



DEPARTAMENTO  
DE FINANZAS  
PÚBLICAS

---

# GUÍAS

---

# PRÁCTICAS

**POLÍTICA FISCAL**  
**Cómo crear una Unidad**  
**de Política Tributaria**

©2017 International Monetary Fund  
©2017 Fondo Monetario Internacional  
Diseño de la portada: Servicios Multimedia del FMI  
Diagramación: The Grauel Group

**Cataloging-in-Publication Data**  
**Joint Bank-Fund Library**

Autor: Grote, Martin. Fondo Monetario Internacional. Departamento de Finanzas Públicas.  
Título: Cómo crear una Unidad de Política Tributaria / Esta nota ha sido elaborada por Martin Grote.  
Otros títulos: Política fiscal, cómo mejorar la supervisión financiera de las empresas públicas | Guía práctica (Fondo Monetario Internacional); 5  
Descripción: [Washington, DC]: Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, 2017. | Guía práctica / Fondo Monetario Internacional | Octubre de 2017. | Incluye referencias bibliográficas.  
Identificadores: ISBN 9781498321280  
Temas: LCSH: Gobernanza corporativa—Control de calidad. | Corporaciones--Evaluación.

ISBN 978-1-4983-2128-0 (edición impresa)

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: Las Guías Prácticas del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) ofrecen asesoramiento práctico del personal técnico del FMI dirigido a los tomadores de decisiones en relación a importantes cuestiones fiscales. Las opiniones expresadas en las Guías Prácticas son las de los autores y no representan necesariamente las opiniones del FMI, el Directorio Ejecutivo o la Gerencia de la institución.

Solicítese por correo, fax o Internet a:  
International Monetary Fund, Publication Services  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090, EE.UU.  
Tel.: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201  
Correo electrónico: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)  
[www.imfbookstore.org](http://www.imfbookstore.org)

# CÓMO CREAR UNA UNIDAD DE POLÍTICA TRIBUTARIA

El diseño del sistema tributario de un país desempeña un papel fundamental en su desarrollo económico y social, tal como reconocen las Naciones Unidas en su agenda de desarrollo sostenible, la movilización de recursos internos es una prioridad clave. Evidentemente, las economías en desarrollo necesitan ingresos tributarios suficientes para financiar el gasto en salud, educación e infraestructura, todos ellos requisitos previos para el desarrollo y el crecimiento económico. Sin embargo, lo importante no es solo la proporción de ingresos; la calidad del sistema de ingresos tributarios también es esencial para conseguir resultados equitativos y eficientes.

Para diseñar un sistema de ingresos que impulse el desarrollo económico y social sostenible y que cuente con un amplio respaldo público, es esencial valorar con detenimiento las propuestas de reforma tributaria, analizarlas cuantitativamente y debatirlas abiertamente. Para ello, los responsables políticos y todas las partes interesadas en el debate deben tener acceso a la mejor información disponible, los mejores datos y el mejor análisis independiente basado en evidencia, entre otras cosas, sobre los efectos de las reformas tributarias en los ingresos, la distribución de la renta y el desempeño económico. El ejecutivo, que es el principal actor institucional del proceso de toma de decisiones, está mejor equipado para esta tarea si cuenta con el respaldo de lo que generalmente se denomina una unidad de política tributaria (UPT). Las UPT tienen la función de orientar e informar el debate sobre política tributaria, con base en información, análisis independiente de datos y esfuerzos multidisciplinarios. Las UPT también suelen supervisar la integridad del sistema tributario y desempeñan un papel fundamental en informar a las partes involucradas a lo largo del proceso hacia un diseño coherente, equitativo, gestionable y eficiente del sistema tributario.

Muchas economías en desarrollo carecen de una UPT que funcione adecuadamente. Algunas economías de mercados emergentes (Brasil, Sudáfrica) y países de

bajo ingreso (Burundi) han creado una UPT o alguna especialización en el análisis de la política tributaria. Sin embargo, en la mayoría de las economías en desarrollo, el Gobierno no cuenta con una unidad de este tipo; tampoco dispone de los datos necesarios o de la capacidad requerida para llevar a cabo análisis de datos<sup>1</sup>. Esta falta de información dificulta la toma de decisiones y el debate sobre reforma tributaria y puede conducir a unas políticas tributarias mal diseñadas o a un sistema tributario que no supere la prueba de legitimidad a los ojos de la opinión pública, lo que puede ir en detrimento de la moral y el cumplimiento tributario. En estas circunstancias, incluso una UPT pequeña (que podría ampliarse de manera gradual) puede ser fundamental para avanzar, no solo hacia una política tributaria adecuada, sino también para identificar las necesidades de desarrollo de capacidades y para coordinar los esfuerzos de los países donantes y proveedores de asistencia técnica<sup>2</sup>.

Esta guía práctica, sustentada en las varias décadas de experiencia en asistencia técnica en materia de política tributaria del personal técnico del FMI, ofrece asesoramiento y orientaciones para la creación de una UPT. Se basa en gran medida en la experiencia colectiva de expertos en política tributaria, principalmente de economías avanzadas y algunas de mercados emergentes, así como en la escasa bibliografía sobre el tema, para extraer enseñanzas dirigidas a los países que quieren realizar avances. Esta guía abarca aspectos como el papel y las funciones de una UPT, su estructura organizativa, su situación dentro del Gobierno, así como su relación con otros órganos del Estado y partes interesadas externas. Este análisis también se basa en la revisión y comparación de la función de diseño de la política tributaria en varias jurisdicciones, en algunos casos organizada en una UPT, de veinticinco países de ingreso alto, mediano y bajo (véase el anexo 1).

<sup>1</sup>Las restricciones de datos se derivan, entre otras cosas, del uso limitado de tecnologías de la información y de la falta de transparencia por parte de las instituciones y los responsables políticos que generan los datos sobre contribuyentes que deben sustentar los análisis cuantitativos y cualitativos.

<sup>2</sup>La creación de una UPT es un elemento importante dentro del amplio contexto del desarrollo de la capacidad tributaria en las economías en desarrollo (véase, por ejemplo, FMI *et al.*, 2016).

Esta nota ha sido elaborada por Martin Grote. El autor agradece los constructivos comentarios de Ruud de Mooij, Milena Hrdinková, Michael Keen, Alexander D. Klemm, Sebastien Leduc, Andrea Lemgruber, Kiyoshi Nakayama, Victoria J. Perry, Patrick Petit, Diego Mesa Puyo, Irena Jankulov Suljagic, Artur Swistak y Mick Thackray. También agradece a Peter Barrand, Mario Mansour y John Norregaard por su colaboración en la elaboración de los gráficos 2 y 3.

De este análisis emanan varias enseñanzas sobre qué ha funcionado bien, dónde y cómo. No obstante, dado que los procesos y las estructuras institucionales de la formulación de la política tributaria varían significativamente según el país, el estudio concluye que la estructura de una UPT debe adaptarse a las necesidades, capacidades, circunstancias y oportunidades de cada país. Esta guía termina con diez enseñanzas generales para los países que quieran crear o seguir desarrollando una UPT que funcione adecuadamente.

## Funciones

Una UPT suele englobar cuatro funciones principales: 1) orientar el diseño tributario general y las consultas públicas relacionadas; 2) realizar análisis de impacto económico y en la recaudación; 3) iniciar, participar y supervisar la materialización del contenido de la política durante el proceso de redacción jurídica; y 4) contribuir a las obligaciones tributarias internacionales, entre otras cosas, con análisis de impacto económico que apoyen al equipo del país encargado de negociar los convenios tributarios. Todas estas funciones son importantes, tanto durante el período de grandes reformas tributarias estructurales como durante la implementación de modificaciones tributarias menores de año a año<sup>3</sup>.

## Orientación de la reforma tributaria

Las UPT desempeñan un papel fundamental en la orientación de la reforma de la política tributaria y en la producción de un análisis objetivo de las opciones tributarias disponibles<sup>4</sup>. Suelen encargarse del análisis

<sup>3</sup>En los países con importantes sectores de la industria extractiva, se suele atribuir a la UPT la función especializada de diseño del marco tributario para las industrias extractivas y de negociación, junto con el ministerio responsable correspondiente (esto es, minería y energía), de contratos de participación en la producción.

<sup>4</sup>La *política tributaria* debe distinguirse de la *política de administración tributaria*, que hace referencia a las políticas ejecutadas por las administraciones tributarias en relación con la administración, los servicios a los contribuyentes, el procesamiento de pagos y devoluciones, el control, la recaudación y la auditoría. Las políticas administrativas se codifican en manuales de procedimiento del personal y, en su conjunto, forman una parte esencial del sistema de gobernanza de la administración tributaria, a menudo plasmada en un código de procedimientos tributarios independiente. Este código proporciona un enfoque uniforme sobre todos los aspectos de procedimiento relacionados con el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor añadido, los impuestos selectivos al consumo y otros impuestos. El código de procedimientos tributarios podría ser una alternativa a otras disposiciones presentes en las distintas leyes tributarias que tratan los procedimientos de registro, recaudación y ejecución.

y la evaluación de ideas sobre cambios en la política o nuevas políticas procedentes de distintas fuentes: funcionarios del parlamento y del Gobierno, organizaciones empresariales y laborales y el público en general. Dentro del Gobierno, los principales actores de este proceso son el Ministerio de Finanzas, que identifica y estima el gasto y los ingresos públicos; otros ministerios, que intentan lograr objetivos de política a través del sistema tributario; y la administración tributaria, cuya función es aplicar la legislación y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Los objetivos de estas instituciones en lo relativo a las propuestas de política tributaria suelen competir, lo que da lugar a complejas disyuntivas administrativas y en materia de políticas. La UPT desempeña un papel central en la aclaración de estas disyuntivas y en la orientación del proceso decisorio en la agenda de política tributaria del Gobierno. Para ello, debe proveer un análisis imparcial y recomendaciones sobre cómo responder mejor al interés público. Además, las UPT pueden facilitar, gracias a su análisis fiscal, la coordinación de la política económica en general entre ministerios y agencias, en términos de política comercial (aranceles), desarrollo de ingresos propios de gobiernos regionales y locales, estrategias sectoriales (industrias extractivas), evolución del mercado laboral y del desempleo y emprendimiento.

En cuanto a la implementación de las modificaciones tributarias, el programa de trabajo de la UPT debe ser realista y sus prioridades deben basarse en criterios cuantificables (por ejemplo, preparar estrategias y objetivos de recaudación de ingresos alcanzables que respalden el marco presupuestario a mediano plazo). Un enfoque pragmático sería ordenar las prioridades según distintas categorías de modificaciones tributarias, por ejemplo: 1) elementos considerados esenciales y que requieren ser legislados durante el siguiente período de sesiones para corregir las principales deficiencias en la redacción de la legislación que dan lugar a vacíos tributarios muy utilizados; 2) elementos que son importantes, pero no críticos, que deben legislarse cuanto antes, y sin duda en los próximos 12 a 18 meses; 3) elementos que, aunque son importantes, son menos urgentes y pueden aplazarse.

La UPT desempeña un papel principal en la presentación, de forma no politizada, de la justificación económica y el propósito detrás de las modificaciones de la política y la legislación tributaria. Sin embargo,

---

También, debe notarse que la línea divisoria entre la política y la administración tributaria no siempre es precisa, debido a que es importante contar con posturas concretas sobre la determinación de sanciones, multas y amnistías fiscales desde ambas perspectivas.

es principalmente la administración tributaria quien redacta notas explicativas para los contribuyentes y los funcionarios de la administración tributaria con orientaciones para aplicar los códigos y regulaciones tributarias existentes. En este sentido, la UPT debe asesorar a la administración tributaria y al Ministerio de Finanzas sobre las implicaciones para la recaudación de la redacción de las notas explicativas antes de su publicación. Las notas de orientación o de explicación de políticas suelen publicarse para informar y orientar a los contribuyentes y a sus asesores, y esta legislación secundaria o subsidiaria es un elemento fundamental en la generación de certidumbre respecto a la legislación tributaria y su aplicación. Sin embargo, es necesario prestar una gran atención para que los poderes discrecionales de la administración tributaria no se amplíen de forma inadecuada sin supervisión legislativa; por ejemplo, la UPT podría realizar un seguimiento y alertar al ejecutivo si tales facultades discrecionales exceden un determinado nivel de importancia predeterminado<sup>5</sup>.

### **Análisis de impacto económico y en la recaudación**

Las UPF suelen realizar análisis cuantitativos y cualitativos, a menudo como parte del proceso más amplio de elaboración del presupuesto que lleva a cabo el Ministerio de Finanzas. Estos análisis deben ser rigurosos, sistemáticos y estar basados en metodologías transparentes y actualizadas. Las herramientas metodológicas subyacentes deben hacerse públicas de forma que puedan ser replicadas y examinadas por partes interesadas externas (por ejemplo, académicos, organizaciones de la sociedad civil y empresas)<sup>6</sup>. Las UPT suelen llevar a cabo los siguientes análisis (Bird, 2004; UNDP, 2008; Martínez-Vázquez y Heredia-Ortiz, 2009); entre ellos, los dos primeros son los más esenciales y de importancia crítica, también para las economías en desarrollo:

- *La proyección de ingresos* es fundamental para las UPT. Tiene dos partes:
  - La proyección de una base de ingresos tributarios a lo largo del ciclo presupuestario para un conjunto dado de parámetros de política. Estos suelen basarse en una combinación de datos micro y macro y desempeñan un papel vital en el proceso de elaboración del presupuesto. También suelen utilizarse con otros fines, como el establecimiento

de objetivos de recaudación para la administración tributaria. Las proyecciones de base suelen realizarse dos veces al año: primero, para el ciclo presupuestario anual y, segundo, a mediados del ejercicio fiscal para hacer balance y evaluar la divergencia con las estimaciones presupuestarias iniciales y así revisar el presupuesto de gasto a mediano plazo<sup>7</sup>.

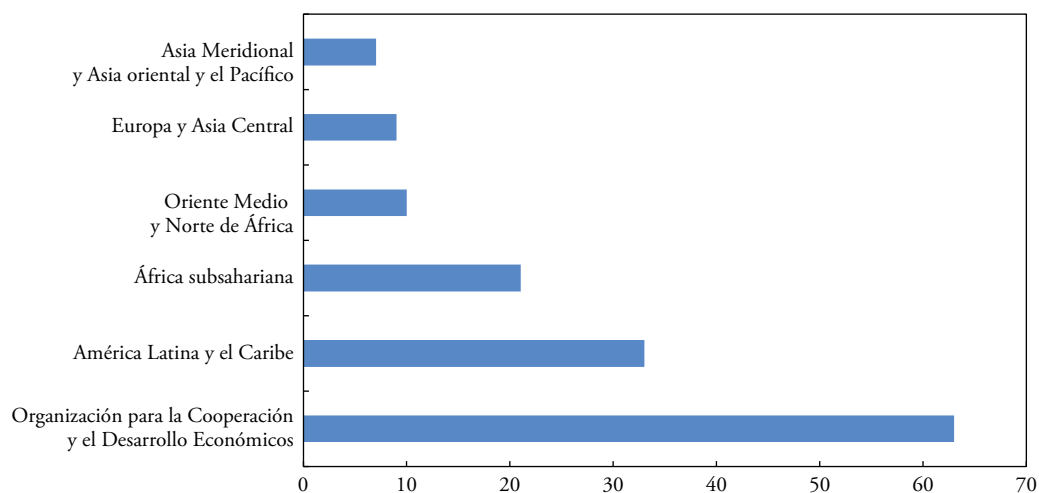
- La proyección de recaudación que resulta de modificaciones propuestas a la legislación tributaria actual (análisis de impacto en la recaudación), suele basarse en modelos de microsimulación que pueden inferir los efectos en la recaudación de modificaciones paramétricas detalladas en el código tributario sobre grupos específicos de contribuyentes. Al agregar estos efectos se obtiene un panorama de las implicaciones sobre los ingresos.
- *El análisis del gasto tributario* se refiere al cálculo de los ingresos fiscales no percibidos debido a disposiciones concretas del código tributario que suponen una desviación del sistema de referencia, como son exclusiones, deducciones, créditos tributarios, aplazamientos y tasas impositivas preferenciales. Dado que los gastos tributarios pueden constituir un porcentaje considerable del gasto público total, el análisis del gasto tributario es vital para informar a las autoridades que toman decisiones y a otras partes interesadas sobre los costos y los beneficios de estas políticas tributarias concretas, idealmente de forma anual o cada dos años. Las economías más avanzadas realizan una revisión anual del gasto tributario, que suele publicarse como parte del presupuesto. Este tipo de análisis es menos común en las economías en desarrollo (gráfico 1).
- *El análisis distributivo* se refiere a las implicaciones para la distribución de la renta entre hogares, personas y empresas. Este tipo de análisis suele basarse en modelos de microsimulación, al nivel de hogares o empresas individuales. En ocasiones, estos modelos incorporan efectos sobre el comportamiento para ofrecer una «puntuación dinámica», es decir, previsiones que incluyen el impacto de respuestas del comportamiento a las políticas tributarias. Si el modelo también incluye las respuestas de los precios del mercado (como es el caso en los modelos de equilibrio general), el análisis puede tener en cuenta los efectos de la incidencia fiscal, es decir, los efectos finales sobre los individuos después de considerar los efectos de

<sup>7</sup>Las estimaciones de ingresos utilizadas para la planificación del presupuesto pueden ser el resultado de interacciones entre varias agencias, a través de comités de ingresos que trabajen por conseguir un resultado técnicamente bien fundado y creíble. En algunos países, el Ministerio de Finanzas se basa en parte en estimaciones de centros de estudios reputados (por ejemplo, el Instituto de Estudios Fiscales en el caso de España), lo que mejora la transparencia de las hipótesis en las que se basan las proyecciones de ingresos y los métodos utilizados.

<sup>5</sup>FMI, OCDE (2017), págs. 41–45.

<sup>6</sup>Los microdatos sobre contribuyentes necesarios para este análisis no suelen ser públicos y deben ponerse a disposición de la UPT de forma anónima (véase sección II.C).

**Gráfico 1. Porcentaje de países en los que los gastos tributarios se calculan de forma periódica**



Fuente: Banco Mundial (2015).

la traslación del tributo que se produce a través de las respuestas del mercado al impuesto. La incidencia económica de un cambio tributario podría ser muy diferente de la incidencia estatutaria y puede ser muy pertinente para las implicaciones distributivas de la modificación tributaria<sup>8</sup>.

- *El análisis de impacto económico* suele referirse a las implicaciones macroeconómicas de modificaciones en la política tributaria sobre el mercado laboral, la inversión, la inflación agregada, el crecimiento económico, etc. Suelen utilizarse modelos de equilibrio general o parcial que capturan diversas respuestas del comportamiento a los impuestos e incluyen posibles interacciones entre mercados. Por lo general, deberán emplearse diferentes modelos para distintos impuestos, por ejemplo, un modelo adecuado a hogares para la reforma del impuesto sobre la renta de las personas físicas y un modelo específico para el sector empresarial para la reforma del impuesto de sociedades. Los parámetros suelen estimarse en función de un análisis econométrico de datos o calibrados sobre la base de bibliografía empírica existente. Algunos modelos también capturan los efectos indirectos a nivel internacional a los que conllevan las políticas tributarias, como puede suceder a través del comercio, la distribución internacional del trabajo y del capital y el traslado internacional de beneficios de las empresas multinacionales.

<sup>8</sup>Los efectos de incidencia también pueden fundamentarse en evidencia aportada por fuentes externas. Por ejemplo, al analizar la incidencia del impuesto sobre el valor añadido en Europa, Benedek *et al.* (2015) indican que las modificaciones en las tasas reducidas del impuesto sobre el valor añadido podrían no transferirse por completo a los consumidores; estos efectos podrían fundamentar la política europea en materia del impuesto sobre el valor añadido, así como las políticas en otros lugares.

- *El análisis de costo-beneficio* es el más completo para determinar la conveniencia de ciertas disposiciones tributarias (como los incentivos tributarios) de acuerdo con un concepto amplio de bienestar. Suelen utilizarse otros tipos de análisis como datos para el análisis de costo-beneficio; por ejemplo, el estudio del gasto tributario es necesario para determinar los costos fiscales directos de una disposición fiscal determinada (véase FMI *et al.*, 2015).
- *El análisis de indicadores tributarios* hace referencia al uso de indicadores simulados que capturan ciertas distorsiones del sistema tributario (que por lo general pueden compararse entre países). Un indicador de este tipo es la tasa impositiva efectiva sobre la inversión empresarial, que puede ser muy útil para mostrar distorsiones de los impuestos sobre la renta, como los impuestos de sociedades, retenciones a cuenta y los impuestos sobre la renta de las personas físicas (FMI *et al.*, 2015). Otro indicador es la *cuña fiscal sobre los salarios*, que resume el impacto general de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social sobre la cuña entre el costo del trabajo y el salario neto del empleado, que sirve como medida de la distorsión en el mercado de trabajo (OCDE, 2016).

Las UPT no siempre cuentan con los recursos suficientes para emplear toda la gama de modelos y análisis económicos que aquí se mencionan. En cualquier caso, sí suelen llevarse a cabo los más importantes, como la proyección de ingresos, las revisiones del gasto tributario y alguna forma de estimación de costos de las modificaciones de la política tributaria (es decir, el impacto en la recaudación). En las economías en desarrollo, es aconsejable centrarse inicialmente en las capacidades que

mejoran la precisión de la proyección de ingresos, las evaluaciones cuantitativas de las modificaciones tributarias y el cálculo de las pérdidas de ingresos tributarios derivadas de incentivos fiscales.

A medida que se avance en estos frentes, pueden desarrollarse modelos que analicen los impactos económicos y distributivos y realizarse análisis de costo-beneficio de los principales ajustes en los instrumentos tributarios. Es bastante común que los gobiernos externalicen los análisis más específicos a grupos de académicos, consultores externos o a un organismo público (por ejemplo, institutos fiscales autónomos) especializados en análisis de datos y modelización económica. Como se indica en el anexo 1, entre los países que cuentan con instituciones especializadas en análisis tributario se encuentran Italia, los Países Bajos, Noruega, España y el Reino Unido. No obstante, algunos análisis los lleva a cabo de forma más adecuada la administración tributaria, por ejemplo, el análisis de la brecha tributaria (llevado a cabo principalmente para el impuesto sobre el valor añadido o el impuesto de sociedades, como se elabora en detalle en el programa de análisis de la brecha tributaria del Departamento de Finanzas Públicas, que constituye un modelo para la estimación de la brecha del impuesto sobre el valor añadido), o una metodología para mostrar el porcentaje de la base imponible no gravado debido al incumplimiento. Los resultados fundamentan los debates sobre las estrategias de gestión del riesgo de cumplimiento de las administraciones tributarias y complementan los análisis del gasto tributario, cuyo objetivo es identificar los efectos sobre la recaudación asociados al diseño de la política (la brecha de la política tributaria).

### Redacción jurídica

La redacción jurídica es una etapa compleja del proceso de diseño tributario. Los redactores jurídicos deben traducir las modificaciones tributarias previstas en legislación concreta y transparente, sobre la base de la formulación política de dichas modificaciones. Por un lado, el lenguaje utilizado en la redacción debe ajustarse para reflejar por completo el propósito de la política, sin crear lagunas o vacíos que den lugar a elusión y evasión fiscales. Por otro lado, el lenguaje debe fundamentarse en las interpretaciones de los tribunales competentes. Debido a la complejidad de la legislación tributaria, es importante que los funcionarios de la administración de ingresos públicos participen estrechamente en la redacción de las modificaciones a la legislación tributaria y que mantengan su implicación a lo largo del procedimiento legislativo.

La Fiscalía General puede gestionar la redacción, o puede que sea un comité de redacción con distintos participantes, entre ellos el personal de la UPT. A veces, es una instancia parlamentaria separada quien supervisa las normas de redacción legislativa o adopta una función redactora directa. En algunas jurisdicciones, la legislación la redacta la asesoría jurídica del parlamento (por ejemplo, la Oficina de la Asesoría Jurídica Parlamentaria del Reino Unido), aunque en estrecha colaboración con los abogados tributarios de la UPT y de la administración tributaria. La UPT también gestionará el programa legislativo y participará en los debates de lectura del proyecto de legislación tributaria en la comisión permanente o especial del parlamento responsable de la deliberación sobre las modificaciones a la legislación tributaria.

### Negociación de convenios y participación en foros sobre tributación internacional

Son necesarios conocimientos en materia de derecho fiscal internacional para ocuparse de la tributación internacional, como es el caso de la negociación de convenios tributarios bilaterales, mediante la consideración de las normas de origen adecuadas, las normas contra la evasión fiscal (reglas sobre subcapitalización y sociedades extranjeras controladas) y los precios de transferencia. Idealmente, en este proceso se necesita conocer los costos y los beneficios de determinadas disposiciones del convenio tributario, lo que requiere un análisis de datos específico por parte de la UPT sobre estas cuestiones. Por ejemplo, la UPT debería con el tiempo comenzar a entender mejor los efectos de las disposiciones de un convenio tributario sobre las inversiones de entrada y de salida, así como sobre los ingresos tributarios obtenidos de dichos flujos. También debe evaluar los riesgos asociados a la búsqueda del acuerdo más favorable. Además, la UPT debe contribuir a los debates sobre normas acordadas a nivel internacional, como son las directivas vinculantes (por ejemplo, utilizadas en la Unión Europea o en la Unión Económica y Monetaria del África Occidental) y estar familiarizada con las normas y directrices elaboradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de los Veinte (G-20) y las Naciones Unidas (ONU). Los altos funcionarios de la UPT también deben participar en iniciativas internacionales sobre coordinación tributaria relacionadas con el marco inclusivo del G-20 y la OCDE sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés), el foro global sobre intercambio automático de información y el Comité de

Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas. Los equipos de los países para la negociación de convenios tributarios, formados por varios servicios, suelen estar dirigidos por altos funcionarios de la administración tributaria o un asesor jurídico principal en materia fiscal del Tesoro, quien debe basarse en el análisis cuantitativo de la UPT cuando negocie los beneficios del convenio para el país.

## Gobernanza

### Ubicación

Las UPT suelen estar ubicadas dentro de la rama ejecutiva del Gobierno, aunque existen excepciones. En Rusia, por ejemplo, la UPT se situó inicialmente en un entorno académico y se financió a través de una fundación independiente<sup>9</sup>. Esta independencia puede tener la ventaja de evitar influencias políticas excesivamente restrictivas en los análisis y proyecciones de la UPT. Sin embargo, es posible que una UPT externa tenga un acceso limitado a datos confidenciales de contribuyentes o que carezca de información sobre propuestas de reformas controvertidas. En lugar de delegar por completo todas las funciones de la UPT a una institución independiente, pueden externalizarse solamente algunas tareas (como el desarrollo de modelos económicos y ciertos tipos de análisis, por ejemplo, los estudios sobre la brecha tributaria o los análisis de impacto económico). En algunos países, las políticas tributarias son analizadas por un ministerio de planificación independiente. Sin embargo, no parece ser una práctica óptima, ya que el personal de ese ministerio podría no tener la suficiente información sobre la política fiscal general. Por tanto, podría resultar en un asesoramiento no consistente con la integridad general del sistema tributario o con el diseño más amplio de la política tributaria (Bird, 2003).

En la mayoría de los países, la UPT se ubica en el Ministerio de Finanzas. De los 25 países que figuran en el anexo 1, solo en dos (Croacia y Nueva Zelanda) recae el diseño de la política tributaria en la administración

tributaria. En Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Perú y Tanzania, existen unidades de investigación tributaria bien organizadas dentro de la administración tributaria. Estas unidades llevan a cabo un análisis similar o complementario de las propuestas de reforma tributaria, por ejemplo, mediante la revisión de la recaudación de ingresos comparada a los objetivos, la evaluación y reporte de tendencias de evasión fiscal y cumplimiento tributario, y la elaboración de informes sobre el gasto tributario. En estos países, existe por lo general una relación de trabajo estrecha entre la administración de ingresos públicos y el Tesoro (responsable del diseño de la política tributaria) en la formulación de la política tributaria y las modificaciones de la legislación tributaria.

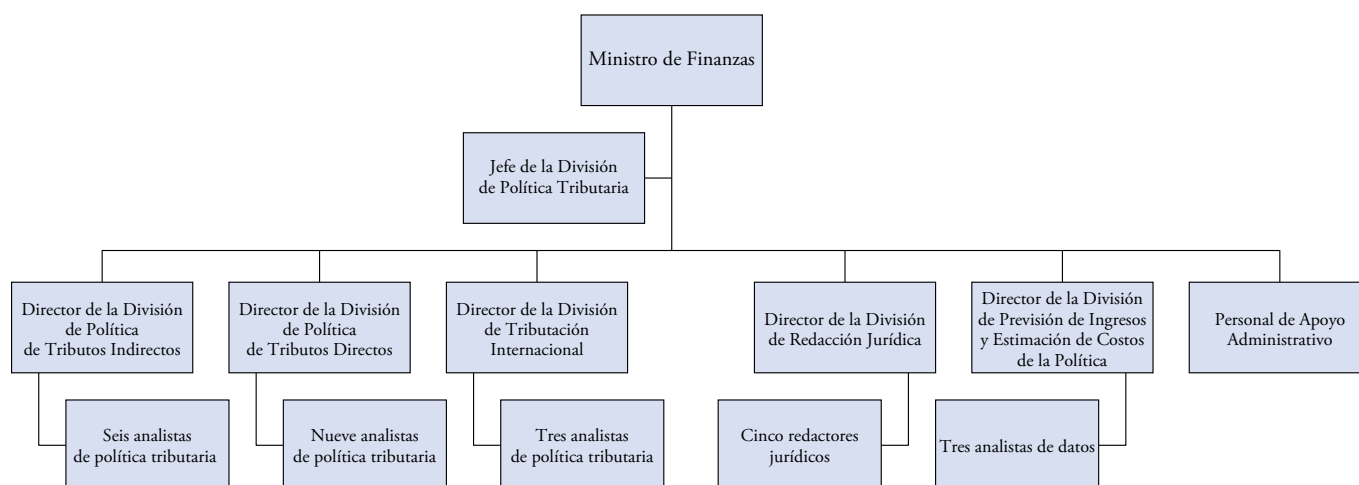
Situar la responsabilidad de la función de la política tributaria dentro del Ministerio de Finanzas, en lugar de en la administración tributaria, tiene dos ventajas principales. Primero, es consistente con las responsabilidades generales del Ministerio de Finanzas en materia de política fiscal y gestión macroeconómica. Así, las UPT ubicadas en el Ministerio de Finanzas suelen formar parte de una unidad más amplia de política fiscal que formula tanto la política tributaria como la de gastos. Las funciones y las tareas realizadas por la unidad de política fiscal son variadas, pero suelen agruparse en torno a seis ámbitos principales: análisis y previsión macroeconómica; análisis de la política tributaria; proyección de ingresos y estadísticas sobre contribuyentes; análisis y planificación del gasto; gestión de la deuda pública; y análisis de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal (Martínez-Vazquez y Heredia-Ortiz, 2009). Cabe señalar que, aunque las políticas tributarias preferidas y defendidas por la administración tributaria puedan ser convenientes desde un punto de vista administrativo, podrían otorgar muy poco peso a los efectos económicos, sociales o distributivos o a la orientación fiscal general. Al situar la UPT en el Ministerio de Finanzas, puede responder mejor al interés público en todas sus dimensiones.

Una segunda ventaja de ubicar la UPT en el Ministerio de Finanzas en lugar de en la administración tributaria es que esta última podría ser más reacia a las modificaciones de la política (en especial si son frecuentes) que requieran ajustes importantes en los sistemas administrativos y de tecnologías de la información. Por estas razones, la administración tributaria podría ser más proclive que el Ministerio de Finanzas a abstenerse de defender de forma activa modificaciones en la política tributaria que podrían mejorar la arquitectura general del sistema tributario o responder con rapidez a cambios externos. Aun así, la UPT debe relacionarse y consultar

<sup>9</sup>No es infrecuente que los países opten por utilizar análisis fiscales avanzados procedentes de institutos fiscales semiautónomos. Un ejemplo de centro de estudios independiente sobre política fiscal es el Instituto de Estudios Fiscales del Reino Unido, fundado en 1969, y reconocido como destacado instituto independiente de investigación microeconómica. Su mandato de investigación es uno de los más amplios en el ámbito del análisis de políticas públicas, y abarca temas que van desde tributos y prestaciones hasta la política educativa, desde la oferta laboral hasta el impuesto de sociedades (véase <https://www.ifs.org.uk/>).



Gráfico 2. Ejemplo de una Unidad de Política Tributaria integrada



Nota: El Jefe del departamento de política tributaria equivale al Jefe de la UPT.

continuamente a la administración tributaria para aprovechar los beneficios de la “información privilegiada” sobre el comportamiento y el cumplimiento de los contribuyentes, así como para acceder a datos de contribuyentes generados por la administración tributaria, de acuerdo con un protocolo explícito de intercambio de estos datos. Debe minimizarse la rivalidad entre la administración tributaria y la UPT; de no abordarse, podría socavar los esfuerzos conjuntos en materia de proyección de ingresos y análisis de impactos y, en último término, conducir a debates sobre política tributaria y opciones de política mal fundamentados o muy sesgados.

### Dotación de personal y organización

El tamaño de las UPT varía considerablemente según el país, dependiendo del tamaño del país, su etapa de desarrollo económico y las capacidades del Gobierno (es decir, los recursos) relativas al proceso de formulación de políticas. El gráfico 2 muestra el ejemplo de una UPT de tamaño mediano con aproximadamente 35 empleados. También se observan otro tipo de estructuras: por ejemplo, los expertos en impuestos directos e indirectos son a veces también responsables del análisis cuantitativo de sus respectivas áreas; o el grupo de proyección de ingresos puede cooperar estrechamente con el personal encargado de la proyección macroeconómica de la oficina de presupuestos para analizar la dotación general de ingresos. En algunas economías avanzadas, el número de empleados podría ser mucho mayor. Por ejemplo, la UPT de Canadá cuenta con 150 empleados. En las economías en desarrollo, sin embargo, la UPT o división

encargada del diseño de la política tributaria es mucho más pequeña; por ejemplo, el Tesoro Nacional de Kenia emplea actualmente a unos 10 trabajadores en su división de tributos<sup>10</sup>.

El personal de la UPT debe contar con expertos de distintas disciplinas: economistas, estadísticos, abogados, contables y administradores tributarios (Bird, 2004). Al menos algunos analistas deberían tener experiencia práctica en administración tributaria y redacción jurídica. El enfoque interdisciplinario es importante para prevenir una orientación restrictiva de las políticas.

La plantilla de la UPT debe estar contratada a largo plazo; sus puestos necesitan una inversión grande en desarrollo de capital humano mediante capacitación interna, lo que requiere un firme compromiso tanto por parte del personal como de la organización. Los expertos deben transmitir sus conocimientos a los miembros jóvenes de la plantilla, demostrando el compromiso de la organización con la capacitación permanente y el desarrollo del personal. La UPT debe ofrecer salarios de mercado para atraer a personal cualificado y retener aquellas capacidades consideradas como escasas. Esto suele ser un problema en las economías en desarrollo. Por ejemplo, algunos países africanos cuentan solo con un grupo limitado de personas con capacidades en contabilidad, economía, estadística y legislación tributaria. Además, aunque los empleados reciban capacitación dentro de la UPT, suelen irse al

<sup>10</sup>La información documentada de forma sistemática sobre las modalidades de organización de las UPT de los distintos países es escasa. La UPT de Sudáfrica tiene unos 40 empleados, y su prioridad se divide por igual entre el diseño jurídico de los tributos y el análisis económico de los impuestos.

### Recuadro 1. El Instituto Tributario Africano

El Instituto Tributario Africano nació de la unión fortuita de dos iniciativas: primero, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Tesoro de Estados Unidos apoyaron, mediante transferencias financieras y de recursos técnicos, la creación de la unidad de política tributaria sudafricana en el Tesoro Nacional. Segundo, el Programa sobre tributación internacional de Harvard impulsó la creación de una institución tributaria académica que abarcará África. En 2002, el Tesoro Nacional sudafricano, un donante privado estadounidense y la USAID financiaron y

colaboraron con la Universidad de Pretoria para crear el Instituto Sudafricano de Tributos. Dada su gran aceptación regional y su reconocimiento por el éxito de sus módulos de capacitación tributaria, el Instituto Sudafricano de Tributos se convirtió en el Instituto Tributario Africano. El Instituto está dedicado a la capacitación, investigación y asistencia técnica en ámbitos de la política tributaria y la administración tributaria en África. El Instituto contrata a expertos fiscales internacionales, incluidos del Fondo Monetario Internacional, por períodos de corta duración.

sector privado o una administración de ingresos públicos semiautónoma que ofrece sueldos más competitivos. Para contrarrestar algunos de estos efectos desestabilizadores del mercado laboral, la UPT puede contar con un programa dinámico de pasantías que ofrezca a estudiantes brillantes que estén terminando su doctorado una experiencia laboral práctica durante unos años.

En los casos en que la UPT fue creada en un primer momento por donantes extranjeros, es fundamental vincular al personal local con los expertos extranjeros y asesores internacionales que se encargaron de su organización y gestión inicial. Estos esfuerzos de cooperación fomentan la publicación de documentos de trabajo del personal nacional junto con expertos internacionales, lo que aumenta la calidad y utilidad de esos informes (Martínez-Vázquez y Heredia-Ortiz, 2009). Las instituciones académicas locales pueden proporcionar los medios analíticos para preservar la capacidad en el futuro y fomentar un flujo de entrada nuevo de personal con capacitación académica, en especial en los casos en que se espera que las transferencias de capacidades financiadas por donantes se vayan a agotar. Un ejemplo de ello es el Instituto Tributario Africano (recuadro 1).

### Interacciones con la administración de ingresos públicos y otras relaciones externas

La relación entre la UPT y los departamentos jurídico/técnico y operativo de la administración tributaria es fundamental. Los analistas de política tributaria deben consultar con los directores de operaciones de la administración de ingresos públicos sobre la viabilidad de las propuestas de política tributaria objeto de consideración. Al contrario, los directores de la administración tributaria deben ser responsables de alertar a la UPT de posi-

bles deficiencias en la legislación tributaria, identificadas durante el procesamiento y la auditoría de las declaraciones tributarias, y de garantizar que estén disponibles los datos anónimos de contribuyentes de forma regular, en el formato y en los plazos requeridos por la UPT. El gráfico 3 ilustra la naturaleza de estas interdependencias. Se muestra la gran influencia relativa del Ministerio de Finanzas durante las primeras etapas del proceso de elaboración de la política, cuando se está decidiendo sobre cuestiones amplias de la política. Posteriormente, es la administración tributaria quien tiene mayor influencia, durante el desarrollo del diseño operativo detallado de la legislación<sup>11</sup>.

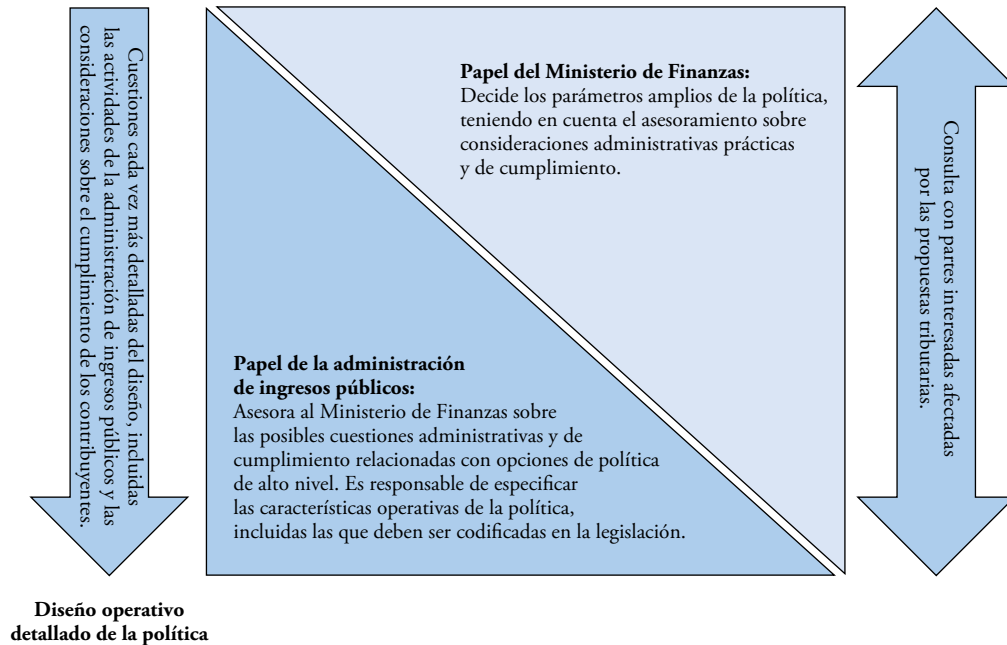
La colaboración entre la UPT y la administración tributaria se organiza de distintas maneras según el país. Por ejemplo, Australia ha eliminado obstáculos gracias al trabajo preparatorio que se organiza en los comités de proyecto (recuadro 2). Estos comités fomentan una estrategia coordinada y eficaz de previsión de ingresos, análisis de políticas y orientación del debate tributario.

En aras de una política tributaria bien fundamentada y práctica, la relación de la UPT y el lado operativo de la administración de ingresos públicos debe formularse en un acuerdo institucional firme (por ejemplo, un protocolo). Esto es especialmente importante si la administración tributaria se organiza bajo la modalidad de una autoridad tributaria semiautónoma. Se puede especificar en protocolo mutuamente vinculante cómo se coordinarán y organizarán sus respectivas aportaciones. El protocolo también debe prever la resolución de conflictos en los casos en que el Tesoro y la administración tributaria no puedan ponerse de acuerdo sobre

<sup>11</sup>La «redacción jurídica» es una parte integral del proceso que en el gráfico se denomina «diseño operativo detallado de la política».

**Gráfico 3. Ciclo del desarrollo de la política tributaria**

Nivel de diseño amplio de la política



la orientación común de la política tributaria o sobre cuestiones legislativas. En estas situaciones, el Tesoro, como institución principal de la política tributaria, debe velar por hacer llegar al ejecutivo (el ministro) la opinión divergente de la administración tributaria en el formato aprobado por dicha administración. El ministro debe dar orientaciones y utilizar los insumos proporcionados por la asesoría jurídica legislativa o el órgano consultivo fiscal (por ejemplo, el Consejo de Tributación de Australia, el Consejo de Impuestos de Turquía, etc.).

La UPT debe tener un acceso razonable a los datos de los contribuyentes para garantizar un funcionamiento satisfactorio. Dado que las actividades de recaudación de las administraciones tributarias generan datos sobre los asuntos financieros de los contribuyentes, el acceso a dichos datos está protegido por la ley y suele regirse por estrictas normas de confidencialidad. Por lo tanto, los derechos de acceso deben definirse con precisión en los protocolos de cooperación. Con este fin, debe ocultarse la identidad de los contribuyentes o, en el caso de grandes contribuyentes, si la información permite su identificación, esta debe fusionarse con datos agregados de contribuyentes (por ejemplo, si solo opera en la jurisdicción una empresa petrolera o una fábrica de cerveza grande). La mejor manera de lograr acceso a los datos de los contribuyentes es la firma de protocolos vinculantes, ya que los acuerdos informales y las prácticas

tradicionales, basadas en la conducta de un individuo y su disposición a cooperar en el intercambio de datos de contribuyentes, podrían no ser suficientes. Los juramentos de confidencialidad por parte del personal de la UPT para acceder a datos confidenciales e individualizados de los contribuyentes de la administración de ingresos públicos no es una práctica habitual ni favorecida por las administraciones tributarias<sup>12</sup>.

La UPT también debe coordinarse con otras partes interesadas para garantizar un proceso de reforma tributaria tranquilo y bien concebido que cuente con un amplio respaldo público. La consulta externa al sector privado, la oficina estadística y la asesoría jurídica legislativa del parlamento es importante; y según la información que presenta el anexo 1, este tipo de consulta está ampliamente extendida. Las UPT deben ser prudentes respecto a qué otras entidades contribuyen a la formulación de la política tributaria, de forma que no surjan indicios de captura del Estado por parte de los intereses del sector privado (McIntyre y Oldman, 1975). Tam-

<sup>12</sup>La UPT también puede animar a la administración tributaria a que comparta datos anónimos de contribuyentes con investigadores académicos u organizaciones internacionales, conforme a un estricto acuerdo sobre divulgación de información. Las administraciones tributarias se muestran cada vez más inclinadas a hacerlo, ya que las nuevas investigaciones pueden beneficiar la calidad del análisis de las políticas y la toma de decisiones.

## Recuadro 2. Modelo integrado del diseño de la política tributaria en Australia

El modelo integrado del diseño de la política tributaria en Australia y el empleo de consultas públicas transparentes se aplicó inicialmente a las reformas del impuesto de sociedades. Este enfoque puso de relieve la necesidad de avanzar desde un proceso “secuencial” de diseño de la tributación (distintas unidades organizadas en función de la especialización del trabajo) hacia un planteamiento global que combine unidades de diferentes instituciones en comités de proyectos o equipos multifuncionales. Los miembros de los comités de diseño que formulan nuevas propuestas tributarias proceden de la unidad de política tributaria del Tesoro, de la administración tributaria y sus distintas unidades especializadas y de la asesoría jurídica del parlamento. Estas unidades mantienen identidades, contabilidades y funciones principales separadas, pero colaboran en comités o equipos que tienen la tarea de revisar aspectos específicos del sistema tributario o una cuestión concreta de la política tributaria. Este enfoque de diseño tributario delega, primero, en la unidad de política

tributaria del Tesoro la responsabilidad principal de elaborar la política tributaria y de garantizar que los resultados finales del proceso de diseño integrado logren los objetivos establecidos. También es responsable de supervisar las leyes y regulaciones tributarias. Segundo, la Oficina de Tributación de Australia es la principal responsable del diseño y la elaboración de los sistemas legislativo, administrativo y de cumplimiento para hacer efectiva la política tributaria establecida, además de la implementación y administración continuada de estos sistemas. Por último, la Oficina del Asesor Jurídico Parlamentario tiene la responsabilidad principal del diseño detallado de los impuestos y de la redacción de la legislación tributaria. Estos comités de trabajo para el diseño tributario deben contar con los recursos adecuados (en especial, si se involucra en el proceso a expertos externos); las instituciones gubernamentales responsables deben redactar y acordar los informes de investigación, deben nominarse jefes de equipo y establecerse sistemas eficaces de gestión de proyectos.

bién, la comunicación es importante para reunir apoyos por encima de la política de partidos. Debe informarse a las partes interesadas sobre la necesidad de ciertas reformas de la política tributaria mediante campañas activas de información. Es deseable que los trabajos de investigación y documentos de debate sobre políticas de la UPT se encuentren disponibles de forma generalizada en el sitio web del Gobierno (D’Ascenzo, 2002; Du Toit, 2004).

### Las UTP y los consejos consultivos

En el caso de importantes modificaciones estructurales al sistema tributario, el nombramiento de una comisión especial extraordinaria puede ayudar al Gobierno a evitar dificultades políticas durante el proceso de reforma tributaria. En algunos casos, estas comisiones han demostrado ser una herramienta eficaz de reforma tributaria. Alemania, Australia, Canadá, Colombia, India, Italia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, Sudáfrica y Suiza (a través principalmente de sus Institutos de Estudios Fiscales) han complementado la maquinaria de política tributaria del Tesoro y de la administración tributaria con el nombramiento de comisiones de investigación sobre el sistema tributario. Las comisiones suelen consistir en

paneles de expertos tributarios, líderes empresariales y académicos. Algunas dependen de los conocimientos de la UPT y de su secretaría, y hacen uso de sus especialistas tributarios. Aun así, las comisiones sobre reformas tributarias no siempre tienen un resultado satisfactorio. Por ejemplo, la experiencia sugiere que los gobiernos suelen nombrar comisiones tributarias para evitar el resentimiento popular contra el sistema tributario, posponiendo así las decisiones difíciles. También, las reformas tributarias con comisiones pueden permitir al Gobierno seleccionar las recomendaciones aceptables para el ejecutivo e ignorar aquellos elementos de la reforma tributaria propuesta que sustentan la integridad del sistema tributario.

Los países también pueden establecer organismos permanentes de evaluación o consejos consultivos tributarios que reporten al Ministerio de Finanzas y sirvan como mecanismo de revisión inicial para evaluar el apoyo público (principalmente de especialistas tributarios y empresas) antes de que el proyecto de legislación tributaria sea sometido a una consulta pública más amplia. En Australia, por ejemplo, un Consejo de Tributación no legislativo asesora al ministro de finanzas sobre la mejora del sistema tributario. El Consejo está formado por diez miembros, de los cuales, siete, incluido el presidente, proceden del sector no gubernamental. El

Consejo cuenta con una secretaría proporcionada por el Tesoro. Sin embargo, los comités consultivos permanentes pueden, en ocasiones, correr el riesgo de defender intereses especiales (o que se perciba que así lo estén haciendo), lo que debe evitarse en todo caso; esto puede conseguirse con normas de gobernanza que eximan a los miembros de deliberar en asuntos en los que tienen un interés directo. Sudáfrica y Turquía han establecido consejos consultivos similares, que ofrecen una plataforma institucional para interactuar con los contribuyentes con el objetivo de identificar inconsistencias en la legislación tributaria y buscar maneras de aliviar los costos derivados del cumplimiento.

### ¿Cómo crear una UPT?

La mayoría de las economías avanzadas, a diferencia de muchas economías en desarrollo, cuentan con una UPT que funciona adecuadamente y que proporciona proyecciones de ingresos y análisis de impacto económico, apoya la redacción jurídica y las negociaciones de convenios tributarios y orienta el debate sobre política tributaria. Para las economías en desarrollo, crear una UPT es un paso fundamental para conseguir un sistema de recaudación eficaz. Con este objetivo, de la experiencia pueden extraerse varias enseñanzas útiles para los países en proceso de creación o desarrollo de una UPT:

1. **Crear una UPT requiere un amplio apoyo dentro del Gobierno.** Debe existir un consenso político amplio sobre la importancia de contar con una movilización de ingresos nacionales eficaz, eficiente y equitativa. El Ministerio de Finanzas debe transmitir a otros órganos del Estado el papel central de la UPT en el diseño de las políticas tributarias.
2. **La UPT puede empezar con un tamaño pequeño y crecer de forma gradual.** Los países de bajo ingreso con recursos limitados y una escasa capacidad institucional pueden empezar con una UPT pequeña, formada por unas cinco personas, por ejemplo, tres analistas centrados en impuestos directos e indirectos, un abogado tributario y dos economistas en la sección de análisis de ingresos (centrados en la presupuestación del gasto tributario y en las proyecciones de ingresos). Esta estructura puede ampliarse progresivamente con más funciones especializadas.
3. **La sección de análisis de ingresos de la UPT puede funcionar inicialmente como un grupo de trabajo técnico con personal delegado,** por ejemplo, de la oficina estadística u organismo similar, lo que permitiría aprovechar unas capacidades y conocimientos escasos en el Gobierno hasta que se amplíen los medios de la UPT.
4. **La redacción de la legislación tributaria puede asignarse inicialmente a la fiscalía general y, con el tiempo, aumentar la participación de la UPT.** El proceso de redacción jurídica puede llevarlo a cabo un comité interdepartamental con representación del Tesoro y de la administración de ingresos públicos. En última instancia, a medida que se integren en la UPT abogados tributarios, la unidad puede redactar las leyes tributarias por sí misma, o proporcionar asesoramiento experto durante el proceso de redacción de las leyes tributarias, en el caso de que esta función se encuentre en otra agencia gubernamental u órgano parlamentario.
5. **La UPT deberá emplear, en última instancia, a un grupo interdisciplinario de expertos,** con cualificaciones en economía, econometría, estadística, legislación tributaria y contabilidad. El personal debe tener cualificaciones académicas superiores, además de experiencia en Gobierno, presupuestación y tributación.
6. **Los puestos de la plantilla de la UPT tienen que contar con descripciones precisas de funciones y acuerdos de desempeño,** en línea con los planes estratégicos a corto y mediano plazo de la unidad.
7. **La dirección de la UPT debe tener una experiencia sólida en teoría de la política tributaria y conocer los debates contemporáneos sobre fiscalidad.** La unidad será responsable de supervisar la elaboración y la implementación de la política tributaria del país. La dirección de la UPT colaborará con la asesoría jurídica legislativa, los comités permanentes o especiales del parlamento sobre finanzas públicas, asociaciones de contribuyentes y expertos. Para poder ofrecer un asesoramiento objetivo al ministro, la dirección de la UPT debe ser apolítica.
8. **La UPT debe contar con el apoyo de un acuerdo vinculante con la administración tributaria sobre el acceso a datos anónimos de contribuyentes** a efectos de modelización, cumpliendo al mismo tiempo los importantes protocolos de confidencialidad sobre contribuyentes aplicados por la administración tributaria.
9. **Una UPT de nueva creación debe difundir información de forma pública,** por ejemplo, mediante la publicación de documentos de trabajo con análisis tributarios y estadísticas agregadas sobre impuestos (por ejemplo, estructura de

ingresos, contribución por sectores a los ingresos y análisis distributivos). Esta práctica mejorará el perfil público de la UPT y las opiniones sobre su objetividad.

10. **Los análisis complejos pueden subcontratarse a instituciones académicas locales**, como parte del respaldo académico a largo plazo. Este apoyo debe incluir un programa de pasantías gestionado por la UPT para identificar, atraer y, en última instancia, retener analistas competentes. La dirección de la UPT debe desempeñar un importante papel de mentoría y fomentar la capacitación permanente del personal.

La traslación de estas enseñanzas en un asesoramiento operativo sobre la creación de una UPT requiere analizar las circunstancias, capacidades y preferencias específicas del país. El FMI está preparado para ofrecer esta asistencia técnica personalizada cuando así se desee.

## Referencias

- Arnold, B.J. 2013. “The Process for Making Tax Policy: An International Comparison—Proceedings of a Round Table on the Tax Policy Process.” Canadian Tax Foundation, Ottawa. June 20.
- Benedek, D., R. de Mooij, M. Keen, and P. Wingender. 2015. “Estimating VAT Pass-Through.” IMF Working Paper 15/214, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bird, R.M. 2004. “Administrative Dimensions of Tax Reform.” *Asia-Pacific Tax Bulletin*, International Bureau of Fiscal Documentation, March: 134–50.
- . 2003. “Managing the Reform Process.” Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto International Tax Program Paper 0301 (April): 32.
- D’Ascenzo, M. 2002. “Taxation Law Design.” *Journal of Australian Taxation* 5 (1): 34–58.
- Du Toit, P. 2004. “Tackling Tax.” In *Manuel, Markets and Money—Essays in Appraisal*, edited by R. Parsons. City: Press, with du Toit, P. “Tackling Taxes.” Juta, Cape Town, South Africa, 63–84.
- International Monetary Fund (IMF), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), World Bank, and United Nations. 2016. “Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries.” Report prepared for the G20 Development Working Group by the Platform for Collaboration on Tax, Washington, DC.
- . 2015. “Options for Low Income Countries’ Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment.” Report prepared for the G20 Development Working Group by the Platform for Collaboration on Tax, Washington, DC.
- IMF and OECD. 2017. “Tax Certainty.” IMF and OECD Report for the G20 Finance Ministers, March, Washington, DC.
- Lang, M., J. Owens, P. Pistone, A. Rust, J. Schuch, C. Staringer, and A. Storck (editors). 2016. “Trends and Players in Tax Policy.” Institute for Austrian and International Tax Law, European and International Tax Law and Policy Series 4, Amsterdam: IBFD.
- Martinez-Vazquez, J., and E. Heredia-Ortiz. 2009. “Designing and Establishing Fiscal Policy Analysis Units – A Practical Guide.” United States Agency for International Development, Washington, DC.
- McIntyre, M.J., and O. Oldman. 1975. “Institutionalizing the Process of Tax Reform: A Comparative Analysis.” Harvard Law School International Tax Program/International Bureau of Fiscal Documentation, Cambridge, MA.
- Wales, C. J., and Christopher, P. Wales. 2012. “Structures, Processes, and Governance in Tax Policy-Making: An Initial Report.” Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford, United Kingdom.
- World Bank. 2015. “East Asia and Pacific Economic Update.” October. World Bank, Washington, DC.

**ANEXO 1**

**Prácticas de diseño de la política tributaria  
en distintos países**





<p>Mecanismos institucionales</p> <p><b>Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria</b></p>	<p><b>Funciones principales</b></p>	<p><b>Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria</b></p>	<p><b>Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente</b></p>	<p><b>Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes</b></p>
<p><b>Países</b></p> <p><b>1. Alemania</b></p> <p>En el Ministerio de Finanzas (Mdf), la DG IV es responsable de la elaboración de la política tributaria. La tarea es complicada, dado el régimen de federalismo fiscal. Según el tipo de impuesto (tal como se especifica en la constitución), la legislación tributaria se prepara a nivel federal o estatal, en cuyo caso puede (según el impuesto) ser competencia del nivel federal (es decir, el Lander solo puede legislar un impuesto si no existe una ley federal tributaria) o exclusivamente a nivel subnacional. En la pratica, la mayor parte de la legislaci3n tributaria se formula a nivel federal, es decir, el nivel federal hace uso de su potestad para aprobar legislaci3n en los ambitos en los que tambi3n podría hacerlo el Lander. Los estados son responsables de la administraci3n tanto de los impuestos federales como de los Lander. Los abogados predominan en la plantilla del departamento de política tributaria del Mdf.</p>	<p>Estas son las divisiones y funciones principales de la DG/Secci3n III de aduanas, impuesto sobre el valor añadido (IVA) e impuestos selectivos al consumo (Aduanas: planificaci3n estrat3gica, administraci3n, auditorias de control para la Uni3n Europea (UE) y la Economía Mundial; control del cumplimiento, análisis de riesgos); impuestos selectivos al consumo: impuestos sobre el transporte a3reo, impuestos a la circulaci3n, impuestos selectivos al consumo armonizados en la UE, impuestos sobre la energía, impuestos sobre el tabaco, el alcohol e impuestos ambientales); e impuestos al consumo (IVA, impuestos sobre el transporte, impuestos sobre los seguros contra incendios, tributaci3n de los premios de lotería y los juegos de azar). La DG/Secci3n IV se encarga del diseño de la política y de la legislaci3n tributaria de todos los impuestos directos: renta y capital, impuestos inmobiliarios, diseño de la legislaci3n tributaria, simplificaci3n tributaria, coordinaci3n tributaria federal y de los estados, análisis de los ingresos presupuestarios, tributaci3n internacional y convenios tributarios y armonizaci3n fiscal de la UE.</p>	<p>Las propuestas sobre política tributaria del Mdf son preparadas a fondo y no suelen ser cuestionadas por especialistas tributarios de fuera del Gobierno. El Mdf cuenta con un fuerte apoyo acad3mico (tanto en economía como en derecho) para la elaboraci3n de la política tributaria. Esto se consigue gracias al Consejo Consultivo Acad3mico, muy capacitado y reconocido. Además, las reformas tributarias estructurales se promueven a veces mediante la constituci3n de Comisiones Tributarias (Comisi3n Bruhl sobre la reforma fundamental del impuesto de sociedades, ya que la composici3n de sus miembros (representantes de empresas, administraci3n pública, entorno acad3mico, especialistas tributarios, sindicatos y autoridades locales) ofrece una posibilidad realista de que las propuestas tributarias sean aceptadas por el parlamento. Los proyectos de revisi3n tributaria menos complejos recurren a grupos de trabajo ad hoc formados por expertos tributarios y los niveles federal y regional de gobierno. Las reformas tributarias muy complejas y controvertidas, como las revisiones del impuesto de sociedades, se gestionan de forma conjunta, con la petici3n de aportaciones del Consejo de Expertos Econ3micos, junto con el Centro de Investigaci3n Econ3mica Europea, el Instituto Max Planck y la Fundaci3n Economía de Mercado. En particular, el Instituto Alemán de Investigaci3n Econ3mica es popular entre los responsables de la política tributaria como apoyo analítico habitual.</p>	<p>Los proyectos de ley de modificaci3n de leyes tributarias son preparados por expertos en redacci3n del Ministerio Federal de Finanzas, en consulta con las administraciones tributarias de los Lander. A veces, son los Ministerios de Finanzas de los Lander y el Bundesrat (un 3rgano que representa a los estados federales) quienes preparan la legislaci3n tributaria. Es importante indicar que el Bundesrat y el Bundesrat son dos instituciones separadas contempladas en la constituci3n, que las dos pueden iniciar legislaci3n, y que ambas tienen procedimientos y funciones definidas en la adopci3n de dichos proyectos de ley. Los representantes electos del Bundesrat y sus comisiones de examen cuentan con escaso apoyo profesional, pero estos adoptan un cierto partidismo en el asesoramiento y la informaci3n que ofrecen.</p>	<p>Durante las audiencias sobre los proyectos de ley en el Bundestag o parlamento, expertos externos o grupos de inter3s pueden hacer presentaciones escritas u orales como parte de un proceso de consulta más amplio. En el caso de las audiencias sobre reformas tributarias estructurales fundamentales, las consultas tienen lugar en primer lugar en el Ministerio Federal de Finanzas, antes de que el gabinete adopte el proyecto de ley tributaria. Existe cierta crítica por parte de los contribuyentes, quienes consideran que las estrategias de deliberaci3n sobre las políticas son insuficientes o inconsistentes en lo referente a la participaci3n de partes interesadas externas, asociaciones de contribuyentes y especialistas. La legislaci3n en algunos casos se finaliza cuando comienzan las audiencias y los debates de lectura en el Bundestag (parlamento nacional alemán de la república federal), aunque este parece ser solo el caso en las muy pocas grandes iniciativas de reforma tributaria estructural. Normalmente, estas van precedidas de intensas deliberaciones llevadas a cabo dentro del Ministerio Federal de Finanzas antes de que se programen las audiencias y debates de lectura en el Bundestag.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países	<p><b>2. Australia</b></p> <p>El Tesoro asesora al Gobierno sobre opciones de tributación, redacta leyes y regulaciones tributarias y prepara informes de impacto económico, así como análisis y proyecciones oficiales de impacto en la recaudación, en apoyo al presupuesto anual del Gobierno. El debate sobre política tributaria se discute entre los distintos poderes del Gobierno: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.</p>	<p>El diseño de las reformas tributarias estructurales y la redacción jurídica se organizan dentro de un comité de trabajo integrado. Varias divisiones del Grupo de Ingresos Públicos del Tesoro asesoran en materia de política tributaria, lo que incluye la proyección de ingresos; Tributación internacional e impuesto de sociedades; Impuesto sobre las pequeñas empresas; Impuestos indirectos; Impuesto sobre los recursos naturales y las actividades filantrópicas; Impuesto sobre la renta de las personas físicas y de jubilación; Análisis de tributos; Práctica del diseño de la legislación tributaria. Un ejecutivo gestiona las actividades del Grupo de Ingresos Públicos. El Grupo cuenta con un programa activo de asistencia técnica, que contempla la delegación de servicios de expertos del sector privado al Gobierno durante períodos de hasta dos años a cambio de compensación.</p>	<p>El papel de la Oficina de Tributación de Australia (ATO, por sus siglas en inglés) en el diseño de la política es más limitado, aunque contribuye a varios comités de trabajo del Modelo integrado de Australia sobre la política tributaria. Las funciones principales de política y proyección de ingresos del Tesoro se llevan a cabo en estrecha colaboración con la ATO, la principal agencia de recaudación de ingresos. Esta relación se definió, en 2012, en un protocolo entre la ATO y el Tesoro. El Gabinete de ministros es el órgano eminente de decisión en materia de política tributaria.</p> <p>Las grandes reformas o revisiones tributarias se llevan a cabo mediante comisiones revisoras (por ejemplo, la Revisión Asprey de 1975 sobre la ampliación de la base imponible; la Revisión Ralph de 1999 sobre acuerdos de tributación internacional; y la Revisión Henry de 2010 sobre el futuro del sistema tributario de Australia). El Gobierno hace un uso limitado de instituciones académicas, y las investigaciones tributarias se encargan a entidades semiindependientes.</p>	<p>La facultad de promulgar leyes tributarias yace en el parlamento (la Cámara de Representantes y el Senado). El Comité Permanente de Economía del Senado examina todos los proyectos de ley sobre tributación. El escrutinio parlamentario se ve dificultado en cierta medida por el mantenimiento de una estricta confidencialidad durante el proceso presupuestario en lo que respecta a las modificaciones a la legislación tributaria. Dada la fuerte disciplina de partido, no existe mucho margen para modificar las propuestas sobre tributos una vez asumidas en el proyecto de ley de modificación de la tributación. La Oficina Presupuestaria Parlamentaria, creada en 2011, con una dotación de 25-30 personas, proporciona un análisis independiente y no partidista de los asuntos de política presupuestaria, incluidos los impuestos; para ello accede a estadísticas tributarias y examina los resultados de los modelos de proyección de ingresos del Tesoro. El Comité Conjunto de Contabilidad y Auditoría Públicas y el Comité de Economía del Senado celebran audiencias públicas en relación con el diseño y la administración de los tributos.</p>	<p>El Consejo de Tributación (un órgano consultivo no legislativo) proporciona al Tesoro, la ATO y el sector privado un foro de discusión tributaria. Las consultas con los contribuyentes son una parte integral de las fases de diseño de la política y de redacción de la legislación, ya que permiten averiguar la mejor manera de implementar las políticas, minimizar los costos de cumplimiento, esdarecer el propósito de la política, e informar sobre la situación a los contribuyentes, lo que puede tener un efecto positivo sobre la moral tributaria. En 2013, se creó el Instituto de Política Tributaria y Transferencias, como centro de excelencia independiente, en la Escuela de Políticas Públicas Crawford de la Universidad Nacional Australiana. Colabora con académicos en un amplio programa de investigación tributaria.</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países					
3. Austria	<p>Expertos del Ministerio de Finanzas (Mdf) diseñan las políticas tributarias y, a través de un proceso de consulta con representantes de otros ministerios, académicos y expertos externos, redactan el proyecto de ley de presupuesto anual, que contiene las propuestas tributarias.</p>	<p>Los especialistas jurídicos guían el diseño del proyecto de ley tributaria y sus regulaciones conexas. Dada la complejidad técnica de la ley tributaria, los tecnócratas del Mdf dirigen el proceso.</p>	<p>El Consejo de Ministros (gabinete), después del periodo de consulta pública, autoriza, por unanimidad, la promulgación de la ley tributaria. La denominada "concertación social", desarrollada después de la Segunda Guerra Mundial, exige la reconciliación de los distintos intereses de los actores sociales; es decir, la Cámara Federal de Economía de Austria, la Cámara de Agricultura, la Cámara Federal del Trabajo de Austria y la Federación de Sindicatos de Austria. Cada una de estas entidades cuenta con expertos tributarios que participan, con recomendaciones, en la fase de conceptualización del proyecto de ley tributaria.</p>	<p>El proceso legislativo debe ser equitativo y transparente, y debe garantizar que el público en general esté informado de forma adecuada. Los requisitos formales y la observancia de plazos concretos son especialmente importantes para velar por la transparencia. Para que el Consejo Nacional pueda analizar una propuesta tributaria, debe presentarse un proyecto de ley en forma de moción. En el Consejo Nacional, los proyectos de ley se debaten en los comités pertinentes y en el pleno. Antes de que se apruebe el proyecto de ley, debe estudiarse y debatirse en detalle. Los Estados Federados también participan en el proceso legislativo. Sus representantes en el Consejo Federal pueden ratificar o vetar un proyecto de ley aprobado por el Consejo Nacional. Antes de la entrada en vigor de una ley, el Presidente Federal debe validar que ha sido aprobada conforme a las normas. Una vez sancionada, se publica en el Boletín Oficial Federal.</p>	<p>Se envía un borrador del proyecto de ley tributaria a los ministerios gubernamentales, gobiernos federales y grupos de interés para que brinden comentarios. El borrador también se publica en la página de inicio del sitio web del parlamento, lo que permite realizar aportaciones a todos los actores políticos. El Consejo de Ministros debe considerar estas aportaciones, aunque no son vinculantes.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
<p><b>Países</b></p> <p><b>4. Brasil</b></p>	<p>El ejecutivo desempeña un papel destacado en la propuesta de reformas de la política tributaria y de modificaciones de las leyes tributarias. Este trabajo lo realizan de forma conjunta especialistas en política tributaria y redacción jurídica de la Administración Tributaria y macroeconomistas del Ministerio de Finanzas (MdF). El Servicio de Ingresos Públicos es responsable de los análisis de impacto, el ajuste de tasas y bases y la redacción de la legislación. El Ministro de Finanzas firma todas las exposiciones de motivos que acompañan las modificaciones tributarias. La preparación de la legislación secundaria (decisiones normativas, decisiones y prácticas sobre administración tributaria) es realizada por el Servicio de Ingresos Públicos.</p>	<p><b>Funciones principales</b></p> <p>La Unidad de Estudios Tributarios del Servicio de Ingresos Públicos y el MdF son responsables de analizar los tributos y sus políticas. Con este objetivo, cuentan con equipos multidisciplinarios de economistas, ingenieros, abogados, estadísticos y contables. La Unidad de Estudios Tributarios realiza las siguientes funciones: 1) preparar la previsión de ingresos oficial que aparece en el Presupuesto Federal; 2) realizar un seguimiento mensual del desempeño de la ejecución de ingresos y publicar los datos o el análisis correspondiente; 3) preparar y publicar el presupuesto federal de gastos tributarios; 4) proponer y redactar las modificaciones y enmiendas a la legislación tributaria; 5) realizar un análisis de impacto de las modificaciones en las leyes tributarias para respaldar las modificaciones a la política tributaria; y 6) preparar y publicar estudios analíticos sobre la presión fiscal total (todos los niveles de gobierno) y de tributos individuales. La Unidad de Política Tributaria, en coordinación con el Departamento Jurídico de la Administración Tributaria, redacta las leyes. Los tecnócratas del MdF influyen sobre las políticas que subyacen a los proyectos enmendados de leyes tributarias.</p>	<p>Los principales actores de la reforma de la política tributaria son, potencialmente, todos los ministerios sectoriales (por ejemplo, el Ministerio de Comercio y Desarrollo o el Ministerio de Agricultura) que pueden participar en las modificaciones propuestas a la ley tributaria, o cuyas funciones sectoriales se venían afectadas por las mismas. Pueden opinar sobre el contenido de la política en los proyectos de leyes tributarias. El Congreso también puede opinar sobre el interés de ciertas modificaciones de la política tributaria, al igual que diversas entidades privadas (por ejemplo, la Oficina de Pequeñas y Medianas Empresas, que suele ejercer influencia sobre la posible legislación tributaria que afecta a pequeñas y medianas empresas) y distintas asociaciones comerciales y empresariales.</p>	<p>El Congreso aprueba la legislación tributaria, aunque el derecho a proponer nuevas leyes tributarias puede ser ejercido por las ramas tanto ejecutiva como legislativa. Los miembros individuales del Congreso también pueden introducir mociones sobre modificaciones a la política tributaria o enmiendas al proyecto de legislación tributaria. Los proyectos de ley tributaria son revisados por la Comisión Legislativa del Congreso. La Comisión de Constitución y Justicia examina la constitucionalidad de los proyectos de ley tributaria. Después de que la Cámara de Diputados y el Senado aprueban el proyecto de ley, el Presidente lo recibe para su aprobación o veto.</p>	<p>Aunque no es obligatorio, los principales proyectos de ley, en algunos casos, se someten a consulta pública, que suele implicar la interacción con asociaciones empresariales, el Colegio de Abogados y agencias del sector público. Los intereses comerciales pueden ejercer una influencia importante en el diseño de la política tributaria a través de este proceso, y la oposición a las modificaciones de la política tributaria pueden expresarse también a través de los medios de comunicación. Sin embargo, no es evidente en todos los casos que este proceso de consulta pública con un grupo concreto de asociaciones de contribuyentes sea estructurado. En ciertas situaciones, las consultas tienen lugar a discreción del Ministerio de Finanzas o del Congreso.</p>
<p><b>5. Burundi</b></p>	<p>Durante 2007–13, la Autoridad de Ingresos Públicos de Burundi (OBR, por sus siglas en francés) ejecutó reformas tributarias fundamentales bajo la dirección del Ministerio de Finanzas (MdF). El proceso de reformas previsto, debido a la incertidumbre política, no se está implementando por completo.</p>	<p>El diseño de la política tributaria está formalmente gestionado por el MdF, junto con la responsabilidad de redactar las leyes tributarias. La función de supervisión del MdF está en desarrollo; la mayor parte del trabajo técnico en términos de diseño tributario y redacción jurídica lo realizan especialistas externos, y la OBR aporta dirección política y apoyo.</p>	<p>La autoridad tributaria semiautónoma (SARA/OBR) redactó la nueva ley del impuesto sobre la renta, y el Departamento de Finanzas Públicas del FMI preparó el diseño del tributo. Expertos de la División Jurídica del FMI, la Corporación Financiera Internacional y la Comunidad del África Oriental ofrecieron asistencia durante la redacción. Los donantes están aportando asistencia material y técnica para la creación y el desarrollo de la capacidad de una unidad de política tributaria dentro del MdF.</p>	<p>El parlamento se ocupa del proceso de aprobación de la legislación tributaria y organiza las audiencias necesarias sobre los proyectos de leyes tributarias. La legislación secundaria (directrices y decisiones) es redactada por un comité técnico ad hoc con representación del MdF, la OBR y un experto internacional, bajo los auspicios del parlamento.</p>	<p>Durante la redacción de leyes tributarias, representantes del sector privado, a través de la Cámara Federal de Comercio e Industria de Burundi y la Asociación de Contables Profesionales, pueden opinar y realizar aportaciones técnicas.</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países					
<b>6. Canadá</b>	<p>El Ministerio de Hacienda (MdH) es responsable de la formulación de la política tributaria; la Agencia Canadiense de Ingresos (CRA, por sus siglas en inglés) aplica la legislación tributaria. La Sección de Política Tributaria (una de las diez secciones) del Ministerio de Hacienda elabora y evalúa las políticas federales sobre tributación. El Ministerio de Hacienda presenta (anualmente) el presupuesto con propuestas tributarias (a través del Aviso de Moción de medios y arbitrios, "Notice of the Ways and Means Motion").</p>	<p>Las políticas y la legislación relativas a impuestos fundamentales, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto de sociedades y los impuestos sobre las ventas y selectivos al consumo, son elaboradas por la División del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la División de Impuestos sobre las Ventas, la División del Impuesto de Sociedades, la División Intergubernamental de Política, Evaluación e Investigación Tributaria, y la División de Legislación Tributaria (que principalmente redacta la legislación tributaria federal). La Sección de Política Tributaria cuenta con una plantilla amplia de economistas, abogados, contables y especialistas en modelización.</p>	<p>La CRA también elabora propuestas tributarias, pero es el ejecutivo (el Primer Ministro y el MdH) quien controla estrechamente las decisiones de modificación de elementos del sistema tributario. El MdH suele realizar consultas públicas sobre cuestiones fundamentales de política tributaria y mantiene un diálogo continuo con partes interesadas, como son las cuatro principales sociedades contables (Tax Executives Institute of Canada, Canadian Tax Foundation, Joint Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants y Canadian Bar Association) y grupos de interés sobre tributos (CD Howe Institute, Fraser Institute, Conference Board of Canada, the Taxpayers Advocate Inc., Canadian Taxpayers Federation). La oficina del Auditor General de Cuentas tiene una influencia significativa en la política tributaria y el desarrollo de la legislación tributaria a través de la auditoría independiente que realiza de las actividades del Gobierno Federal. Gracias a la revisión de las actividades de la CRA, la auditoría de la eficacia de la tributación de no residentes, la revisión de la gestión de las solicitudes de crédito tributario para investigación y desarrollo, y la auditoría de las cancelaciones de deuda tributaria, la oficina del Interventor General produce importantes indicadores para la reforma tributaria. Canadá utiliza comisiones de reforma tributaria en el caso de iniciativas complejas de reforma para sondear opiniones contrarias y trabajar para obtener un amplio consenso en la Cámara de los Comunes.</p>	<p>La legislación tributaria inicia en la Cámara de los Comunes por recomendación del Gobernador General. La Oficina Presupuestaria del Parlamento cuenta con medios de investigación independientes y realiza recomendaciones a las propuestas tributarias y del presupuesto anual del Ministerio. La División de Legislación Tributaria redacta la legislación relativa al impuesto sobre la renta y apoya su aprobación en el parlamento, en consulta con el Ministerio de Justicia de Canadá y la CRA. La Comisión permanente de Finanzas del parlamento (Cámara de los Comunes), mediante consultas previas al presupuesto/ad hoc, también puede tener influencia sobre el diseño de la política tributaria y su legislación. El proyecto de ley tributaria se lee en la Cámara de los Comunes (primera lectura), se debate (segunda lectura) y se realiza una tercera lectura tras el examen de la Comisión de Medios y Arbitrios antes de ser enviado al Senado.</p>	<p>Suelen realizarse consultas públicas sobre las modificaciones más sustantivas de las leyes tributarias. Durante las audiencias en la Comisión de la Cámara de los Comunes que revisa las propuestas presupuestarias, se facilitan los aportes de contribuyentes y expertos tributarios, que se plasman en el proyecto de ley de presupuestos. Los institutos sin ánimo de lucro pueden contribuir a los debates sobre política tributaria mediante la publicación de estudios y la preparación de presentaciones para audiencias parlamentarias. Las modificaciones a la legislación tributaria en forma de enmiendas técnicas se ponen a disposición para su consulta pública. Suele hacerse un uso amplio de regulaciones legislativas tributarias que no necesitan ser aprobadas por el parlamento; son aprobadas por el ejecutivo (Gobernador en el Consejo) y publicadas en el Boletín Oficial de Canadá.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países	7. China	<p>El Ministerio de Hacienda y la Administración Estatal de Impuestos (AEI) son responsables de la formulación de la política tributaria, elaboran el presupuesto nacional anual y ejecutan los programas de gasto del Gobierno.</p>	<p>La AEI se encarga de la recaudación de impuestos y del intercambio de información. También participa estrechamente en la ejecución del proyecto de reforma tributaria del XIII Plan Quinquenal (2016–2020). El Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (APN) constituye un grupo de trabajo de académicos (universidades y centros de investigación) y funcionarios de la AEI y el Ministerio de Hacienda que diseña y propone modificaciones a la política tributaria. El sector académico, funcionarios tributarios, los medios de comunicación y las asociaciones empresariales contribuyen activamente al proceso de reforma de la política tributaria de China. Su participación abarca todo el proceso legislativo tributario a través de la redacción de propuestas de nuevos instrumentos de ingresos públicos, la modificación de los ya existentes y la aportación de comentarios y recomendaciones a la propuesta y el proyecto de texto legal, una vez la APN los publica para la realización de consultas.</p>	<p>Los órganos estatales que participan en la formulación de leyes tributarias o la política tributaria incluyen la APN y su Comité Permanente, el Consejo de Estado, el Ministerio de Hacienda, la Administración Estatal de Impuestos (AEI), el Comité de Tarifas y Clasificación del Consejo de Estado y la Administración General de Aduanas. Las regulaciones administrativas sobre tributos (por ejemplo, las Normas Detalladas para la Implementación de la Recaudación de Impuestos y la Ley de Administración, etc.) son formuladas por el Consejo de Estado. Las regulaciones, guías y normas tributarias ministeriales son formuladas por el Ministerio de Hacienda, la AEI, el Comité de Tarifas y Clasificación del Consejo de Estado y la Administración General de Aduanas.</p>	<p>El Comité Permanente de la APN redacta el proyecto de ley de modificación tributaria y la publica en el sitio web de la APN, donde solicita comentarios de todo el país. Durante esta fase de examen público se verifica el cumplimiento pleno de la constitución y de las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales. Los instrumentos de la legislación secundaria (es decir, decisiones e interpretaciones, regulaciones administrativas) son importantes para la implementación de las leyes tributarias; el Consejo de Estado puede redactar y adoptar regulaciones tributarias con la asistencia de académicos que apoyan al personal de la AEI y del Ministerio de Hacienda. Esta legislación secundaria se envía después a la APN y a su Comité Permanente para su aprobación.</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países	8. Colombia	<p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es responsable de la función de diseño de la política tributaria.</p> <p>El diseño de la política tributaria, el análisis económico y la redacción jurídica son las funciones principales en apoyo de las reformas tributarias.</p>	<p>Colombia, para su Reforma Tributaria de 2016, empleó como mecanismo institucional una comisión independiente para la reforma tributaria, lo que le permitió utilizar el asesoramiento de expertos. Especialistas tributarios y académicos contribuyeron al proceso de examen y redacción de propuestas de reforma tributaria. Se trata solo de informes consultivos, ya que la redacción de las iniciativas tributarias sigue siendo responsabilidad del Gobierno. Las enmiendas a la legislación tributaria sufren múltiples modificaciones reiterativas por parte de los miembros del Congreso, que pueden proponer de forma individual enmiendas tributarias divergentes. Los institutos de investigación y las universidades tienen una influencia limitada sobre las reformas tributarias, aunque el ministerio de Hacienda está fomentando el aumento de la participación del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y de representantes de las tres principales facultades de Derecho de Bogotá en el diseño de la política y en el proceso de redacción jurídica. Anualmente, el proyecto de ley tributario del Gobierno que se envía al Congreso suele incluir solo un número limitado de propuestas bien documentadas.</p>	<p>Durante los debates en el Congreso sobre los proyectos de leyes tributarias, los miembros del Congreso están muy influenciados por intereses sectoriales; los aportes realizados por el sector académico desempeñan un papel secundario. En tiempos de paz, solo el Congreso tiene la autoridad para imponer y modificar la legislación tributaria, de conformidad con el principio general de «no hay tributación sin representación». El proyecto de ley de reforma tributaria es preparado por el Gobierno (sancionado por el Gabinete) y redactado por un comité de expertos, especialistas, académicos y asesores extranjeros, nominados por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El borrador final, antes de su presentación al Congreso, es preparado por un pequeño grupo de altos funcionarios que proveen coherencia y mantienen una estricta confidencialidad.</p>	<p>Antes de que el proyecto de ley final sea presentado al Congreso, es examinado por los asesores del Presidente para garantizar que respalde el programa presidencial y no viole la constitución. El proyecto de ley tributario se debate en el Congreso (la Casa de Representantes y el Senado). Los miembros del Congreso pueden modificar el texto durante los debates en cuarta lectura. Las propuestas tributarias del Gobierno, no las originadas por miembros individuales del Congreso, suelen ser las que se aceptan finalmente. Después de cada ronda de debate, una comisión formada por miembros de cada cámara intenta reconciliar el texto del nuevo acuerdo surgido tras el debate. El texto final del proyecto de ley de modificación tributaria se convierte en ley. El proceso se ve influenciado por las mociones individuales de enmiendas tributarias de los miembros del Congreso, que son el resultado de la presión de las regiones y de quienes apoyaron su campaña.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
<p><b>9. Croacia</b></p>	<p>El diseño de la política tributaria es parte del ámbito de las funciones de la Administración Tributaria (RA) dentro del Ministerio de Finanzas (Mdf). Su función básica es implementar las leyes y regulaciones tributarias en relación con las contribuciones a la seguridad social. La RA recopila y procesa datos sobre impuestos y contribuciones a la seguridad social, sugiere modificaciones en la política tributaria, las regulaciones tributarias y otras regulaciones, y prepara y elabora proyectos de legislación y regulaciones dirigidas a mejorar el sistema tributario. El parlamento y los grupos de trabajo del parlamento, que incluyen a los partidos políticos, tienen el derecho a proponer modificaciones a la política tributaria.</p>	<p>El Mdf, organizado en direcciones y secciones, supervisa la elaboración de la política tributaria, la política aduanera y la administración tributaria. Incluye tareas de protección, supervisión e inspección no aduanera, tareas de inspección en los ámbitos tributario, aduanero y otros ingresos públicos, además de operaciones de cambio de divisas y actividades de comercio exterior, y la organización de juegos de azar. La Sección de Actividad Legislativa, Educación y Cooperación Internacional de la Administración Tributaria contribuye a la elaboración de la política y se organiza en los siguientes departamentos: Departamento de Contribuciones del IVA, IRPF e Impuesto de Sociedades; Departamento de Impuestos Locales y Presupuestación; Departamento de Procedimientos Tributarios; Departamento de Información y Educación de Contribuyentes; Departamento de Juegos de Lotería; Departamento de Juegos de Diversión y con Premios; División de Convenios Tributarios; Departamento de Asuntos Europeos y Cooperación Internacional. La Sección de Actividad Legislativa, Educación y Cooperación Internacional prepara los proyectos de leyes tributarias.</p>	<p>No constituye, hasta el momento, una práctica común el establecimiento de comisiones especiales para los procesos de investigación, redacción y evaluación de reformas tributarias, ni el uso de la comunidad académica para reforzar tributarias estructurales. Sin embargo, en casos aislados, el Mdf invita a representantes de universidades a realizar presentaciones sobre el borrador final de un proyecto de ley de modificación de la legislación tributaria (por ejemplo, el reciente proyecto de ley de impuestos sobre bienes inmuebles). Dos institutos de investigación de financiación estatal, el Instituto de Finanzas Públicas y el Instituto de Economía, suelen participar de forma ad hoc en los órganos consultivos gubernamentales (por ejemplo, el Consejo de Economía del Primer Ministro) para investigar impactos económicos, en la recaudación y distributivos de las modificaciones tributarias previstas. Aunque el Mdf no tiene de jure poder de veto, la política tributaria es prerrogativa exclusiva del Mdf y su ministro tendrá de facto poder de veto sobre las propuestas tributarias procedentes de otros ministerios sectoriales. Hasta el momento, los ministros de finanzas han sido muy fuertes e influyentes dentro del gabinete.</p>	<p>Los proyectos de ley finales de modificación de leyes tributarias son redactados por expertos en redacción jurídica del Mdf, aunque a menudo parlamentarios también pueden proponer modificaciones a la legislación tributaria. Tras la presentación del presupuesto de ley tributaria en el parlamento, entra en acción la Ley de Evaluación de los Efectos de las Leyes, y se evalúan los impactos sobre la recaudación y el cumplimiento. En los 15-30 días siguientes, el proyecto de ley debe debatirse públicamente. La Comisión de Finanzas y Presupuesto Estatal del parlamento organiza audiencias sobre los proyectos de ley tributaria. Después de las audiencias, la comisión presenta su informe al parlamento, que incluye las recomendaciones realizadas por los especialistas tributarios y otras partes interesadas.</p>	<p>No existe un foro consultivo formal sobre tributación en el que participe la comunidad empresarial. Sin embargo, el equipo de redacción de la ley tributaria debe mantener debates públicos sobre los objetivos del proyecto de ley antes de finalizar el borrador del proyecto. El tiempo asignado para este debate es de 30 días. El borrador del proyecto de ley se publica en el sitio web del equipo de redacción jurídica, y el equipo debe informar en detalle sobre los debates mantenidos con todas las partes interesadas, incluidas las recomendaciones que necesitarían adaptaciones. Además, deben ofrecerse de forma clara las razones del rechazo de propuestas privadas. No existe una regla establecida sobre la influencia relativa de las partes que suelen participar en la formulación de la política tributaria (es decir, partidos políticos, funcionarios públicos, Mdf). El proceso y resultado último está muy influenciado por el tema en sí mismo.</p>



<p>Mecanismos institucionales</p>	<p>Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria</p>	<p>Funciones principales</p>	<p>Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria</p>	<p>Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente</p>	<p>Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes</p>
<p>Países</p>	<p><b>10. España</b></p> <p>La Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda y Función Pública es responsable del análisis de ingresos y del diseño de la política tributaria de todos los impuestos de España. La previsión y el análisis de ingresos se gestionan de forma coordinada con la Dirección General de Presupuestos.</p>	<p>La Dirección General lleva a cabo análisis de la política tributaria y de ingresos; elabora propuestas tributarias; prepara y redacta legislación y regulaciones tributarias nacionales; interpreta disposiciones tributarias mediante la publicación de forma regular de notas de orientación; desarrolla la estrategia de tributación internacional de España mediante la negociación y la aplicación de convenciones en materia de doble tributación, etc. Sus subdirecciones abarcan instrumentos fundamentales del sistema tributario: General de Política Tributaria; de impuestos sobre la renta de las personas físicas; de impuestos sobre sociedades; de tributación de las operaciones financieras; impuestos patrimoniales; fiscalidad internacional; tributos locales. La Dirección General del Catastro registra y mantiene el catastro de la propiedad, con atributos físicos, económicos y jurídicos por terreno de propiedad, con el objetivo de recaudar impuestos inmobiliarios recurrentes e impuestos sobre ganancias de capital para suelo urbano. La Agencia Estatal de Administración Tributaria utiliza la información catastral en auditorías sobre el estilo de vida de los contribuyentes registrados.</p>	<p>El Instituto de Estudios Fiscales de España, un organismo autónomo adjunto al Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, en colaboración con otros centros, institutos, escuelas de administración pública, universidades, administraciones financieras, tanto públicas como privadas, con apoyo nacional e internacional, se centra en la investigación fiscal, en estudios económicos y jurídicos y proporciona asesoramiento al Ministerio en asuntos como tributación, gasto público, estudios de impacto económico y social, análisis de ingresos, estadísticas tributarias y previsión de ingresos. El Instituto realiza informes de forma regular, algunos de dominio público, pero otros son para uso exclusivo del Ministerio. España utiliza el modelo de comisiones de reforma tributaria (apoyadas por el entorno académico) y comités ad hoc para promover reformas tributarias estructurales particularmente complejas, como el estudio tributario comparativo de 2013. La Comisión General de Codificación es el órgano consultivo oficial que respalda la redacción de las modificaciones legislativas al código fiscal. También, institutos de investigación independientes, como son los centros de estudios de los partidos políticos, realizan aportaciones sobre reformas tributarias deseadas, que tienen más influencia si están alineadas con el partido en el Gobierno. En cuanto a las propuestas de política tributaria, el instituto de investigación del sector bancario y la Federación Española de Municipios y Provincias son los más influyentes.</p>	<p>El Gobierno y el parlamento pueden proponer modificaciones a la legislación tributaria, aunque casi siempre son introducidas por el Gobierno. Las disposiciones y modificaciones de la legislación tributaria son redactadas por altos funcionarios, como inspectores de hacienda y abogados del Estado de la Secretaría General Técnica del Ministerio. La Agencia Estatal de Administración Tributaria y los asesores jurídicos del Ministerio influyen en el proceso. Los proyectos de legislación se envían al parlamento, donde los miembros pueden introducir modificaciones por consejo de sus asesores privados o investigadores oficiales. Las propuestas tributarias y proyectos de legislación tributaria del Gobierno no son modificadas por el parlamento durante las audiencias. Por lo tanto, el Ministerio de Hacienda (preparado por la Dirección General de Tributos) es el órgano principal en la formulación de la política tributaria en España. Su preparación de propuestas, respaldadas por los análisis de impacto económico y en la recaudación del Instituto Fiscal, es de gran calidad.</p>	<p>Se realizan consultas con asociaciones empresariales y de contribuyentes antes de la aprobación de los proyectos de ley tributaria. Estas audiencias o consultas suceden antes de la aprobación de los borradores y es infrecuente que los proyectos de legislación tributaria se publiquen en el sitio web del Ministerio de Hacienda y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Los representantes del Foro de Grandes Empresas pueden debatir cuestiones tributarias con los altos funcionarios del Ministerio de manera informal. La redacción de la legislación secundaria en forma de regulaciones no requiere debates parlamentarios. Existe una tendencia creciente hacia el uso frecuente de instrumentos secundarios, es decir, regulaciones, para estipular modificaciones importantes de la política tributaria. La legislación secundaria no requiere un debate público amplio como sería el caso de las modificaciones tributarias sustantivas.</p>

(Continúa)

<p>Mecanismos institucionales</p> <p><b>Países</b></p>	<p><b>Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria</b></p>	<p><b>Funciones principales</b></p>	<p><b>Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria</b></p>	<p><b>Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente</b></p>	<p><b>Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes</b></p>
<p><b>11. Estados Unidos</b></p>	<p>El Tesoro estadounidense, con recursos suficientes, lidera el diseño tributario, en un proceso dominado por abogados. La formulación de la política tributaria está descentralizada para introducir un sistema de controles y equilibrio.</p>	<p>El Presidente, que trabaja a través del Departamento del Tesoro, formula propuestas tributarias que se presentan en el Congreso para su debate. El Tesoro cuenta con una capacidad de análisis económico de gran calibre que apoya el diseño tributario con análisis de impactos económicos y distributivos, con gran precisión en la previsión de ingresos. El Tesoro y el Servicio Federal de Rentas Internas (IRS) tienen un papel claramente definido y su colaboración es sólida. La Oficina de Política Tributaria del Tesoro incluye abogados y economistas con conocimientos especializados y experiencia en el diseño de la política tributaria.</p>	<p>El IRS mantiene un contacto extenso con todos los grupos y sectores de contribuyentes y publica, junto con su función de administración tributaria, documentos de política (por ejemplo, sobre servicios al contribuyente, debidos procedimientos de recaudación, estrategias voluntarias de cumplimiento, detección de fraude, recursos, cobro de deudas, etc.). También contribuye a iniciativas legislativas como la simplificación del código fiscal. Un gran número de centros de estudios políticos apoyan a los responsables de diseño tributario. Diversos grupos de intereses empresariales también ejercen una función consultiva que presionan de manera independiente a la Casa Blanca, al Tesoro, la Comisión Conjunta sobre Asuntos Fiscales, la Comisión de Presupuestos del Senado, la Comisión de Medios y Arbitrios, además de a representantes individuales, sobre propuestas tributarias que benefician principalmente a intereses sectoriales limitados.</p>	<p>La promulgación de legislación tributaria requiere el acuerdo de la Cámara de Representantes, el Senado y el Presidente. Debido a que el mismo partido político no suele controlar las tres ramas del Gobierno, el proceso se basa en la formación de compromisos de las posiciones tributarias. El Congreso tiene una influencia importante en la dirección del diseño tributario, apoyada por sus medios de investigación de gran calidad, a través de la Comisión Conjunta sobre Asuntos Fiscales y la Oficina de Presupuestos del Congreso, con una capacidad de investigación sin igual a nivel internacional. Independientemente de esta capacidad analítica en materia tributaria, muy a menudo la integridad de la política tributaria se ve socavada por disposiciones tributarias adjuntas a propuestas legislativas no fiscales. Tanto la Comisión de Medios y Arbitrios como la Comisión de Presupuestos del Senado tienen una gran influencia en la elaboración de la política tributaria.</p>	<p>El Tesoro realiza pocas consultas formales, pero hay muchas discusiones informales con grupos de contribuyentes y especialistas que influyen de diversas formas el diseño último del tributo. Las propuestas de política tributaria se someten a consultas extensas sustentadas en análisis cuantitativos en profundidad. Se preparan muchas opciones tributarias, dada la existencia de distintas posibilidades de política tributaria que compiten dentro del Gobierno, pero también de especialistas tributarios, asociaciones de contribuyentes, académicos de centros de estudios e instituciones de investigación. Esta situación se asocia con el riesgo de fragmentación, y la complejidad asociada, en la tributación. Esto se traduce en un proceso dilatado antes de la promulgación de las decisiones de política tributaria. El partidismo político, y los muchos controles y balances, podría conducir a debates polarizados que podrían derivar en estancamientos.</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países					
<b>12. Finlandia</b>	<p>El Ministerio de Finanzas (Mdf) es responsable del diseño de la política tributaria, incluido el análisis económico del sistema tributario. El Departamento de Tributos es el experto del Gobierno en materia de política tributaria. Es responsable de desarrollar el sistema tributario y evaluar los efectos de la política tributaria. El proceso de diseño de la política tributaria está también apoyado por el Departamento de Economía (mediante el análisis de la evolución de la economía finlandesa y sus finanzas públicas) y el Departamento de Presupuestos (que coordina el trabajo del Gobierno central sobre el presupuesto y la política presupuestaria). La Administración Tributaria de Finlandia recauda los impuestos; es una agencia bajo la autoridad del Mdf.</p>	<p>El Departamento de Tributos del Mdf formula la política tributaria y es responsable de la redacción jurídica de la legislación tributaria y aduanera. También negocia convenios en materia de doble imposición y actúa como la Autoridad Competente de Finlandia en estos convenios. El Departamento de Tributos está dividido en seis unidades: Impuesto sobre la renta de las personas físicas; Impuesto de Sociedades; Impuesto sobre el Valor Añadido; Aduanas; Impuestos selectivos al Consumo; y Asuntos de Tributación Internacional.</p>	<p>Aunque el Mdf es responsable del diseño de la política tributaria, se mantienen vínculos estrechos con el entorno académico y con institutos de investigación. Desempeñan un importante papel en la preparación y evaluación de reformas tributarias; por ejemplo, el Instituto de Investigación Económica (Government Institute for Economic Research), bajo la dirección del Mdf, ha participado en reformas tributarias. Finlandia también hace uso de comisiones y comités, formados por expertos tributarios, para que contribuyan a importantes iniciativas de revisión estructural tributaria.</p>	<p>El Comité de Tributos del parlamento ejerce una fuerte supervisión sobre el proceso de diseño de la política tributaria, para lo que invita al entorno académico, a especialistas tributarios y al sector privado a presentar testimonios durante la celebración de audiencias. El Comité también inicia las evaluaciones tras la implementación de nuevas medidas tributarias.</p>	<p>La sociedad civil y los sindicatos realizan aportes sustantivos y recomendaciones durante las fases de elaboración de la política tributaria. Su participación se ve facilitada por un proceso abierto y formalizado de consulta.</p>
<b>13. Francia</b>	<p>El diseño de la política tributaria es una función principal del Ministerio de Economía y Finanzas (Mdef). Es uno de los ministerios más importantes del gabinete: emplea principalmente a personal altamente cualificado de la Escuela Nacional de Administración Pública.</p>	<p>El ministro de Finanzas supervisa la redacción de las leyes tributarias a través del control del Consejo de Política Tributaria del Departamento de Ingresos Públicos. El sistema tributario francés es gestionado por tres divisiones distintas que se ocupan de: 1) el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor añadido; 2) el impuesto sobre la renta de las personas físicas y los impuestos locales; y 3) aduanas e impuestos selectivos al consumo (combustible, alcohol, tabaco).</p>	<p>El ministro de Presupuestos, Cuentas Públicas, Función Pública y Reforma del Estado supervisa la preparación de la ley de presupuesto anual y coordina estrechamente las decisiones tributarias con los ministros de Economía y Finanzas, y de Industria y Empleo. Con este objetivo, requiere los aportes del Consejo de Política Tributaria. En la fase de diseño tributario, otros departamentos gubernamentales realizan aportes. Dentro de la administración tributaria (DGFiP), la dirección de legislación fiscal (DLG) redacta la legislación tributaria, una vez que las unidades de análisis de ingresos del Mdef y la DGFP han finalizado las proyecciones de ingresos.</p>	<p>Existe un margen para opinar sobre las modificaciones de la política tributaria. Las modificaciones de la política tributaria en el contexto del presupuesto anual se introducen en el proyecto de ley de presupuesto, que se mantiene en secreto hasta su presentación en la Asamblea Nacional, aunque puede modificarse según los comentarios recibidos. La comisión parlamentaria permanente sobre presupuestos/tributación no suele convocar a participar en audiencias a los funcionarios del Ministerio de Finanzas para que expliquen las políticas tributarias adoptadas. Los parlamentarios no cuentan con el apoyo profesional de personal de investigación analítica para examinar de forma no partidista las propuestas del Gobierno sobre política tributaria.</p>	<p>Las empresas participan solo de forma limitada en el proceso de consulta pública sobre legislación tributaria. Existe poca participación del entorno académico.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países					
14. Irlanda	<p>La Unidad de Política Tributaria de la División de Política Fiscal del Ministerio de Finanzas (Mdf) es responsable de la elaboración de políticas fiscales en apoyo a los objetivos económicos, sociales y medio ambientales del Gobierno, mediante la publicación de un presupuesto anual.</p>	<p>La división es responsable de todos los aspectos de la política tributaria, nacionales e internacionales. Colabora estrechamente con la Oficina de las Autoridades Fiscales, la OCDE y la UE en su proceso de formulación de impuestos. También coordina resultados con el Grupo de Estrategia Tributaria (un comité interdepartamental), presidido por el Ministerio de Finanzas. La principal función del Grupo es realizar análisis de impacto económico y en la recaudación de las propuestas de política tributaria y redactar la legislación tributaria necesaria.</p>	<p>El Ministerio de Finanzas lidera el Grupo de Estrategia Tributaria, un comité interdepartamental formado por altos funcionarios del Mdf, la oficina del Taoiseach (Primer Ministro), las Autoridades de Gasto Público y Reforma, Empleo, Empresa e Innovación, Asuntos Exteriores y Comercio, Protección Social e Ingresos Públicos. El Grupo de Estrategia Tributaria preparará y publicará informes técnicos con distintas opciones para el presupuesto del próximo ejercicio fiscal, así como propuestas de política tributaria a mediano y largo plazo. Sus funciones son: 1) examinar y elaborar propuestas de medidas en los ámbitos de la tributación, la seguridad social (PRSI), la financiación de tasas, de propuestas de legislación presupuestaria y tributaria dentro de los parámetros gubernamentales acordados sobre la posición del presupuesto general y en el contexto del marco de una estrategia a mediano y largo plazo establecida en el programa de Gobierno. y 2) examinar el enfoque estratégico de un paquete de bienestar social general y evaluar la interacción de propuestas de impuestos sobre la renta/tasas con objetivos de bienestar social, incluido el apoyo a los ingresos por hijos, su impacto en el mercado laboral y la distribución de la renta.</p>	<p>Las modificaciones anuales de la legislación tributaria se debaten en la Comisión Conjunta de Finanzas, Gasto Público y Reforma, y Taoiseach del parlamento para fomentar y coordinar mejoras en las modificaciones de la ley tributaria. Las deliberaciones de la Comisión dan al Gobierno la oportunidad de informar a los representantes y al sector privado de las razones de los ajustes.</p>	<p>El período para una consulta más amplia y más temprana con el sector privado y otras partes interesadas relevantes es, según consta, limitado.</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países					
15. Italia	<p>El Ministerio de Economía y Finanzas (MDEF) es el ministerio responsable de la formulación de la política tributaria y de las estrategias de recaudación, mientras que la Agencia de los Ingresos recauda los impuestos.</p>	<p>La política tributaria está centralizada en el MDEF, dirigida principalmente desde el Departamento de Finanzas (Dirección de Estudios e Investigación sobre Economía Tributaria y Dirección de Legislación Tributaria y Federalismo Fiscal), mientras que la administración de ingresos públicos está fragmentada en varios organismos: Agencia de los Ingresos, Agencia de Aduanas, Guardia de Finanzas (agencia de ejecución de aduanas e impuestos especiales), Equitalia (agencia de recaudación de deuda tributaria), SOGEI (sociedad de tecnología de la información) y SOSE (empresa privada propiedad del MDEF y del Banco Central) responsable de la investigación estadística. El diseño de la política tributaria, por tanto, requiere de la coordinación de los resultados de diversas agencias especiales de ingresos públicos.</p>	<p>Italia utiliza comisiones de reforma tributaria para reformar aspectos complejos del sistema tributario. Se incorpora al entorno académico mediante el nombramiento de expertos tributarios informados para que participen en estas comisiones tributarias. Aunque no existe un instituto de finanzas públicas, como el Instituto de Estudios Fiscales en el Reino Unido, especializado en investigación tributaria, el Consejo de Economía y Trabajo (un órgano consultivo en asuntos económicos y sociales que responde ante el Gobierno, el parlamento y las regiones) redactó recientemente propuestas para un código tributario integral, que aborda principalmente cuestiones de procedimiento que sistematizarían la recaudación uniforme de impuestos. Además, la Oficina Presupuestaria del Parlamento es un órgano independiente creado en 2014 con el objetivo de llevar a cabo análisis económicos y evaluaciones de impacto de la política económica del Gobierno. Esta función se realiza de conformidad con las normas presupuestarias nacionales y europeas.</p>	<p>Por lo general, la legislación tributaria se presenta en el parlamento para su debate y aprobación. En última instancia, se aprueba tras los debates en las audiencias de la comisión de presupuestos del parlamento; o se establecen los impuestos por decreto legislativo mediante su aprobación en una delegación parlamentaria legislativa, o un decreto ley del Gobierno. Toda la legislación tributaria va acompañada de informes con las razones de la modificación legislativa, su objetivo y el impacto financiero de las medidas propuestas. Estos informes técnico-financieros, que miden el impacto financiero, son revisados por la Oficina del Auditor del Estado.</p>	<p>La introducción de las principales modificaciones de la legislación tributaria y la redacción de los proyectos de ley tributaria son precedidos de reuniones entre el Gobierno, representantes de grupos sociales, sindicatos y federaciones empresariales. Los mismos representantes participan también en debates de audiencias parlamentarias sobre el proyecto de legislación tributaria presentado, en los que hacen recomendaciones y proponen opciones tributarias alternativas a los miembros de la comisión de presupuestos del parlamento. Este proceso solo se adopta en el caso de legislación tributaria fundamental, que abarca el impuesto, su base imponible, la tasa impositiva y sanciones en caso de no cumplimiento. Todas las disposiciones subsidiarias se introducen en legislación secundaria. Estas regulaciones solo necesitan la aprobación del Consejo de Ministros tras su examen por el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas respecto a su constitucionalidad.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
<p><b>Países</b></p> <p><b>16. Japón</b></p>	<p>El proceso de diseño de la política tributaria sigue un ciclo anual. Normalmente, en diciembre de cada año, la Oficina de la Comisión Tributaria del gabinete publica propuestas tributarias para el año siguiente. De los 39 miembros de la Comisión, 19 son designados por períodos concretos hasta el final del debate sobre un impuesto específico, mientras que 20 son miembros permanentes, con un mandato de tres años. La Comisión Tributaria, o Comisión Consultiva Tributaria, está bajo la dirección de la oficina del gabinete.</p>	<p>El procedimiento de modificación de legislación tributaria anual, gestionado por la Comisión Tributaria, es apoyado por la Oficina Tributaria de Impuestos Nacionales del Ministerio de Finanzas (MdF) y la Oficina Tributaria del Ministerio del Interior y de Comunicación en el caso de impuestos locales. La Oficina Tributaria del MdF está conformada por las siguientes divisiones: 1) Planificación y Administración; 2) Investigación Tributaria; 3) Política de Impuesto sobre la Renta e Impuesto Indirectos; 4) Política de Impuestos Indirectos; 5) Política de Impuesto de Sociedades; y 6) Política de Tributación Internacional (convenios tributarios, etc.). La Comisión Tributaria evalúa de forma continuada las modificaciones a los sistemas tributarios. La Comisión, para recabar observaciones, publica en noviembre su informe sobre las modificaciones planificadas a la ley tributaria para el siguiente ejercicio fiscal. Abogados tributarios formados internamente en la Oficina Tributaria del MdF redactan el proyecto de ley anual de modificación de la legislación tributaria, con observaciones de la Agencia Tributaria Nacional (RA).</p>	<p>La Comisión Tributaria de la Oficina del Primer Ministro (Oficina del Gabinete) está presidida actualmente por un apreciado profesor de Legislación Tributaria; con anterioridad, estuvo presidida por un importante economista o un académico de renombre. La Comisión se centra más en modificaciones estructurales del sistema tributario, como las recientes modificaciones de los impuestos sobre el consumo en Japón, y aborda también temas actuales como la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios mediante la revisión de la legislación nacional contra la elusión fiscal. Un borrador de modificaciones anuales de la ley tributaria (Taiko) refleja el consenso de los principales partes representadas en la Comisión. El Consejo Legislativo del Gabinete debe examinar el proyecto de ley de modificación de las leyes tributarias antes de su presentación ante las Cámaras del Parlamento (la Dieta) para los debates de lectura. La Comisión Tributaria puede nombrar comités consultivos ad hoc para revisar aspectos concretos del sistema tributario. En estos comités, la participación del sector privado y de especialistas tributarios es posible, ya que la propuesta debe finalizarse a más tardar a mediados de diciembre y debe conseguirse una visión completa dentro de estos plazos ajustados.</p>	<p>El proyecto de ley de modificación anual de la ley tributaria es aprobado por ambas Cámaras del Parlamento (la Dieta) (la Cámara de Representantes y la Cámara de Consejeros), normalmente antes de finales de marzo, para entrar en vigor el 1 de abril. Pero la fecha real puede variar según el contenido de las modificaciones. La propuesta de reforma tributaria (Taiko) de la Comisión, según es aprobada en el gabinete por consenso, se publica en diciembre de cada año, seguida del proyecto de ley (preparado por la Oficina Tributaria del Ministerio responsable del diseño de la política tributaria) en enero del año siguiente. Se realizan consultas a partes interesadas en forma de audiencias, realizadas por la Comisión de Presupuestos y Finanzas de la Dieta. Este proceso iterativo culmina con la aprobación del proyecto de ley en marzo. La Comisión de Presupuestos y Finanzas cuenta con su propio personal no partidista de analistas tributarios que examinan con independencia el proyecto de ley anual de modificación de las leyes tributarias. Un miembro individual de un partido puede proponer modificaciones a la legislación tributaria, pero con pocas posibilidades de aceptación dado que el partido en el poder promueve su plan tributario preferido para el siguiente ejercicio fiscal. Las regulaciones tributarias se emiten como órdenes ministeriales y no están sujetas a debate parlamentario.</p>	<p>Es una práctica habitual que las modificaciones de la legislación tributaria y las iniciativas de reforma tributaria estén acompañadas de una consulta pública. Para las revisiones tributarias (de cualquier impuesto), la Comisión Tributaria solicita contribuciones de partes interesadas antes de que el diseño final del tributo sea aceptado y traducido en proyecto legislativo.</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países					
17. Noruega	<p>El Ministerio de Finanzas (MdF) es responsable del diseño de la política tributaria, incluido el análisis económico del sistema tributario. Dos departamentos del MdF colaboran estrechamente: el Departamento de Legislación Tributaria y el Departamento de Política Tributaria. La Administración Tributaria de Noruega (ATN), una agencia bajo la autoridad del Ministerio, es la encargada de recaudar impuestos. La ATN está formada por la Dirección de Impuestos y cinco oficinas regionales.</p>	<p>Junto con la redacción de las leyes tributarias, el Departamento de Legislación Tributaria es responsable de la interpretación y administración de regulaciones relativas al impuesto sobre la renta y el patrimonio, el impuesto sobre el petróleo, las contribuciones a la seguridad social pública, el impuesto inmobiliario, el impuesto a la herencia, el IVA, los derechos de aduanas y otros impuestos especiales. También se encarga de la negociación de convenios en materia de doble imposición y actúa como la Autoridad Competente de Noruega en estos convenios. El Departamento de Política Tributaria analiza cómo afecta la legislación tributaria y las modificaciones a la misma a los ingresos, los ahorros, el consumo, las inversiones y la oferta de mano de obra, y cómo varían los ingresos tributarios al modificar las regulaciones. El Departamento es responsable de la preparación de las propuestas tributarias del presupuesto anual.</p>	<p>El Departamento de Política Tributaria trabaja con el Departamento de Política Económica del Ministerio, quien coordina el trabajo preparatorio del presupuesto nacional, incluida la modelización de impactos e ingresos. En este proceso, se mantienen estrechos vínculos con el entorno académico y con institutos de investigación independientes. Desempeñan un papel fundamental en la preparación y evaluación de reformas tributarias. Dos institutos de investigación independientes, Statistics Norway y Rambøll Management Consulting AS, bajo la dirección del MdF, participaron en las reformas tributarias de 2006. Noruega también ha utilizado comisiones y comités, formados por expertos tributarios nacionales e internacionales, para contribuir a iniciativas de revisión tributaria</p>	<p>El Departamento de Política Tributaria del Ministerio es responsable de la redacción jurídica y de la preparación de los proyectos de ley de modificación de la legislación tributaria anual. Lo suele hacer un comité experto en el caso de grandes reformas tributarias. De octubre a noviembre de cada año, las propuestas tributarias y de gasto del Gobierno se debaten en la Comisión Permanente de Finanzas y Asuntos Económicos del Parlamento.</p>	<p>Las partes interesadas externas pueden realizar recomendaciones sobre los proyectos de legislación durante las audiencias organizadas por el MdF. Esto permite que otras agencias gubernamentales, organizaciones del sector privado, asociaciones empresariales y patronales revisen y añadan sugerencias para mejorar la eficacia, equidad y facilidad de gestión, etc. En concreto, la Confederación de Empresas de Noruega, así como el Foro Tributario de Grandes Empresas de Noruega, son consultados durante el proceso de audiencias.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
<p><b>Países</b></p> <p><b>18. Nueva Zelanda</b></p>	<p>El diseño de la política tributaria es responsabilidad compartida del Departamento de Ingresos Internos (Inland Revenue Department, IRD) y del Tesoro. Dentro del IRD, es la División de Política y Estrategia quien se encarga de la formulación de la política tributaria y de la redacción legislativa. La División es también responsable de la administración general del sistema tributario. El IRD, en su función de asesoramiento sobre política, sigue el marco del Procedimiento General de Política Tributaria (Generic Tax Policy Process, GTPP). El GTPP no ha sido adoptado como ley; como tal, no es vinculante para el Gobierno, pero funciona de forma eficaz, por lo que los gobiernos sucesivos se han adherido a este protocolo de cooperación entre el Tesoro y el IRD.</p>	<p>En virtud del GTPP, el Tesoro asesora al Gobierno sobre modificaciones a los sistemas tributarios y analiza cuantitativamente el impacto económico, social y en la recaudación sobre la economía. También realiza un seguimiento y asesora al Gobierno sobre el desempeño del IRD. Las divisiones de Política, Previsión y Modelización Tributaria y Macroeconómica del Tesoro contribuyen al análisis cuantitativo del proceso de diseño de la política tributaria, ya que las previsiones del Tesoro son las previsiones oficiales de la Corona. El IRD prepara unas previsiones tributarias independientes basadas a corto plazo en datos de contribuyentes, pero a largo plazo basa sus previsiones en las mismas tendencias macroeconómicas empleadas por el Tesoro. El IRD dirige el análisis de política tributaria de todos los impuestos, la recopilación de datos, el análisis de ingresos, el diseño legislativo y la redacción jurídica. El grupo de Política y Estrategia identifica cuestiones tributarias y de política social asociadas al aumento de los impuestos, desarrolla propuestas de política para hacer frente a las deficiencias, elabora planes de implementación, gestiona consultas con contribuyentes, obtiene aprobaciones ministeriales y del gabinete para modificaciones tributarias, redacta legislación tributaria y gestiona el trámite del proyecto de ley en los debates de las audiencias del Comité Especial Parlamentario. Por último, evalúa el impacto en la recaudación y del cumplimiento tras la implementación.</p>	<p>En general, académicos, medios de comunicación, sindicatos, asociaciones patronales y otras partes interesadas desempeñan un papel limitado en la formulación de la política tributaria. Aun así, los especialistas tributarios y el sector corporativo tienen una gran influencia. Desde 2000, Nueva Zelanda ha utilizado solo una vez el procedimiento de comisiones/comités en una reforma tributaria importante; el Comité MacLeod de 2001 analizó el sistema tributario y asesoró a la coalición de Gobierno sobre un nuevo marco tributario. El trabajo analítico independiente del Comité estuvo dirigido por el Grupo de Trabajo Tributario de la Universidad Victoria de Wellington (TWG, 2009). No obstante, el Tesoro y el IRD proporcionaron un apoyo considerable al Grupo de Trabajo. El TWG está formado por especialistas tributarios, académicos, representantes empresariales y funcionarios públicos.</p>	<p>El diseño de la política tributaria es uno de los ámbitos principales del Ministro de Ingresos Públicos (es decir, el IRD), y menos importante en el caso del Ministro de Finanzas (es decir, el Tesoro). Para que una modificación de la política tributaria se transforme en legislación, ambos Ministros deben contar con el apoyo total del gabinete. El IRD, mediante el proceso GTPP, redacta la legislación tributaria, dado que la Oficina Parlamentaria de Asesoría Jurídica ha delegado esta función en el IRD. El IRD cuenta con la experiencia técnica en materia tributaria necesaria y con un equipo experto y experimentado de redactores de leyes tributarias. Las capacidades de redacción están reforzadas por la experiencia en la administración de leyes tributarias, la redacción de decisiones normativas y directrices de interpretación. El IRD coordina el proceso de presentación del proyecto de ley de modificación de leyes tributarias al parlamento y apoya técnicamente al Comité de Finanzas y Gastos, que gestiona las audiencias sobre los proyectos de legislación tributaria. Las partes interesadas externas tienen numerosas oportunidades de participar y realizar recomendaciones sobre el proyecto de ley tributaria durante la fase en el Comité Especial. Se hace mediante presentaciones escritas, seguidas de peticiones de comparecencia ante el Comité Especial para realizar recomendaciones directamente sobre el material escrito. Los especialistas tributarios y empresariales pueden realizar observaciones con más antelación a los documentos para discusión (green papers) e informes oficiales (white papers) que anteceden la redacción de las nuevas modificaciones a las disposiciones tributarias.</p>	<p>El GTPP adopta el principio de que las grandes reformas tributarias están sujetas al escrutinio público durante las fases de su elaboración. Se centra en cómo el sistema tributario se ajusta a la estrategia económica, fiscal y de ingresos general del Gobierno. Divulga con antelación a especialistas tributarios y a la comunidad empresarial el programa de trabajo en materia de tributación del Gobierno de los próximos 18 meses y realiza amplias consultas con anterioridad a la legislación. Las consultas consisten en un diálogo antes de redactar el documento para discusión y de la estrategia de consulta de examen del proyecto de legislación. La participación activa en el proceso de audiencias sobre la legislación del Comité Especial Parlamentario está garantizada. Esta participación de profesionales del sector privado garantiza un acceso abierto al Tesoro y al IRD, aunque limitar las consultas principalmente a especialistas tributarios y al ámbito empresarial puede ser muy reducido. Esta práctica puede traducirse en soluciones más pragmáticas y aceptadas por los contribuyentes. Sin embargo, la presión sutil de sectores privados necesita ser vigilada con detenimiento.</p>



<p>Mecanismos institucionales</p> <p><b>Países</b></p>	<p><b>Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria</b></p>	<p><b>Funciones principales</b></p>	<p><b>Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria</b></p>	<p><b>Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente</b></p>	<p><b>Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes</b></p>
<p><b>19. Países Bajos</b></p> <p>El Ministerio de Finanzas (MfF) tiene un papel central en la elaboración del presupuesto nacional y la presentación del presupuesto. Una de sus principales tareas es el diseño y la percepción de impuestos. La Dirección General de Política y Legislación Tributaria y Aduanera es responsable de la formulación y legislación de la política tributaria (aprobada por el parlamento), mientras que la Administración Tributaria de los Países Bajos percibe y recauda impuestos.</p>	<p>El personal del MfF participa en todos los aspectos del análisis tributario y de ingresos, el diseño de instrumentos tributarios y la redacción legislativa. Parte del análisis de ingresos, distributivo y económico se externaliza a la Oficina de Planificación Central (OPC), que realiza previsiones y análisis independientes, aunque está situada dentro del Gobierno. El MfF realiza las primeras estimaciones de ingresos para las modificaciones de la política tributaria, pero es la OPC quien valida estas previsiones en caso de que se esperen grandes modificaciones de los ingresos. El MfF, junto con la Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos, lleva a cabo evaluaciones a posteriori sobre la implementación de las modificaciones de la legislación tributaria. También prepara el presupuesto de gasto tributario anual.</p>	<p>Sobre la base de su modelo de previsión macroeconómica, la Oficina de Planificación Central realiza previsiones de ingresos independientes y oficiales, que complementan el análisis del MfF. La Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos influyen en el proceso preparatorio del programa legislativo tributario con su asesoramiento al MfF sobre la viabilidad, aplicabilidad y relación costo-eficacia de la legislación tributaria propuesta. En esta fase, la Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos calcula los costos de implementación y de cumplimiento por parte de los contribuyentes, analiza los obstáculos para la implementación de nueva legislación en la Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos derivados de cambios necesarios en los sistemas informáticos y realiza una evaluación después de la implementación. Ha habido varias Comisiones de Reforma Tributaria en los Países Bajos, formadas tanto por miembros independientes como por partes interesadas de dentro del Gobierno. Estas Comisiones examinan los grandes ajustes de la estructura tributaria: 1) Comisión Dijkhuizen de 2012–13 relativa al impuesto sobre la renta y las prestaciones; 2) la Comisión Van Weeghel de 2009–10 relativa a la ampliación de la base imponible, reducciones en las tasas, mayor neutralidad en el tratamiento fiscal de la deuda y el capital, y los impuestos ambientales. Las Comisiones están apoyadas por el personal técnico del MfF y la Oficina de Planificación Central.</p>	<p>El MfF propone nueva legislación tributaria y también prepara los proyectos legislativos. La segunda Cámara del parlamento puede modificar las propuestas tributarias del Gobierno. La primera Cámara solo puede aprobar o rechazar la legislación de planificación tributaria. Una vez que el proyecto de ley se ha presentado en el parlamento, las partes interesadas, como confederaciones, especialistas tributarios, sindicatos y organismos de consumidores, pueden presentar sus recomendaciones al parlamento. Estas suelen ser citadas durante los debates de lectura. Este proceso de consulta inclusivo y completo respalda una mayor moral tributaria. Las leyes tributarias secundarias son redactadas por el personal técnico del Ministerio. Estas llamadas regulaciones no requieren ninguna discusión o debate en el parlamento. El Consejo de Estado de los Países Bajos examina si el proyecto de legislación tributaria cumple la Constitución y los convenios internacionales.</p>	<p>Durante el proceso de redacción jurídica, se invita a que realicen aportaciones para mejorar las modificaciones de las leyes tributarias a varias partes interesadas, como son las asociaciones empresariales y los órganos centrales de los sindicatos (quienes, junto con miembros independientes, forman el Consejo Económico y Social). El proyecto de legislación, en la mayoría de los casos, se publica en el sitio web ministerial para pedir comentarios. La estrecha cooperación del Gobierno con expertos tributarios del sector privado se pone de manifiesto en las consultas de propuestas legislativas de la Asociación de Asesores Tributarios de los Países Bajos, que revisa los proyectos de leyes tributarias frente a criterios como la incompatibilidad con la ley, eficacia, eficiencia, efecto retroactivo, viabilidad, carga administrativa y atractivo fiscal de los Países Bajos. Este examen no tiene un efecto vinculante, pero el MfF lo considera con detenimiento.</p>	

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
<p><b>Países</b></p> <p><b>20. Polonia</b></p>	<p>El Ministerio de Finanzas es responsable del diseño de la política tributaria, que se elabora de forma colaborativa entre distintos departamentos tributarios (por ejemplo, Departamentos de Impuesto sobre la Renta o del IVA), muchos de los cuales cuentan con medios de análisis cuantitativo propios. En la mayoría de los casos, el Departamento de Sistema Tributario (anteriormente de Política Tributaria) lidera este proceso, con la preparación de políticas para los distintos instrumentos tributarios dentro de la estrategia general sobre tributación del Gobierno. Colabora en materia de políticas tributarias a nivel mundial con la UE, la OCDE y otras organizaciones multilaterales.</p>	<p>Junto con el análisis de ingresos, el Departamento de Sistema Tributario formula políticas para la mayoría de los instrumentos de ingresos, lidera la elaboración de política tributaria internacional mediante la negociación de convenios en materia de doble imposición, y formula y ejecuta políticas para combatir la evasión fiscal (incluida la aplicación de la norma general contra las prácticas abusivas, NGCPA). En sus actividades, el Departamento de Sistema Tributario colabora estrechamente con el Departamento de Política Macroeconómica, que elabora políticas macrofiscales, realiza proyecciones de ingresos y apoya la preparación del presupuesto público anual. El Departamento de Sistema Tributario, junto con el Departamento de Administración Tributaria, también supervisa las oficinas tributarias locales. Deben incorporarse también a la elaboración de la política los conocimientos especializados en materia tributaria de otros Departamentos: Aduanas; Impuestos Especiales; Impuesto sobre los Bienes y Servicios; Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de Sociedades, Impuestos Sectoriales, Locales y sobre Juegos y Apuestas.</p>	<p>Se informa que no existen estructuras independientes que supervisen sistemáticamente el sistema tributario o que presenten perspectivas analíticas extensas sobre futuras modificaciones del sistema tributario. Sin embargo, los expertos tributarios y el entorno académico participan activamente en el trabajo analítico en materia tributaria del parlamento y el Gobierno. Su investigación alimenta los debates especializados también se utilizan en la redacción jurídica. Sin embargo, sus aportes no son vinculantes para el parlamento. Puede adoptar la forma de comités o comisiones especiales. Existen otros grupos de interés fuera del Gobierno que impulsan decisiones sobre política tributaria: 1) la Cámara Nacional de Asesores Tributarios; 2) la Confederación de Empresarios Privados de Polonia; 3) la Asociación del Artesanado de Polonia; y 4) el Club del Centro de Negocios. Todos ellos influyen la legislación tributaria mediante el proceso de consulta pública. También, estas asociaciones participan en el Consejo de Emprendimiento que influencia las estrategias de desarrollo económico, las finanzas públicas y las reformas regulatorias.</p>	<p>La legislación tributaria puede ser iniciada por el Gobierno, un número mínimo de parlamentarios (15), o el Presidente. En la práctica, las leyes de modificación tributaria suelen originarse en el Gobierno. El Centro de Legislación del Gobierno coordina la redacción de todas las leyes y regulaciones, incluidas las leyes tributarias, pero los primeros borradores de las leyes tributarias son preparados en el Ministerio por los departamentos tributarios (por función) en coordinación con el Departamento Jurídico. El Departamento de Sistema Tributario en sí mismo no es responsable de la redacción jurídica y de la implementación de las leyes tributarias respectivas.</p>	<p>Todos los proyectos de leyes tributarias deben enviarse a los sindicatos, asociaciones patronales, asesores tributarios y especialistas para recabar sus comentarios. El departamento promotor analiza los comentarios y las propuestas recibidas en coordinación con el Departamento de Sistema Tributario y el Departamento Jurídico. En la fase de debate de lectura parlamentaria, después de que el proyecto de ley tributaria se haya presentado en el parlamento, se utiliza también la opinión independiente preparada por expertos externos. De nuevo, y sus recomendaciones no son vinculantes para el parlamento.</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países	<b>21. Reino Unido</b>	<p>El diseño de la política tributaria está centralizado formalmente en el Tesoro (Ministerio de Hacienda) y dirigido por el Ministro de Hacienda. El proceso de diseño de la política tributaria es compartido por el Ministerio de Hacienda (HMT) y el Departamento de Ingresos y Aduanas (HMRC). El HMT realiza el trabajo amplio de la política tributaria, mientras que el HMRC es responsable de los aspectos técnicos detallados del diseño de la política tributaria.</p>	<p>La mayor parte de los análisis de la política tributaria, las estimaciones de costos, las evaluaciones de impacto y las estimaciones de ingresos tributarios se realiza, sin embargo, la división analítica del HMRC. Desde 2011, el HMRC publica evaluaciones de impacto durante períodos de ajustes o reformas tributarias estructurales. Estas notas de información y sobre el impacto de los tributos, en esencia, proveen indicaciones sobre la nueva política tributaria, con un análisis de impacto en la recaudación, la economía, las personas, las empresas y la sociedad civil, y reflexionan también sobre cuestiones de equidad. El HMT tiene, en términos de la función de análisis de ingresos, un papel subordinado porque no tiene acceso a los datos de contribuyentes del HMRC. La división encargada del diseño tributario general y del análisis de impacto en la recaudación debe considerar el diseño tributario de todos los impuestos de forma integral. Aunque el HMT está formado principalmente por generalistas, con solo unos pocos economistas especializados en tributos, el Tesoro incorpora a varios expertos del HMRC en comisión de servicios a sus equipos sobre política tributaria. La redacción jurídica se realiza en la gran Oficina Parlamentaria de Asesoría Jurídica, sobre la base de las directrices del HMRC. Cabe señalar que la transparencia del proceso de formulación de política tributaria se ve mejorada por el hecho de que los datos y análisis fiscales publicados son</p>	<p>Las decisiones del Tesoro sobre diseño tributario no suelen ser cuestionadas, incluso aunque la Comisión Especial del Tesoro y la Comisión de Cuentas Públicas del parlamento haya aumentado su supervisión de la política tributaria, pero sus limitados recursos no permiten medios de investigación propios. La mayor parte de las medidas fiscales del Reino Unido son legisladas en la Ley de presupuestos anual. El Proyecto de Ley de presupuestos (incluidas las propuestas de ingresos) está sujeto al escrutinio parlamentario de la Comisión de Toda la Cámara (Committee of the Whole House) o la Comisión del Proyecto de Ley Presupuestaria; debe señalarse que los proyectos de Ley o Leyes de presupuestos siempre se aprueban. La Oficina de la Asesoría Jurídica Parlamentaria (OPC), siendo parte de la oficina del gabinete, es responsable de redactar la legislación primaria, incluidas las leyes tributarias. Los 50 miembros de su plantilla son procuradores y abogados experimentados con amplia experiencia en el sector privado. Los funcionarios del HMRC responsables de la política instruyen a la OPC, aunque algunas disposiciones de la Ley de presupuestos son redactadas por abogados del Ministerio (en especial, las que tratan de impuestos indirectos). La legislación secundaria (es decir, regulaciones) es redactada por abogados del Ministerio sin la intervención de la OPC y son consideradas por el parlamento antes de su promulgación. La legislación secundaria permite promulgar con</p>	<p>El parlamento bicameral (Cámara de los Comunes y Cámara de los Loes) supervisan el proceso legislativo tributario anual. La Cámara de los Loes no tiene competencias en relación con la legislación tributaria. El HMRC y el HMT consultan ampliamente con empresas, asesores tributarios y el sector de ONG sobre las propuestas y la nueva legislación tributarias. El nuevo enfoque sobre la participación pública incluye consultas informales y formales con partes interesadas. Desde 2011, el HMRC y el HMT publican a principios de diciembre el proyecto de legislación para su consulta al menos tres meses antes de la publicación de la Ley de presupuestos. Por tanto, las partes interesadas disponen de ocho semanas para preparar y circular sus recomendaciones antes de que la legislación revisada se publique como Ley de presupuestos. Por tanto, existen numerosas oportunidades de consultas informales y formales con las partes interesadas afectadas cuando y mientras se preparan las modificaciones tributarias.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
<p><b>Países</b></p> <p><b>21. Reino Unido (continuación)</b></p>	<p>Estadísticas Oficiales en el sentido de la Ley de Estadísticas Oficiales del Reino Unido. Esto garantiza su autonomía frente a la interferencia política o de gestión.</p>	<p>El Departamento de Política y Administración Tributaria propone nuevas medidas para elevar los ingresos según sea necesario; para ello se coordina estrechamente con el departamento de presupuesto público que, de manera trimestral, revisa las previsiones de ingresos según la evolución macroeconómica. El departamento también mantiene una base de datos de estadística tributarias, diseña estrategias para luchar contra la evasión fiscal e implementa algunos de los programas tributarios (es decir, cooperación tributaria internacional) de la Unión Europea (UE) y la Organización</p>	<p>la Comisión Caiman de 2012 sobre la delegación de competencias tributarias a Irlanda del Norte, Escocia y Gales; el Proyecto de Nueva Redacción de la Legislación Tributaria de 1997, para volver a escribir la legislación tributaria en un idioma claro; la Revisión O'Donnell de 2004 sobre la reestructuración organizativa e institucional de la política y administración tributaria entre el HMT y el HMRC. El ministro también puede nombrar comisiones de revisión independientes a corto plazo de aspectos de la política y la administración tributaria. En estos procesos, el Gobierno involucra a académicos junto a partes interesadas del mundo empresarial. El Reino Unido utiliza aportaciones de institutos de investigación independientes, por ejemplo: el Instituto de Estudios Fiscales; el Tax Law Review Committee; el Oxford University Centre for Business Taxation; el Institute for Public Policy Research; el Policy Exchange; la Green Fiscal Commission y la 2020 Tax Commission.</p>	<p>rapidez disposiciones técnicas detalladas sin sobrecargar la supervisión del parlamento, aunque podría ser preocupante que la supervisión parlamentaria pueda eludirse de esta forma.</p>	
<p><b>22. República Checa</b></p>	<p>El Departamento de Política, Cooperación y Administración Tributaria del Ministerio de Finanzas (MfF) coordina los insumos provistos por diversos departamentos tributarios del MfF y por aquellos involucrados en la formulación de políticas tributarias. El departamento examina los instrumentos de recaudación individuales del sistema tributario y los derechos de aduana con el objetivo de elevar los ingresos de acuerdo con los requisitos del presupuesto anual. El departamento tributario</p>	<p>El Departamento de Política, Cooperación y Administración Tributaria propone nuevas medidas para elevar los ingresos según sea necesario; para ello se coordina estrechamente con el departamento de presupuesto público que, de manera trimestral, revisa las previsiones de ingresos según la evolución macroeconómica. El departamento también mantiene una base de datos de estadística tributarias, diseña estrategias para luchar contra la evasión fiscal e implementa algunos de los programas tributarios (es decir, cooperación tributaria internacional) de la Unión Europea (UE) y la Organización</p>	<p>El Mdf es responsable del diseño de la política tributaria, aunque, durante las consultas sobre las modificaciones a las leyes tributarias, se busca activamente la cooperación con otros ministerios sectoriales sobre el impacto económico y distributivo de los impuestos. No obstante, el Mdf siempre puede vetar las propuestas tributarias de otros ministerios. La influencia del ámbito académico, los medios de comunicación y los especialistas tributarios en las reformas tributarias varía. Se llevan a cabo consultas públicas abiertas en el caso de reformas importantes.</p>	<p>La redacción de las nuevas modificaciones de la legislación tributaria se adhiere estrechamente a las normas y directrices legislativas del Gobierno y tiene como objetivo cumplir los convenios internacionales, la legislación de la UE y la jurisprudencia. El proyecto de legislación se envía para recabar opiniones a través del proceso consultivo entre ministerios, regiones, la oficina del presidente y ambas cámaras del parlamento. El proyecto de legislación se publica también en el sitio web del ministerio. El Consejo Legislativo del Gobierno examina el</p>	<p>Es costumbre en todas las propuestas legislativas celebrar consultas públicas, precedidas por las consultas interdepartamentales obligatorias, en las que todos los miembros del Gobierno y sus dependencias deben participar. También, las entidades no gubernamentales reciben los proyectos de modificación de leyes tributarias para recabar sus comentarios, incluidas cámaras profesionales y federaciones de empresarios, asociaciones y el sector académico. Todas estas entidades tienen la oportunidad</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países	<p><b>22. República Checa (continuación)</b></p> <p>suele trabajar en dos o tres grandes proyectos de reforma de la política tributaria durante el mandato de un gobierno.</p>	<p>para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. La agenda internacional, como es la comunicación con la Unión Europea y la representación del país en el Consejo de la UE; la armonización del impuesto sobre el valor añadido y los impuestos selectivos al consumo, la armonización de los impuestos directos y las negociaciones de convenios tributarios, está repartida entre distintos departamentos, como son Impuestos Indirectos, Impuestos Directos e Impuestos Inmobiliarios y Viales. Estos departamentos también son responsables del diseño de sus respectivos impuestos. El Departamento de Actividades Administrativas formula políticas sobre las tasas de servicio y funciona como un órgano de apelación de ciertas decisiones sobre administración tributaria. El Departamento de Legislación Tributaria prepara los proyectos de legislación tributaria sobre la base de soluciones ofrecidas por los departamentos de área de todos los impuestos directos e indirectos. Guía los proyectos de ley tributaria a través del proceso legislativo y diseña políticas en el ámbito de la gestión y los procedimientos tributarios y aduaneros, incluido el impuesto sobre los juegos y apuestas. La Sección de Tributación y Aduanas del Mdf está encabezada por el Viceministro encargado de Tributación y Aduanas.</p>	<p>El diálogo tributario con sindicatos, organizaciones empresariales y otras partes interesadas tiene lugar después de que las propuestas tributarias se hayan introducido en el proyecto de ley, a excepción de la Cámara de Asesores Fiscales, que suele ser consultada antes de la publicación del proyecto de ley. La administración tributaria de la República Checa (la Administración Financiera), tiene un impacto considerable en el diseño tributario mediante las consultas regulares interdepartamentales con el Ministro de Finanzas. Se consulta con la Administración Financiera para que haga sus aportes previo a que el proyecto de ley de modificación tributaria sea circulado a otros ministerios para sus comentarios. La formulación de las políticas tributarias no sigue un proceso procedimental rígido. En su mayor parte está impulsada por las necesidades del día y la composición de las comisiones de trabajo, formadas por los departamentos ministeriales relevantes. Con gran frecuencia, se desarrolla un mecanismo informal en un grupo de expertos encargado de redactar opciones tributarias. Los institutos de investigación y las universidades pueden, en cierta medida, influenciar las deliberaciones sobre la reforma tributaria. Aunque el proceso de reforma tributaria está orientado por las fuerzas políticas del momento, algunos Primeros Ministros han elegido confiar en organismos consultivos independientes, como el Consejo Económico Nacional del Gobierno que se creó en 2009. Está formado por economistas que asesoran al Gobierno en una amplia variedad de temas de política pública, uno de ellos las finanzas públicas.</p>	<p>proyecto de ley tributaria para evaluar su constitucionalidad. Se solicita al llamado "tripartismo", que es un órgano voluntario de conciliación formado por sindicatos, empresarios y Gobierno, que opine sobre el proyecto de ley tributaria.</p>	<p>de discutir individualmente sus comentarios con el Ministerio de Finanzas. Los partidos políticos, especialmente los que tienen el control político del Mdf, tienen una gran influencia sobre la agenda y el contenido del diseño de la política tributaria, lo que es una práctica global bastante común.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
<p><b>Países</b></p> <p><b>23. Rusia</b></p>	<p>El Ministro de Finanzas (MdF) es el órgano ejecutivo federal responsable, entre otras cosas, de la formulación de la política tributaria, incluidos los derechos de aduana y la valoración asociada. El Departamento de Política Tributaria y Aduanas desarrolla el diseño de la política tributaria. El MdF no tiene capacidad de veto sobre las propuestas tributarias que se originan en otros ministerios. Sin embargo, dado que es el MdF quien está principalmente encargado de la formulación tributaria, otros ministerios solo pueden objetar y realizar contra propuestas dirigidas a mitigar los efectos sociales adversos derivados de las modificaciones propuestas a las leyes tributarias.</p>	<p>El MdF formula la política tributaria sobre la base del análisis de la recaudación de impuestos existentes, y compara las tendencias tributarias de Rusia con otros comparadores mundiales. Otros ministerios sectoriales examinan el sistema tributario de forma independiente al MdF y ejercen una influencia considerable, en consonancia de acuerdo con otros puntos de vista, como su impacto sobre el crecimiento y el desarrollo económicos (Ministerio de Desarrollo Económico) y su impacto sobre el marco de federalismo fiscal de Rusia (Ministerio de Desarrollo Regional). Por último, la Administración (la Oficina) del Presidente ruso también evalúa detenidamente el potencial de ingresos del sistema tributario, lo que le permite coordinar, elaborar e implementar el presupuesto federal de manera eficaz en función de los costos.</p>	<p>Desde 1996, el Ministerio Federal de Finanzas, la Administración del Presidente y los miembros de la Cámara Baja del Parlamento (la Duma) emplean a varios expertos externos para "elaborar" y mejorar el Código Tributario de la Federación de Rusia. Todos los borradores se enviaron para recabar comentarios, y la segunda parte del código tributario, principalmente, es el producto de consultas extensas. Muchos institutos de investigación y expertos (nacionales e internacionales) contribuyeron a revisar el código tributario federal. El Viceministro de Finanzas coordinó el proceso de reforma tributaria de 1996. El entorno académico, los medios de comunicaciones, asociaciones empresariales, patronales y sindicatos, mediante conferencias y realizando recomendaciones a los proyectos de legislación tributaria, también buscan influenciar, y han influenciado, el diseño de instrumentos tributarios.</p>	<p>Según la Constitución rusa, los siguientes órganos del Estado pueden iniciar leyes tributarias: el Presidente, el Consejo de la Federación de Rusia, los miembros de la Cámara Alta del Parlamento Federal, los miembros de la Cámara Baja del Parlamento (la Duma), el Gobierno federal y los parlamentos regionales. La dirección de las reformas tributarias es de dominio público y se encuentra en las páginas web oficiales de la Duma estatal. La persona que presenta el proyecto de legislación tributaria es responsable de su preparación y puede utilizar aportes técnicos del entorno académico y de asociaciones empresariales. Suele darse el caso que los proyectos de leyes tributarias que se aceptan son los redactados por el Gobierno federal.</p>	<p>Los promotores de proyectos de leyes tributarias federales involucran al público y a asociaciones empresariales en los debates preparatorios. El MdF organiza sus debates sobre la reforma tributaria con empresas y el entorno académico a través del Consejo Consultivo del Ministerio y la participación de expertos y académicos en audiencias parlamentarias (un total de tres) en las reuniones de la Comisión de Presupuestos y Tributos del parlamento federal. Muchas de las modificaciones sugeridas a las leyes tributarias son realizadas por miembros del parlamento y existen procedimientos de conciliación si, cuando se trata de legislación tributaria importante, el ejecutivo difiere mucho en su enfoque del punto de vista de la comisión. El uso de documentos para discusión (green papers) e informes oficiales (white papers) para la elaboración de políticas no es habitual. En la preparación de decisiones sobre asuntos tributarios, el Tribunal Superior de Comercio de Rusia también utiliza la opinión de expertos. La legislación tributaria secundaria, como son las regulaciones, no se debaten de forma pública, pero se publican antes de su adopción, lo que permite a las partes interesadas objetar por escrito.</p>

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países					
24. Sudáfrica	<p>Anteriormente, el diseño de la política tributaria estaba centralizado en la Unidad de Política Tributaria del Tesoro Nacional. Asesoraba al Ministerio de Finanzas sobre medidas de política tributaria para lograr los objetivos de ingresos anuales. Esta función está ahora dividida entre las Direcciones Generales de Análisis Económico de los Impuestos y Diseño Jurídico de la Tributación, en la División de Política Sectorial Tributaria y Financiera. El Ministro de Finanzas impulsa las decisiones de política tributaria con el respaldo del gabinete. También, solicita aportaciones a comités o comisiones consultivas externas.</p>	<p>La Unidad de Política Tributaria / Unidad de Análisis Económico de los Tributos está compuesto de las siguientes direcciones: análisis y diseño de impuestos generales; análisis y proyección de ingresos e impacto económico. La Unidad de Diseño Jurídico de la Tributación se centra en la redacción jurídica y en las negociaciones de convenios de tributación internacional. Los debates sobre las propuestas tributarias del presupuesto anual se llevan a cabo en estrecha colaboración con el Servicio de Ingresos Públicos de Sudáfrica (SARS: Servicios Jurídicos y el grupo ITO). Por lo general, la redacción jurídica se realiza en formato de comité con la participación del Tesoro Nacional y equipos de especialistas del SARS.</p>	<p>El Tesoro Nacional mantiene consultas regulares con productores de bienes sujetos a impuestos especiales, sociedades contables, especialistas en legislación del impuesto de sociedades, la comunidad empresarial, sindicatos y otros ministerios sectoriales sobre riesgos tributarios (elusión) y ajustes tributarios estructurales (por ejemplo, la revisión del impuesto a la industria extractiva, la tributación de los instrumentos financieros, tributación y jubilación, impuestos ambientales). En los últimos 50 años, los gobiernos correspondientes designaron Comisiones de Revisión Tributaria con el objetivo de planear grandes reformas estructurales (la Comisión Franzsen (1968–70), la Comisión Margó (1984–86), la Comisión Katz (1994–99) y la Comisión Davis (2014–17)). La influencia de institutos independientes y universidades es limitada, aunque entre los miembros de las comisiones de reforma tributaria mencionadas anteriormente hay expertos tributarios académicos.</p>	<p>Las leyes tributarias se redactan principalmente internamente en el Tesoro Nacional, en colaboración estrecha con el SARS. Se reclutan expertos externos, como redactores jurídicos del entorno académico y especialistas tributarios, así como expertos en tributación internacional (por ejemplo, en el caso de la introducción de reformas en el impuesto sobre las ganancias del capital y en la tributación a nivel mundial). El Gobierno redacta un documento para discusión (green paper) en el que se establecen nuevas propuestas tributarias (por ejemplo, iniciativas de impuestos ambientales) y que se publican en el Boletín Oficial del Gobierno para su consulta pública. Le sigue un informe oficial (white paper), también publicado en el Boletín Oficial del Gobierno. Entonces, se publica un proyecto de ley de modificación tributaria en el Boletín Oficial pidiendo comentarios y el Ministerio de Finanzas lo presenta oficialmente en la Asamblea Nacional. El SARS publica al mismo tiempo una Exposición de Motivos con explicaciones sobre las modificaciones tributarias previstas. El proyecto de ley se envía a la Comisión Permanente de Finanzas, que investiga el proyecto y pide recomendaciones. La Comisión puede sugerir modificaciones. Después de las modificaciones al proyecto de ley, se presenta a la Asamblea Nacional para un debate en segunda lectura. El proyecto de ley también se debate en el Consejo Nacional de Provincias. Cuando se aprueba el proyecto de ley, y tras la firma del Presidente, se convierte en Ley.</p>	<p>La Comisión de Finanzas del Parlamento lleva a cabo debates de lectura de las modificaciones presupuestarias posteriores a la legislación tributaria durante los que se debaten las propuestas tributarias anuales con partes interesadas relevantes procedentes del sector público y privado. El Tesoro Nacional, el SARS y la Comisión invitan a partes interesadas externas a realizar observaciones sobre las propuestas de política contenidas en el documento para debate (green paper) y el proyecto de legislación si se prevén grandes modificaciones en la política. También existe un foro consultivo de especialistas tributarios y entidades empresariales. Los proyectos de legislación tributaria nacional se publican en los sitios web oficiales del Gobierno y del SARS.</p> <p>Tanto durante la fase de conceptualización de las modificaciones tributarias estructurales como durante la presentación de las modificaciones tributarias del presupuesto anual en el parlamento, los equipos técnicos del Tesoro Nacional y del SARS deben explicar oralmente y por escrito sus respuestas a las contrapropuestas de las partes interesadas durante la celebración de audiencias.</p>

(Continúa)

Mecanismos institucionales	Ubicación de la formulación de la política tributaria / Función de la unidad de política tributaria	Funciones principales	Otras instituciones distintas al Ministerio de Finanzas con facultad sobre la política tributaria	Papel y medios de la asamblea legislativa para analizar el diseño tributario de forma independiente	Proceso de consulta pública / Participación de los contribuyentes
Países	<b>25. Suecia</b>	<p>El Departamento de Tributos y Aduanas es responsable de la formulación de políticas y propuestas de legislación sobre todos los impuestos y contribuciones a la seguridad social, así como aduanas.</p> <p>El Ministro de Finanzas (MoF), apoyado por los tecnócratas del Departamento de Tributos y Aduanas, lidera el proceso de diseño de la política tributaria. Este esfuerzo también está apoyado por los siguientes departamentos del Ministerio: Departamento de Administración Pública (Estadísticas); Departamento de Presupuesto (coordina el trabajo sobre el presupuesto del Gobierno central, política presupuestaria); y el Departamento de Asuntos Económicos (analiza la evolución real de la economía sueca y sus finanzas públicas).</p>	<p>El Gobierno sueco ha creado un Grupo Independiente de Expertos para examinar e investigar las finanzas públicas y el impacto de las reformas tributarias, con especial atención al impacto general de las políticas fiscales sobre la situación socioeconómica de los suecos. También, la Oficina Nacional de Auditoría puede presentar opiniones independientes sobre las finanzas públicas. Los suecos utilizan el modelo de comisiones de revisión y reforma tributaria: el último ejemplo es una comisión designada especialmente para revisar el sistema tributario del transporte marítimo y su sustitución por un tributo en función del tonelaje. El diseño de los tributos se gestiona de forma transparente en estos comités y comisiones. El Ministerio de Finanzas suele nombrar comisiones formadas por expertos del Ministerio, la Agencia Tributaria de Suecia, miembros del parlamento, expertos internacionales, académicos, miembros de la Confederación de Empresas Suecas y otras partes interesadas en temas específicos. Las deliberaciones y análisis son exhaustivos, pero puede ser un proceso prolongado, lo que crea cierta incertidumbre. Los institutos de investigación independientes y las universidades tienen una influencia limitada en las reformas tributarias. Algunos institutos u organizaciones sin ánimo de lucro, como la Confederación de Empresas Suecas y la Asociación de Contribuyentes Suecos han tenido un gran impacto sobre las reformas tributarias. Últimamente, los funcionarios ministeriales redactan las disposiciones tributarias sin contar con las competencias completas y los análisis generales de comisiones. La Agencia Tributaria está autorizada en casos limitados a emitir e implementar decretos vinculantes sin una decisión parlamentaria, en forma de notas de orientación, posiciones, comunicaciones secundarias sobre tributos de la Agencia es significativo.</p>	<p>La Comisión parlamentaria de Asuntos Fiscales tiene importantes funciones analíticas en cuanto a la justificación, eficacia, eficiencia y equidad de nuevas propuestas de legislación tributaria. Su trabajo se apoya en sus propios medios de análisis económico e investigación. Pero la comisión también puede apoyarse en extensos informes de funcionarios de MoF y también puede solicitar más estudios de investigación al MoF, antes de ratificar las modificaciones de la legislación tributaria.</p> <p>La Comisión Jurídica independiente, en la que todos sus miembros son jueces del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo Administrativo, verifica que la aprobación de las leyes tributarias y su trabajo preparatorio sean coherentes con la Constitución y el sistema jurídico de Suecia.</p>	<p>Los informes oficiales (white papers) y los documentos para discusión (green papers) se hacen públicos y se distribuyen ampliamente mediante su publicación en formato digital en los sitios web del Ministerio y de la Agencia Tributaria. Antes de enviar los proyectos de ley tributaria a la Comisión Jurídica para verificar su constitucionalidad, los borradores se envían a la Agencia Tributaria de Suecia, facultades de derecho, la Asociación de Autoridades Locales y Regionales de Suecia, la Confederación de Empresas Suecas y otras ONG. En el caso de proyectos legislativos importantes, la Comisión de Asuntos Fiscales del parlamento organiza audiencias públicas. Por tanto, las partes interesadas externas tienen numerosas oportunidades de evaluar y comentar, aunque hay limitaciones de tiempo. Los contribuyentes corporativos, a través de asociaciones empresariales, ejercen una presión explícita mediante aportaciones directas en las comisiones. Los grandes contribuyentes corporativos y sindicatos tienen una gran influencia en el debate sobre política tributaria. La legislación secundaria, como son las regulaciones, son redactadas por la Agencia Tributaria de Suecia sin participación pública o solo con una limitada consulta a grupos especializados.</p>

Fuentes: Sitios web de los Ministerios de Finanzas y del Tesoro de los países; Wales y Wales, 2012; Arnold, 2013; y Lang et al., 2016.





## PUBLICACIONES

How to Establish a Tax Policy Unit (Spanish)

GUÍA PRÁCTICA/17/02

ISBN 978-1-4983-2128-0

