UN ESFUERZO INCOMPLETO?

Isabel Carolina Véliz Nieto y Claudia Cecilia González Torres



## Resumen

En este trabajo se comparan los diferentes modelos de convenios de intercambio de información Tributaria utilizados en los países iberoamericanos, determinando sus similitudes y diferencias. Así mismo se revisa brevemente la tendencia experimentada en dicho intercambio.

A partir de esta comparación, se extraen elementos bases para el análisis de su aplicación práctica proponiendo un modelo de convenio de intercambio de información óptimo, que permita en mayor medida lograr la eficiencia y utilidad de la información intercambiada, en especial atención a su utilización concreta en las legislaciones internas de los estados.

*Las Autoras: Claudia C. González Torres. Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez; Fiscalizador Tributario de la Subdirección de Fiscalización del Servicio de Impuestos Internos de Chile. Isabel C. Véliz Nieto. Abogado; Egresada Magíster en Derecho Universidad de Chile; Licenciada en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Abogado de la Dirección de Grandes Contribuyentes del Servicio de Impuestos Internos de Chile; Profesor Titular del Magíster en Derecho Tributario y Aduanero con Mención en Derecho tributario Español y de la Unión Europea de Universidad Nacional Andrés Bello, Programa conjunto con la Universidad de Castilla La Mancha, España.*

## CONTENIDOS

### Introducción

1. Modelos de intercambio de información en uso en Iberoamérica: la diversidad
2. Tendencias del intercambio de información
3. Incorporación a la normativa interna
4. Uso de la información internacional: en busca de la eficiencia y utilidad
5. Conclusiones
6. Propuestas
7. Bibliografía

Un elemento vital dentro de un mundo sin fronteras es la necesidad de información certera para poder tomar las mejores decisiones. En materia tributaria, este requerimiento es fundamental puesto que la facultad de realizar operaciones de carácter internacional genera al contribuyente la posibilidad de crear y utilizar nuevas figuras de elusión y evasión aplicando las diferencias de legislación entre países, datos que no siempre están al alcance de la administración

tributaria correspondiente dificultando su gestión, al tener su competencia limitada a las fronteras de su nación. Frente a esta situación surgen los acuerdos internacionales formales de intercambio de información tributaria, los cuales para maximizar su eficiencia deberían considerar tanto el cumplimiento de ciertos estándares mínimos que aseguren la calidad de los datos intercambiados así como el eventual uso de información entregada.

Con miras a reconocer si el estado actual de las cosas permite identificar los aspectos antes señalados, compararemos las diversas propuestas de modelos, esperando encontrar aquellos elementos que merecen especial atención, y que a nuestro parecer, deben ser revelados como trascendentes o importantes para optimizar la efectividad y utilidad de la transparencia de la información tributaria a nivel iberoamericano. A partir de entonces, buscaremos ejemplos de la normativa iberoamericana para conocer las distintas formas de acercamiento de los países a la entrega de información tributaria a otros estados, y la adecuación de la norma interna. Así mismo, expondremos las que podrían ser las debilidades que restan efectividad y utilidad al intercambio, atreviéndonos a entregar una propuesta de solución

## 1. MODELOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN USO EN IBEROAMÉRICA: LA DIVERSIDAD

### 1.1. Elementos bases para el análisis

Es reconocida la necesidad de contar con acuerdos internacionales formales de intercambio de información tributaria, sin embargo, en el plano internacional la reciprocidad es un arma válida que posibilita teóricamente su entrega. De hecho, existen acuerdos entre administraciones tributarias que lo permiten, aun careciendo

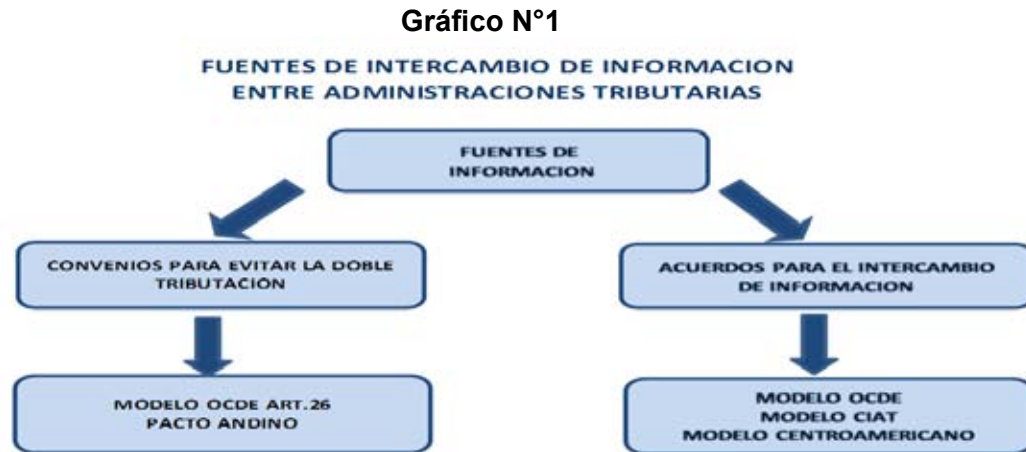
de la fuerza de un tratado o convenio, por lo que deben ser consideradas en el análisis.<sup>1</sup>

Los acuerdos adoptan diversas formas: artículos o cláusulas dentro de tratados sobre materias tributarias o convenios especiales, que sólo abordan el intercambio de información, en forma bilateral o multilateral.

1. Cabe hacer presente que existen numerosos ejemplos de asistencia administrativa, así por ejemplo el Convenio sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, elaborado por el Consejo de Europa. Así mismo existen otros modelos de tratados que contemplan el intercambio de información para fines particulares, por ejemplo el Modelo de Convenio para la Asistencia Mutua en Recaudación de Deudas Tributarias.

A efectos del análisis consideraremos los siguientes modelos, en aplicación a nivel iberoamericano: <sup>2 3</sup>

- a. Artículo 26 del Convenio Tributario Modelo de la OCDE.<sup>4</sup>
- b. Acuerdo Modelo sobre Intercambio de Información en Asuntos Tributarios OCDE.
- c. Modelo de Acuerdo de Intercambio de Informaciones Tributarias del CIAT.
- d. Artículo 19 del Convenio Modelo de Tributación de la Comunidad Andina.
- e. Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica.<sup>5 6</sup>



*Fuente: Elaboración Propia*

2. Se consideran países Iberoamericanos para efectos del presente trabajo: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España., Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela.

3. No se analiza el Modelo O.N.U. ya que no existen antecedentes de Convenios de esta clase vigentes en Iberoamérica.

4. Modelo de Convenio Fiscal Sobre la Renta y Sobre el Patrimonio, Comité de Asuntos fiscales de la OCDE. Versión con modificaciones hasta 1995. OCDE 1997. En especial Introducción, apartados 37 a 40.

5. Los países adheridos son: Costa Rica, El Salvador; Guatemala, Honduras y Nicaragua.

6. Para simplificar las referencias denominaremos simplemente Art. 26, al artículo 26 del Modelo de Convenio Fiscal Sobre la Renta y Sobre el Patrimonio de la OCDE; TIEA, al Modelo de Acuerdo de Intercambio de Información en Materia Tributaria de la OCDE; modelo CIAT, al Modelo de Acuerdo de Intercambio de Informaciones Tributarias del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias; modelo Pacto Andino, al artículo 19 del Convenio Modelo de Tributación de la Comunidad Andina ; y el Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica entre las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica como CCAM.

## 1.2. Comparación de los modelos

Existen considerables diferencias y similitudes entre los modelos. A efectos de facilitar el análisis presentamos una tabla comparativa de sus principales elementos.

**Cuadro N°1: Comparativo**

Elementos		Modelo	Art. 26 OCDE	TIEA OCDE	CIAT	Pacto Andino	CCAM
Tipos	Bilateral		✓	✓	✓	✗	✗
	Multilateral		✗	✓	✓	✓	✓
Marco	Interés previsible para la administración		✓	✓	✗	✗	✗
	Prescinde si es nacional o residente		✓	✓	✓	✗	✗
	Adecuación de Legislación		✗	✓	✗	✗	✗
	Idioma acordado, inglés o francés		✗	✓	✗	✗	✗
	Posibilidad de otros convenios		✗	✓	✗	✗	✗
	Agotamiento de la Fuente Interna		✗	✓	✗	✗	✗
Impuestos	Delimita Impuestos		✗	✓	✓	✓	✓
	Impostos Subdiv. Pol. se incluyen expresamente		✓	✓	✗	✗	✗
	Renta o beneficios		✗	✓	✗	✓	✗
	Patrimonio		✗	✓	✗	✓	✗
	Patrimonio neto		✗	✓	✗	✗	✗
	Sucesiones o donaciones		✗	✓	✗	✗	✗
	Indirectos sólo a ratificación expresa		✗	✓	✗	✗	✗
Cláusula de analogía de impuestos		✗	✓	✓	✗	✓	
Objeto	Determinación		✗	✓	✓	✗	✗
	Liquidación		✓	✓	✓	✗	✗
	Recaudación		✓	✓	✓	✗	✓
	Cobro		✗	✓	✓	✗	✗
	Ejecución de reclamaciones		✗	✓	✓	✗	✗
	Investigación		✗	✓	✓	✗	✗
	Enjuiciamiento		✗	✓	✗	✗	✗
	Delito		✗	✓	✓	✗	✗
	Infracciones		✗	✗	✓	✗	✗
	Otros		✓	✗	✗	✓	✓
Uso sólo para propósitos tributarios		✓	✓	✓	✗	✓	
Reserva	Reserva		✓	✓	✓	✓	✓
	Sólo comunica a Adm. Tributarias		✓	✓	✓	✓	✓
	Excepción proced. Judic. públicos y sentencias		✓	✓	✓	✓	✗
	Autorización escrita para comunicar a otro.		✓	✓	✗	✗	✗
	Derechos de los contribuyentes		✗	✗	✗	✗	✗

Elementos		Modelo	Art. 26 OCDE	TIEA OCDE	CIAT	Pacto Andino	CCAM
Clases	Previo requerimiento		✗	✓	✓	✗	✓
	Inspección fiscal en el extranjero		✗	✓	✓	✗	✗
	Automático		✗	✗	✓	✗	✗
	Otra formas de asistencias		✗	✓	✗	✓	✓
	Fiscalizaciones simultáneas		✗	✗	✓	✓	✗
	Espontánea		✗	✗	✓	✗	✓
Requerimiento	Información que debe contener		✗	✓	✗	✗	✓
	Acusa recibo requerimiento por escrito		✗	✓	✗	✗	✗
	Plazo observaciones		✗	✓	✓	✗	✓
	Plazo de respuesta		✗	✗	✓	✗	✓
Plazo de negativa		✗	✓	✓	✗	✓	
Causas Denegación de Requerimiento	Violación de derecho interno		✓	✓	✓	✓	✓
	No formulado conforme a acuerdo		✗	✓	✗	✗	✗
	Revelac secreto comerc., empres., indust., prof.		✓	✓	✗	✓	✗
	Secreto profesional		✓	✓	✗	✓	✗
	Contrario al orden público		✓	✓	✓	✗	✗
	Discrimina contra un nacional del Estado req.		✗	✓	✓	✗	✗
	No puede denegar si existe controversia reclamo trib.		✗	✓	✗	✗	✗
	No puede denegar por ausencia interés doméstico		✓	✗	✗	✗	✗
No puede denegar por estar en bcos, inst. financ., fiduc., etc.		✓	✗	✗	✗	✗	
Vigencia	Conforme a normas internacionales		✗	✓	✗	✗	✓
	Fecha anterior		✗	✓	✗	✗	✗
	Intercambio de instrumentos		✓	✓	✗	✗	✓
Otros	Notificación modificación Impostos y fallos Tratado		✗	✗	✓	✗	✓
	Presunción simple legal de validez legal de la prueba		✗	✗	✓	✗	✓

Fuente: Elaboración Propia

## Tipos

El artículo 26 no contempla la multilateralidad, pero no la prohíbe. Sin embargo, en los comentarios el Comité de Asuntos Fiscales explicita que “no hay razones para creer que la conclusión de convenios fiscales multilaterales entre todos los países sea viable en el momento actual.” Hay que considerar que, por tratarse de un artículo dentro del convenio sobre renta y patrimonio, seguirá la misma suerte del tratado.

El TIEA expresamente fue concebido multilateral y bilateral. La versión multilateral no es un acuerdo entre múltiples partes en el sentido usado en el derecho internacional, sino que un conjunto integrado de convenios bilaterales. Por ello modifica aspectos operativos para adecuarse a la suscripción múltiple.

El CIAT no contiene una versión diferenciada, aunque reconoce la posibilidad de acuerdos bilaterales o multilaterales, contemplando la aplicación a una pluralidad de estados.

El Pacto Andino, es por esencia multilateral. Sus considerandos señalan que su objetivo es “eliminar la doble imposición a las actividades de las personas naturales y jurídicas, domiciliadas en los Países Miembros de la Comunidad Andina, que actúan a nivel comunitario y establecer un esquema y reglas para la colaboración entre las administraciones tributarias con tal fin.” Agrega que “es indispensable actualizar las normas referentes a evitar la doble tributación entre los Países Miembros, con el fin de fomentar los intercambios entre los Países Miembros, atraer la inversión extranjera y prevenir la evasión fiscal.”

El CCAM es multilateral, enmarcándose dentro de las iniciativas de integración económica de los países centroamericanos, para impulsar el desarrollo económico y social de sus miembros. Es el único modelo mixto, abordando conjuntamente la cooperación técnica y asistencia mutua en materias tributarias y aduaneras.

## Marco

Se agrupan en esta categoría los elementos que establecen límites externos del intercambio de información, y por lo mismo, son la base o estándar mínimo a partir del cual se construye el acuerdo o convenio.

- Interés previsible para la administración

El Art. 26 incorpora la necesidad de que la información intercambiada sea previsiblemente pertinente para la aplicación del convenio o para la administración de los impuestos del estado contratante. Éste concepto es complejo y nace para evitar lo que se conoce como “salir a pescar”, “expediciones de pesca” o “echar las redes”. El intercambio no se encuentra destinado a solicitar información sin sentido, buscando la eventualidad de éxito en los procesos de búsqueda de información y fiscalización, así se incorpora el concepto de utilidad de la información solicitada.

Los comentarios de la OCDE aclaran que se pretende establecer un estándar de intercambio lo más amplio posible, enfatizando que no implica amparar las expediciones de pesca o requerimientos de información que sea improbable que sean relevantes para controlar asuntos fiscales de un contribuyente determinado, admitiendo que se llegue a una redacción alternativa que mantenga el mismo sentido. Se adecúa así a los estándares que los TIEAs introducen.

El TIEA aclara que las partes no pueden realizar entrevistas preliminares en busca de pruebas comprometedoras. Sus comentarios señalan que el interés previsible no puede ser obstáculo para la entrega de información cuando la evaluación definitiva de la pertinencia de la información de una investigación en curso será posible sólo después de examinada la información proporcionada.

Ni el modelo CIAT, ni Pacto Andino, ni CAMM contemplan este elemento.

---

Es importante determinar si este elemento sólo establece un marco teórico o es una limitación o prohibición, con efectos en la validez de la prueba obtenida, por ejemplo, en una expedición de pesca.

Es una regla común entre el Art. 26 y TIEA, por tanto, todo intercambio a su amparo se restringe por el interés previsible.

Cabe hacer presente que no parece claro su cumplimiento en el caso del intercambio automático, ni en el espontáneo.

- Prescinde si es nacional o residente

El Art. 26 prescinde de la nacionalidad o residencia para su aplicación. Igual el CIAT, que expresamente señala que el intercambio se realizará con prescindencia de si la persona respecto de la cual se refiere la información es residente o nacional de los estados parte<sup>7</sup>

Tanto el TIEA como el CCAM se enfocan a la territorialidad de la ubicación de la información requerida, prescindiendo de la nacionalidad o residencia de la persona respecto de la cual se solicita la información.

El Pacto Andino, dada su naturaleza, se restringe a las personas naturales y jurídicas, domiciliadas en los países miembros de la Comunidad Andina.

Este elemento es lógico, ya que de otro modo podrían crearse “paraísos de información”, en los cuales los sujetos sean fiscalmente transparentes. La asimetría de información produciría una tendencia nociva a buscar una ventaja tributaria en aquellos países respecto de los cuales el contribuyente quede encubierto, favoreciendo la planificación transfronteriza. Mediante esta prescindencia se podrá entregar información de un residente o domiciliado en un tercer estado no incluido en el acuerdo, triangulando la información.

- Adecuación de la legislación

El Art. 26 no sugiere la necesidad de adecuación de la normativa interna para el cumplimiento del mismo, en cambio el TIEA establece la obligación de promulgar toda aquella normativa necesaria para cumplir con el acuerdo, haciéndolo efectivo, agregando que los estados deben abstenerse de introducir nueva legislación contradictoria con las obligaciones del convenio.

Carecen de esta obligación los modelos CIAT, el Pacto Andino y CCAM.

En todo caso la adecuación interna dependerá de la estructura legal de los países, y la forma de incorporación de los tratados a la norma interna.<sup>8,9,10</sup>

El CCAM entrega atribuciones directas a las administraciones de los estados, lo que es

---

7. *Doctrinariamente los art. 26 anteriores a las modificaciones de 1977 no aplican esta prescindencia.*

8. *Son interesantes algunos ejemplos iberoamericanos de Código tributarios que incorporan como fuente directa del Derecho Tributario los tratados o convenios tributarios o que contengan disposiciones de esta naturaleza de los cuales el Estado forme parte. Por ejemplo el Código Tributario de Honduras, en su artículo tercero establece que constituye fuente del Derecho tributario hondureño Los tratados o convenios tributarios o que contenga disposiciones de esta naturaleza de los que Honduras forme parte. En su artículo 4 agrega que en la aplicación de las disposiciones tributarias los órganos administrativos deberán ajustarse a la jerarquía normativa que indica, encontrándose en segundo lugar los tratados o convenios ya señalados. Llama la atención además que en caso de conflicto entre la ley interna y un tratado prevalece este último.*

*República de Honduras. Código Tributario. Constituyen Fuentes del Derecho tributario Hondureño: 2) Los tratados o convenios tributarios o que contengan disposiciones de esta naturaleza de los que Honduras forme parte. Art. 4. En la aplicación de las disposiciones tributarias los órganos administrativos deberán ajustarse a la jerarquía normativa siguiente: 2) tratados o convenios que contengan disposiciones de naturaleza tributaria de los que Honduras forme parte; en caso de conflicto entre un tratado o convenio y una ley prevalecerá el primero.*

9. *Código Tributario Boliviano. Sección II. Fuentes del Derecho Tributario. Artículo 5º. (Fuente, Prelación Normativa y Derecho Supletorio.) Con Carácter limitativo, son fuente del Derecho Tributario con la siguiente prelación normativa: 2 Convenios y Tratados Internacionales aprobados por el Poder Legislativo.*

10. *Código Tributario Perú. Norma III: Fuentes del Derecho tributario. Son Fuentes del Derecho Tributario:...b) Los tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República.*

llamativo ya que las otorga directamente al órgano administrativo directamente, sin incorporación a la normativa interna. Esto parece transgredir los principios de categorización de las normas. No es claro que un tratado pueda normar las potestades administrativas de un estado, sin incorporación a la legislación interna, ya sea a nivel constitucional o legal.

Algunos estados consideran que no se requiere modificación de la norma interna, ya que las facultades se encuentran contenidas en su normativa, con prescindencia de la suscripción de tratados o modificaciones legales.<sup>11 12</sup>

- Idioma acordado, inglés o francés

El Art. 26 no contempla idioma, accediendo al del acuerdo. El TIEA es flexible en cuanto al idioma usado en la formulación del requerimiento, y en las respuestas, estableciendo inglés o francés por defecto. Considera innecesaria esta cláusula en tratados bilaterales entre países con comunidad de idioma.

No contemplan idioma el CIAT, el Pacto Andino, ni el CCAM.

El idioma será relevante en la fiscalización de operaciones o reorganizaciones transfronterizas, en la cual la traducción puede influenciar la ocurrencia o verificación del hecho gravado, en especial si no se establecen definiciones en un convenio marco.<sup>13</sup>

En ningún modelo se contempla la bilingüidad, ni la figura de la traducción oficial. Creemos que ésta última es la única que se encontrará revestida de la suficiente certeza como para ser utilizada en un intercambio útil.

- Posibilidad de otros convenios

El TIEA deja abierta la posibilidad de utilizar el instrumento que considere más eficaz conforme a las circunstancias. El Art. 26, CIAT, Pacto Andino y CCAM no se refieren al tema.

Dada la libertad de contraer acuerdos internacionales nada obsta a que se contraigan diversos acuerdos de intercambio de información que se superpongan o complementen entre ellos. Existirían limitaciones de compatibilidad, no pudiendo concurrir en un tratado posterior abiertamente contrario al TIEA, ni pudiendo utilizar un acuerdo posterior para triangular la información. Del mismo modo, en los acuerdos regionales, en principio sólo podrían incorporarse estados miembros, a menos que se permitiera expresamente la incorporación de estados no miembros del área, en el mismo status u otro.

- Agotamiento de la fuente interna

Los comentarios del Art. 26 señalan que previo al requerimiento se deberán agotar las fuentes regulares de información prevista por la legislación interna. Dicho comentario podría implicar que el estado requirente deba probar en forma

11. En otras legislaciones, se ha incorporado en las partes pertinentes de la codificación, habilitando a la autoridad competente para realizar el intercambio de información. De modo tal que la ejecutoriedad de los Tratados se ha concretado en forma expresa.

Código Tributario Chile. Artículo 6°.- Corresponde al Servicio de Impuestos Internos el ejercicio de las atribuciones que le confiere su Estatuto Orgánico, el presente Código y las leyes y, en especial, la aplicación y fiscalización administrativa de las disposiciones tributarias. Dentro de las facultades que las leyes confieren al Servicio, corresponde:

A.- Al Director de Impuestos Internos:

6°.- Mantener canje de informaciones con Servicios de Impuestos Internos de otros países para los efectos de determinar la tributación que afecta a determinados contribuyentes. Este intercambio de informaciones deberá solicitarse a través del Ministerio que corresponda y deberá llevarse a cabo sobre la base de reciprocidad, quedando amparado por las normas relativas al secreto de las declaraciones tributarias.

12. En estos casos no se requerirá adecuación de la incorporación directa del tratado, mas si la adecuación de la normativa de ejecución.

13. Por ejemplo, el alcance de la palabra inglesa "fee", al requerir información respecto a la existencia de pagos a determinado contribuyente en la aplicación de impuesto adicional.



---

previa su agotamiento, induciendo de este modo al incumplimiento del intercambio por el requerido.

Los comentarios al TIEA, agregan que el requerimiento no debe suponer una carga para la administración, siendo excepcional, por lo que debe recurrirse sólo al agotar los medios internos. Esto mira a la proporcionalidad entre el desgaste en la administración y la facilidad con que la requirente podría obtener la información interna.

Un tema por resolver es el efecto que produce la falta de agotamiento de la fuente interna en el intercambio, y si este elemento puede ser utilizado como base de reciprocidad en el cumplimiento del convenio.

## Impuestos

El Art. 26 no sólo considera el intercambio de información en relación a los impuestos comprendidos en el convenio de que forma parte, siendo aplicable a todo impuesto exigido por el estado, cualquiera sea su clase o naturaleza.

El TIEA en su versión multilateral enumera los impuestos respecto de los cuales se aplica, agregando aquellos que provengan de subdivisiones del estado. La versión bilateral exige que se cubran como mínimo las primeras cuatro categorías de impuestos. (Renta o sobre beneficios, patrimonio, patrimonio neto, y sucesiones o donaciones.)

En ambos casos se incluyen los impuestos de las subdivisiones políticas o de entidades locales, los que deben ser citados expresamente en el TIEA.

El CIAT establece una enumeración con casos para cada uno de los estados contratantes.

El Pacto Andino lo limita a los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, materia del pacto mismo.<sup>14</sup>

El CCAM se aplica sobre la información y documentación relacionada con los impuestos vigentes, y toda legislación que los modifique o establezca nuevos tributos.<sup>15</sup>

Sólo el TIEA contempla expresamente los impuestos indirectos. La amplitud de la redacción del Art. 26, permite la inclusión de impuestos de cualquier naturaleza.

Algunos modelos contemplan una “cláusula de analogía”, permitiendo aplicar el acuerdo a tributos idénticos o similares establecidos con posterioridad a la fecha de su adopción o que los sustituyan.

## Objeto

Considera las acciones que fundamentan la solicitud de información: la fiscalización, la recaudación, la persecución del fraude fiscal, etc. Es necesario hacer presente que su utilización se restringe sólo a materias tributarias.

El CCAM establece principios generales para el establecimiento de disposiciones y mecanismos de asistencia mutua y cooperación técnica entre administraciones, enmarcados dentro de las funciones de gestión, fiscalización y recaudación, a saber: a) Legalidad; b) Confidencialidad; c) Celeridad; y d) Reciprocidad. Restringiendo su uso al cumplimiento de las funciones y facultades propias de la administración.

Esta limitación, restringir el uso de la información para otros fines, parece ineficiente y un despliegue de la actividad estatal no aprovechada en todo su potencial para prevenir otros fraudes transfronterizos o delitos.

---

14. En Bolivia Impuesto a la Renta

15. Esto no es de sorprender, ya que al tratarse de un convenio que aborda tanto materia tributarias como aduaneras necesariamente no podía restringirse por tipo de impuesto

Sin embargo debe analizarse a la luz de la reserva y protección de los derechos constitucionales o individuales de la persona respecto de la cual se informa. Sólo al estar revestidos del carácter de información tributaria los antecedentes o datos transmitidos se encontrarán protegidos bajo el secreto tributario en el receptor. Además, si se utiliza para otros fines, podrían violarse los estatutos particulares de obtención de la prueba para los casos no tributarios.<sup>16</sup>

### Reserva

Todos los modelos consideran la información intercambiada como secreta, reservada o confidencial.

El Art. 26 ampara la información como secreto conforme el derecho interno de cada estado.<sup>17</sup> Su violación se sanciona conforme las leyes del estado donde se transgrede, acarreando responsabilidad administrativa o penal. El CIAT permite aplicar las normas de secreto del estado que suministra la información.

El Art. 26, sólo permite develar la información a personas o autoridades encargadas de la administración tributaria, y utilizarla para esos fines, cubriendo toda la información, suministrada u obtenida bajo la norma del derecho interno.<sup>18</sup>

Algunos consideran que esta cláusula crea el llamado “secreto internacional”, al regular el secreto directamente por los convenios, y no por la legislación interna estableciendo limitaciones en el uso de la información, tanto respecto a las personas que acceden a ella como en su uso.

El TIEA lo trata como confidencialidad, bajo el formato de “reserva internacional”. Los comentarios permiten triangular la información

sólo ante un cláusula expresa del convenio, con consentimiento expreso y escrito de la autoridad competente del requerido, comunicando a otra persona, entidad o autoridad la información obtenida. No contempla eso si la consulta al contribuyente en ese caso, sin perjuicio que los comentarios mencionan el derecho del contribuyente a conocer el requerimiento de información.

El Pacto Andino y el CIAT no contemplan el traspaso a terceros.

El Pacto Andino, no limita el uso de la información, sólo restringe su transmisión a autoridades encargadas de la administración de los impuestos.

El CCAM establece como principio la confidencialidad, obligando a mantener con carácter de secreta la documentación e información obtenida, de conformidad a su legislación interna, regulando la confidencialidad y la protección de los datos personales objeto del intercambio expresamente.

En todos los casos, la reserva termina con la revelación en los procesos judiciales públicos y sentencias judiciales, en que pierde su carácter de secreto.

### Clases

El texto del Art. 26 no contempla clases de intercambio de información, pero los comentarios indican tres: previa petición, automática y espontánea, pudiendo combinarse entre ellas. Así mismo no restringe los métodos a utilizar. Menciona además las fiscalizaciones o comprobaciones simultáneas, las fiscalizaciones en el extranjero, y el intercambio de información sectorial.

16. Por ejemplo, si se utilizara en la determinación de los montos a pagar por manutención de los hijos. Por lo anterior, se considera que debe restringirse sólo a la utilización particular en materia tributaria

17. Así por ejemplo Perú, ha recogido el tema del secreto internacional, equiparándolo al secreto interno.

18. El art 35 del Código tributario chileno indica en su inciso final que “La información tributaria, que conforme a la ley proporcione el Servicio, solamente podrá ser usada para los fines propios de la institución que la recepciona,” limitando el uso interno de la información.

---

El TIEA especifica dos clases de intercambio: previo requerimiento e inspecciones fiscales en el exterior.

El CIAT incorpora la información habitual o automática, la espontánea, la específica, la fiscalización simultánea, y las fiscalizaciones en el extranjero.

El Pacto Andino considera las comunicaciones directas y las auditorías simultáneas.

El CCAM previo requerimiento, el espontáneo, la cooperación técnica especializada, y solicitud de investigación.

- Previo requerimiento

Es el intercambio por antonomasia. Cumple con los elementos marco y las limitaciones externas, cuando se verifican sus requisitos de forma y fondo, ya que identifica a contribuyente determinado, por el impuesto que se requiere, para el fin por el cual se solicita, y asegura en mayor medida el interés previsible de la administración fiscal.

- Inspección fiscal en el extranjero

Esta no constituye propiamente un intercambio de información, ya que el requirente se apersona en territorio del estado requerido y conoce por sí misma lo antecedentes, sin intermediación de la información.

Los comentarios del Art. 26 admiten una variación, permitiendo que representantes del estado requerido interroguen a personas o examinen por la contabilidad o registros de contribuyentes, en presencia de funcionarios del requirente. La acción de fiscalización es realizada por un funcionario del requerido.

Esta será o no intercambio de información dependiendo de la modalidad de uso de los an-

tecedentes como prueba. Si se realiza a través del acta del funcionario del requerido será intercambio, careciendo de relevancia la presencia del funcionario del requirente. En el caso de la utilización de la declaración del funcionario del requirente, en calidad de testigo, no será intercambio.

El CCAM lo contempla sin embargo no lo considera como un tipo de asistencia.

- Automático

Son transmisiones estandarizadas de información periódica, conforme protocolos de intercambio suscritos entre los estados.

No cumple con los elementos marco, en especial la prohibición de salir en expedición de pesca. No se solicita información respecto a una persona determinada, ni en el marco de una fiscalización. El interés previsible no es identificable además en este caso pudiendo existir un interés eventual o indirecto, pero no un interés concreto. Parece más bien una acción preparatoria de una solicitud formal respecto de contribuyente determinado, contradiciendo la prohibición de realizar acciones anteriores al requerimiento en busca de antecedentes para el mismo.

Su utilización reviste una serie de complejidades, entre ellas la falta de formalidad.

- Fiscalizaciones simultáneas

No parece ser un intercambio de información. Los comentarios al Art. 26 lo señalan como el acuerdo al que llegan las partes contratantes para comprobar o fiscalizar a un mismo contribuyente, sobre el que tienen un interés común o relacionado, simultáneamente en sus respectivos estados, con la intención de intercambiar información considerada importante, dentro del marco del propio estado.

Es una excepción a la ausencia del deber de generar la información solicitada, al no poseerla el estado requerido, y vulnera la prohibición de salir a pescar, por cuanto se solicita una fiscalización, no antecedentes concretos del contribuyente.

No sería posible aplicar en esta clase de intercambio la prescindencia de los factores de conexión de nacionalidad o residencia, que ciertos modelos de convenio propugnan, ya que la administración tributaria tendrá la facultad de fiscalizar sólo al existir un nexo con el sujeto, ya sea nacionalidad o residencia.

- Espontánea

Es la entrega de oficio, por parte de un estado contratante, de información de la que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

El CIAT establece como requisito que pueda ser relevante y de considerable influencia para el logro de los fines considerados en los convenios. Entregando a las autoridades el contenido, la forma e idioma en que se transmitirá.

No es clara la diferencia con el intercambio automático, sin embargo de los comentarios del Art. 26 se infiere que es la periodicidad y regularidad del intercambio, al ser la entrega espontánea de información que un estado contratante obtiene aisladamente y de forma excepcional, la cual decide unilateralmente traspasar al otro estado. Por ello, la factibilidad de determinar que antecedentes o clase de información se intercambiará se desdibuja, al no estar constreñida a ningún parámetro acordado por las partes. Así mismo, no es posible señalar que exista interés previsible por parte del estado al que se informa, siendo contradictorio con el mismo artículo.

- Solicitud de investigación

El CCAM contempla solicitar a otra administración implementar acciones de control, investigación u obtención de información sobre operaciones concretas efectuadas en su territorio, que puedan ser relevantes o esenciales para la prestación de la asistencia, debiendo informar la capacidad de atender la solicitud en un plazo de cinco días.

El estado requerido no debiera verse compelido a efectuar acciones especiales para recabar información, principio o lineamiento general del intercambio recogido en los modelos, y que es contradicho por esta clase de intercambio.

Uno de los elementos necesarios para el efectivo funcionamiento del sistema de intercambio, es que no implique un costo excesivo para el estado requerido, en términos de hora hombre utilizada para responder. Esta clase de requerimiento no cumple este parámetro.

- Otras formas de asistencia

Los modelos posibilitan pactar otras clases de asistencia.

La mayoría de los países consideran que el intercambio de estadísticas o consideraciones generales respecto a actividades económicas, sin explicitar contribuyentes determinados, no constituyen intercambio de información, ni se encuentran respaldados por el secreto tributario.<sup>19</sup>

---

19. Por ejemplo el art. 35 del Código tributario Chileno, en su inciso tercero señala que el secreto no obsta ni a la publicación de datos estadísticos en forma que no puedan identificarse los informes, declaraciones o partidas respecto de cada contribuyente en particular.

---

## Requerimiento

El TIEA establece el contenido de los requerimientos, de modo que prueben el interés previsible, por ello incorpora los antecedentes relevantes o suficientes para identificar a la persona respecto de la cual se requiere, la naturaleza y finalidad fiscal del mismo, los motivos para creer que la información se encuentra en poder de la autoridad fiscal del requerido, que se realiza en cumplimiento de la norma interna, dentro del marco permitido por su propia norma y el acuerdo, y se han agotado todos los medios internos disponibles para obtener la información.

Se busca así evitar las expediciones de pesca, asegurando la seriedad de la solicitud, pero no debe ser obstáculo para el intercambio, por lo que debe interpretarse de manera flexible. Por ello, el requisito se satisface con alguna forma de identificación de lo buscado, que permita a la otra administración encontrar la información.<sup>20</sup>

El estado requerido deberá acusar recibo por escrito sólo en el modelo de TIEA. Es necesario que esta indicación se extienda a los demás modelos, ya que genera la certeza jurídica, y permite corregir los defectos del requerimiento, haciendo eficiente el intercambio.

El establecimiento de plazos es necesario, pero el efecto que estos es incierto, al no establecer una sanción particular por la entrega fuera de plazo, o la no entrega. La sanción general sería la terminación del tratado por incumplimiento, dentro del derecho internacional, lo que parece excesivo.

El CCAM incorpora la sanción interna en el caso del incumplimiento, indicando que si no se da respuesta dentro de los plazos establecidos se pondrá en conocimiento de la autoridad superior de la administración requerida. Eso es curioso, ya que permite que un estado interactúe con parte de la administración del otro, buscando el

cumplimiento en el superior jerárquico. Esto viola el derecho internacional, ya que los obligados son los estados, siendo el único camino la denuncia por incumplimiento del tratado, pero no recurrir a autoridad del contratante.

## Causas de denegación de requerimiento

Los modelos contemplan causales de denegación de entrega, positivas y negativas. Los comentarios consideran éstas como limitaciones a las reglas de entrega.

En general el deber de secreto interno no puede ser aducido para incumplir el deber de entregar información, al formar parte de la legislación propia del estado, siendo inoponible al otro contratante.

El CIAT expresamente señala que las leyes o prácticas del estado referentes a la limitación de divulgación de información de la administración tributaria no puede esgrimirse para no entregar la información.

- Causales positivas. (Los estados pueden no entregar información)

El Art. 26 contempla una serie de supuestos que autorizan a los estados a no entregar la información: a) Que deba adoptar medidas administrativas contrarias a su legislación o práctica administrativa, o a las del estado requirente para cumplir el requerimiento. b) Que deba entregar información que no puede ser obtenida conforme su legislación interna, o ejerciendo su práctica administrativa normal, o del estado requirente. c) Que implique revelar secretos comerciales, gerenciales, industriales o profesionales, procedimientos comerciales, o informaciones que sean contrarias al orden público.

El Pacto Andino posee una cláusula prácticamente idéntica.

---

20. Por ejemplo no identificando de modo alguno al contribuyente, o las operaciones respecto de las cuales se solicita información

En ambas se mira tanto al derecho y la práctica del estado requirente como al requerido, en la lógica de la reciprocidad, para no producir asimetría en la capacidad de entrega de información. La recomendación es ser flexible, sin llegar a una reciprocidad material estricta, de otro modo países con leyes restrictivas no podrá realizar ni recibir intercambios.

Los comentarios contienen una presunción de obtención de la información, partiendo de la base que es posible obtener la información en el estado requerido en las mismas condiciones que en el requirente.

Respecto a los secretos profesionales, comerciales, etc. los comentarios al Art. 26 morigeran su importancia, indicando que no debieran tener incidencia en materias de fiscalidad impositiva. En el caso del secreto de la relación abogado cliente, debiera limitarse a ciertos aspectos de la misma, con la posibilidad de acotar la cláusula a comunicaciones concretas.

El TIEA, contempla como causal de no cumplimiento que la información no obre en poder de sus autoridades, o no se encuentre en posesión o bajo el control de personas en su jurisdicción.

En general los modelos contemplan como exclusión que la comunicación de la información sea contraria al orden público, no obligando en esos casos al estado requerido. Los comentarios del Art. 26 la restringen sólo a la amenaza de los intereses vitales del estado o violación de un secreto de estado.

El CCAM contiene como única excepción que las disposiciones constitucionales de los estados contratantes lo impidan.

En el TIE y CIAT, se faculta a denegar la entrega cuando se intenta hacer cumplir una norma discriminatoria contra un nacional del estado requerido en relación a una nacional del estado

requirente. Los comentarios del TIEA impiden aplicar esta norma cuando la tributación varíe conforme al factor de conexión residencia, es decir tribute en forma distinta siendo residente o nacional de un estado. Se aplica tanto a ley sustantiva, como procesal.

- Causales negativas. (Los estados no pueden negarse a entregar información.)

El estado requerido no puede negarse aduciendo que no necesita dicha información para sus propios fines tributarios, salvo que sea contraria a su legislación o práctica administrativa, o no pueda ser obtenida conforme a su legislación interna o a su práctica administrativa normal, conforme el art. 26, con la limitación que no sea interpretada la legislación propia con el único fin de impedir la entrega de información por “ausencia de interés doméstico”.<sup>21</sup> El TIEA también excluye la falta de interés doméstico.

No es excusa que la información se encuentre en poder de bancos, instituciones financieras, o personas que actúan en calidad “representativa” o fiduciaria, o porque hacen referencia a la participación en la titularidad de una persona. EL TIEA no la reconoce como una causal de no negativa, sino como una garantía que deben proporcionar los estados contratantes al suscribir. Por su parte, el CIAT señala que las leyes o prácticas del estado requerido relativas a la obtención o divulgación del tipo de información solicitada no impedirá ni afectarán las acciones para obtener ésta de las entidades financieras, apoderados, agentes fiduciarios, la identificación de accionistas, o socios de entes jurídicos o en poder de la administración tributaria, siendo expresión de la no utilización del secreto tributario interno como excepción a la transparencia fiscal internacional.

El TIEA no permite negar información por existir controversia en cuanto a la reclamación tributaria que origina la solicitud de información. No existe comentario respecto a esta norma, pero es una

---

21. Por ejemplo, no entregar la información de aquellos impuestos que a la fecha de ratificación no existían

medida que busca que el estado no proteja a los inversionistas por la vía de no entregar información, transformándose en un paraíso de información.

Agrega que la información se intercambiará con independencia si la conducta objeto de la investigación puede constituir un delito conforme la leyes de la parte requerida. El CCAM no contempla causales de exclusión.

## Vigencia

Los modelos que acceden a convenios de doble tributación mantienen la vigencia de éste, por ello tienen generalmente efecto futuro, desde su entrada en vigor.

Los modelos independientes, por ser autosustentables, contemplan la vigencia que consideren necesaria o prudente a sus intereses. Los comentarios del TIEA indican que no hay impedimento para solicitar información anterior a la fecha que el acuerdo surta efecto, siempre y cuando se encuentre relacionada con un ejercicio fiscal o un hecho imponible posterior a su ejecución, sin perjuicio que si no puede obtener la información anterior a la fecha de ejecución, no se entiende que viola el tratado.

El modelo CIAT no propone vigencia.

El CCAM contiene una vigencia de acuerdo a las normas internacionales, vale decir depósito y ratificación.

## Otros.

Los modelos CIAT y CCAM presentan dos cláusulas particulares:

- Actualización

En el CIAT las autoridades competentes se comprometen a notificar todo cambio de su legislación, y los fallos jurisprudenciales que afecten las obligaciones de los estados, con la frecuencia que acuerden.

El CCAM hace responsable a la administración tributaria requerida de la exactitud de la información. Cuando detecta que los datos que fueron entregados eran inexactos o la información ha sido modificada, deberá rectificarlos o actualizarlos, informando a la administración receptora.

- Presunción de validez de prueba

En el CIAT, la información intercambiada se presume cierta, por el sólo hecho de la recepción por el estado requirente, salvo prueba en contrario del interesado.

En el CCAM tanto la información como los documentos obtenidos en virtud del convenio, pueden ser utilizados como medios de convicción o prueba en los procedimientos administrativos y judiciales.

## 2. TENDENCIAS DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

### 2.1 Estadísticas

#### Iberoamérica

Los países iberoamericanos se han integrado a la tendencia de favorecer el intercambio de información, como parte de los costos en la suscripción de tratados para evitar la doble

tributación. La propensión a suscribir TIEA ha sido lenta y sólo en los últimos años.

Se han suscrito más convenios o acuerdos aduaneros de intercambio que tributarios, ya que por la naturaleza de la fiscalización aduanera se requiere necesariamente el intercambio o asistencia con otras administraciones.

La existencia de otros instrumentos de cooperación internacional, (acuerdos administrativos), entre autoridades tributarias y aduaneras, parecen ser una medida eficiente de cooperación, pese a carecer de la fuerza vinculante, basado en la reciprocidad como incentivo.

- Tendencias en suscripción.

**Cuadro N°2: Comparativo**

Muestra de tratados, acuerdos y otros instrumentos en iberoamérica

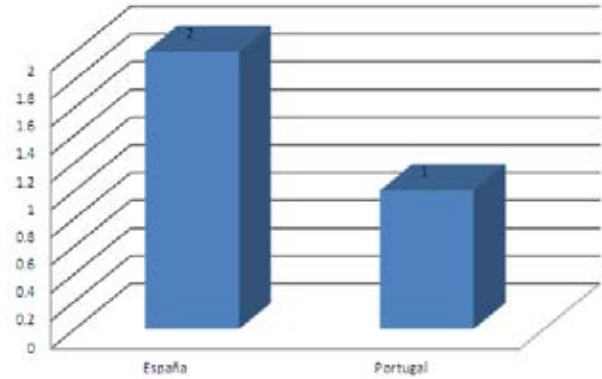
País	N° Comenios Impositivos Vigentes	N° Comenios y Acuerdos Aduaneros	N° Acuerdos Intercambio	Otros Instrumentos
Argentina	17	12	6	15
Brasil	26	8		
Chile	24	14	9	
España	71			
México	45			
Panamá	10		1	
Perú	4			
República Dominicana	1		1	
Venezuela	27	9		

*Fuente: Elaboración Propia*

*Nota: Estos convenios consideran el total de países a nivel mundial*

**Gráfico N°2: TIEAs 2010**

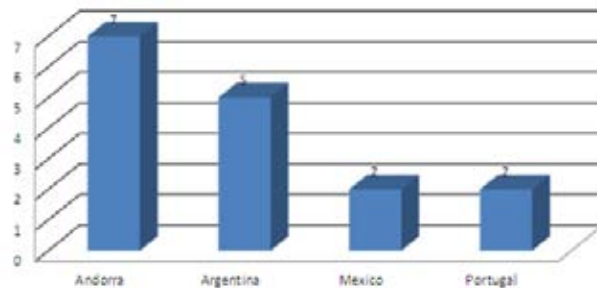
TIEAs IBEROAMERICA 2008



*Fuente: Elaboración Propia, en base a información OCDE*

**Gráfico N°3: TIEAs 2009**

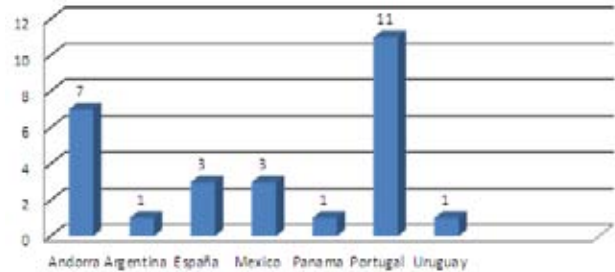
TIEAs IBEROAMERICA 2009



*Fuente: Elaboración Propia, en base a información OCDE*

**Gráfico N°4: TIEAs 2010**

TIEAs IBEROAMERICA 2010



*Fuente: Elaboración Propia, en base a información OCDE*



**Cuadro N°3: TIEAs 2009**

País Iberoamericano	Estado Contratante	Fecha
Andorra	Holanda	07.12.2009
Andorra	Bélgica	03.12.2009
Andorra	Francia	30.11.2009
Andorra	Liechtenstein	23.11.2009
Andorra	Monaco	06.11.2009
Andorra	Austria	26.10.2009
Andorra	San Marino	23.10.2009
Argentina	San Marino	15.10.2009
Argentina	Bahamas	14.10.2009
Argentina	Costa Rica	13.10.2009
Argentina	Andorra	22.09.2009
Argentina	Monaco	21.09.2009
Mexico	Bermuda	18.09.2009
Mexico	Antillas Holandesas	18.09.2009
Portugal	Andorra	17.09.2009
Portugal	Gibraltar	01.09.2009

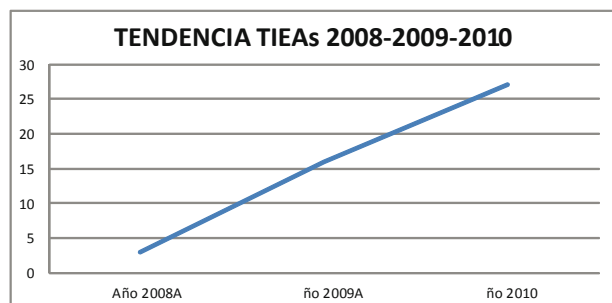
*Fuente: Información disponible en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)*

**Cuadro N°4: TIEAs 2010**

País Iberoamericano	Estado Contratante	Fecha
Andorra	Suecia	24.02.2010
Andorra	Islandia	24.02.2010
Andorra	Greenland	24.02.2010
Andorra	Noruega	24.02.2010
Andorra	Islas Faroes	24.02.2010
Andorra	Finlandia	24.02.2010
Andorra	Dinamarca	24.02.2010
Argentina	República Pop.China	13.12.2010
España	San Marino	06.09.2010
España	Bahamas	11.03.2010
España	Andorra	14.01.2010
Mexico	Bahamas	23.02.2010
Mexico	Islas Cook	22.11.2010
Mexico	Islas Cayman	28.08.2010
Panamá	EEUU	30.11.2010
Portugal	Islas Vírgenes Brit.	05.10.2010
Portugal	St. Lucia	14.07.2010
Portugal	Isla de Man	09.07.2010
Portugal	Belize	22.10.2010
Portugal	Dominica	05.10.2010
Portugal	Antigua & Barbuda	13.09.2010
Portugal	St. Kitts and Nevis	29.07.2010
Portugal	Jersey	09.07.2010
Portugal	Guernsey	09.07.2010
Portugal	Islas Cayman	13.05.2010
Portugal	Bermuda	10.05.2010
Uruguay	Francia	28.01.2010

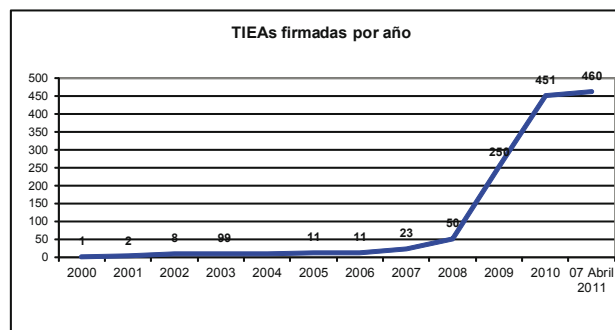
*Fuente: Información disponible en [www.oecd.org](http://www.oecd.org)*

**Gráfico N°4: TIEAs 2008-2009-2010**



*Fuente: Elaboración Propia, en base a información OCDE*

**Gráfico 5: TIEAs por Año**



*Fuente: Informe OCDE*

Los gráficos muestran la tendencia mundial al alza en la suscripción de tratados de intercambio en el periodo 2008 a 2010, sin perjuicio que una pendiente mayor en los TIEAs, que refleja un crecimiento sostenido y acelerado de la suscripción de estos convenios, especialmente con paraísos fiscales. Iberoamérica no se aparta de la tendencia mundial.

A partir del 2010, se desacelera mundialmente, excepto en los países iberoamericanos. Es explicable ya que Iberoamérica se encuentra en una etapa distinta al resto de los países considerados en el análisis, faltando consolidar aún el intercambio de información como una práctica común y necesaria.

A nuestro parecer, la desaceleración mundial corresponde a la consolidación o madurez de los tratados suscritos, habiendo suscrito los países considerados con un alto porcentaje del universo potencial de estados contraparte. Es posible señalar entonces que en estado actual de las cosas los países no iberoamericanos cuentan con mayor acceso a la información.

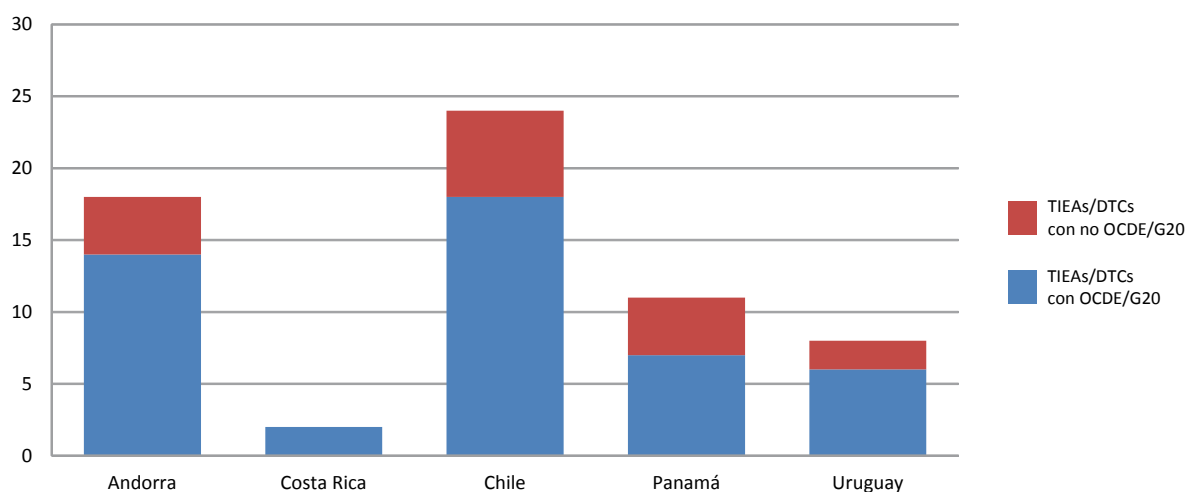
Es esperable que la curva de los países iberoamericanos sufra la misma desaceleración que

la mundial en el futuro. Por el momento, y en especial debido a la agenda de revisión de cumplimiento establecido por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información de la OCDE para el año 2011, es probable que dicha curva se modifique al alza, ya que se incluye a Andorra, Chile, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay. Así mismo, la apertura de la Convención de Asistencia Mutua en Materias Fiscales de la OCDE y el Consejo de Europa, realizada a recomendación de la OCDE mediante la suscripción de un protocolo adicional, previsiblemente generará un aumento de convenciones.

- Tendencia a suscribir TIEAs con países miembros de la OCDE o del G20

### Gráfico N°6

TIEAs/DTC con países OCDE/G20



*Fuente: Elaboración Propia, en base a información OCDE*

Existe una tendencia mayor a suscribir TIEAs con países miembros de la OCDE o del G20, por sobre países no miembros, lo que es lógico debido a que supone que dentro del ámbito de la OCDE o el G20 existen reglas claras y regulaciones internacionales concretas, que dan mayor certeza y seguridad al país suscribiente.

El crecimiento permite señalar que las iniciativas del G20, y el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información de la OCDE, han influenciado la suscripción y expansión de los acuerdos en los países Iberoamericanos miembros y no miembros de la OCDE, al otorgar relevancia sustancial al intercambio de información

desde el año 2008. En especial, a través del mecanismo de remoción de la lista de paraísos fiscales no cooperativos de los suscribientes de tratados de intercambio de información.

aumento exponencial en la suscripción de los acuerdos de intercambio de información.

- Iberoamericanos.

La implementación de los proyectos piloto del caribe y el pacífico, también han implicado un

**Cuadro N°5**

Países	Andorra	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba	Ecuador	El Salvador	España	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	Portugal	Puerto Rico	República Dominicana	Uruguay	Venezuela
Andorra		●									●								●				
Argentina	●		●	●	●		●				●			●									
Bolivia		●				○			○		●							○					
Brasil		●			●			●		●	●			●				○	●	●			
Chile		●		●		●		●		●	●			●			●	●	●				
Colombia			○		●				○		●			●				○	●				
Costa Rica		●								Δ	●	Δ	Δ		Δ								
Cuba											●								●				●
Ecuador			○	●	●	○					●			●				○					
El Salvador							Δ				●	Δ	Δ		Δ								
España	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	Δ	Δ	●		●		●	●			●	●
Guatemala							Δ		Δ				Δ		Δ								
Honduras							Δ		Δ			Δ			Δ								
México		●		●	●	●		●		●	●					●			●				●
Nicaragua							Δ		Δ			Δ	Δ										
Panamá											●			●					●				
Paraguay					●																		
Perú			○	●	●	○		○		●	●												
Portugal	●			●	●	●		●		●				●		●						●	●
Puerto Rico																							
República Dominicana																							
Uruguay											●			●					●				
Venezuela								●		●									●				

*Fuente: Elaboración Propia*

**Glosa**

- Convenios DT y/o Acuerdos de Intercambio
- Pacto Andino
- Δ Convenio de Asistencia Mutua Centroamérica

**Nota 1:** El cuadro fue realizado con la información que se tuvo disponible a la fecha del presente informe.  
**Nota 2:** No fueron considerados los convenios referidos al transporte.  
**Nota 3:** Existen convenios

## 2.2 Caso Chileno

Respecto el caso chileno entre el 2008 y el 2010 sirve de muestra de la utilidad y uso efectivo del intercambio de información

Intercambio de información a requerimiento: Caso chileno

### Cuadro N° 6

#### Consultas Recibidas

País Consultor	Año 2008		Año 2009		Año 2010		Total Consultas	Total Contribuyentes
	N° de Consultas	N° Contribuyentes Involucrados	N° de Consultas	N° Contribuyentes Involucrados	N° de Consultas	N° Contribuyentes Involucrados		
Argentina	21	5					21	5
Canadá <sup>1</sup>		2					12	
España <sup>2</sup>				22				2
Nueva Zelanda <sup>1</sup>		1					11	
Perú			11		11		22	
Francia					11		11	
<b>Total<sup>4</sup></b>		<b>18</b>	<b>33</b>		<b>22</b>		<b>92</b>	<b>3</b>

#### Consultas Enviadas

País Receptor	Año 2008		Año 2009		Año 2010		Total Consultas	Total Contribuyentes
	N° de Consultas	N° Contribuyentes Involucrados	N° de Consultas	N° Contribuyentes Involucrados	N° de Consultas	N° Contribuyentes Involucrados		
Argentina	23		11		31	01	61	05
México					32	83		28
Perú			11		12	82		29
España					15	21		52
<b>Total<sup>2</sup></b>		<b>32</b>		<b>28</b>		<b>2091</b>	<b>22</b>	<b>14</b>

*Fuente: Subdirección de Fiscalización, SII*

Puede concluirse que el intercambio no es un procedimiento de alta frecuencia, sino de carácter excepcional.

Es necesario agregar que Chile se presenta como una de las jurisdicciones que ha implementado

sustancialmente los estándares internacionales de intercambio de información acordados por la OCDE, conforme el Reporte de Progreso emitido el 7 de abril de 2011.

## 3. INCORPORACIÓN A LA NORMATIVA INTERNA

El Manual OCDE-CIAT contiene un listado de atributos mínimos que debería poseer un programa de intercambio de información, a saber:

- “Una red de tratado /TIEA (aunque solamente sea uno);

Es parte de la premisa general el considerar necesaria una base legal internacional del compromiso de los estados de intercambiar información tributaria. Sin embargo, dadas las fuentes del derecho internacional, y la práctica de los estados, podría entregarse información entre naciones en forma desformalizada,

basada solamente en la reciprocidad. Si bien esto no es erróneo dentro del ámbito internacional, presenta problemas. La utilidad de la información obtenida sería prácticamente nula, ya que la prueba contra un contribuyente obtenida por este medio sería una “prueba ilícita”, al transgredir una norma interna, propia y del requerido, generando además la responsabilidad administrativa de los órganos involucrados, por realizar actos más allá de las facultades permitidas por su ordenamiento interno, en especial su Constitución.

El de contar con un convenio o tratado aparece entonces como la base de la pirámide de los requisitos, pero no es por sí sólo garantía de la eficacia y utilidad de la información.

**b. Leyes nacionales que le permitan a la administración tributaria recopilar la información en nombre de otra administración tributaria y luego intercambiar la información con otra administración tributaria.**

Este requisito aparece como no cumplido en la totalidad de las administraciones tributarias, ya que reviste una extrema complejidad, al implicar el abandono de la soberanía.

**c. Decisiones legales que respalden la habilidad de la administración para recopilar e intercambiar información.**

En derecho administrativo los órganos del estado sólo pueden realizar aquellos actos para los cuales se encuentran expresamente facultados. Las facultades se encuentran contenidas en las constituciones, y las potestades concretas en materia tributaria en los códigos tributarios, los cuales adoptan diversos nombres.

La normativa Iberoamericana es dispar, algunos países han incorporado los tratados internacionales o convenciones dentro de las fuentes tributarias, cobrando fuerza directa, otros han modificado su normativa interna, de

modo tal de otorgar expresamente la facultad de intercambiar información al órgano administrativo, y amparar con secreto la información recibida por intercambio.

Otros estados no han incorporado referencia alguna a esta potestad particular, interpretando que esta se desprende de las facultades existentes, por lo cual no se requiere reformar la normativa interna para tal efecto.

**d. Reglas de revelación sobre el secreto de la información y las repercusiones de revelaciones no autorizadas.**

La normativa iberoamericana aborda el tema del secreto o reserva tributaria en su codificación, sin embargo, sólo parte de ella la adecúa al intercambio. El efecto de la revelación no autorizada se debe aclarar un doble aspecto, a) la información que se obtiene de una administración tributaria extranjera no puede ser revelada. b) La revelación no autorizada a otra autoridad extranjera, es sancionada de la misma forma que la violación del secreto tributario interno. Ambas situaciones deben considerarse revestida del mismo secreto que las actuaciones internas, por lo que pesa sobre el funcionario el deber de reserva, y su subsecuente sanción administrativa. La interrogante mayor es cómo se conjuga este secreto con el derecho del contribuyente a conocer del expediente de la administración tributaria, en los casos en que la normativa interna considere que puede conocerse.

**e. La capacidad legal para delegar la autoridad de intercambiar a otros si la Autoridad Competente (AC) identificada del tratado/TIEA no será la persona/oficina que realmente realice el intercambio. La habilidad de delegar esta autoridad de intercambiar debe ser reconocida por los países “solidarios”.**

Este punto no se ha incorporado en la legislación general iberoamericana. En el caso chileno se ha indicado expresamente que es

el Director del Servicio de Impuestos Internos en quien se ha delegado la facultad de intercambiar la información, nombrándosele expresamente como quien realiza efectivamente el Intercambio.

Existe una confusión entre este requisito, y las facultades otorgadas al director por la norma interna, que expresamente le permiten intercambiar información con sus pares, fuera

del marco de un convenio anterior suscrito. Este requisito se refiere al operador efectivo del intercambio de información en los casos de acuerdos o convenios internacionales suscritos por autoridades con la potestad de obligar al estado, conforme el derecho internacional, sujeto en el cual se delega sólo la operación del intercambio, mas no la modificación de los acuerdos o convenios.

#### 4. USO DE LA INFORMACIÓN INTERNACIONAL: EN BUSCA DE LA EFICIENCIA Y UTILIDAD

El intercambio de información presenta debilidades que necesariamente debe mejorar a fin de optimizar su utilidad. La confianza entre los estados, y de los ciudadanos hacia el sistema de intercambio, deben propender a hacerlos más fluidos y eficientes.

##### 4.1 Derechos de los contribuyentes

Conforme el CIAT, las Administraciones Tributarias deben velar por el respeto a los derechos de los

contribuyentes, los que se contemplan en la mayoría de los Códigos Tributarios iberoamericanos.<sup>22</sup> Estos son relevantes en el intercambio de información, situación que no se recoge en la normativa interna Iberoamericana, careciendo de una regulación de la interrelación de ambas normas. A nuestro parecer, los derechos fundamentales son de mayor entidad que el intercambio de información, pero la aplicación práctica de éstos hacen dudable cual es de superior jerarquía.

22. Por ejemplo el art. 8 bis del Código tributario Chileno. Párrafo 4° Derechos de los Contribuyentes Artículo 8° bis.- Sin perjuicio de los derechos garantizados por la Constitución y las leyes, constituyen derechos de los contribuyentes, los siguientes:

1° Derecho a ser atendido cortésmente, con el debido respeto y consideración; a ser informado y asistido por el Servicio sobre el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

2° Derecho a obtener en forma completa y oportuna las devoluciones previstas en las leyes tributarias, debidamente actualizadas.

3° Derecho a recibir información, al inicio de todo acto de fiscalización, sobre la naturaleza y materia a revisar, y conocer en cualquier momento, por un medio expedito, su situación tributaria y el estado de tramitación del procedimiento.

4° Derecho a ser informado acerca de la identidad y cargo de los funcionarios del Servicio bajo cuya responsabilidad se tramitan los procesos en que tenga la condición de interesado.

5° Derecho a obtener copias, a su costa, o certificación de las actuaciones realizadas o de los documentos presentados en los procedimientos, en los términos previstos en la ley.

6° Derecho a eximirse de aportar documentos que no correspondan al procedimiento o que ya se encuentren acompañados al Servicio y a obtener, una vez finalizado el caso, la devolución de los documentos originales aportados.

7° Derecho a que las declaraciones impositivas, salvo los casos de excepción legal, tengan carácter reservado, en los términos previstos por este Código.

8° Derecho a que las actuaciones se lleven a cabo sin dilaciones, requerimientos o esperas innecesarias, certificada que sea, por parte del funcionario a cargo, la recepción de todos los antecedentes solicitados.

9° Derecho a formular alegaciones y presentar antecedentes dentro de los plazos previstos en la ley y a que tales antecedentes sean incorporados al procedimiento de que se trate y debidamente considerados por el funcionario competente.

10° Derecho a plantear, en forma respetuosa y conveniente, sugerencias y quejas sobre las actuaciones de la Administración en que tenga interés o que le afecten.

Los reclamos en contra de actos u omisiones del Servicio que vulneren cualquiera de los derechos de este artículo serán conocidos por el Juez Tributario y Aduanero, conforme al procedimiento del Párrafo 2° del Título III del Libro Tercero de este Código.

En toda dependencia del Servicio de Impuestos Internos deberá exhibirse, en un lugar destacado y claramente visible al público, un cartel en el cual se consignen los derechos de los contribuyentes expresados en la enumeración contenida en el inciso primero.

La falta de codificación lleva a pensar que la regulación internacional y las legislaciones internas se encuentran en un estado básico en el desarrollo de la correlación entre derechos fundamentales e intercambio, lo que podría implicar a su violación. El incumplimiento internacional, sólo acarrea consecuencias internacionales, pero

el incumplimiento de normas internas, como las que recogen los derechos esenciales, implican la violación del estado de derecho.

Los principales derechos reconocidos según la OCDE y recogidos por los países iberoamericanos son los siguientes:

**Cuadro N°7**

		Países																					
Principales Derechos del Contribuyente según OCDE	Información, Asistencia y Escucha	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓		✓		✓	
	Apelación	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓
	Confidencialidad y Secreto	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓

*Fuente: Elaboración Propia.*

Los modelos tocan los derechos de los contribuyentes en el intercambio en forma expresa o encubierta. El secreto, por ejemplo, es una medida de protección de los datos personales, pero no se le da tal carácter.

El TIEA, explicita que los derechos y garantías reconocidos a las personas por la legislación o la práctica administrativa seguirán siendo aplicables, siempre que no impidan o retrasen el intercambio efectivo de información. En la misma línea, los comentarios agregan que la aplicación del acuerdo no obsta a que los procedimientos de obtención de la información se realicen conforme la protección de los derechos de la persona de acuerdo a la normativa interna.

Un derecho del contribuyente es el conocer de la fiscalización de la cual está siendo objeto. Cabe la duda si es extensible a conocer de la solicitud de intercambio de información. Así mismo, en las fiscalizaciones a requerimiento y en las conjuntas o simultáneas debieran tener conocimiento de la circunstancia que se trata de fiscalizaciones en el marco de un intercambio de información.

Los comentarios al Art. 26 y TIEA indican que podría ser necesaria la notificación al contribuyente para que autorice la entrega de la información, y a la autoridad requirente a efectos que señale si se revela la información al contribuyente respecto del cual se solicita la información. Reconociendo el derecho a oponerse al intercambio. Incluso señala que puede ser un mecanismo eficaz para evitar errores de los datos transmitidos, y permitiendo a los contribuyentes colaborar en forma voluntaria con las autoridades tributarias.

Los comentarios además consideran el derecho a no autoinculparse como una limitación que impide obtener la información requerida, reconociendo que éste derecho se encuentra consagrado en la mayoría de las legislaciones, pero que no debería producirse en los intercambios de información de manera frecuente. En las fiscalizaciones en el exterior, y las fiscalizaciones simultáneas, es probable que se verifique, al obtener declaraciones de los contribuyentes, ya sea directamente o por funcionarios de la otra administración, que puedan revestir el carácter de delito. En todo caso, la validez de dichas pruebas como autoinculpatorias es discutible.

Esto es convergente con la denegación de los requerimientos, ya que los comentarios permiten que la legislación interna y los procedimientos administrativos internos puedan ser obstáculo al cumplimiento del requerimiento. Por ejemplo, frente a la necesidad de notificar a la persona que suministró la información o al contribuyente que se encuentra sujeto a la indagación con carácter previo a la transmisión de los datos, siendo un procedimiento importante o relevante dentro del derecho interno.

Creemos que hay que ser enfático en el respeto de los derechos fundamentales, no pudiendo perder de vista la prelación de los derechos universales contemplados en convenios internacionales o la normativa interna (entre los que se encuentra la protección del tratamiento de la información personal o datos personales) por sobre los convenios de intercambio de información. La suscripción de tratados de intercambio no autoriza de modo alguno a omitir los procedimientos de protección de revelación de antecedentes sensibles, ni deroga los derechos generales de los contribuyentes. El cumplimiento del intercambio siempre debe siempre enmarcarse en la no vulneración de estos derechos.

Hay que tener en consideración que el retardo de entrega de la información que se busca evitar es el indebido, es decir aquellas dilaciones que injustificadas que se sustenten en los derechos del requerido, pero no los retardos ajustados a derecho. (Como sería el consultar al contribuyente sobre la entrega.)

Cabe hacer presente además, que dentro de los diez elementos esenciales para la transparencia e intercambio de información con fines fiscales, la OCDE menciona el respeto a los derechos y garantías de los contribuyentes.

Por otra parte, los países han recogido la necesidad de la transparencia de la actuación gubernamental, mediante la cual la ciudadanía permanece informada del devenir de los órganos de la admi-

nistración. No es claro que el intercambio de información esté amparado por una excepción al deber de transparencia activa del estado, debiendo ser informado a la comunidad como parte de la actividad estatal. El secreto internacional no abarca el ejercicio mismo de la facultad de intercambio de la información, ya que la transparencia activa no lo viola, al no identificar particularmente a contribuyente ni renta, etc., pero permite a los ciudadanos tener una información clara y oportuna del destino y utilización de sus datos.

Así mismo, no cubre la publicidad de las fuentes del intercambio de información, (tratados de intercambio de información, acuerdos administrativos u otro mecanismo que el estado hubiera acordado), antecedentes que debieran estar a plena disposición de los administrados, por develar una facultad de un órgano del estado.<sup>23</sup>

El Art.26 hace patente el problema al tratar el secreto internacional, indicando que la información no puede ser develada, con independencia de la normativa que obligan a la divulgación de información u otra que permita el acceso a documentación pública.

Nos encontramos con la colisión de la transparencia tributaria internacional con la transparencia de la función del estado. Dentro de la prelación de los derechos y deberes del estado y los ciudadanos, la transparencia de la función pública es de mayor entidad que la protección del secreto tributario internacional, esta última obligación se contrae con otro estado, y no con el administrado.

Lamentablemente, esto no se cumple, no encontrándose a disposición del ciudadano los textos de los convenios de los países latinoamericanos, ni los acuerdos administrativos de intercambio de información tributaria, lo que hace el contrasentido de hacer poco transparente la transparencia tributaria internacional para los contribuyentes. Es parte de la certeza jurídica, y de los derechos de los contribuyentes, el conocer el marco normativo que

23. Por ejemplo, debiera mantenerse a disposición de los contribuyentes las declaraciones juradas que son intercambiadas con otras administraciones tributarias mediante intercambio automático.



---

los regula dentro de los cuales se encuentran los acuerdos de intercambio de información.

#### 4.2 Uso de la información internacional: prueba ilícita

La obtención de información con violación de los elementos marco de la convención, objeto del tratado, u otras violaciones doctrinarias podrían generar efectos en el uso posterior de la información, dependiendo del método de incorporación del convenio al derecho interno.

El objeto de los modelos lleva a pensar que la utilidad de la información consiste en que ésta sea usada como medio de prueba en la fiscalización de contribuyentes, en litigios eventuales, y en acciones de persecución de infracciones y delitos. La prueba sólo será útil si no es posible impugnar su obtención por adolecer de alguna irregularidad en su generación o en su divulgación. En la situación contraria, nos enfrentamos a una prueba ilícita, la cual sería inhábil en juicio, y por tanto inútil, generando un gasto inoficioso de recursos e incumpliendo los fines de esta clase de acuerdos.

Los modelos del CIAT y CCAM contemplan el tratamiento de la validez de la prueba. El CIAT contiene una presunción simplemente legal de validez de la prueba, susceptible de ser destruida por pruebas en contrario del contribuyente. El CCAM sólo permite que sea utilizado como medio de convicción o de prueba en procedimientos administrativos y judiciales.

Nos enfrentamos entonces a una serie de interrogantes: ¿Cuál es el destino de una información que se ha obtenido con violación del convenio de

intercambio de información? El incumplimiento del convenio acarrearía consecuencias en el marco del Derecho Internacional Público, pero ¿qué sucedería con la prueba obtenida contra convenio?<sup>24</sup>

Debe distinguirse de acuerdo al sistema de incorporación de convenios de intercambio a la legislación interna. En aquellos que se entienden incorporados directamente a la legislación nacional, la violación debiera generar consecuencias directas, transformando la información obtenida en ilegal, y consecuentemente generando una prueba ilícita.<sup>25</sup>

En aquel que se establecen normas de ejecución de los convenios, emanadas de la legislación nacional, debería estarse a ésta para determinar la licitud o ilicitud.

La misma situación se planteará en todos aquellos principios, requisitos o validaciones necesarias para la utilización de la información. Por ejemplo, el haber agotado los medios internos, interés previsible de la administración, etc.

Es necesario considerar que para fines de fiscalización podría ser necesario el obtener otra clase de información, por ejemplo el realizar consultas de fondo entre administraciones tributarias, la cual no es contemplada en los modelos de intercambio. (En general la interpretación de la ley tributaria se encuentra radicada en el órgano encargado de la fiscalización.)<sup>26</sup>

Esto simplificaría la fiscalización de figuras internacionales de reorganización, las cuales son potencialmente complejas, evitando brechas de evasión, mediante el simple intercambio de infor-

---

24. Por ejemplo, ante el intercambio espontáneo, en las dos hipótesis anteriores se podrían generar el siguiente caso. En el convenio no se contempla el intercambio espontáneo de información. El Estado contratante que recibe los antecedentes incorpora el convenio a su normativa interna en forma directa, considerando que el convenio es una fuente del derecho tributario vigente en su país. La otra parte contratante le entrega información en forma espontánea, la cual le es de utilidad y en base a ella liquida una diferencia de impuesto contra el contribuyente de su Estado. ¿Podría el contribuyente señalar que se le ha liquidado en base a una información obtenida con violación de la norma interna, y le es por tanto inoponible?

25. En el caso que el Estado estableciera normas de ejecución del convenio, ¿podría el contribuyente excluir la prueba por haber sido obtenida al margen de las potestades administrativas?

26. A modo ejemplar, la calificación legal de un hecho gravado particular, que por la aplicación de un convenio de doble tributación podría eventualmente llegar a concluirse que no se ampara por el mismo. Esto eventualmente genera brechas de no imposición.

maciones de contenido o fondo, no sólo de información genérica de los contribuyentes.<sup>27</sup>

### 4.3 Actualización

Los modelos CIAT y el CCAM contemplan la actualización de la información entregada. El CIAT establece la obligación de mantener actualizada a la otra parte respecto a la información enviada, y las modificaciones de la norma interna o tendencias jurisprudenciales de aplicación de los tratados sobre la materia, contemplando la notificación de las modificaciones legales y de los fallos judiciales que afecten las obligaciones de los contratantes. El Centroamericano contempla la rectificación

y actualización de la información, haciendo responsable a la administración de la exactitud de la información proporcionada. Si el estado determina la inexactitud debe rectificar la información entregada, lo mismo sucederá ante la modificación.

La actualización es de alta importancia para la utilidad y confiabilidad de la información, teniendo presente en especial que los contribuyentes pueden rectificar o modificar sus declaraciones, o la administración pueden modificar la determinación de los impuestos fruto de una investigación administrativa modificando la información original.

## 5. CONCLUSIONES

Del análisis de los modelos, y las tendencias de intercambio es posible extraer principios que deben informar los convenios, y los contenidos mínimos en un modelo de intercambio de información óptimo.

### Principios

- **La confiabilidad de la fuente y la confianza entre las partes es uno de los ejes fundamentales del intercambio de información, esto se logra sólo cuando la información es fiable y útil.**

El esfuerzo que irroga a un estado el obtener la información, sustrayendo a funcionarios de sus deberes habituales para dar respuesta a un requerimiento, sólo parece razonable si la información a entregar generará un efecto potencialmente útil, buscando que se nos

entregue información de la misma manera. Sin esta razonabilidad el intercambio carece de sentido.

La utilidad va a estar condicionada por la fiabilidad de los antecedentes aportados, y por su posible utilización en forma eficaz.

- **Las confianzas entre estados se establecen en base a la fiabilidad de la información, y la certeza que del tratamiento que recibirá en el otro estado.**

El estado no entregará información que protege internamente como secreta, si teme que ésta va a ser desprotegida. No renunciará a cuidarla por sí mismo sin contar con antecedentes concretos de permitan confiar en la no divulgación de la misma.

27. Por ejemplo, España contempla la escisión, figura que no se encuentra incluida en el ordenamiento jurídico chileno. De la reorganización internacional de una empresa que adopta esta figura, se producen efectos jurídicos en Chile, y eventuales efectos tributarios. Las consecuencias tributarias depende estrictamente de la calificación jurídica de la figura en cuestión. Sería posible obtener la certeza de dichos efectos con el intercambio de información entre administraciones tributarias, en especial en del efecto patrimonial de la figura descrita. Por ejemplo, si España informara de la ocurrencia de una escisión, sería esperable que se adjuntara el significado legal y concreto de la operación, ya que esa figura de reorganización no se contempla en otras legislaciones iberoamericanas, o puede tener un sentido distinto.

- **La fiabilidad y utilidad se logra en la medida que la información sea actualizada.**  
La calidad de la información debe cumplir con estándares que permitan confiar en su integridad, y su vigencia, generando efectos positivos en el otro estado, y evitando crear incertidumbre o incerteza, para lo cual deben comprometerse a mantener actualizada la información, pero no en forma permanente, sino limitada, para no desgatar sin límite a la administración
- **La utilidad de la información es vital para ponderar si el esfuerzo que reporta el obtener la información es sustentable.**  
Debe determinarse si la información puede considerarse prueba ilícita y no ser útil para las acciones por las cuales se obtuvo.
- **Es necesario recoger la aplicación de los derechos de los contribuyentes en el intercambio de información tributaria internacional, generando certeza y claridad de las limitaciones y requisitos del mismo.**

### Modelo óptimo

Hay elementos que deben estar presentes en un modelo de intercambio de información óptimo, que subsane las deficiencias analizadas.

**Cuadro N°8: Modelo Óptimo**

Elementos		Modelo Óptimo
Tipo	Bilateral	✓
Marco	Prescinde si es nacional o residente	✓
	Idioma acordado, inglés o francés	✓
	Posibilidad de otros convenios	✓
Impuestos	Impuestos Subdivisiones Políticas se incluyen expresamente	✓
	Renta o beneficios	✓
	Patrimonio	✓
	Sucesiones o donaciones	✓
	Indirectos sólo a ratificación expresa	✓
	Cláusula de analogía de impuestos	✓

Elementos		Modelo Óptimo
Objeto	Determinación	✓
	Liquidación	✓
	Recaudación	✓
	Cobro	✓
	Ejecución de reclamaciones	✓
	Investigación	✓
	Enjuiciamiento	✓
	Delito	✓
	Infracciones	✓
	Otros	✓
	Uso sólo para propósitos tributarios	✓
Reserva	Reserva	✓
	Sólo comunica a Adm. Tributarias	✓
	Derechos de los contribuyentes	✓
Clases	Previo requerimiento	✓
	Otra formas de asistencias	✓
	Fiscalizaciones simultáneas	✓
Requerimiento	Información que debe contener	✓
	Acusa recibo requerimiento por escrito	✓
	Plazo observaciones	✓
	Plazo de respuesta	✓
	Plazo de negativa	✓
Causas Denegación de Requerimiento	Violación de derecho interno	✓
	Revelac secreto comerc., empres., indust., prof.	✓
	Secreto profesional	✓
	Contrario al orden público	✓
	Discrimina contra un nacional del Estado req.	✓
	No puede denegar si existe controversia reclamo trib.	✓
Vigencia	Conforme a normas internacionales	✓
	Fecha anterior	✓
Otros	Notificación modificación Imptos y fallos Tratado, Actualización	✓
	Presunción simple legal de validez legal de la prueba	✓

*Fuente: Elaboración Propia*

## Tipo

Los tratados específicos sobre intercambio de información parecen ser el instrumento internacional adecuado para cubrir las necesidades efectivas de intercambio. Las cláusulas contenidas en tratados generales sobre materias impositivas, no tienen la capacidad de regular aspectos propios sólo de un tratado de intercambio. Esto genera la falta de certeza y precisión tanto de los deberes como de las obligaciones entre los contratantes respecto al intercambio. Así mismo, el que acceda en diversos aspectos a la regulación del convenio general, como la vigencia, no permite flexibilizar su cumplimiento, al estar supeditado al acuerdo madre.

Deberían así mismo sólo contemplar una versión bilateral, ya que la versión multilateral revisite una serie de dificultades que, consideramos preferible evitar. Más aún cuando la multilateralidad no corresponde al concepto internacional tradicional, sino la superposición de variados convenios bilaterales.

Los tratados regionales, tienen la desventaja de permitir la triangulación de la información. La necesidad de dar adecuada protección a la información obtenida los hace poco recomendables, ya que podría develar información a un tercer estado gozando esta información de la protección de la legislación de ese estado, pero no la del origen.

## Marco

- **La necesidad de interés previsible y agotamiento de la fuente interna debieran eliminarse, ya que pueden generar la inaplicabilidad de un convenio de intercambio.**

El exigir al estado requirente que pruebe el cumplimiento de ambos requisitos, o alguno de ellos, agrega un esfuerzo excesivo a la administración tributaria. No regula así mismo la calidad o entidad de la satisfacción

del estado requerido de la prueba de cumplimiento de ellos, dejando al libre arbitrio del estado requerido la consideración de su suficiencia.

El agotamiento de la fuente interna, impide contrastar la información obtenida por la administración tributaria requirente, con los antecedentes en poder del requerido.

Si bien el impedir las expediciones de pesca aparece como razonable, en razón del esfuerzo que implica para un estado dar respuesta a los requerimientos, creemos que esta fórmula no soluciona el problema en forma eficiente.

Un protocolo de cumplimiento aparece como adecuado a las necesidades de regulación del intercambio.

Se cree conveniente recomendar la creación de un ente de resolución de conflictos supranacional, que atienda las discrepancias de interpretación o aplicación concreta del convenio, formado preferentemente por la más alta autoridad de la administración tributaria respectiva.

- **Prescendencia de la nacionalidad o residencia del sujeto respecto del cual se consulta. La territorialidad aparece como la respuesta correcta en la construcción de un modelo óptimo, ya que permite transmitir toda la información que se genere o mantenga dentro del territorio de un estado, prescindiendo de los vínculos que lo unen al mismo.**

De otro modo, se favorecería la creación de paraísos de la información, creando una asimetría a la hora de elegir donde radicar la inversión internacional. Debe considerarse que el concepto de residente o domiciliado generalmente se encuentra contenido en las legislaciones particulares, a menos que se encuentre definido en el tratado o convenio,

---

produciendo que algunos contribuyentes no sean considerados domiciliados o residentes en ninguno de los países sujetos a intercambio.

- **Adecuación de la legislación. Los estados por norma general deben adecuar su normativa para dar cumplimiento a sus compromisos internacionales. La obligación de establecer normas internas de ejecución de los tratados es reconocida unánimemente.**

La violación de este artículo, sólo generará la eventual responsabilidad en el ámbito internacional, y nunca será excusa para el incumplimiento de un tratado, conforme las normas de derecho internacional, y la pirámide normativa. En su tratamiento actual se confunde con las causales que habilitan al estado para no dar respuesta.

Por otra parte, de ser inconstitucional o ilegal el convenio de intercambio, no sería posible que se ratificara por el estado contratante. Por ende el convenio no debería encontrarse en vigor, sin perjuicio de las responsabilidades internacionales que acarrearán la no ratificación.

Dado lo anterior, se cree conveniente no incluir tal artículo.

Se cree conveniente la inclusión en la norma interna de facultades a la administración para intercambiar, por ser esta la que genera mayor certeza. Especialmente en la utilización de la prueba obtenida en litigios, civiles o penales. Su falta de incorporación genera incerteza y eventualmente la nulidad administrativa de las actuaciones de recopilación de información, con responsabilidades administrativas. Se cree recomendable la incorporación expresa a la normativa interna, permitiendo a las administraciones el intercambio, y la delimitación de las responsabilidades o posibles recursos contra las solicitudes de información.

- **Idioma acordado**, inglés o francés. Si bien aparece como innecesario este requisito,

sería recomendable la utilización de glosarios de términos técnicos en el intercambio de información.

- **Posibilidad de otros convenios.** Por esencia, la libertad de contraer acuerdos internacionales permite suscribir diversos acuerdos de intercambio que se superpongan o complementen. Se cree conveniente crear un mecanismo de información y transparencia de los acuerdos fiscales de intercambio.

Se recomienda que el texto de los convenios suscritos por los estados iberoamericanos se encuentre a disposición del público en algún medio de difusión de materias tributarias. Por ejemplo, página web del CIAT. Sin perjuicio de contar con la publicación en sus respectivos países, en respeto de la transparencia activa del estado.

Esta medida generará efectos colaterales positivos, entre ellos desincentivar la planificación tributaria internacional, al conocer la factibilidad de intercambiar información entre estados concretos, y proteger los derechos de los contribuyentes, al mantenerlos informados de las normas tributarias que se aplican a su respecto.

## **Impuestos**

La cláusula abierta, que contempla el intercambio en relación a cualquier impuesto exigido por el estado parece ser la correcta.

La aplicación por analogía, también parece un camino efectivo, a la hora de precaver una interpretación histórica de la aplicación del convenio.

La fórmula adoptada por el CCAM, que determina que su ámbito de aplicación son la información y documentación relacionada con los impuestos vigentes y toda legislación que los modifique o establezca nuevos tributos, parece asegurar la efectividad de la aplicación del acuerdo a largo plazo, sin necesidad de modificar el tratado.

## Objeto

La enumeración precisa de las acciones de la administración, es un límite de la aplicación del convenio que consideramos poco conveniente.

El determinar que se podrá intercambiar toda aquella información que sea necesaria para el cumplimiento de los fines propios de la institución, precave la restricción a materias concretas.

El establecimiento de principios generales que informan el intercambio, como preceptúa el CCAM, genera un marco razonable para la aplicación de tratado, que consideramos conveniente incorporar en un modelo óptimo.

## Reserva

Es un punto fundamental, base de la confianza entre los estados. Todos los modelos consideran la información intercambiada como secreta, reservada o confidencial.<sup>28</sup>

Cabe considerar la posible disparidad de sanción ante la violación del secreto, al amparar la información bajo el derecho interno de cada uno de los estados. Por ello, se cree conveniente uniformar la sanción ante la violación, mediante una sugerencia a los estados contratantes.

Es del todo necesario evaluar la comunicación al contribuyente o sujeto respecto del cual se solicita la información. El secreto no debe cubrir la existencia de un requerimiento respecto a persona determinada, y la comunicación a la misma, que se está solicitando información a su respecto. Lo contrario viola el derecho del contribuyente de conocer las actuaciones que a su respecto realiza la administración tributaria, pudiendo agregar un valor adicional a la información, al actualizarse por el contribuyente.

De solicitarse información al contribuyente para dar cumplimiento a un requerimiento, debe necesariamente indicarse con qué fin se obtiene.

En cuanto a la revelación de la información a un tercer país, se concuerda con lo señalado en los comentarios del Art. 26, en cuanto no es posible, a menos que exista una cláusula expresa que lo permita. De otro modo, se estaría aplicando una convención entre dos partes a un tercero.

## Clases

Debieran restringirse sólo a las solicitudes previo requerimiento y a la solicitud de investigación. Sólo en estas se produce un efectivo intercambio de información, sin violación de ninguno de los principios, y no se atenta contra los derechos de los contribuyentes. (No salir a pescar, acciones preparatorias, interés previsible, etc.)

La obtención de información a requerimiento de un estado contratante se cree factible, sin perjuicio de considerar en general que el estado requerido no debe realizar un esfuerzo adicional para obtener la información. Es posible que un estado solicite específicamente la búsqueda de información, a través de la solicitud de investigación. Esto generaría mayor eficiencia en la información requerida.

Con el fin de establecer una limitación a estas solicitudes, que no desvirtúen su naturaleza, se cree conveniente incorporar que estas se realizarán conforme el principio de reciprocidad, de modo tal que los estados se autolimiten en las solicitudes.

## Requerimiento

El requerimiento de información debiera contener los antecedentes necesarios para que el estado

28. Tal como señala el apartado 11 del comentario sobre el Art. 26 "La asistencia recíproca entre las Administraciones fiscales sólo es viable si cada una de ellas está segura de que la otra considera confidenciales las informaciones recibidas como consecuencia de su cooperación."

---

requerido pueda dar razonable cumplimiento a la solicitud. La falta de alguno de estos requisitos debería ser regulada, para permitir al requirente complementar o enmendar la misma.

Estos requisitos tienen como finalidad el evitar las expediciones de pesca, y las búsquedas de información imposible.

Se cree conveniente establecer un sistema de requerimiento escrito, con recibo del mismo, ya que generará certeza jurídica respecto a los antecedentes solicitados, permitiendo corregir los defectos del mismo, lo que hace más eficiente el intercambio. Con miras a cumplir con la debida información al contribuyente respecto del cual se solicita la información.

Los plazos son del todo necesarios, ya que permitirán que se considere fallido un intercambio de información, absteniéndose la administración tributaria de dirigir recursos excesivos a un intercambio ineficaz.<sup>29</sup>

#### **Causas de denegación de requerimiento.**

- **Causales positivas.(Los estados pueden no entregar información)**

Los estados no pueden incumplir su obligación de entrega de información basado en la violación de su ley interna, excepto cuando viole el del derecho internacional. Por ej., si se intenta hacer cumplir una norma discriminatoria contra un nacional del estado requerido en relación a una nacional del estado requirente. Esto trasciende el ámbito nacional, prohibiendo el derecho internacional la aplicación de normas lesivas para los nacionales.

Respecto a la revelación de secretos comerciales, gerenciales, industriales o profesionales, procedimientos comerciales, etc. debe estarse a la regulación internacional propia de tales secretos. La ausencia de la información en el estado

requerido, que implique su obtención especial, no parece ser una limitación con efectos positivos. Por el contrario, podría solicitarse la investigación en el estado requerido, y la obtención de información específica. La limitación de esta solicitud nacería de la reciprocidad, como ya señalamos.

- **Causales negativas. (Los estados no pueden negarse a entregar información.)**

Siguiendo el modelo TIEA, es necesario que se indique expresamente que no se puede negar información por existir controversia en cuanto a la reclamación tributaria que origina la solicitud de información, de otro modo se abre la puerta a una forma de evadir la entrega de información a un tercero.

- **Vigencia**

La práctica sugiere que la vigencia ideal sería aquella que permite que las partes soliciten información anterior a la fecha que el acuerdo surte efecto, siempre y cuando la información solicitada se encuentre relacionada con un ejercicio fiscal o un hecho imponible posterior a su ejecución.

Adquiere relevancia a la hora de pedir información relativa a elementos impositivos que causan efectos en periodos tributarios futuros.

- **Otros**

La actualización de la información, y la presunción de validez de la prueba, nos parecen preponderantes a la hora de estructurar un modelo óptimo de convenio.

La falta de actualización resta certeza y seguridad a la información transmitida, generando la pérdida de su utilidad. Así mismo afecta la confianza, restando credibilidad a los datos entregados.

---

29. Por ejemplo, la denegación de respuesta.

Las autoridades competentes deben comprometerse a notificar todo cambio de su legislación, y los fallos jurisprudenciales que afecten las obligaciones suscritas, con la frecuencia que acuerden, revelando así su cumplimiento efectivo, y los reparos en su aplicación que se presentan en la legislación interna. Sin embargo, genera una carga excesiva a la administración tributaria, tanto informante como informada, que deberán obtener y mantener la información, por lo cual debe ser limitada.

El establecimiento de una presunción de validez de la prueba es recomendable, ya que precave la impugnación eventual de la validez probatoria de la información. De otro modo, dependerá de la legislación nacional el determinar el valor probatorio que puede darse a la información intercambiada. La presunción simplemente legal parece ser la correcta, ya que permite al contribuyente probar por otros medios legales la falta de exactitud o completitud de la información, sin dejarlo en la indefensión ante errores de la administración informante.

## 6. PROPUESTAS

Como antecedente fundamental para elaborar propuestas, creemos necesario revisar el resultado a nivel iberoamericano, del último reporte de avance de implementación de los estándares OCDE de intercambio de información, emitido el 7 de abril de 2011.

Como ya señalamos, Andorra, Argentina, Brasil, Chile, México, Portugal y España, se encuentran considerados como jurisdicciones que han implementado sustancialmente el estándar acordado. Sin embargo, Panamá, Costa Rica, Guatemala y Uruguay se encuentran dentro de aquellas que no han implementado en forma sustancial.

Considerando que los países iberoamericanos son 23, conteniéndose en el reporte sólo 11 de ellos, que representan el 47,8% del total de países analizados en el presente trabajo, un 63,63% cumple con los estándares OCDE y un 36,36% no cumple con ellos. Respecto a la totalidad de los países Iberoamericanos, el 30,43% cumple con los mismos, contra un 17,39% de incumplimiento.<sup>30</sup>

Por lo anterior, creemos que es necesario un esfuerzo adicional, para llevar a los estados iberoamericanos al cumplimiento de los estándares mínimos de la OCDE, y en especial, para aumentar la utilidad y eficacia que el intercambio de información entrega a los mismos, adoptando al menos las siguientes medidas:

- a. Elaboración de un modelo refundido y unificado que absorba los aportes relevantes de cada uno de los modelos analizados, en forma similar al modelo óptimo propuesto.
- b. La determinación clara de la preponderancia de los derechos de los contribuyentes en relación al intercambio de información, en especial, las autorizaciones personales de que deben ser objeto.
- c. Determinar claramente el valor probatorio de la información obtenida.

30. Es necesario indicar que en el desarrollo del presente trabajo se recurrieron a fuentes de diversa índole, encontrándonos con numerosas dificultades para obtener la información de los convenios vigentes entre los países iberoamericanos. La transparencia no parece ser la tónica a la hora de publicar esta clase de acuerdos o convenios, sobre todo los acuerdos administrativos. Del mismo modo, la información estadística parece estar revestida del secreto que acompaña el intercambio de información internacional



## 6. BIBLIOGRAFÍA

### • Sitios Web

- Administración Federal de Ingresos Tributarios de Argentina. [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)
- Agencia Tributaria de España. [www.aeat.es](http://www.aeat.es)
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [www.ciat.org](http://www.ciat.org)
- Comunidad Andina
- Direccao-Geral dos Impostos de Portugal [www.portaldasfinancas.gov.pt](http://www.portaldasfinancas.gov.pt)
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia [www.dian.gov.co/](http://www.dian.gov.co/)
- Dirección General de Impuestos Internos de República Dominicana. [www.dgii.gov.do](http://www.dgii.gov.do)
- Dirección General de Ingresos de Panamá [www.dgi.gob.pa](http://www.dgi.gob.pa)
- Dirección General de Tributación de Costa Rica [www.dgt.hacienda.go.cr](http://www.dgt.hacienda.go.cr)
- Dirección General Impositiva de Uruguay [www.dgi.gub.uy](http://www.dgi.gub.uy)
- Dirección Nacional de Ingresos de Nicaragua DGI. [www.dgi.gov.ni](http://www.dgi.gov.ni)
- Ministerio de Hacienda Gobierno de El Salvador [www.mh.gob.sv](http://www.mh.gob.sv)
- OCDE [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Oficina Nacional de Administración Tributaria de Cuba [www.mfp.cu](http://www.mfp.cu)
- Reserva Federal de Brasil. [www.receita.fazenda.gov.br/](http://www.receita.fazenda.gov.br/)
- Secretaría de Estado De Tributación de Paraguay. [www.set.gov.py](http://www.set.gov.py)
- Servicio de Administración Tributaria de México [www.sat.gob.mx/](http://www.sat.gob.mx/)
- Servicio de Impuestos Internos de Chile. [www.sii.cl](http://www.sii.cl)
- Servicio de Rentas Nacionales de Ecuador. [www.sri.gov.ec](http://www.sri.gov.ec)
- Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria de Venezuela [www.seniat.gob.ve](http://www.seniat.gob.ve)
- Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala. [www.sat.gob.gt](http://www.sat.gob.gt)
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe)

### • Documentación

CARMONA FERNÁNDEZ, Néstor. Coordinador. "Convenios fiscales internacionales y fiscalidad de la Unión Europea". Ed. Wolters Kluwer España S.A. Primera Edición Abril 2008.

CLARKE, Roland "Transparencia, política pública y administración tributaria", Exposición 4to. Seminario Internacional "La Transparencia en las Políticas Económicas y Sociales", Banco Mundial, Noviembre 2010

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Manual de Transparencia Fiscal versión 2007.

GARCÍA PRATS, Francisco Alfredo . "El Intercambio de Información en el Modelo de Convenio de las Naciones Unidas. El artículo 26". España, Año 1999.

LUNA PLA, Issa; Ríos Granados, Gabriela "Transparencia, Acceso a la Información y el Secreto Fiscal: Desafíos en México", Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2010, México

VILLEDA V. Rudy. Licenciado. Superintendente de Administración Tributaria de Guatemala. "Transparencia e Intercambio de Información en Materia Tributaria" Seminario Internacional Transparencia y Rendición de Cuentas: las dos caras de la gestión pública. Guatemala, diciembre 2010

### • Seminarios.

- Seminario "Intercambio de Información y Asistencia Mutua entre Administraciones Tributarias", San José de Costa Rica, Noviembre 2010
- Exposición "Guatemala ante el Estándar Internacional de Transparencia en el Intercambio de Información Tributaria", San José, Costa Rica, Febrero de 2010

# MODELOS DE DATA MINING ASOCIADOS AL FRAUDE. LA EXPERIENCIA CHILENA

Hugo Sánchez Ramírez y Brandon Peña Villagra



## Resumen

El artículo presenta un nuevo enfoque para enfrentar la selección de contribuyentes, en el caso particular de fraude tributario usando facturas falsas, mediante técnicas de minería de datos y un cambio de foco del contribuyente a su declaración mensual de IVA, todo lo anterior, sin tener que realizar un análisis previo de documentos, sino que usando la evidencia de casos pasados. Muestra el cambio de conducta en los contribuyentes tratados, reflejado en un aumento en el pago promedio del IVA mensual, exponiendo finalmente una mejora en los niveles de cumplimiento.

*Los Autores: Hugo Sanchez Ramírez, Ingeniero Civil Industrial Universidad de Chile, MBA Universidad Chile-ESADE España, Jefe Área Riesgo Subdirección de Fiscalización. Brandon Peña Villagra, Ingeniero Comercial Universidad de Santiago de Chile, Magister en Planificación y Gestión Tributaria Universidad de Santiago de Chile, Asesor Área Riesgo. Jorge Bravo Albornoz, Ingeniero Comercial Universidad de Santiago de Chile, Magister en Ingeniería Industrial Universidad de Santiago de Chile Asesor Área Riesgo. Rodrigo Canales Merino, Ingeniero Civil Industrial Universidad de Concepción Asesor Área Riesgo.*

## CONTENIDOS

### Introducción

1. Administración tributaria en Chile
2. Recaudación en Chile
3. Herramientas de minería de datos empleadas
4. Construcción del modelo
5. Aplicación de plan de fiscalización en modalidad de piloto
6. Análisis de los resultados obtenidos
7. Conclusiones
8. Bibliografía

La complejización creciente de las figuras de evasión y fraude, así como el dinamismo que presenta en su reinención, modificación y transformación, sumado al crecimiento exponencial de la información que disponen las administraciones tributarias que poseen gran parte de sus trámites y acciones de cumplimiento en plataforma web, como lo son las declaraciones juradas de renta e IVA de terceros, las declaraciones propias de los contribuyentes en dichos impuestos, el timbraje y emisión de documentos tributarios electrónicos, el ingreso de libros contables electrónicos, en el caso de los micro y pequeño contribuyentes (todo lo anterior en el caso chileno), y muchas otras fuentes y tipos de información, presiona a las administraciones tributarias a contar con áreas de inteligencia fiscal y riesgo focalizadas en la utilización de nuevos métodos y técnicas más efectivas y eficientes en la detección de evasión y fraude, especialmente en este último caso, donde el enfoque clásico requiere de una fiscalización intensiva previa caso a caso, mediante la revisión de documen-

tos tributarios, cruce de facturas, informes periciales, y muchas otras acciones que finalmente pueden devenir en un caso improductivo.

Esos nuevos métodos y técnicas a que se hace referencia, son las que brinda la minería de datos, basada en la estadística y la inteligencia artificial, la que permite la extracción de conocimiento procesable, implícito en las bases de datos y fuentes de información disponibles. Mediante los modelos extraídos y al utilizar técnicas de minería de datos, se aborda la solución a problemas de predicción, clasificación y segmentación.

Estas técnicas son de larga data de uso en industrias como la banca y el retail, donde han demostrado ser efectivas en la determinación del riesgo, como por ejemplo, el riesgo crediticio, y en la aplicación de técnicas comerciales de fidelización y rentabilización de clientes, como por ejemplo el cross-selling (venta cruzada).

Lo que se pretende mostrar en este artículo, es que estas técnicas también son implementables en las administraciones tributarias y sus efectos y contribuciones en la mejora de los niveles de cumplimiento son reales.

Se aborda el problema de predecir qué contribuyentes, de una nómina de contribuyentes de los cuales no se tiene evidencia pasada, o relativamente reciente, de haber cometido fraude mediante la utilización de facturas falsas, tienen una mayor probabilidad de tener una o más declaraciones en las cuales se han consignado facturas falsas como parte del crédito fiscal imputado, aumentando la probabilidad de éxito en la selección, y disminuyendo los costos de aplicar las pericias sólo a los de mayor probabilidad de haber cometido el fraude.

## 1. ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA EN CHILE

La Administración Tributaria en Chile está representada por tres instituciones dependientes del Ministerio de Hacienda, las cuales son el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Tesorería General de la República.

El Servicio de Impuestos Internos tiene por función la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieren, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco.

El Servicio Nacional de Aduanas tiene por función la aplicación y fiscalización de todos los impuestos asociados al comercio con el exterior.

El Servicio de Tesorería tiene como función la recaudación y cobranza de todos los impuestos, el manejo de la cuenta única tributaria de los contribuyentes, entre otras actividades de cobro asociadas al Estado.

### Servicio de Impuestos Internos (SII)

Enfocándonos en el quehacer actual del SII, y con el objetivo de conocer sucintamente su estrategia, reflejada en su misión y plan de gestión, desde la perspectiva operativa, se hace necesario señalar la misión del SII:

“Administrar con equidad y justicia el sistema de tributos internos de destino fiscal, facilitando el cumplimiento voluntario mediante la provisión de servicios de calidad, adecuados a cada tipo de contribuyente; velando por el correcto cumplimiento tributario con estricto apego a la legalidad vigente y focalizando el esfuerzo fiscalizador en los contribuyentes con comportamiento tributario riesgoso<sup>1</sup>.”

Para lo cual cuenta en la actualidad con un plan de gestión basado en tres pilares fundamentales, los cuales podemos sintetizar en lo siguiente<sup>2</sup>:

**Fiscalización:** Acciones de fiscalización focalizadas y aplicando inteligencia fiscal, detectando ámbitos con riesgo potencial de fraude.

**Servicios:** Proveer servicios que faciliten el cumplimiento tributario de los contribuyentes, y que respondan a sus necesidades según sus características propias.

**Apoyo Institucional:** Potenciar las líneas de apoyo al interior del servicio mediante el desarrollo de recursos humanos y tecnológicos.

## 2. RECAUDACIÓN EN CHILE

Los ingresos tributarios corresponden a la recaudación efectiva registrada en un año calendario, por los distintos conceptos de impuestos

establecidos en la legislación tributaria vigente, excluyendo los impuestos asociados a los ingresos propios de Codelco<sup>3</sup>.

1. *www.sii.cl sobre el SII, Misión lineamientos e Historia.*

2. *Cuenta pública Servicio de Impuestos Internos año 2010.*

(\*) *Calculado en concordancia a Cotización del Dólar Observado (Pesos por 1US\$) de acuerdo con lo establecido en el N° 6 del Capítulo I, del Título I, del Compendio de Normas de Cambios Internacionales (CNCI), Dólar Observado promedio Octubre 2011 \$ 483,69.*

3. *Memoria Servicio Impuestos Internos año 2010, pág. 23.*

**Gráfico 1**



Fuente, Elaboración propia con información proporcionada por la Subdirección de Estudios (SDE)

Es importante destacar que los datos corresponden a los Ingresos tributarios del Gobierno Central Presupuestario<sup>4</sup>, y excluye los ingresos propios de Codelco.

**Gráfico 2**



Se muestran y utilizan para efectos de comparación cifras en moneda de diciembre de 2010.

### Evasión

En el IVA, que es el principal impuesto de nuestro sistema tributario, todos los mecanismos utilizados para evadir su pago pasan necesariamente por una subdeclaración de los débitos, o bien, por un abultamiento de los créditos. En términos simples, lo anterior significa que el evasor registra menos ventas y por tanto menos débitos de IVA, o bien, más compras y más créditos de IVA, de los que en realidad realiza y que según lo establece la ley deberían ser consignados por éste para determinar su obligación fiscal.

Las figuras evasoras de débitos más recurrentes son las ventas sin comprobante, en especial las ventas que se realizan a consumidor final<sup>5</sup>; el uso fraudulento de notas de crédito y la subdeclaración en los registros contables y en las declaraciones tributarias. Para abultar créditos, en tanto, los evasores recurren entre otros mecanismos, a comprobantes de transacción falsos; compras personales que se registran a nombre de la empresa; compras a contribuyentes ficticios y sobredeclaración en los registros contables y en las declaraciones tributarias.

Para tener una idea en función del potencial de recaudación que el Estado deja de percibir por concepto de evasión, cada punto porcentual que descienda ésta en Chile, representa aproximadamente US\$ 300 millones<sup>6</sup>.

**Gráfico 3**



4. Realizado con información proporcionada por la Subdirección de Estudios del SII, en base a los Informes de Ingresos Fiscales de la Tesorería General de la República.

5. Estimación de la evasión tributaria en Chile, Patricio Barra, Michael Jorratt, Junio 1999, nota de los autores "En las transacciones a nivel de consumidor final el comprobante de venta es una 'boleta de venta'. En las transacciones intermedias, el comprobante es una 'factura'".

(\*) Op.Cit Pag. 3.

6. SII. (2000). Análisis AT en Chile, Subdirección de Estudios SII Pág. 22, con información actualizada, este monto se divide en US\$160 millones por concepto de IVA y US\$140 millones por concepto de Impuesto a la Renta

## Documentos Falsos

De acuerdo a estimaciones del SII, sólo desde el 2001<sup>7</sup> al 2007 la recaudación por facturas falsas detectadas por el SII sobrepasa en la actualidad largamente los USD\$41,335 millones. Con respecto a los querellados por el SII por concepto de facturas falsas alcanzan más de 1600<sup>8</sup> contribuyentes a los cuales se les ha detectado documentación falsa con el objetivo de disminuir su carga tributaria.



*Gráfico 4: Elaboración propia con información proporcionada por la SDE.*

El declive a partir del año 2005 se explica por el cambio en la orientación de los planes y programas realizados, que se enfocan en hipótesis de fiscalización atacando a ilícitos más específicos asociados al impuesto al valor agregado, lo que implicó por razones estratégicas, no aislar el fenómeno de las facturas falsas.

Cabe destacar que para efectos de la construcción de los modelos, se consideran quienes tienen ingresadas en su contabilidad facturas falsas, las cuales reducen el pago del impuesto a las ventas y servicios, no quienes son los emisores de estos documentos. Este proyecto fue desarrollado en concordancia con los lineamientos estratégicos del Servicio de Impuestos Internos con técnicas aplicadas de inteligencia fiscal.

## 3. HERRAMIENTAS DE MINERÍA DE DATOS EMPLEADAS

### Redes Neuronales Artificiales

Los sistemas neuronales artificiales imitan la estructura hardware del sistema nervioso, con la intención de construir sistemas de procesamiento de la información paralelos, distribuidos y adaptativos, que puedan presentar un cierto comportamiento inteligente<sup>9</sup>.

Un computador convencional es en esencia una máquina de Von Neuman, construida en torno a una única unidad central de procesamiento (CPU), que ejecuta de modo secuencial un programa almacenado en la memoria, muy por

el contrario, el cerebro no está compuesto por un sólo procesador, si no que miles de millones de ellos (neuronas), aunque muy elementales. Cabe destacar, que las neuronas son mucho más simples, lentas y fiables que una CPU, y a pesar de ello, existen muchos problemas como reconocimiento de habla, visión de objetos inmersos en ambientes naturales, entre otros; en los cuales un computador convencional dista de ser eficiente en el logro de la tarea. Por lo cual, la idea que subyace en los sistemas neuronales artificiales es que para abordar el tipo de problemáticas que el cerebro resuelve con eficiencia.

7. En el año 2001 se crea la Fiscalía Anti-facturas Falsas, el año 2005 se reemplaza por Comité de Facturas Falsas, datos proporcionados por esas unidades del SII.

8. Datos obtenidos de las cuentas públicas desde el año 2001 al año 2007.  
(\*)Op.Cit Pag. 3.

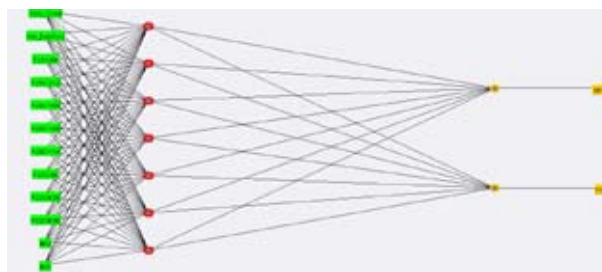
9. Martín, Bonifacio y Sanz M. Alfredo; (2007). "Redes Neuronales y Sistemas Borrosos", 3era edición. Editorial Alfaomega. México.

## Arquitecturas de Redes Neuronales

Entenderemos como arquitectura la topología, o patrón de conexiones de una red neuronal. En una red neuronal artificial los nodos se conectan por medio de las sinapsis, esta estructura sináptica determina el comportamiento de la red. Las conexiones sinápticas son direccionales, es decir, la información solamente puede propagarse en un único sentido, desde la neurona presináptica a la postsináptica<sup>10</sup>.

Las neuronas se agrupan en unidades estructurales llamadas capas. Las neuronas de una capa pueden agruparse en cluster neuronal. Dentro de un grupo o una capa, las neuronas tienen una tendencia a ser del mismo tipo, luego el conjunto de una o más capas constituye una red neuronal. Básicamente existen tres tipos de capas: de entrada, de salida y ocultas<sup>11</sup>.

**Gráfico 5**  
Esquema Red Neuronal



Capa de entrada (Procesamiento)    Capa oculta (Sensorial)    Capa de salida

Se utilizó para la modelación la red neuronal denominada Perceptron Multicapa dado que esta

red permite establecer regiones de decisión mucho más complejas que las de dos semiplanos, como lo hace el Perceptron Simple.

Debido a la problemática de entrenar los nodos de las capas ocultas de las arquitecturas multicapa, se utilizó el algoritmo de retropropagación de errores BP (back propagation<sup>12</sup>).

Para resolver algunos inconvenientes del BP en relación a la convergencia, en la modelación se utilizó en el algoritmo un término de inercia o momentum, consistente en añadir al cálculo de la variación de los pesos un término adicional proporcional al incremento de la iteración anterior, que proporciona una cierta inercia al entrenamiento<sup>13</sup>.

Cabe destacar que en cuanto a la aplicación de redes neuronales en la detección de fraude tributario, se han realizado modelos en países como España (valoración de bienes raíces<sup>14</sup>), Perú (Importación de mercaderías<sup>15</sup>) y en Holanda (clusterización de e-negocios mediante Mapas de Kohonen)<sup>16</sup>. En el caso de Chile, se realizó una aplicación en el Servicio Nacional de Aduanas con éxito en el año 2002, en la detección de fraude en la importación (contrabando).<sup>17</sup>

## Árboles de Decisión

Los árboles de decisión son técnicas de minería de datos que permiten inferir o clasificar observaciones de una variable dependiente, utilizando atributos de un conjunto de observaciones mediante la construcción de reglas de decisión. Los árboles de decisión se

10. Rumelhart, D. E., McClelland, J. L (1986). *Parallel Distributed Processing*, Vol 1, MIT, EEUU.

11. Figura extraída de modelación con Software Rapid Miner.

12. Rumelhart, D.E., Hinton, G.E., Willians, R J., (1986). *Learning representations by backpropagating errors*. *Nature*, EEUU. Pág. 533.

13. Bishop, C.M, (1995). *Neural Networks for Pattern Recognition*, Clarendon Press, Aston University.

14. Gallego M., Julio. (2004). *La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar. Catastro*. Madrid, España. Pág. 5.

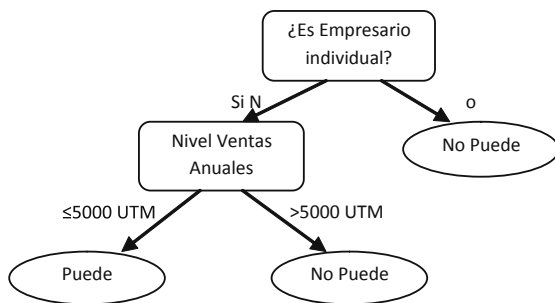
15. SUNAT, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria Perú, Gestión 2001-2005. Pág. 6.

16. Sistema Xenon desarrollado por la Administración Tributaria Holandesa (Belastingdienst)

17. Información proporcionada por la Subdirección de Fiscalización del SII.

han aplicado en variados ámbitos. Los árboles de decisión están compuestos por una raíz (nodo raíz), que contiene todos los elementos del conjunto de observaciones a analizar y por hojas, que indican la categoría o pronóstico para dicho subconjunto, pasando por ramas, que permiten efectuar particiones del conjunto utilizando los posibles valores de los atributos como variables de decisión. En el siguiente diagrama se muestra un árbol de decisión hipotético para verificar la factibilidad de que un contribuyente pueda inscribirse en un régimen de tributación simplificada específico:

**Gráfico 6**  
Ejemplo de Árbol de Decisión



*Elaboración propia.*

Los árboles de decisión se caracterizan por su simplicidad al momento de interpretarlos, porque las reglas de decisión son explícitas, permitiendo verificar si los resultados tienen coherencia con el problema real a modelar.

### Algoritmos

Para construir el árbol de decisión existen diversos algoritmos, que se diferencian en el tipo de problema a modelar, por ejemplo algunos permiten predictores múltiples (más de dos clasificaciones), o binarios (sólo dos categorías), o bien usan distintos criterios para la construcción y evaluación de decisiones, dentro de los cuales figuran:

**CHAID** (Chi Squared Automatic Detector) Es un método de clasificación, que utiliza estadísticos Chi-cuadrado para identificar divisiones óptimas,

revisando la dependencia entre los atributos y el resultado de clasificación, seleccionando los más importantes.

**CART** (también llamado C&RT, árbol de clasificación y regresión) Es un método que va dividiendo el árbol en particiones binarias, teniendo como objetivo reducir la impureza de los subconjuntos.

**ID3** (dicotomía iterativa 3) Es un método desarrollado por Ross Quinlan, que selecciona los atributos divisores utilizando un estadístico basado en la entropía (medida del nivel de desorden) de los conjuntos generados.

### Algoritmos ID3, C4.5 C5.0

Los algoritmos basados en ID3, se encuentran en la mayoría de los paquetes comerciales de minería de datos y, se han ido mejorando en términos de performance y nuevas funcionalidades, dando origen a los algoritmos C4.5 y C5.0. A continuación se entregará una descripción un poco más detallada de cómo trabajan estos algoritmos, pues de este tipo es el algoritmo finalmente utilizado.

Como se mencionaba en el apartado anterior, los algoritmos basados en ID3 utilizan la medición de entropía de los subconjuntos obtenidos con cada atributo, para elegir uno específico con el cual se debe abrir el árbol. La entropía se define como el nivel de desorden del conjunto de observaciones, para nuestro caso, sería que proporción de cada tipo de respuesta está presente en cada nodo. En el caso de un problema de clasificación binaria, es decir, que tenga solo dos clases: positivo (+) y negativo (-), la siguiente fórmula calcularía la entropía del conjunto de observaciones:

$$Entropia(S) \equiv -p_{(+)} \log_2 p_{(+)} - p_{(-)} \log_2 p_{(-)}$$

Donde  $p_{(+)}$  representa la proporción de casos positivos sobre el total de casos,  $p_{(-)}$  la proporción de negativos y  $\log_2$  es el logaritmo en base 2.



La construcción del árbol comienza desde el nodo raíz y luego selecciona el atributo que clasifica mejor el conjunto, utilizando como criterio, una medida estadística llamada ganancia de información. Que se calcula para todos los atributos  $A$ ; restándole a la entropía del nodo, la suma de las entropías de los valores  $v$  posibles de los atributos, ponderadas por su cantidad de elementos sobre el total  $S_v/S$ , como se muestra en la formula:

$$Ganancia(S, A) \equiv Entropia(S) - \sum_{v \in \text{Valores}(A)} \frac{S_v}{S} Entropia(S_v)$$

Luego, el algoritmo toma los nuevos conjuntos generados y efectúa nuevamente los cálculos de ganancia y eligiendo los nuevos atributos, repitiéndolo hasta que ya no queden más atributos disponibles para abrir una nueva rama o bien la entropía del subconjunto sea cero.

En la última actualización del ID3, el algoritmo C5.0, se incorporan algunas mejoras, tanto en

tiempo de procesamiento como en precisión. Algunas de las nuevas funcionalidades y mejoras incorporadas son:

- La inclusión de costos de clasificación errónea: la función objetivo puede ser también el minimizar el costo por clasificar mal un caso en vez de la cuantificación del error de clasificación.
- Reducción automática de atributos: en el caso de que los atributos sean demasiados, C5.0 descarta de forma automática aquellos atributos que no considera relevantes.
- Nuevos tipos de datos: permite la inclusión de atributos con formato fecha, hora, ordinales y marcas.
- Missing values: el algoritmo también acepta datos en blanco para los atributos, interpretándolos de una forma adecuada, sin que sea necesario asimilarlo con otro valor existente.

## 4. CONSTRUCCION DEL MODELO

### Primera Modelación Utilizando Redes Neuronales Artificiales

Se utilizó una base de datos obtenida con datos históricos de contribuyentes desde el año 2002 hasta el año 2006, donde se obtuvieron 2.219 casos de los cuales 832 correspondían a individuos que, habiendo sido auditados arrojaron como resultado la utilización de Facturas Falsas (FF), los restantes 1.387 fueron seleccionados como No Facturas Falsas (NFF), se segmentó la base de datos en 2 clusters: las pequeñas y microempresas y las medianas y grandes empresas.

Del segmento elegido de las pequeñas empresas, la muestra quedó compuesta por 660 casos de contribuyentes que utilizaron facturas falsas (FF)

y 494 que no utilizaron facturas falsas (NFF).

Con la idea de potenciar los datos contables, se calcularon los promedios de activo, pasivo y saldo de caja de los casos etiquetados con la clase FF, reemplazando los valores faltantes por el promedio del segmento. Igual tratamiento reciben los NFF. Se utilizaron códigos<sup>18</sup> de los formularios y además se construyeron ratios, algunos de ellos se encuentran en el siguiente cuadro:

18. Dado el carácter estratégico de las variables del modelo no se individualizarán todas las variables utilizadas.

**Cuadro 1**  
Ratios Calculados, elaboración propia

Ratios	Glosa
Deb/Cred	Relación sobre el total de débitos y créditos
RL/Ing	Renta líquida imponible sobre el total de ingresos renta percibidos
RLI/Act	Renta líquida imponible sobre el total de activos
Ing/Cost	Total de ingresos renta percibidos sobre costo directo de bienes y servicios
(Cost+Gas)/Ing	Costo directo de bienes y servicios más gastos sobre los ingresos renta percibidos

Se utilizó la información disponible tanto en las declaraciones mensuales de los contribuyentes como las declaraciones de la renta (características anuales), se anualizó la información mensual y se trabajó con 13 variables. Los resultados fueron comparados con información del año 2006; la matriz de coincidencias fue la siguiente:

**Cuadro 2**

Matriz de Coincidencias del modelo de Red Neuronal, elaboración propia

		Predicción		
		NFF	FF	Total
Real	NFF	77 47%	23 39%	100
	FF	87 53%	36 61%	123
	Total	164	59	223

<b>Error Global</b>	49%
<b>Aciertos</b>	51%
<b>Sensibilidad</b>	29%
<b>Precisión</b>	61%

Estos resultados implican que la red neuronal para el año 2006 tiene una sensibilidad de un 29%. Luego clasifica erróneamente a FF como NFF con un 53% y por último cataloga como FF siendo realmente NFF a un 39%, resultados aceptables desde la perspectiva de una primera experiencia utilizando este tipo de modelos.

El detalle del proceso en la etapa previa a la modelación y los métodos empelados para transformar los datos a un estándar necesario (transformaciones, tratamiento de variables entre otros), se encuentra descrito en el apartado siguiente.

Dada la necesidad de los usuarios del modelo generado, en relación a definir reglas que fueran claras (impracticable si se trabaja con redes neu-

ronales artificiales), con el objeto de compararlas con las reglas de negocios, conocidas por los especialistas, se reformuló el problema y con esto el algoritmo a utilizar en la modelación.

### Segunda modelación, cambio del sujeto de estudio

A partir de la retroalimentación obtenida del modelo efectuado con redes neuronales, se procedió a cambiar la forma de modelar el problema y el método utilizado.

El conjunto de observaciones estuvo compuesto por las declaraciones de Impuesto al valor agregado de los contribuyentes (no por un listado de contribuyentes), ampliando así la muestra de observaciones.

Una de las observaciones efectuadas por las áreas de negocio, fue que encontraban dificultades para interpretar los resultados de una red neuronal, así, se procedió a modelarlo mediante un árbol de decisión, que permitiría una mejor explicación de las variables que el modelo utilizaba para clasificar una declaración como buena o mala. Específicamente, el algoritmo utilizado fue el C5.0, incluido en el Software SPSS Clementine, dado sus buenos resultados en términos de precisión y tiempo de ejecución.

### Definición de la variable objetivo

Para modelar el problema se definieron las declaraciones malas y las declaraciones buenas, lo ideal sería tomar todas las declaraciones que contienen créditos fiscales respaldados con fac-

---

turas falsas, sin embargo esto no es factible dado que no todas las declaraciones son fiscalizadas. Por lo tanto, se debe utilizar una aproximación, que en este caso fue el detectar aquellas declaraciones de IVA que fueron fiscalizadas y en las cuales se encontraron diferencias.

Para determinar eso, se recurrió a las bases de datos de fiscalización, donde se encontró que un 12% de declaraciones generó una rectificación con rendimiento (mayor pago), producto de una fiscalización mientras que a un 88% no se le detectó algún problema o bien no fue auditada.

### **Selección de los Atributos**

Los atributos base que se utilizaron para modelar el problema corresponden a campos de la declaración mensual de Impuestos (formulario 29), entre los cuales se encuentran algunos tipos de:

- Débitos fiscales: El impuesto asociado a las ventas efectuadas por el contribuyente durante el mes.
- Créditos fiscales: El impuesto asociado a las compras efectuadas por el contribuyente durante el mes que pueden ser rebajados del débito fiscal.
- Remanentes de crédito fiscal: En el caso que un contribuyente tenga más créditos fiscales que débitos fiscales.
- Monto pagado de IVA: Es el monto pagado por concepto de IVA en el formulario.
- Retenciones: En algunos casos especiales, para disminuir riesgo en la recaudación del IVA, una de las partes retiene el impuesto correspondiente a la transacción.

### **Tratamiento de Valores Extremos**

Una de las primeras operaciones que se hizo a las variables, fue tratar los valores perdidos y los valores fuera de rango, descartándolos, con el fin de que éstos no distorsionaran el conjunto de observaciones.

### **Transformación de los Atributos**

Dado que los atributos por si solos están en distinta escala para cada contribuyente, dichas medidas no son comparables entre distintos contribuyentes, dificultando la detección de diferencias entre declaraciones buenas y malas. Por lo tanto se optó por la creación de nuevos atributos compuestos a través de ratios entre distintos códigos de formulario y promedios móviles. Dichos ratios a su vez se categorizaron, para que se pudieran comparar entre sí, de modo que el modelo no tomara en cuenta las escalas del ratio, sino su desviación respecto del resto.

### **Modelado**

Para modelar el problema se extrajeron subconjuntos de observaciones, dejando un grupo de ellas como una partición de entrenamiento y otra para medir el resultado (comprobación). Con esto se evitó un sobre-entrenamiento del modelo, es decir, que el modelo se adaptará solo a ese grupo de observaciones y además dichos conjuntos tomaban proporciones similares de casos malos y buenos, con el objetivo de modelarlos de mejor forma:

- El conjunto de entrenamiento contenía 12.627 declaraciones mensuales de impuestos, de las cuales un 50% tiene facturas falsas.
- El conjunto de comprobación contenía 21.327 declaraciones mensuales de impuestos, de las cuales un 30% tiene facturas falsas.

### **Resultados**

Para el conjunto de entrenamiento, se obtuvo un porcentaje de acierto de un 66%, un nivel de sensibilidad (facturadores falsos acertados sobre el total de facturadores falsos) de un 63% y un nivel de precisión (facturadores falsos acertados sobre el total de clasificados como facturadores falsos) de 68%.

Para el conjunto de comprobación, donde las proporciones entre buenos y malos es más cercana a la realidad, se obtuvo un porcentaje de acierto de un 68%, un nivel de sensibilidad (facturadores falsos acertados sobre el total de facturadores falsos) de un 65% y un nivel de precisión (facturadores falsos acertados sobre el total de clasificados como facturadores falsos) de 48%. Este último valor es importante, porque nos indica, que de todos los contribuyentes que clasifiquemos como facturadores falsos, un 48% efectivamente lo será.

### Cuadro 3

Matriz de Coincidencias del Árbol de Decisión para el conjunto de Comprobación, elaboración propia

		Predicción		
		NFF	FF	Total
Real	NFF	10.339 70%	4.527 30%	14.866
	FF	2.279 35%	4.182 65%	6.461
	Total	12.618	8.709	21.327

<b>Error Global</b>	32%
<b>Aciertos</b>	68%
<b>Sensibilidad</b>	65%
<b>Precisión</b>	48%

## 5. APLICACIÓN DE PLAN DE FISCALIZACIÓN EN MODALIDAD DE PILOTO

El área de riesgo, quien lideró este proyecto estableció como última etapa de este estudio, la medición de la performance del modelo, para lo cual se diseñó un experimento: se sometió a fiscalización contribuyentes que presentaran una alta probabilidad de haber abultado sus créditos fiscales de IVA, en una importante proporción de los últimos 24 periodos tributarios al momento de haber ejecutado el modelo. Esta exploración se realizó bajo la modalidad que internamente se conoce como “Piloto de Fiscalización”, que consiste en realizar fiscalizaciones al cumplimiento de las obligaciones tributarias a una muestra de contribuyentes, con el objetivo de determinar la certeza de la selección y el cumplimiento de la figura evasiva buscada.

### Selección de Contribuyentes

Se seleccionó a 27.184 contribuyentes, del segmento de Micro y Pequeñas Empresas, específicamente de las direcciones regionales de Coquimbo, Valparaíso y Metropolitanas. El orden de magnitud de la muestra fue dada por la capacidad de atención de contribuyentes en las unidades operativas de dichas jurisdicciones, que se estimó en 14.000 contribuyentes en 6 meses. Los métodos utilizados para la evaluación son: **método de diferencia simple**, que consiste en comparar el grupo que fue sometido a fiscalización con otro grupo que no; **evaluación**

**pre-post**, es un tipo particular de evaluación de diferencia simple. En vez de usar otro grupo de personas como grupo del control, se usa el mismo grupo de personas antes del comienzo del programa; y **diferencia-en-diferencias**, que combina los dos métodos anteriores para tomar en cuenta tanto las diferencias de nivel entre los dos grupos como las tendencias seculares. Pero, para ser una buena representación del contrafactual, el grupo de control debería representar lo que hubiera pasado al grupo de tratamiento si no se le hubiese aplicado la revisión tributaria. Por lo que se aplicó la siguiente técnica de selección:

- Se separó en grupos utilizando un criterio geográfico, es decir, se dividió en 5 grupos diferentes: Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana Centro, Metropolitana Sur y Metropolitana Poniente.
- En cada uno de los grupos los contribuyentes seleccionados fueron categorizados utilizando 3 criterios en forma consecutiva:
  - a. Cantidad de periodos tributarios que presenta una alta probabilidad de cumplir con la hipótesis de fiscalización, priorizando a los que presentaron una mayor cantidad de periodos.
  - b. El porcentaje que representa la cantidad de periodos tributarios con una alta probabilidad de cumplir con la hipótesis de fiscalización, respecto del total de periodos que declaró,

priorizando a los que presentaron una mayor proporción.

- c. La sumatoria del IVA Crédito Fiscal ponderado por la probabilidad de que ocurra el fenómeno estudiado, en cada período tributario.
- En cada uno de los grupos, y utilizando el orden establecido por el ranking, se clasificó, alternadamente, a cada contribuyente en:
  - a. Grupo Tratamiento.
  - b. Grupo Control.
- Los contribuyentes del Grupo Tratamiento serían sometidos a fiscalización en los 6 meses posteriores a la selección, y los contribuyentes del Grupo de Control no serían fiscalizados en ese período, ni en la experiencia piloto, ni en ninguna de las otras actividades de fiscalización planificadas por la Administración Tributaria.
- Como resultado de la priorización y clasificación se obtuvo 2 grandes grupos, compuestos de la siguiente forma:
  - a. Grupo Tratamiento: 13.608 contribuyentes.
  - b. Grupo Control: 13.575 contribuyentes.

### Modalidades de fiscalización

Las facultades de fiscalización se ejecutan a través de acciones que se pueden clasificar en 3 grandes grupos:

#### Fiscalización selectiva

Los programas de fiscalización selectiva, consisten en la realización de auditorías destinadas a ve-

rificar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, comprobando una hipótesis específica de fiscalización.

#### Procesos masivos de fiscalización

Los procesos masivos de fiscalización corresponden a los planes que enfrentan a un número significativo de contribuyentes, a través de procesos más estructurados de atención y fiscalización.

#### Fiscalización preventiva

La presencia fiscalizadora en terreno es un procedimiento de revisión permanente que abarca todas las actividades económicas con el objetivo fundamental de que todos los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias con respecto a la emisión de los documentos respectivos, su registro, declaración y pago de impuestos.

### Programa de fiscalización

El programa de fiscalización que se aplicó en el período de abril de 2010 es una mezcla entre fiscalización selectiva y procesos masivos de fiscalización, ya que el proceso de selección y los ítems a auditar se ajustan más al primero, la plataforma utilizada y el tiempo de revisión lo hacen más al segundo tipo de fiscalización.

## 6. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Para medir los resultados de la actividad de este piloto se utilizaron 3 modalidades:

- Rendimiento directo bruto
- Rendimiento directo comparado
- Rendimiento indirecto:
  - Comparando comportamiento post-fiscalización del grupo de tratamiento con grupo de control (**método de diferencia simple**)
  - Comparando comportamiento del grupo de tratamiento pre y post-fiscalización (**evaluación pre-post**)

- Comparando comportamiento del Grupo de Tratamiento con grupo de control, pre y post-fiscalización (**diferencia-en-diferencias**)

#### Rendimiento Directo Bruto

El rendimiento directo es el resultado obtenido como aplicación directa de un programa de fiscalización, y esta dado por los montos recaudados por:

- Giros emitidos por la autoridad Tributaria por diferencias de impuestos detectadas en un proceso de fiscalización
- Rectificadorias de declaraciones de impuestos presentadas por los contribuyentes debido a:
  - Que en reconocimiento a las diferencias de impuestos detectadas deciden presentar una declaración de impuestos que indique el monto real que debió declarar dentro del plazo legal.
  - Que recibida la notificación y previo a la fiscalización deciden rectificar los datos que no corresponden a la verdad en su declaración de impuestos primitiva.

Luego de haber notificado a los **13.608** contribuyentes del grupo de tratamiento se obtuvo la siguiente respuesta:

#### Cuadro 4

Respuesta del Grupo de Tratamiento, elaboración propia

	Cantidad	%
Notificados	13.608	100,00%
Concurrentes	8.700	63,93%
Diferencias	1.381	10,15%

El Rendimiento Directo de la aplicación del plan fue **\$ 636.502.491**:

#### Cuadro 6

Rendimiento Directo Comparado, elaboración propia

		Grupo Tratamiento	Fiscalización Comparable <sup>19</sup>	Diferencia
Cantidad de Contribuyentes	Total	13.608	603	
	Concurrentes	8.700	342	
	Con Rendimiento	1.381	296	
Rendimiento	Total	\$ 636.502.491	\$ 16.957.821	
	Por Notificado	\$ 46.774	\$ 28.122	\$ 18.652
	Por Concurrente	\$ 73.161	\$ 49.584	\$ 23.577
	Por Contribuyente con Rendimiento	\$ 460.900	\$ 57.290	\$ 403.610
Tasa	Concurrentes / Total Notificados	63,93%	56,72%	7,22%
	Contribuyentes con Rendimiento / Total Notificados	10,15%	49,09%	-38,94%
	Contribuyentes con Rendimiento / Total Concurrentes	15,87%	86,55%	-70,68%

19. Otros programas de carácter masivo, que no cuentan en su génesis con diferencias ciertas de en el pago de impuestos, obedecen básicamente a reglas de negocio

## Rendimiento indirecto

En esta publicación le llamamos rendimiento indirecto al que se asocia a la conducta tributaria posterior del contribuyente, la que ha sido influida por el proceso de fiscalización. Por lo cual hemos aplicado 3 métodos:

### Método de diferencia simple

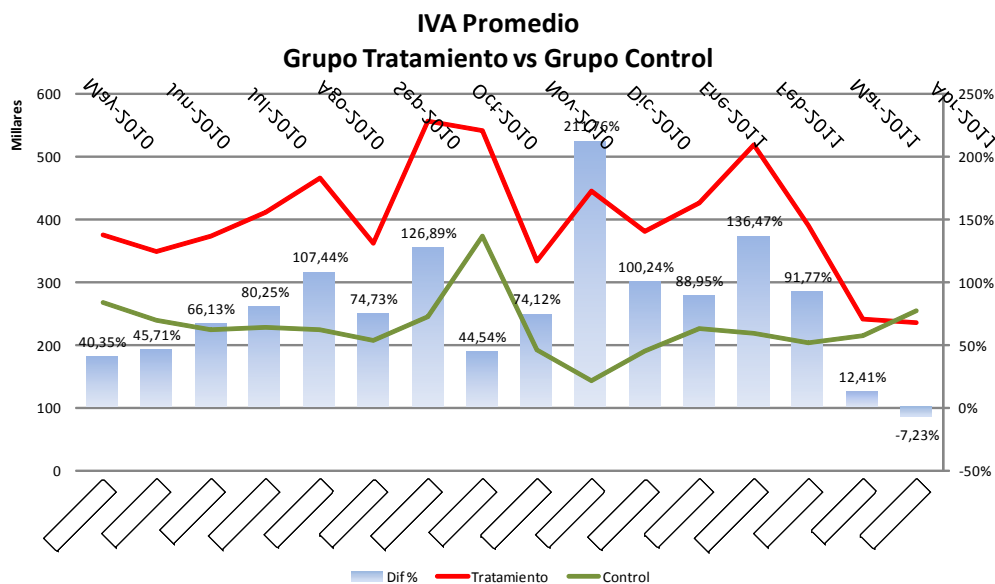
Lo que se busca al utilizar este método es estimar que hubiese sucedido con el grupo en observación (Grupo de Tratamiento) si no se hubiese hecho nada. Lamentablemente, en la realidad, un contribuyente puede ser fiscaliza-

do o no, pero no ambas, por esta razón, aleatoriamente se seleccionó un grupo similar (grupo control), el cual no fue intervenido, ni por este programa de fiscalización y ningún otro, de esta forma se anula el efecto que podría producir algún contacto con la autoridad tributaria.

El siguiente gráfico nos muestra el pago de impuestos mensuales promedio de los contribuyentes del grupo de tratamiento y el pago de impuestos mensuales promedio de los contribuyentes del grupo de control, además se gráfica (en un eje secundario) la diferencia entre ambas curvas.

Gráfico 7

IVA Promedio Grupo Tratamiento vs Grupo Control, elaboración propia



Del análisis gráfico se puede observar que el pago promedio de impuestos es superior para el grupo de tratamiento que el grupo de control para el período comprendido entre mayo de 2010 y agosto de 2011, excepto para el último período.

Sin embargo, es muy probable que el grupo de control no tenga el mismo comportamiento que hubiese tenido el grupo de tratamiento si no se le hubiese fiscalizado.

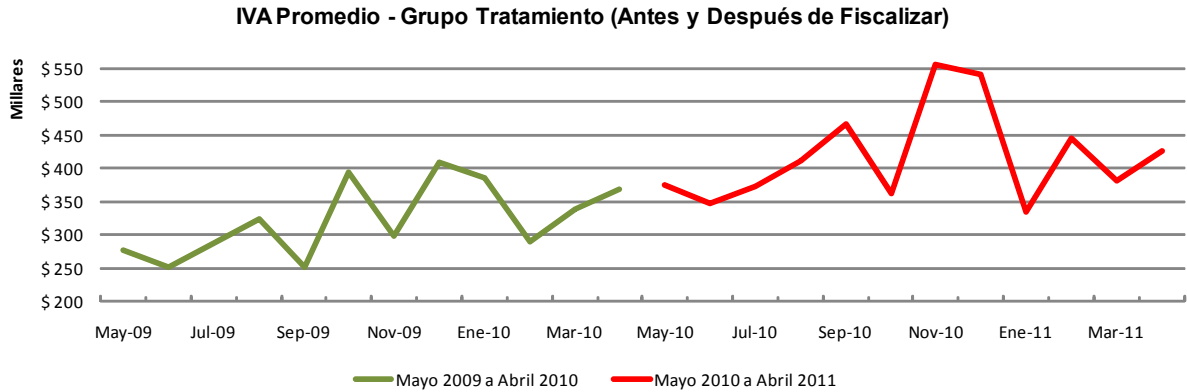
Por dicha razón aplicamos el siguiente método.

### Método Pre-post

Este método no utiliza otro grupo para hacer una comparación, sino que contrasta el nivel de pago de Impuestos Mensuales, para períodos similares, antes y después de que la administración tributaria ha informado al contribuyente de que será fiscalizado.

**Gráfico 8**

IVA Prom. Grupo Tratamiento (Antes y Después de Fiscalizar), elaboración propia

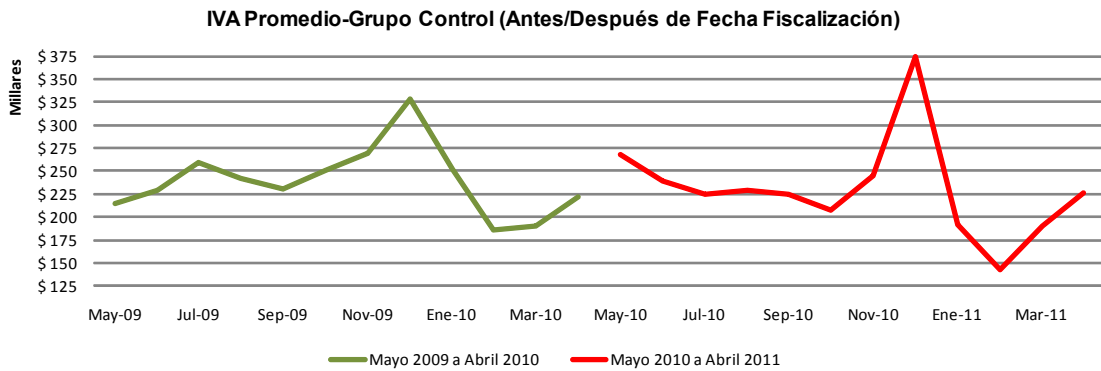


Observando el gráfico, se puede apreciar una mejora en el pago después de abril de 2010. Sin embargo, al observar la curva parece que esta “mejora” obedece a una tendencia, la que se

expone el siguiente gráfico, donde se muestra la conducta del grupo de control, pre y post la fecha de corte:

**Gráfico 9**

IVA Promedio Grupo Control (Antes y Después de Fiscalizar), elaboración propia



En este gráfico observamos que no existe una tendencia al alza en el pago promedio de impuestos mensuales para el grupo control.

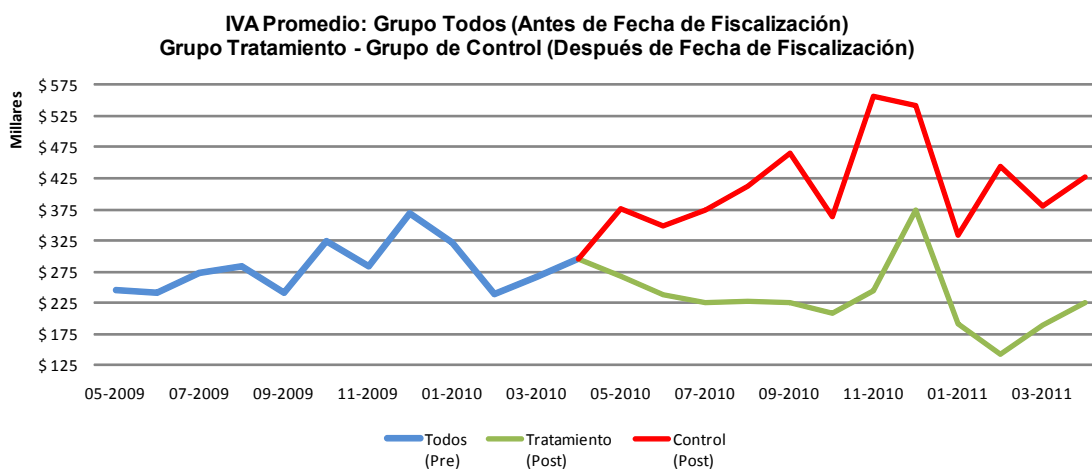
En el siguiente gráfico, en el cual se unen los dos anteriores, queda de manifiesto que no hay una tendencia alcista del pago promedio de im-

puestos mensuales. En él se muestra a todos los contribuyentes seleccionados para el experimento, grupo control más grupo de tratamiento (en azul), previo a la fecha de corte (abril de 2010), y al grupo de tratamiento (en rojo) separado del grupo de control (en verde), posterior a dicha fecha.



### Gráfico 10

IVA Promedio Ambos Grupos Antes de Fiscalizar y separados después de la fiscalización, elaboración propia

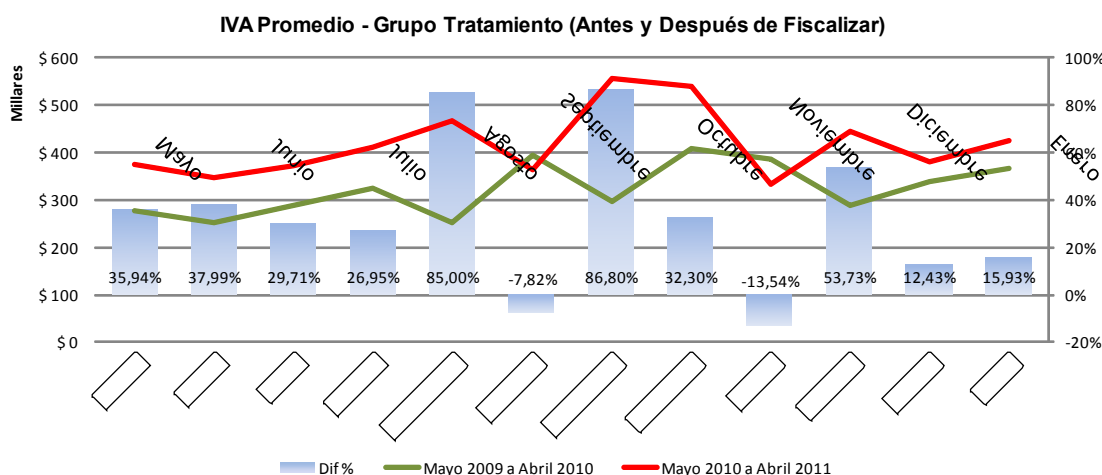


La disposición consecutiva de las curvas no permite realizar una comparación, razón por la cual en el siguiente gráfico superponemos las curvas, de los periodos pre y post para el grupo

de tratamiento, aparentando simultaneidad, con el fin de comparar mes a mes el pago promedio de Impuestos Mensuales.

### Gráfico 11

IVA Promedio Grupo Tratamiento (Antes y Después de Fiscalizar), elaboración propia



De análisis del gráfico se puede observar que el pago promedio de impuestos es superior en el período posterior a la fiscalización, entre mayo de 2010 y abril de 2011, que en el período comparable anterior, es decir, entre mayo de 2009 y abril de 2010, excepto para los periodos de octubre de 2010 y enero de 2011.

Sin embargo, por estar estudiando un fenómeno económico existen factores que pueden haber afectado la operación del contribuyente en forma diferente para cada uno de los periodos indicados. Es por eso que pasamos al siguiente método, que elimina varias de las distorsiones que podrían haberse presentado.

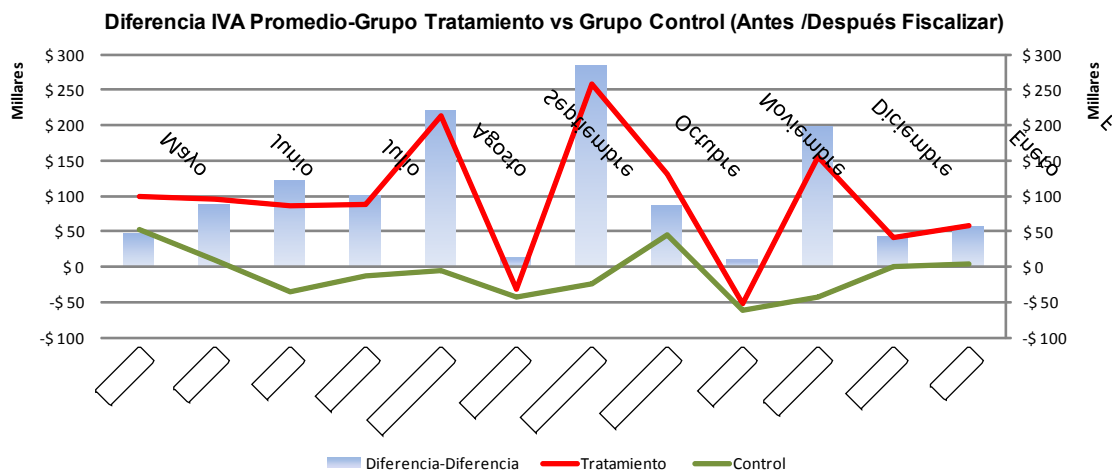
### Método Diferencia en Diferencias

Este método consta de dos partes:

- Cálculo de Diferencias: Primero se calculan las diferencias mes a mes para cada grupo. Por ejemplo, se calcula la diferencia del promedio del pago de Impuestos mensuales, en el Grupo de Tratamiento para Mayo de 2009 y Mayo de 2010, y se determina la diferencia para mayo en el grupo de tratamiento.
- Luego se calcula la diferencia para todos los meses. Y se replica el procedimiento para el grupo de control.
- Luego se graficó, en rojo, las diferencias para el grupo de tratamiento, en verde las diferencias para el grupo de control, y en barras para la diferencia en diferencias, que es la diferencia de grupo de tratamiento menos la diferencia del grupo de control.

**Gráfico 12**

Diferencia IVA Promedio Grupos (Antes y Después de Fiscalizar), elaboración propia



Observando este gráfico, podemos apreciar que las diferencias del grupo de tratamiento, son superiores a las de grupo de control, es decir el

primero ha incrementado su pago promedio de impuestos mensuales más que el segundo.

## 7. CONCLUSIONES

El nuevo Plan Estratégico del SII para el período 2011-2014 establece la necesidad de focalizar las acciones de fiscalización, detectando ámbitos de potencial riesgo de fraude, lo que se hace posible con la aplicación de inteligencia fiscal. Esta decisión estratégica le imprime fuerza al proyecto referido en este artículo, y a todos los relacionados con la aplicación de minería de datos y la adquisición de herramientas complementarias a las ya existentes.

Esta decisión estratégica nace de un diagnóstico de la situación previa, marcada por un impuesto IVA muy importante (casi el 50% de la recaudación año 2010), y con una tasa de evasión del 18%, alejada de la tasa de un dígito (9-8%) que ostentó Chile los años 2006-2007.

Este aumento en la evasión del IVA tiene relación directa con el resurgimiento de figuras de evasión que afectan directamente al impuesto vía un abul-

---

tamiento de los créditos, donde el uso de Facturas Falsas ha sido una de la industrias más antiguas y frecuentemente usadas por contribuyentes que, debido a distintos factores, entre ellos el más importante, las crisis económicas (la última es la crisis sub prime que golpeó a Chile a fines de 2008, comienzos de 2009), han recurrido a la incorporación de créditos fiscales basado en operaciones inexistentes.

Una conclusión relevante del modelo, es que lo más importante es tener clara la problemática y el sujeto de estudio, antes de entrar a definir nuestra variable dependiente a modelar y nuestro vector de atributos que explicarán la primera. En el presente artículo, se ha podido mostrar que la definición de una “Declaración mensual de IVA con una potencial consignación de créditos provenientes de facturas falsas”, reporta una mejor performance que utilizar como sujeto de estudio una vez más al contribuyente. Lo anterior debido a la existencia de mayor cantidad de información y más rica en cada una de las declaraciones, que tratar una conducta promedio de un contribuyente tipo.

Otra conclusión importantísima es que una selección óptima mediante técnicas de minería de datos no asegura el éxito en la obtención de rendimientos en la fiscalización, sino que se requiere una definición de modalidad de fiscalización (selectiva, masiva o preventiva) para una adecuada detección en terreno, oficina o ambas, del fenómeno que se ha modelado (evasión/fraude). También requiere una definición correcta del plan de trabajo que contenga las revisiones, chequeos y cruces necesarios para una correcta valoración del nivel de ocurrencia del fenómeno, así como una adecuada aplicación de dichas verificaciones por parte del front-office, que son nuestros funcionarios fiscalizadores.

Por otro lado, también se hace necesario medir los efectos de la aplicación del programa de fiscalización en una forma distinta a la clásica, que es medir los rendimientos directos (giros y rectificatorias) obtenidos de la fiscalización sobre el grupo de contribuyentes tratados (grupo de tratamiento). Estas formas nuevas de medición incluyen la medición

de los rendimientos indirectos, representados por los cambios en los niveles de cumplimiento de los contribuyentes en el pago mensual de IVA; la utilización de grupos de control y tratamiento definido de forma objetiva según criterios estadísticos (“Diseño de Experimentos”); y la utilización de métodos como “Diferencia Simple”, “Pre-Post” y “Dif-en-Dif”.

En términos de los resultados del proyecto en análisis en este artículo, se pudo observar un incremento en el pago promedio mensual del grupo de tratamiento respecto del grupo de control, para el período posterior a la fiscalización, entre mayo de 2010 y abril de 2011, en comparación con el período anterior, es decir, entre mayo de 2009 y abril de 2010. Esto significa que la selección de contribuyentes en el fenómeno del fraude mediante el uso de Facturas Falsas, usando métodos de minería de datos muestra ser efectiva en términos de generar un cambio de comportamiento de cumplimiento en el pago del IVA mensual, que es lo que busca toda Administración Tributaria. Importante hacer notar que este cambio en los niveles de cumplimiento no son privativas de la selección de contribuyentes con técnicas de minería de datos, sino que se da generalmente posterior a la aplicación de cualquier acción de fiscalización, en mayor o menor medida que la acá presentada.

Finalmente, recogiendo lo aprendido en otras experiencias en la Subdirección de Fiscalización del SII, donde se han aplicado en forma conjunta criterios clásicos de selección de contribuyentes, mediante cruce de datos aportados por terceros (ejemplo: Declaraciones Juradas) y las propias declaraciones del contribuyente, y como segundo criterio, la aplicación de puntajes de riesgos, obtenidos a partir de modelos como el acá presentado, se ha podido llegar a resultados mejores que los obtenidos de la aplicación de modelos de minería de datos como único criterio. Esto es así, debido a que los modelos de riesgo no muestran toda su potencialidad en su primera versión, sino que van mejorando en la medida que el aprendizaje obtenido de la retroalimentación de las fiscalizaciones va siendo incluido en versiones futuras.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

Abadie, Alberto. "Semiparametric Difference-in-Differences Estimators". *Review of Economics Studies*. 72. (2005): 1-19

Bishop, C.M, (1995). *Neural Networks for Pattern Recognition*, Clarendon Press, Aston University.

Manual de Ayuda IBM PASW® Modeler 14, Sección Árboles de Decisión

Martín, Bonifacio y Sanz M. Alfredo; (2007). "Redes Neuronales y Sistemas Borrosos", 3era edición. Editorial Alfaomega. México

Rumelhart, D. E., McClelland., J. L (1986). *Parallel Distributed Processing.*, Vol 1, MIT., EEUU.

Rumelhart, D.E., Hinton, G.E., Willians, R J., (1986). Learning representations by backpropagating errors. *Nature.*,. EEUU. Pág. 533.

T. Mitchell: *Machine Learning*, Capítulo 3, McGraw Hill, 1997

Todo el material de esta publicación fue preparado, e impreso en la Secretaría Ejecutiva del CIAT, Apartado 0834-02129, Panamá Rep. de Panamá. Se terminó la impresión en el mes de diciembre de 2011.