



Documento de antecedentes

***CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES***
10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica



Índice

1. Introducción	3
2. Alcance y estructura	5
3. Modelo de Autoridad Fiscal	5
3.1 Información básica	5
3.2 Motivaciones	7
3.3 Beneficios esperados	8
3.4. Experiencia adquirida.....	9
3.4.1. Evaluación general	9
3.4.2. Beneficios relacionados con la autonomía.....	10
3.4.3. Beneficios relacionados con la integración	11
4. Fortalecimiento de capacidades	13
5. Conclusión	14
Anexo: El estudio preliminar de la OMA sobre las organizaciones aduaneras.....	16
Bibliografía.....	19

Gráficos

<i>Gráfico 1: Caída sincronizada de las exportaciones e importaciones de los principales países (primer trimestre de 2007-segundo trimestre de 2009)...</i>	4
<i>Gráfico 2: Estructura administrativa de la Autoridad Fiscal de Uganda</i>	6

Cuadro

<i>Cuadro conceptual de las organizaciones aduaneras</i>	18
--	----

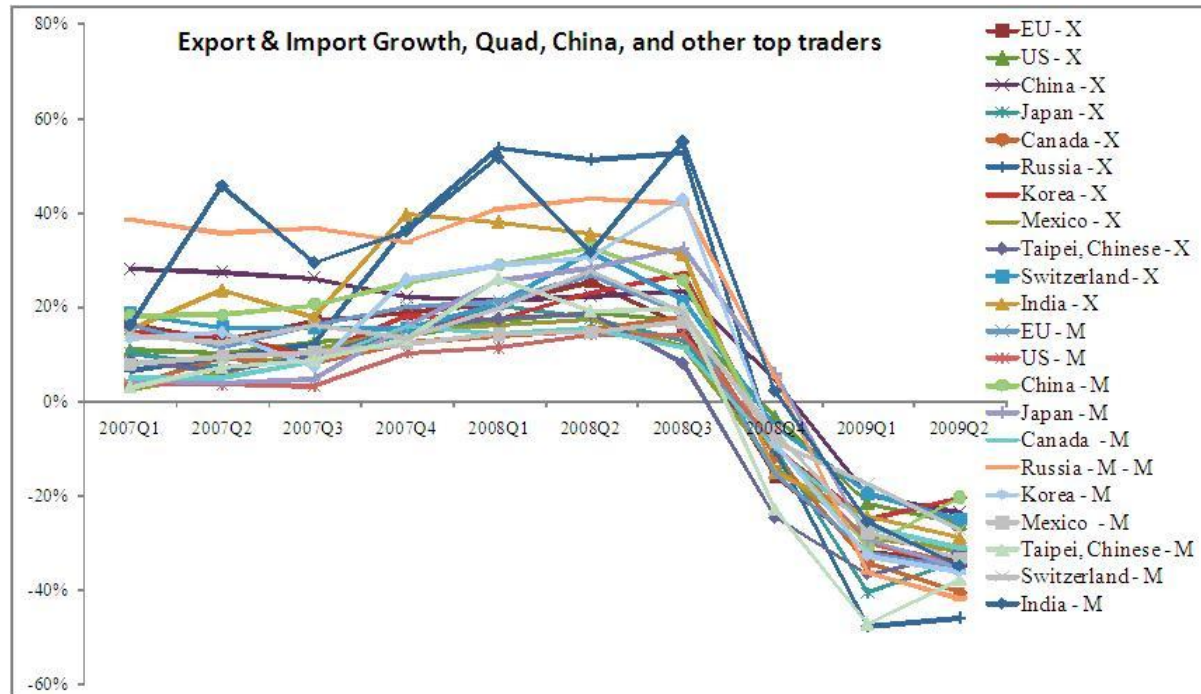


1. Introducción

En muchos países, la recaudación de ingresos en forma de derechos de aduanas, IVA y otros impuestos aplicables a los productos constituye una de las principales funciones de las administraciones aduaneras. A raíz de la reciente crisis financiera mundial, la desaceleración de la actividad económica en todo el mundo y la caída brusca del volumen de comercio internacional (gráfico 1) se produjo una drástica reducción de los ingresos aduaneros. De ahí que las administraciones de aduanas estén sometidas a una gran presión, sobre todo porque los objetivos en materia de ingresos presentan los mismos niveles del período anterior a la crisis.

Teniendo en cuenta el impacto de la crisis en sus Miembros, la OMA puso en marcha una iniciativa que tiene por objeto desarrollar un Conjunto de Medidas sobre Ingresos (OMA, 2009a). En una primera etapa, se procedió a elaborar un inventario de las herramientas e instrumentos existentes de la OMA, así como de los acuerdos internacionales en vigor relacionados con la recaudación de ingresos aduaneros, y se instó a las administraciones de aduanas a que los utilizaran plena y eficazmente. Por otra parte, en noviembre de 2009 se debatió el papel que la tecnología de punta podría desempeñar a efectos de mejorar la recaudación de ingresos (OMA, 2009b). La OMA considera que la facilitación del comercio en particular constituye una de las soluciones clave de la recuperación económica, y por ello insiste en que es importante no utilizar los regímenes aduaneros como obstáculos no arancelarios al comercio.

Gráfico 1: Caída sincronizada de las exportaciones e importaciones de los principales países (primer trimestre de 2007-segundo trimestre de 2009)



(Fuente) Baldwin y Taglioni (2009; gráfico 3)

(Nota) "EU-X" y "EU-M" significan, respectivamente, exportaciones de la UE e importaciones de la UE. El gráfico se elaboró basándose en las estadísticas comerciales de la OMC, consultadas el 18 de noviembre de 2009 en: www.wto.org/english/res_e/statis_e/quarterly_trade_e.xls.

Las administraciones de aduanas han reconocido la importancia que reviste la colaboración con las demás administraciones, el sector empresarial y otros servicios de frontera nacionales a fin de facilitar el comercio legítimo y, al mismo tiempo, proteger la salud y garantizar la seguridad de los países (OMA, 2008 y 2009c). No obstante, los ingresos aduaneros han acusado el efecto negativo del comercio informal (Lesser y Moisés, 2009) y podrían reducirse a consecuencia de las discrepancias en el trato de la imposición directa e indirecta en las transacciones basadas en el precio de transferencia (Ping y Silberstein, 2007). Ante las tendencias de la globalización que se están gestando, la proliferación de acuerdos comerciales regionales y el creciente comercio interno de las empresas, las administraciones de aduanas deberán hacer un esfuerzo conjunto con el objeto de lograr una recaudación de ingresos equitativa, efectiva y eficiente. Las administraciones aduaneras son cada vez más conscientes de que, para lograr ese objetivo, deben reforzar sus vínculos con las administraciones tributarias.

Como parte de esta iniciativa, la OMA ha organizado la Conferencia sobre Gestión de los Ingresos Fiscales¹ que tendrá lugar los días 10 y 11 de diciembre de 2009. El objetivo de la

¹ Para mayor información consúltese en www.wcoomd.org/event_introductionen.htm

**CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES
10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica**



Conferencia es examinar la relación entre las administraciones de aduanas y las administraciones tributarias, intercambiar experiencias y estudiar mecanismos para mejorar la recaudación de ingresos en el contexto actual caracterizado por las complejas condiciones del comercio internacional. El presente documento tiene por objeto proporcionar un marco adecuado que propicie la participación activa en los debates de la Conferencia.

2. Alcance y estructura

El presente documento se centra en particular en los acuerdos institucionales suscritos entre las administraciones aduaneras y las administraciones tributarias, ya que este es un aspecto fundamental para determinar los distintos mecanismos de cooperación entre las dos administraciones. En la práctica, los gobiernos modifican a menudo sus acuerdos institucionales a fin de reflejar un cambio en sus prioridades. La integración de la administración aduanera y la administración tributaria en una única organización constituye una de las formas más importantes de los diferentes tipos de acuerdos institucionales.

En la mayoría de los casos, las dos administraciones se integran en un organismo semiautónomo, que por lo general se denomina Autoridad Fiscal (en adelante AF), si bien el grado de autonomía e integración varía en cada caso. Dado que el modelo de AF pone de relieve importantes aspectos relacionados con las expectativas y ámbitos de cooperación entre ambas administraciones, la sección 3 del presente documento está dedicada al examen de las experiencias de las AF y otros modelos institucionales, según el caso, sobre la base de la documentación existente. No obstante, es importante señalar desde el comienzo que este documento no pretende determinar cuál es el mejor modelo institucional que debería aplicarse ni evaluar sus ventajas e inconvenientes. En la sección 4 se hace una breve referencia a las actividades de fortalecimiento de capacidades que realiza la OMA en este ámbito y, por último, en la sección 5 se presentan las conclusiones del presente documento.

3. Modelo de Autoridad Fiscal ²

3.1 Información básica

Si bien no existe una definición generalmente aceptada del modelo de AF debido a su complejidad y diversidad en la práctica³, se han podido determinar sin embargo sus rasgos comunes. En principio, el modelo de AF se caracteriza por dos rasgos fundamentales, a saber, semiautonomía e integración (OCDE, 2009). La semiautonomía indica que la AF, en calidad de organismo independiente o afiliado al ministerio de que se trate, goza de un mayor grado de autonomía que el que pueden tener los ministerios habituales. Como ejemplo pueden citarse algunos rasgos de autonomía política, financiera y administrativa. Los orga-

² La mayoría de los planteamientos de esta sección han sido tomados del documento del FMI (Kidd y Crandall, 2006)

³ A efectos analíticos, el documento del FMI considera la AF como “una administración tributaria que opera en todo modelo de gobernanza que proporcione un mayor grado de autonomía que el que ofrece una oficina gubernamental típica” (Kidd y Crandall, 2006, pág. 12).

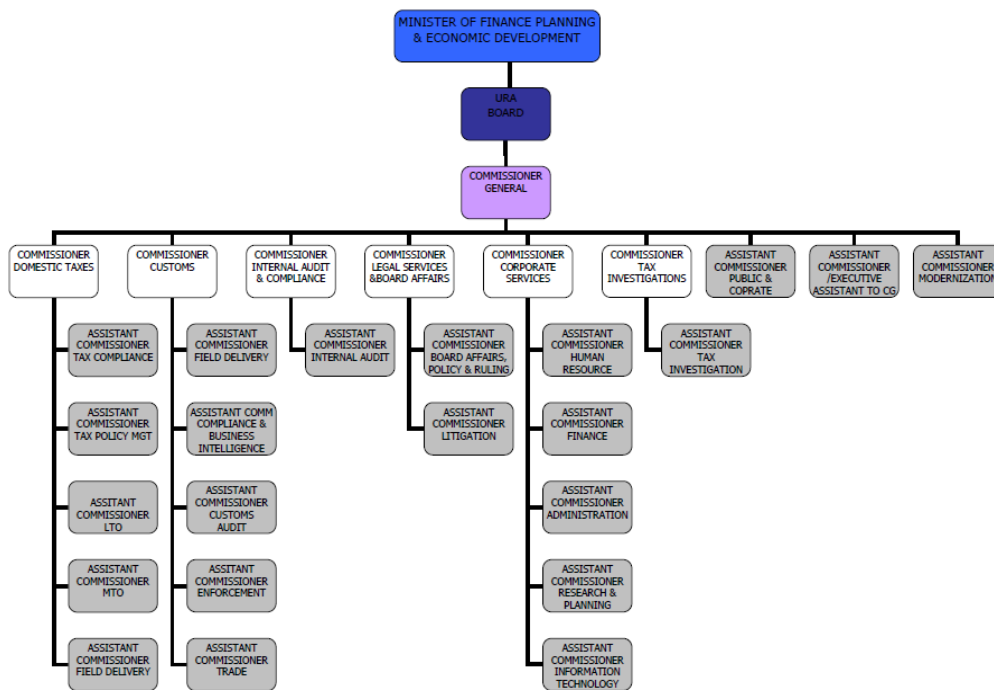


nismos semiautónomos pueden distinguirse de los organismos autónomos, que se encuentran totalmente separados de los gobiernos centrales y de la función pública. Por otra parte, la integración significa que los organismos a nivel nacional relacionados con los ingresos se encuentran agrupados en una sola organización gubernamental. Cabe mencionar que la mayoría de esos organismos desempeñan una función aduanera.

De conformidad con el estudio preliminar de la OMA (véase el anexo), se estima que en noviembre de 2009 aproximadamente 40 AF desempeñaban funciones aduaneras, aunque un examen más detenido revela que éstas son diferentes en cada caso. Así pues, las AF representan más del 20 por ciento de los 176 Miembros de la OMA. Por lo general, dicho organismo se denomina “*Autoridad Fiscal*” o, con menor frecuencia, “*Junta de Ingresos*”; el cargo de la persona que lo dirige suele denominarse “*Comisario*”, “*Presidente*” o “*Superintendente*”.

El modelo de AF se deriva del modelo de Organismo Ejecutivo, y la primera AF africana se estableció en Ghana a mediados de la década de 1980 (De Wulf, 2005). Más de 15 países de África Subsahariana han adoptado ese modelo desde entonces, entre los que cabe mencionar a Kenya, Rwanda, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe. El gráfico 2 presenta la estructura administrativa de la Autoridad Fiscal de Uganda, que es la estructura que con algunas variantes se aplica en otros países de la región.

Gráfico 2: Estructura administrativa de la Autoridad Fiscal de Uganda



(Fuente) Autoridad Fiscal de Uganda (2009)

El modelo de AF también se aplica en varios países de América Latina, por ejemplo en Argentina, México, Perú y Venezuela. Asimismo, varios países europeos, por ejemplo Irlanda, Estonia y Letonia han adoptado este modelo. En otras regiones sólo se identificaron unas pocas AF. Por otra parte, las administraciones de aduanas de Canadá y del Reino Unido fueron reconvertidas total o parcialmente, pasando de AF a servicios de frontera. En conjunto, el número de AF ha aumentado a lo largo de las dos últimas décadas y es posible que se creen otras en un futuro cercano⁴. Resulta de interés señalar que las AF se concentran en gran medida en los países africanos de habla inglesa, así como en América Latina y en Europa, y que en cambio casi no existen en las regiones de Oriente Medio, Asia y de los países africanos de habla francesa.

3.2 Motivaciones

Cada país ha tenido sus propias motivaciones para crear las AF. No obstante, Fjeldstad y Moore (2009) estiman que el principal objetivo de los países de África Subsahariana y de América Latina consistía en aumentar la recaudación de ingresos nacionales. El documento del FMI confirma que las principales razones para crear las AF fueron la escasa eficacia de

⁴ Burundi tiene previsto adoptar el modelo de AF en enero de 2010 (Gobierno de Burundi, 2009), y la República Checa tiene previsto poner en marcha una AF en 2012 (OCDE, 2009, pág. 18).



las organizaciones fiscales y los bajos niveles de cumplimiento; otras motivaciones que se han indicado son la ineficiencia aduanera y el deseo de aplicar un mejor control integrado de las funciones aduanera y fiscal. En el caso de los países de la OCDE, esta Organización determinó que lo que había motivado la creación de AF habían sido las sinergias percibidas en la recaudación del IVA aplicable a las importaciones mediante las operaciones aduaneras, así como los esfuerzos para lograr economías de escala en la gestión de los recursos humanos y la tecnología de la información (OCDE, 2009).

Otra motivación importante es el hecho de que la creación de AF se percibe a menudo como un catalizador de otras reformas públicas. Asimismo, la creación de AF infunde a los contribuyentes y a las partes interesadas el sentimiento de que se están emprendiendo iniciativas serias de reforma que es muy difícil que el gobierno abandone. Todo parece indicar que la creación de AF se ha considerado como uno de los principales logros perceptibles de los programas gubernamentales de reforma que han arrojado resultados positivos.

Además, cabe señalar que, en el marco del programa más amplio de reforma de los ingresos con arreglo a la Nueva Gestión Pública⁵, el modelo de AF ha sido objeto de una promoción activa por parte de las organizaciones donantes como el FMI, el Banco Mundial y organismos nacionales para el desarrollo como, por ejemplo, el Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (DFID). Los países antes mencionados también promovieron el modelo de AF en otros países de la región. En varios países candidatos a la adhesión a la UE, el modelo de AF también fue seleccionado como parte de los programas de reestructuración adoptados por los gobiernos para cumplir los requisitos de adhesión a la UE (Grupo del Banco Mundial, 2003)⁶.

La experiencia hasta el momento permite afirmar que la creación de las AF exige mucho tiempo e implica costos considerables. Sin embargo, según se indica en el documento del FMI, ningún país informa haber realizado un análisis de costos y beneficios antes de establecer las AF; el documento concluye que, en muchos casos, la creación de las AF se llevó a cabo de forma intuitiva, con la firme convicción de que éstas eran la mejor manera de solucionar los problemas, siguiendo las recomendaciones de los donantes y de las organizaciones internacionales y, probablemente, inspiradas en el ejemplo de otros países de la región.

3.3 Beneficios esperados

⁵ La Nueva Gestión Pública implica generalmente lo siguiente: dividir grandes organizaciones del sector público en unidades más pequeñas, en lo posible obrando una separación entre los pequeños organismos centrales encargados de las políticas y los organismos de ejecución; establecer una relación contractual entre los organismos de ejecución y los organismos centrales encargados de las políticas; promover la licitación para contrataciones en el sector público, así como entre organismos del sector público y organismos no gubernamentales lucrativos y sin fines lucrativos; y, por último, la privatización de algunas actividades gubernamentales (Fjeldstad y Moore, 2009, pág. 2).

⁶ Este argumento puede corroborarse con el programa fiscal elaborado por la Comisión Europea para prestar orientación a los países candidatos a la adhesión a la UE con miras a fortalecer sus órganos fiscales. Por ejemplo, entre los objetivos estratégicos de este programa está previsto que "se garantice a la administración tributaria un nivel de autonomía adecuado" (Comisión Europea, 2007, pág. 13).

CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES

**10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica**



Los beneficios que se espera obtener con la creación de AF generalmente se dividen en dos categorías: en la primera se incluyen aquellos beneficios derivados de la autonomía, por ejemplo una mejor gestión de los recursos humanos y una disminución del nivel de corrupción; la segunda categoría abarca aquellos beneficios relacionados con la integración, por ejemplo un mejor intercambio de información para evitar el fraude y la evasión fiscal, aunque en realidad ambas categorías están interrelacionadas. Así pues, los posibles beneficios para los distintos beneficiarios pueden resumirse del siguiente modo:

a) Beneficios para las economías nacionales:

- Aumento de los ingresos nacionales;
- Mostrar a las partes interesadas dentro y fuera del país que existe un compromiso político y que se trata de una iniciativa seria que no piensa abandonarse;
- Facilitar otros programas de reforma del sector público.

b) Beneficios para las administraciones de aduanas:

- Despolitización;
- Mayor flexibilidad para asignar los presupuestos y cambiar las estructuras internas;
- Mejor gestión de los recursos humanos;
- Menor corrupción y mayor cumplimiento de las normas de ética profesional;
- Mayor eficiencia y efectividad;
- Mayor observancia de la legislación tributaria por parte de los contribuyentes.

c) Beneficios para los contribuyentes:

- Reducción de los costos, ahorro de tiempo y prestación de mejores servicios por parte de un organismo fusionado;
- Una mayor certeza de que no se está abusando de la facultad de recaudar impuestos.

3.4. Experiencia adquirida

3.4.1. Evaluación general

Cabe preguntarse si las AF colman satisfactoriamente las expectativas que suscitan. Un estudio concluía que si bien las AF “*no han colmado las expectativas que habían suscitado, tampoco puede afirmarse que hayan fracasado*” (Mann, 2004; pág. ii). Por otra parte, se ha señalado que las AF por lo menos fortalecerían la capacidad de los gobiernos para mejorar el rendimiento (Fjeldstad y Moore, 2009; pág.14), o que no deberían considerarse una panacea sino que, a fin de obtener todos los posibles beneficios derivados de la creación de las AF, deberían aplicarse otros programas gubernamentales de reforma (Kidd y Crandall, 2006; pág. 53).



El aumento de los ingresos es uno de los posibles indicadores que pueden utilizarse para evaluar el rendimiento global. En varios casos se registró un crecimiento considerable de los ingresos en los años inmediatamente posteriores a la creación de las AF en los países de África Subsahariana y América Latina. Ahora bien, no es muy seguro que pueda mantenerse este crecimiento de los ingresos. Buyonge (2009; pág. 56) se refiere a varias experiencias en este sentido; por ejemplo, tras la creación de la Autoridad Fiscal de Uganda en 1991, al parecer la proporción entre los impuestos y el PIB pasó del 7 por ciento en 1991 a más del 10 por ciento en 1997, estancándose sin embargo en los años siguientes. En el caso de la Autoridad Fiscal de Tanzania, el primer año (1996) se recaudó aproximadamente un 10 por ciento del PIB; al año siguiente el porcentaje se elevó hasta cerca del 11 por ciento, pero comenzó a disminuir de ahí en adelante. En varios países no se registró un incremento importante de los ingresos ni siquiera durante el período inicial posterior a la creación de las AF.

También corroboran esta conclusión las dificultades técnicas para evaluar el rendimiento de las AF. En primer lugar, persiste el problema de las limitaciones en materia de datos. En realidad resulta difícil obtener datos completos y sobre varios años que abarquen los períodos anterior y posterior a la creación de las AF. Por otra parte, la elaboración de un indicador que sirva para cuantificar el grado de autonomía e integración plantea asimismo dificultades de carácter técnico. Por último, aunque no por ello menos importante, debido a numerosas variables exógenas resulta extremadamente difícil probar hasta qué punto influye la creación de las AF en el rendimiento. En efecto, es casi imposible determinar en qué medida la creación de AF ha contribuido a la recaudación global de ingresos.

3.4.2. Beneficios relacionados con la autonomía

Se considera en general que un mayor grado de autonomía resulta en una mejora de la eficiencia del sector público (Jenkins, 1994). Según un argumento comúnmente aceptado, la autonomía política permite a las AF evitar interferencias políticas en las operaciones cotidianas; la autonomía financiera propicia una asignación más flexible de los presupuestos; y la autonomía administrativa favorece la gestión independiente de los recursos humanos, por ejemplo la contratación de personal competitivo, la mejora de las remuneraciones, la aplicación de un sistema independiente de ascenso laboral y la elaboración de programas de formación eficientes. A este respecto, Taliercio (2004) demostró que el rendimiento mejoraba en mayor medida cuando las AF gozaban de una autonomía comparativamente mayor o cuando su autonomía era estable.

En particular, la profesionalidad y la integridad de los funcionarios de aduanas figuran entre las características fundamentales que permiten un funcionamiento eficiente y eficaz de las administraciones aduaneras (Castro y Walsh 2004, pág.143). Reconociendo que los recaudadores de impuestos son los funcionarios más vulnerables a la corrupción dentro del gobierno, suele aducirse que los funcionarios de aduanas deben estar mejor remunerados que otros funcionarios públicos. Ello es indispensable si se quiere contar con profesionales cali-



ficados de una gran integridad, pues existe el temor de que los actos y comportamientos ilícitos entrañen la pérdida de trabajos bien remunerados. Esta es una de las razones que explican por qué un mayor grado de autonomía en la gestión de los recursos humanos serviría para reducir la corrupción y reforzar la ética profesional en las administraciones de aduanas.

Por el contrario, en el documento del FMI se afirmaba que no podía concluirse en general que un mayor grado de autonomía favorecía el rendimiento, y precisaba que la base del argumento “*no sólo no era clara sino que en gran medida era anecdótica*” (Kidd y Crandall 2006, pág. 21). Asimismo, se indicó que la mayoría de las AF permanecían bajo la influencia política del ministerio competente; que la autonomía financiera era menos importante para el rendimiento de lo que se esperaba; y que en muchos países que carecían de AF se habían emprendido reformas de la gestión de los recursos humanos para luchar contra la corrupción y fomentar la profesionalidad. La mayor parte de las AF de África Subsahariana lograron reducir la corrupción durante el período inicial, pero al cabo de un tiempo se observó que ésta aumentaba (Buyonge, 2009).

Además, el documento del FMI examinó varias externalidades negativas, incluido un posible enfrentamiento con otros ministerios por motivos relacionados con la función y las prerrogativas otorgadas a las AF. Existe la posibilidad de que se planteen graves quejas y de que se exija una explicación de por qué este tipo de autonomía (salarios más elevados y mejores posibilidades de ascenso laboral) sólo se otorga a las AF. Se observó que en los primeros años de su creación los cambios políticos con frecuencia minaban la autonomía de las AF. Esta autonomía difícilmente puede asegurarse sin un decidido apoyo político y considerables esfuerzos administrativos.

3.4.3. Beneficios relacionados con la integración

Los beneficios que se esperaba obtener con la integración eran, entre otros, la mejora de la eficiencia y la efectividad mediante un mayor aprovechamiento de la información, así como la prestación de un mejor servicio a los contribuyentes (Kamakura, 2007). Como en el caso de la autonomía, también se espera que la integración mejore la eficiencia de la recaudación de ingresos, que se basa principalmente en economías de escala en un organismo fusionado. A este respecto, tanto el FMI como la OCDE han hecho hincapié en las ventajas que presenta la organización de los departamentos de recaudación tributaria por función o cliente y no por tipo de impuestos (O'Donell, 2004; OCDE, 2009); en efecto, las organizaciones basadas en el tipo de impuestos presentan costos administrativos más elevados puesto que algunas funciones, por ejemplo el servicio de apoyo, se duplican en diferentes tipos de impuestos.

El intercambio de información representa otro ámbito en el que es posible obtener beneficios. Los funcionarios de aduanas podrían utilizar la información relacionada con los impuestos a fin de determinar las transacciones de alto riesgo, o bien para verificar si, a efec-



tos fiscales de diversa índole, existen discrepancias en la información. Obtener información fiscal completa sobre un contribuyente resultaría más sencillo si dicha información se recopilara en un sistema integrado de tecnología de la información. Además, para detectar el comercio informal⁷ (por ejemplo la doble facturación) y las mercancías no declaradas (contrabando) resulta cada vez más necesario que los funcionarios de aduanas posean un conocimiento más preciso de los sistemas fiscales nacionales. También se espera que un organismo fusionado pueda organizar más fácilmente una operación conjunta de auditoría o establecer en el nivel regional y local un servicio de información sobre todos los impuestos.

Los contribuyentes no sólo podrían beneficiarse de una reducción de los costos de cumplimiento sino que además podrían ahorrar tiempo gracias a la prestación de un servicio más eficaz por parte del organismo fusionado (lo que incluye, por ejemplo, la organización de operaciones conjuntas de auditoría y la creación de un servicio de información sobre todos los impuestos). La prestación de mejores servicios propiciaría un cumplimiento más riguroso de las normativas por parte de los contribuyentes, lo que a su vez podría mejorar la eficiencia y eficacia de la recaudación de ingresos y reducir los costos administrativos.

Es evidente que los beneficios que se espera obtener dependen del grado en que las dos administraciones se integren a nivel central, regional y local. Para solucionar un gran número de dificultades es indispensable contar con una organización plenamente integrada, pues el proceso de integración se ha descrito como el cruce de dos organismos inconmensurables por razones históricas, culturales y funcionales⁸. Sin embargo, en la mayoría de los casos se ha observado que en el organismo fusionado permanecían separadas las funciones aduanera y fiscal. Se dispone de escasa documentación acerca de las operaciones conjuntas de auditoría y del servicio de información sobre todos los impuestos. Al parecer esto se debe en parte a las diferentes competencias y procesos de las operaciones aduaneras y fiscales, es decir, que en el primer caso lo que se necesita sobre todo es realizar un control fronterizo en “*tiempo real*”, así como recaudar los ingresos sobre las mercancías objeto de comercio, mientras que en el segundo caso se opera de forma retrospectiva. Además, es probable que las funciones no fiscales de las administraciones aduaneras (que incluyen proteger la salud y garantizar la seguridad nacional) contribuyan a mantener separadas las dos administraciones. En muy pocos casos se logró poner en marcha un sistema integrado de tecnología de la información; ello se debe al hecho de que reemplazar los sistemas heredados (que ha sido desarrollados para satisfacer las necesidades de cada administración) exige mucho tiempo y supone costos elevados. A consecuencia de lo anterior, la información sobre los contribuyentes, a pesar de la integración, sigue siendo fragmentaria por lo que respecta a los diferentes tipos de impuestos.

⁷ Lesser y Moisé (2009) han estimado que en la región de África Subsahariana dejaron de recaudarse importantes cantidades de ingresos a consecuencia del comercio informal y de las mercancías no declaradas.

⁸ “The joys of crossing a terrier with a retriever” (Financial Times, 9 de julio de 2004, pág. 20)

**CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES
10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica**



Además, todo acuerdo institucional entre las dos administraciones deberá otorgar una justificación jurídica al intercambio de información (O'Donell, 2004). Sin dicha justificación, las administraciones aduaneras no pueden utilizar la información de las administraciones tributarias debido a las cláusulas habituales de confidencialidad, y viceversa. En relación con este punto se plantea una pregunta importante, a saber, si una administración puede divulgar información obtenida de administraciones extranjeras en virtud de acuerdos internacionales (por ejemplo acuerdos aduaneros de asistencia mutua o convenios tributarios) en los que se estipula que la información solamente podrá ser utilizada por las administraciones partes del acuerdo.

En varios casos ha podido establecerse que la cooperación entre las administraciones aduaneras y las administraciones tributarias puede dar como resultado un aumento importante de los ingresos. Ahora bien, esta labor de cooperación podría llevarse cabo sin incurrir en los costos que supone la creación de un organismo semiautónomo. Por ejemplo, entre 2001 y 2003 se recaudaron más de 11 millones de libras esterlinas gracias a las comprobaciones de los equipos conjuntos para grandes empresas (*Large Business Joint Team trials*) realizadas en estrecha colaboración con los antiguos departamentos británicos de recaudación tributaria, comprobaciones en las que el intercambio de información entre los distintos servicios permitió detectar discrepancias en la manera en que los mismos artículos habían sido descritos a los departamentos (O'Donell, 2004). Como ejemplo de acciones coordinadas puede citarse el memorando de entendimiento suscrito entre el Organismo de Servicios Fronterizos del Canadá y el Organismo de la Renta Nacional del Canadá a fin de garantizar una aplicación coherente en las transacciones basadas en el precio de transferencia (Servicios Fronterizos del Canadá, 2006); asimismo, el Servicio de Aduanas de Corea firmó un memorando de entendimiento con el Servicio Nacional de Impuestos relativo al precio de transferencia y a las auditorías aduaneras conjuntas de las transacciones internas de las empresas (Pae y Ahn, 2009).

4. Fortalecimiento de capacidades

En junio de 2009, en la primera etapa de la elaboración del Conjunto de Medidas sobre Ingresos (OMA, 2009a), se elaboró un inventario de las herramientas e instrumentos de la OMA, así como de los acuerdos internacionales pertinentes en materia de recaudación de ingresos aduaneros. En el marco de la segunda etapa se celebró el primer seminario regional de la OMA en noviembre de 2009, al que seguirán varios seminarios similares que ya están programados; el objetivo de estos seminarios consiste en fomentar la plena y eficaz utilización del Conjunto de Medidas por parte de las administraciones de aduanas, así como en ofrecer una oportunidad para examinar las necesidades adicionales e intercambiar las experiencias positivas para lograr una recaudación de ingresos equitativa, efectiva y eficiente.

Asimismo, la OMA ha procedido a identificar los ámbitos en los que podrían existir otras necesidades que no se hayan abordado adecuadamente en las herramientas e instrumentos

**CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES
10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica**



de la OMA que existen en la actualidad. Estas lagunas se estudian y analizan en los talleres regionales y otras actividades que organiza la OMA. Sobre la base de este Conjunto de Medidas, la OMA prevé prestar mayor asistencia a las administraciones aduaneras, emprendiendo para ello diversas actividades de fortalecimiento de capacidades destinadas a garantizar una recaudación de ingresos equitativa, efectiva y eficiente.

5. Conclusión

En el contexto actual caracterizado por las complejas condiciones del comercio internacional es indispensable que las administraciones aduaneras realicen un esfuerzo conjunto que garantice una recaudación de ingresos equitativa, efectiva y eficiente. Se insta a todas las administraciones a que utilicen tanto el Conjunto de Medidas sobre Ingresos de la OMA como las tecnologías de punta para mejorar la recaudación de ingresos aduaneros. En este sentido, se reconoce cada vez más que en todos los acuerdos institucionales resulta de suma importancia fomentar la cooperación entre las administraciones de aduanas y las administraciones tributarias.

La experiencia demuestra que la cooperación y coordinación entre ambas administraciones puede traducirse en un incremento importante de los ingresos públicos. Ahora bien, en la actualidad el alcance de esta labor de cooperación y coordinación es restringido. A este respecto se ha señalado que la experiencia de las AF en el ejercicio de las funciones aduaneras ha puesto de manifiesto las expectativas concretas y los ámbitos de cooperación entre las dos administraciones; en efecto, se estima que el número de AF que desempeñan funciones aduaneras corresponde a más del 20 por ciento del número de Miembros de la OMA, y que la mayor parte de los beneficios que se espera obtener con la creación de AF podrían obtenerse a través de las administraciones en las que no existen AF.

Así, por ejemplo, el intercambio de información entre la administración aduanera y la administración tributaria es una de las medidas que pueden aplicarse para mejorar la recaudación de ingresos, siempre y cuando se trate de una medida que cuente con un respaldo jurídico. Es probable que las dos administraciones tengan que acordar medidas conjuntas relativas a las transacciones basadas en el precio de transferencia entre empresas vinculadas, pues este tipo de transacciones representan una parte considerable del comercio global. Además, se ha establecido que se requiere un decidido apoyo político y considerables esfuerzos administrativos para garantizar la integridad y profesionalidad de los funcionarios de aduanas, cualidades indispensables para garantizar una recaudación de ingresos equitativa, efectiva y eficiente.

Por último, es conveniente que, en la medida de lo posible, se compartan las experiencias sobre las iniciativas en materia de cooperación entre las administraciones de aduanas y las administraciones tributarias, destacando los tipos de cooperación que han dado resultados positivos y la manera como ello se ha logrado. Por otra parte, convendría examinar el tipo



de actividades de fortalecimiento de capacidades que se necesitan para solucionar los problemas que se plantean a las administraciones aduaneras en sus operaciones cotidianas. La Conferencia de la OMA sobre Gestión de los Ingresos Fiscales que se celebrará próximamente podría proporcionar una plataforma adecuada para compartir experiencias y examinar posibles mecanismos de cooperación entre ambas administraciones.

***CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES***
10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica



Anexo: El estudio preliminar de la OMA sobre las organizaciones aduaneras

Metodología

No existen términos ni definiciones generalmente aceptados sobre las organizaciones aduaneras. Las organizaciones aduaneras de cada país se diferencian en numerosos detalles y a menudo han sido modificadas para reflejar los cambios en sus prioridades. A efectos del presente estudio se utilizaron las cinco categorías que se indican a continuación, las cuales se establecieron teniendo en cuenta la relación entre la administración de aduanas y la administración tributaria.

- 1) **Departamento de Aduanas.** Se trata de un departamento del ministerio competente, en la mayor parte de los casos el Ministerio de Finanzas o el Ministerio de Hacienda, que se encarga de las funciones aduaneras a nivel nacional. Se le considera a menudo como una estructura típica de las organizaciones aduaneras. En muchos casos es responsable de otros impuestos indirectos como el IVA y los impuestos sobre el consumo. Suele denominarse “*Departamento*”, “*Dirección*” u “*Oficina*”, y la persona que lo dirige recibe el nombre de “*Director General*”.
- 2) **Departamento de Recaudación Tributaria.** Se trata de un departamento que desempeña funciones aduaneras y fiscales a nivel nacional en el ministerio competente. Abarca como mínimo los principales impuestos directos como, por ejemplo, el impuesto sobre la renta. En el departamento fusionado las funciones aduanera y fiscal podrían estar asignadas a subdepartamentos separados. El nombre del departamento suele contener la expresión “*recaudación tributaria*” o “*impuestos y aduanas*”, y normalmente está dirigido por un “*Director General*” o, con menos frecuencia, un “*Viceministro*” del ministerio competente.
- 3) **Autoridad Fiscal.** Se trata de una organización semiautónoma en la que se integran a nivel nacional la administración de aduanas y la administración tributaria. Su estructura podría ser similar a la del Departamento de Recaudación Tributaria. Mientras que la Autoridad Fiscal es un organismo que o bien es independiente del ministerio competente o bien está afiliado a él, el Departamento de Recaudación Tributaria forma parte del ministerio competente. Suele denominarsele “*Autoridad Fiscal*” o, con menor frecuencia, “*Junta de Ingresos*”, y el cargo de la persona que lo dirige se denomina normalmente “*Comisario*”, “*Presidente*” o “*Superintendente*”.
- 4) **Dirección General de Aduanas.** Se trata de un organismo que o bien es independiente del ministerio competente o bien está afiliado a él, y que desempeña funciones aduaneras a nivel nacional. Podría encargarse de otros impuestos indirectos como el IVA o los impuestos sobre el consumo, pero no de los principales impuestos directos como el impuesto sobre la renta; tampoco se encarga de otras actividades fronterizas como la inmigración. Generalmente se denomina “*Servicio de Aduanas*”, “*Comité Estatal de*

CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES

10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica



Aduanas, *Administración* u *Organismo de Aduanas*, y la persona que la dirige recibe diversos nombres, por ejemplo *Ministro*, *Comisario* o *Controlador*.

5) Oficina de Fronteras. Se trata de un organismo que o bien es independiente del ministerio competente o bien está afiliado a él, y que desempeña funciones aduaneras y otras actividades fronterizas importantes a nivel nacional como, por ejemplo, actividades relacionadas con la inmigración. Podría encargarse de otros impuestos indirectos como el IVA o los impuestos sobre el consumo, pero no de los principales impuestos directos como el impuesto sobre la renta. La *Oficina de Aduanas y Protección en Frontera* dirigida por el *Comisario Adjunto* es un ejemplo de esta categoría.

La Secretaría de la OMA realizó este estudio entre octubre y noviembre de 2009 basándose en información de libre acceso, por ejemplo las páginas web de los sitios oficiales de los Miembros de la OMA, la OCDE (2009), Kidd y Crandall (2006) y Fjeldstad y Moore (2009). Téngase presente que para la elaboración de este estudio se tomaron en consideración los siguientes puntos de carácter técnico:

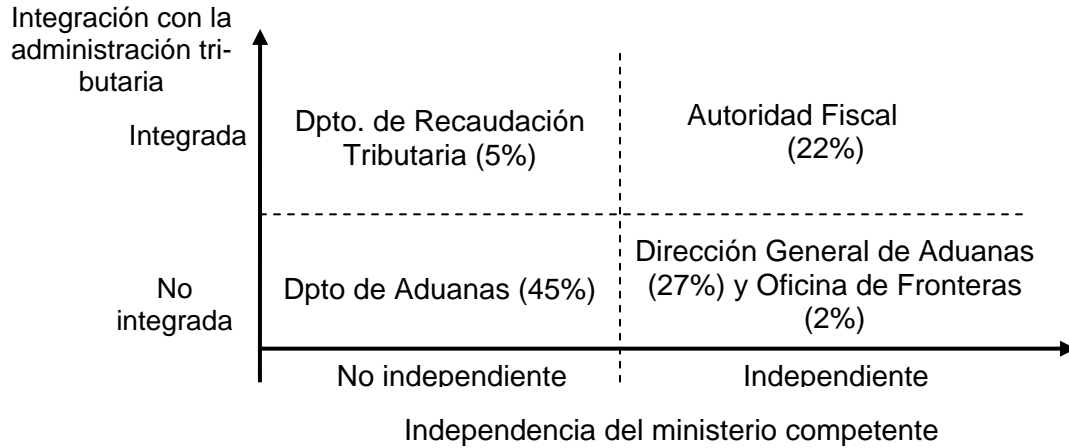
- las organizaciones aduaneras a nivel local y regional no se tuvieron en cuenta;
- en los casos en que las “políticas aduaneras” y la “aplicación de las políticas aduaneras” eran competencia de diferentes organizaciones, se tuvo en cuenta el organismo responsable de la aplicación;
- debido a la categorización preliminar, así como a la complejidad y diversidad de las organizaciones aduaneras, la agrupación propuesta puede contener errores;
- en los casos en que se disponía de poca información para determinar la categoría, ésta se estableció basándose en los nombres de las organizaciones y en la denominación del cargo de sus directores.

Resultados

Según las estimaciones, de los 176 Miembros de la OMA, un total de 78, es decir, el **44 por ciento**, cuentan con un Departamento de Aduanas para realizar las funciones aduaneras; 9 Miembros (es decir, el **6 por ciento**) han optado por el Departamento de Recaudación Tributaria; 38 Miembros (es decir, el **22 por ciento**) por la Autoridad Fiscal; 48 Miembros (es decir, el **27 por ciento**) por la Dirección General de Aduanas; y sólo 3 Miembros (es decir, el **2 por ciento**) por la Oficina de Fronteras.



Cuadro conceptual de las organizaciones aduaneras





Bibliografía

Baldwin, Richard y Daria Taglioni (2009), "The illusion of improving global imbalances", disponible en www.voxeu.org/index.php?q=node/4209, consultado el 18 de noviembre de 2009.

Gobierno de Burundi (2009), "Commissioner General of the Revenue Authority of Burundi", *the Economist*, pág. 93.

Buyonge, Creck (2009), "Organisational Design of Customs in sub-Saharan Africa: A Critical Evaluation", *World Customs Journal*, Vol.2, No.2, págs. 53-61.

Canada Border Services Agency (2006), "*Memorandum: Income Tax Transfer Pricing and Customs Valuation*", MEMORANDUM D13-3-6, Ottawa.

Castro, Patricio y James T. Walsh (2003), "The Organization of Customs Administration" en *Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration*, capítulo 10, editado por Keen, Michael, FMI, Washington D.C.

De Wulf, Luc (2005), "Human resources and organizational issues in customs", en *Customs Modernization Handbook*, capítulo 2, editado por Wulf, Luc De y José B. Sokol, Banco Mundial, Washington D.C.

Comisión Europea (2007), "*Fiscal Blueprints: A path to a robust, modern and efficient tax administration*", Comunidad Europea, Bruselas.

Fjeldstad, Odd-Helge y Mike Moore (2009), "Revenue authorities and public authority in sub-Saharan Africa", *Journal of Modern African Studies*, Vol.47, I, págs. 1-18, Cambridge University Press.

Jenkins, Glenn (1994), "Modernization of Tax Administrations: Revenue Boards and Privatization as Instruments for Change," Vol. 48, No. 2 (febrero).

Kamakura, Haruko (2007), "Eikoku Sainyukanzeicho no Hassoku", (The Birth of the HM Revenue and Customs), *Reference*, julio de 2007, disponible en www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/200707_678/067804.pdf, consultado el 18 de noviembre de 2009.

Kidd, Maureen y William Crandall (2006), "*Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating their Success*", Documento de trabajo del FMI, WP/06/240, Washington D.C.



Lesser, Caroline y Evdokia Moisé-Leeman (2009), “*Informal Cross-Border Trade and Trade Facilitation Reform in sub-Saharan Africa: Final report*”, Documento de trabajo N° 86 sobre política comercial de la OCDE, TAD/TC/WP (2008)13/FINAL, París.

Mann, Arthur (2004), “*Are Semi-Autonomous Revenue Authorities the Answer to Tax Administration Problems in Developing Countries? A Practical Guide*”, USAID, Washington D.C.

O’Donell, Gus (2004), “*Financing Britain’s future: review of the revenue departments*”, HM Treasury, presented to Parliament by the Chancellor of the Exchequer by command of Her Majesty, 17 de marzo de 2004, Londres.

OCDE (2009), “*Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)*”, elaborado para el Foro sobre Administración Tributaria, París.

Pae, Won-Kee y Sang-Min Ahn (2009), “Amplification of the existing regime”, *International Tax Review*, disponible en www.internationaltaxreview.com/?Page=17&ISS=25395&SID=720119, consultado el 18 de noviembre de 2009.

Ping, Liu y Caroline Silberztein (2007), “Transfer Pricing, Customs Duties and VAT Rules: Can We Bridge the Gap?”, *World Commerce Review*, Vol.1, Issue.1, consultado el 18 de noviembre de 2009 en www.oecd.org/dataoecd/40/54/39265412.pdf.

Taliercio, Robert (2004), “*Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and South America*”, WPS3423, Washington D.C.

Autoridad Fiscal de Uganda (2009), URA Organizational Structure Departments, disponible en www.ugrevenue.com/departments/Organizational%20structure.pdf, consultado el 18 de noviembre de 2009.

OMA (2008), “*Aduanas en el Siglo XXI - Mejorar el crecimiento y el desarrollo a través de la facilitación del comercio y la seguridad fronteriza*”, disponible en www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Annex%20II%20-%20Customs%20in%20the%2021st%20Century.pdf, consultado el 18 de noviembre de 2009.

— (2009a), “WCO welcomes G8 Declaration”, comunicado de prensa de la OMA, 9 de julio de 2009, disponible en www.wcoomd.org/press/?v=1&lid=1&cid=6&id=188, consultado el 18 de noviembre de 2009.

**CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES
10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica**



— (2009b), “Informe Resumido: Foro de la OMA sobre Tecnología e Innovación”, disponible en www.wcoomd.org/event_eventcalendar2009_introductionen_outcomesen.htm, consultado el 18 de noviembre de 2009.

— (2009c), “Informe Resumido: Foro Interservicios sobre Gestión Coordinada de Fronteras”, disponible en www.wcoomd.org/files/2.%20Event%20files/PDFs/CBM%20Forum%20Summary%20Report%20and%20Conclusions%20EN%20v4.pdf, consultado el 18 de noviembre de 2009.

Grupo del Banco Mundial (2003), “Supporting Institutional Reforms in Tax and Customs: Integrating Tax and Customs Administrations”, estudio elaborado por PLS RAMBOLL, Copenhague, y patrocinado por el Danish governance Trust Fund, Copenhague, disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTTPA/Resources/Taxandcustoms-finalreport.doc>, consultado el 18 de noviembre de 2009.

Para mayor información consultar en:

www.wcoomd.org
communication@wcoomd.org

**CONFERENCIA SOBRE GESTIÓN DE LOS
INGRESOS FISCALES**
10 y 11 de diciembre de 2009
Bruselas, Bélgica