

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA (CT)

I. INFORMACIÓN BÁSICA

País/Región:	Regional	
Nombre de la CT:	Apoyo al proceso de integración tributaria y aduanera en los países integrantes del COSEFIN.	
Número de CT:	RG-T2292	
Jefe de Equipo/ Miembros:	Alberto Barreix (IFD/FMM), jefe de equipo; Fernando Velayos (IFD/FMM); Agnes Rojas (IFD/FMM); Manuel Márquez (INT/TIU); Osmel Manzano (CID/CID); Juan Carlos Perez-Segnini (LEG/SGO); y Marina Massini (IFD/FMM).	
Fecha de autorización:	10 de Octubre de 2013	
Tipo de CT:	Apoyo al Cliente	
Beneficiario:	Países miembros del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas (COSEFIN)	
Organismo Ejecutor:	Banco Interamericano de Desarrollo	
Financiamiento:	Fondo Temático de Apoyo al Comercio	US\$330.000
	Contrapartida local	US\$195.000
	Total	US\$525.000
Plazos:	24 meses	
Fecha de inicio	Enero de 2014	
Tipos de consultores:	Individual	
Unidad de preparación:	División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM)	
Unidad responsable de desembolso (UDR):	Sector de Instituciones para el Desarrollo (IFD)	
Sector prioritario GCI-9:	Integración regional y mundial; Mejora de la capacidad institucional de sus países miembros para la eficiencia y sostenibilidad fiscal	

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 El objetivo general de la presente Cooperación Técnica (CT) es fortalecer la integración tributaria y aduanera de los países miembro del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (COSEFIN) ¹, mediante el apoyo de medidas que mejoren la suficiencia recaudatoria y la competitividad regional como la armonización de incentivos tributarios y medidas de simplificación de trámites de administración impositiva y aduanera. Los objetivos específicos que contribuirán con la integración en la sub-región son la coordinación tributaria, la racionalización de los incentivos

¹ Integran el COSEFIN: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

tributarios y aduaneros, la modernización de las administraciones tributarias y aduaneras para la facilitación del comercio, el desarrollo de capacidades para el intercambio de información tributaria, en adición a otros temas relacionados a la fiscalidad como ser los impactos fiscales de la integración comercial, la elaboración de legislación, y de procedimientos, particularmente en combustibles del transporte, renta y selectivos. Todo ello, en el marco de reuniones técnicas para la discusión y coordinación de prioridades en temas de integración regional.

- 2.2 **Justificación.** Los países de Centroamérica (CA), Panamá (PN) y la República Dominicana (DR) han implementado importantes reformas fiscales durante la última década. En este contexto de reformas, se creó el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de CA-PN-DR (COSEFIN) en el 2005, como un foro permanente para la discusión consistente de temas asociados a la armonización, convergencia, desarrollo y coordinación de políticas tributarias en la sub-región. Este Consejo dirige una serie de grupos de trabajo técnico cuya labor radica en la generación de productos de conocimiento que asistan en la toma de decisiones informadas en materia tributaria.
- 2.3 El COSEFIN ha realizado aportes importantes a través del Grupo de Trabajo de Política Tributaria (GTPT), cuyo objetivo es proponer medidas de coordinación e integración tributaria y aduanera en la región tendientes a favorecer la inversión. El GTPT cuenta con la participación de técnicos de alto nivel de los Ministerios de Hacienda de la subregión, con la coordinación del Banco Interamericano de Desarrollo y la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional. Entre los numerosos asuntos y productos analizados por el GTPT, algunos de los cuales hoy son normativa vigente (puntos b, e), destacan:
- a. Marco tributario analítico sobre la Unión Aduanera en CA y la evaluación del impacto fiscal del Tratado de Asociación entre la Unión Europea y CA.
 - b. Modelo de convenio para evitar la doble tributación en renta y su negociación, y el modelo de normas para el tratamiento de precios de transferencia.
 - c. Matriz regional de incentivos fiscales.
 - d. Metodología y cálculo del incumplimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y sobre los impuestos al tabaco y las bebidas alcohólicas en la región.
 - e. Análisis y aplicación de las directivas de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para el intercambio de información aduanera y tributaria, a fin de cumplir con el estándar internacional de transparencia.
 - f. Análisis comparativo de las leyes de fomento para la generación (público-privada) de energía eléctrica.
 - g. Comparativo de la normativa sobre cargas de aranceles, selectivo e IVA para evitar el contrabando en la sub-región.
- 2.4 Si bien se han logrado avances importantes en materia de suficiencia recaudatoria², la subregión aún tiene una de las cargas fiscales más bajas del

² En promedio, los ingresos tributarios de la sub-región se incrementaron 21% entre 2000 y 2012.

mundo. Además, persisten asimetrías tributarias y aduaneras en las economías centroamericanas que impiden el esfuerzo integrador. En esta nueva etapa de reformas no sólo se requieren políticas que apoyen la suficiencia fiscal, sino además la competitividad e integración regional, en el marco de economías abiertas al mundo.

- 2.5 Para ello, se requiere fortalecer los sistemas de administración y recaudación aduanera en el contexto de los acuerdos comerciales y las diferentes iniciativas de interoperabilidad de programas aduaneros suscritos y en fase de implementación por la subregión³. En Centroamérica, se han logrado importantes avances y consensos en el proceso de integración comercial en la parte normativa, pero el avance material es aún escaso y no es homogéneo ni sistematizado entre países, requiriéndose, entre otros, la implementación de medidas de facilitación tales como sistemas modernos de control aduanero basados en la gestión de riesgo.
- 2.6 La implementación de los acuerdos comerciales ofrece una oportunidad para continuar con la coordinación en materia de política tributaria a nivel regional. En particular, es indispensable mejorar la imposición mediante la armonización y simplificación de los incentivos en zonas francas, en concordancia con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que establecen el final de estos beneficios para el año 2015. Los incentivos tributarios no sólo generan una menor recaudación para el fisco y afectan la equidad, sino que aumentan la complejidad del sistema tributario, fomentan la “carrera al cero” entre países, incrementan los costos de cumplimiento y la evasión, restan transparencia a la política fiscal, y distorsionan la asignación de recursos en la economía⁴.
- 2.7 La mejora de la suficiencia recaudatoria, y el efectivo control tributario y aduanero, requiere también del intercambio oportuno de información tributaria de los contribuyentes entre países. La adopción de los estándares del Foro Global de la OCDE para el intercambio de información es una tarea crucial en este aspecto, los que incluyen, entre otros, la eliminación de las acciones al portador y del secreto bancario. Paralelamente, los países de la región deberán iniciar acciones para la implementación del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA) con los EE.UU., el socio comercial más importante de la región. De la subregión, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá son actualmente miembros del Foro Global, y ninguno tiene un convenio inter-gubernamental FATCA suscrito, quedando trabajo por hacer para la adopción generalizada de criterios internacionales de transparencia.
- 2.8 En materia de tributación a los combustibles del transporte, persiste el problema de las cargas tributarias bajas, con numerosas exenciones y tratamientos preferenciales en IVA y selectivos al consumo. En gasolina Premium, por ejemplo, la carga tributaria en América del Sur y OCDE, es 70% y 210% más

³ Tratado de Libre Comercio entre EE.UU., Centroamérica, y República Dominicana (CAFTA-DR) y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

⁴ Ver “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina” Disponible en: [ECLAC](http://eclac.org)

alta, respectivamente. Las bajas tasas y la asimetría en las cargas entre países, generan no sólo pérdidas de recaudación, sino además competencia impositiva regional y contrabando. Por su parte, el Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos Aplicables al Comercio, suscrito por países de la sub-región, dispone la armonización de la tributación a la renta y al consumo para su aplicación en un esquema de Unión Aduanera, tarea aún pendiente en la sub-región.

- 2.9 La coordinación de las políticas aduaneras y tributarias es clave para la integración del mercado y la competitividad regional: la mayor armonización de políticas a la que este proyecto contribuirá favorecerá la eficiencia económica en mercados que se abocan a la integración, y reforzando los pilares fiscales se logrará un mayor espacio fiscal para implementar políticas públicas que promuevan la competitividad regional con mayor inclusión social.
- 2.10 En este contexto, es necesario el financiamiento de estudios aplicados que apoyen los temas previamente mencionados, así como la organización de las reuniones de coordinación y seguimiento de políticas del COSEFIN y el GTPT. A través de estos estudios aplicados se pretende influir de manera decisiva en la claridad para la toma de decisiones de política pública.
- 2.11 Finalmente, cabe indicar que esta CT está alineada con las prioridades sectoriales definidas en el Informe del Noveno Aumento General de Recursos del Banco GCI-9 (AB-2764), específicamente con la integración regional y mundial y la mejora de la capacidad institucional de sus países miembro para la eficiencia y sostenibilidad fiscal.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES/COMPONENTES Y PRESUPUESTO

- 3.1 **Componente I. Propuesta de armonización de incentivos tributarios y aduaneros, en especial, zonas francas.** Previendo el final de los incentivos en impuesto a la renta en las zonas francas establecido por la OMC para el año 2015, se apoyará a los países en la búsqueda y definición de una forma ordenada y coordinada de salida de estos regímenes y, de una forma más amplia, la revisión integral de la política de incentivos (gastos) tributarios.
- 3.2 **Componente II. Apoyo de administración tributaria y aduanera para la facilitación del comercio e integración aduanera en la región.** Se apoyará a las administraciones tributarias y aduaneras en la modernización e integración de sus sistemas de aduanas, en el marco de las provisiones del Tratado de Libre Comercio entre EE.UU., CA, y DR (CAFTA-DR), el Acuerdo de Asociación con la UE y otras iniciativas de integración en la región. Se capacitará en la aplicación del análisis del riesgo a la verificación y fiscalización en aduanas, la participación de agentes especializados en la atención al contribuyente y la recaudación de impuestos internos, entre otras medidas de facilitación de comercio. En este aspecto, para asegurar la coordinación y optimización de esfuerzos y recursos y

evitar duplicidades en temas de facilitación comercial e integración, se coordinará estrechamente con el Sector de Integración y Comercio del Banco y con otros programas que contengan iniciativas en la materia, tales como el Programa Mesoamericano de Gestión Coordinada de Fronteras⁵.

- 3.3 **Componente III. Capacitación para el intercambio de información regional y transparencia fiscal.** Se apoyará el cumplimiento de los estándares del Foro Global de la OCDE en materia de intercambio de información entre países, así como la cooperación con el *Internal Revenue Service* (IRS) para que la implementación del FATCA de los EE.UU., principal inversor y socio comercial de la subregión, sea para el mutuo beneficio en ambas direcciones.
- 3.4 **Componente IV. Productos del Conocimiento. Estudio de armonización a la tributación de los combustibles del transporte (gasolina y diésel) y el modelo de legislación armonizada de imposición de selectivos al consumo y renta en CA, PN y DR.** El objetivo del primer estudio es presentar una propuesta de armonización impositiva regional, que fomente la competitividad y eficiencia económica de los países y promueva el comercio legal y eficiente y desincentive el contrabando. En tanto, en el segundo se busca reducir los costos de gestión de las administraciones y de cumplimiento de las empresas en el intercambio regional por uniformidad de legislación y procedimientos.
- 3.5 **Componente V. Coordinación de temas de política con el COSEFIN y sus grupos técnicos de trabajo.** Organización de reuniones periódicas (mínimo 3 por año) de los ministros y los expertos aduaneros y tributarios de estos países para promover el diálogo de políticas, y la discusión y coordinación de prioridades en temas de integración de políticas tributarias y aduaneras regionales.
- A. **Matriz de Resultados.** El resultado final de esta CT es fortalecer la integración tributaria y aduanera de los países miembros del COSEFIN.

⁵ El Programa Mesoamericano de Gestión Coordinada de Fronteras apoya a los países miembros del COSEFIN, y entre sus 7 pilares se incluye la facilitación del comercio, la mejora de la competitividad, y el incremento de la recaudación fiscal. Como se ha mencionado, se coordinará con este Programa a fin de asegurar el cumplimiento de estándares internacionales, promover economías de escala y la integralidad del alcance de las intervenciones

Resultados intermedios	Resultados inmediatos	Productos	Actividades
<p>Armonización de incentivos tributarios y aduaneros a nivel regional.</p> <p><i>1. % de reducción del gasto tributario en incentivos en países de la región.</i></p>	<p>Marco normativo para el control de incentivos acordado a nivel regional.</p> <p><i>1. # de gobiernos que incorporan el control de incentivos en sus políticas mediante Convenios de Buenas Prácticas.</i></p>	<p>Propuesta de legislación de incentivos y Convenios de Buenas Prácticas.</p> <p><i>1. Estudio de revisión integral de las políticas de incentivos.</i></p> <p><i>2. Propuesta de racionalización de incentivos tributarios y aduaneros.</i></p>	<p>Preparación de estudios aplicados para la revisión y propuesta de políticas de incentivos.</p>
<p>Administraciones tributarias y aduaneras modernizadas e integradas.</p> <p><i>1. # de países que crean unidades para la gestión del riesgo en el área de tributos y/o de aduanas.</i></p>	<p>Priorización de medidas de análisis del riesgo y atención al contribuyente en administraciones aduaneras-tributarias.</p> <p><i>1. # de países que deciden incorporar medidas de facilitación del comercio en sus administraciones, incluyendo herramientas integrales tipo la facturación electrónica.</i></p>	<p>Estudios aplicados y capacitación en medidas de facilitación del comercio.</p> <p><i>1. Estudios de aplicación del análisis del riesgo y atención al contribuyente en las áreas de tributos y/o aduanas.</i></p> <p><i>2. # de funcionarios capacitados en medidas de facilitación, por país.</i></p>	<p>Preparación de estudios aplicados y capacitaciones en facilitación del comercio por la vía de los tributos.</p>
<p>Fortalecimiento de las políticas en materia de intercambio de información regional y transparencia fiscal.</p> <p><i>1. # de países que ingresan al Foro Global, firman un número superior a 12 Tax Information Exchange Agreement (TIEA) y/o firman convenios FATCA.</i></p>	<p>Mejora del conocimiento en intercambio de información y transparencia fiscal</p> <p><i>1. # de países que expresan un mayor conocimiento de los estándares en intercambio de información y transparencia fiscal.</i></p>	<p>Capacitación en estándares del Foro Global/OCDE y FATCA.</p> <p><i>1. # de funcionarios capacitados, por país.</i></p>	<p>Desarrollo de capacitaciones a funcionarios de los ministerios de hacienda/finanzas en estándares del Foro Global y OCDE y los estándares o requisitos de FATCA</p>
<p>Legislación armonizada en tributación de combustibles del transporte, selectivos al consumo, y renta.</p> <p><i>1. # de países que suscriben las propuestas de legislación armonizada, como modelo a seguir.</i></p>	<p>Mejora del conocimiento en políticas para la tributación armonizada en combustibles del transporte, selectivos al consumo, y renta.</p> <p><i>1. # de países que utilizan los productos del conocimiento para la armonización en la formulación de políticas.</i></p>	<p>Productos de conocimiento para la tributación armonizada en:</p> <p><i>1. Combustibles del transporte</i></p> <p><i>2. Renta</i></p> <p><i>3. Selectivos al consumo</i></p>	<p>Preparación de productos del conocimiento para la tributación armonizada en combustibles del transporte, selectivos al consumo, y renta.</p>

Resultados intermedios	Resultados inmediatos	Productos	Actividades
<p>Prioridades en políticas de integración fiscal coordinadas entre países</p> <p><i>1. # de prioridades coordinadas entre países.</i></p>	<p>Mejora del conocimiento acerca de la necesidad de políticas fiscales integradas y coordinadas.</p> <p><i>1. Minutas de las reuniones del COSEFIN.</i></p>	<p>Reuniones del COSEFIN y/o sus grupos de trabajo para la coordinación de políticas.</p> <p><i>1. Tres reuniones del COSEFIN, por año.</i></p>	<p>Preparación de reuniones periódicas del COSEFIN y/o sus grupos de trabajo, en especial, el Grupo de Trabajo de Política Tributaria</p>

B. Presupuesto

- 3.6 El presupuesto total asciende a US\$525.000, de los cuales US\$330.000 son el aporte del Banco y US\$195.000 son el aporte en especie de los países miembro del COSEFIN, que incluye, en caso lo hubiera, básicamente su capacidad instalada (horas/hombre de técnicos, costos administrativos, etc.).

Descripción	BID	Contra-partida	Total
Componente 1	90.000	-	90.000
Estudio de revisión integral de las políticas de incentivos (gastos tributarios)	45.000	-	45.000
Estudio para la elaboración de una propuesta de racionalización de incentivos tributarios y aduaneros, en particular en Zonas Francas	45.000	-	45.000
Componente 2	75.000	30.000	105.000
Estudios de aplicación del análisis del riesgo a la verificación y fiscalización en aduanas, y de medidas de atención al contribuyente	45.000	10.000	55.000
Consultor capacitador en medidas de facilitación	30.000	20.000	50.000
Componente 3	88.000	50.000	138.000
Consultores capacitadores en estándares del Foro Global/OCDE y FATCA	68.000	30.000	98.000
Actividades de capacitación(incluye logística, pasajes, viáticos)	20.000	20.000	40.000
Componente 4	50.000	15.000	65.000
Estudio de armonización a la tributación de los combustibles del transporte (gasolina y diésel)	25.000	7.500	32.500
Modelo de legislación armonizada de imposición de selectivos al consumo e impuesto a la renta	25.000	7.500	32.500
Componente 5	20.000	100.000	120.000
Organización de reuniones periódicas (mínimo 3 por año)	20.000	100.000	120.000
Supervisión y monitoreo	7.000	-	7.000
Total	330.000	195.000	525.000

IV. ORGANISMO EJECUTOR Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 **Ejecución.** El organismo ejecutor del proyecto será el Banco, a través de la División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM), por su experiencia para ejecutar cooperaciones técnicas similares y por tanto por la mayor agilidad en los procesos que presenta el Banco. Este esquema ha sido solicitado por el COSEFIN, quien representa a los Ministerios de Hacienda o Finanzas beneficiarios. Las consultorías individuales incluidas en el Plan de Adquisiciones seguirán las normas y procedimientos del HRD (AM-650-1), y los gastos de logística, talleres

y pasajes se realizarán de conformidad con las Políticas de Adquisiciones Corporativas (GN-2303-20)⁶.

- 4.2 **Plan de Monitoreo y Evaluación.** La supervisión y monitoreo del programa se realizará en coordinación entre IFD/FMM y el COSEFIN. El Banco, en coordinación con el COSEFIN, tendrá a cargo la preparación de los reportes de monitoreo y evaluación. Estos reportes serán presentados anualmente e incluirán: (i) el avance de los resultados inmediatos y los productos, según la matriz de resultados, y (ii) el avance financiero. El informe final incluirá además el reporte de los resultados intermedios. Las reuniones de supervisión y coordinación serán determinadas a consideración del Banco y el COSEFIN durante el curso de la ejecución del proyecto.

V. RIESGOS IMPORTANTES

- 5.1 Los productos a ser generados son análisis, estudios aplicados, diálogos de política y reuniones de coordinación para la integración de las políticas subregionales, por lo que el riesgo político en su implementación es muy bajo. El riesgo de que estos estudios queden en el papel es mitigado por la voluntad de los solicitantes, el COSEFIN que está integrado por los Ministros de Hacienda de los países beneficiarios, demostrada en las reformas recientemente implementadas en la subregión.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES

- 7.1 No se prevén riesgos ambientales o sociales asociados con las actividades descritas en esta operación, por lo que su clasificación ambiental es C. (IDBDOCS# [38216920](#) y [38216924](#)).

VIII. ANEXOS

Anexo I – [Carta de Solicitud](#)
Anexo II – [Términos de Referencia](#)
Anexo III – [Plan de Adquisiciones](#)

⁶ Todas las actividades y materiales desarrollados bajo esta CT, indicarán como fuente de financiamiento al Aid for Trade Fund y sus donantes.

**APOYO AL PROCESO DE INTEGRACIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA EN LOS
PAÍSES INTEGRANTES DEL COSEFIN**

RG-T2292

CERTIFICACIÓN

Por el presente certifico que esta operación fue declarada elegible para financiamiento por el Comité Estratégico y de Elegibilidad del Fondo de Apoyo al Comercio (AfT) y de conformidad con la comunicación del 10 de octubre de 2013 suscrita por Kai Hertz (ORP/GCM). Igualmente certifico que existen recursos disponibles en el Fondo de Apoyo al Comercio (AfT) hasta por la suma de US\$330.000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendarios contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el BID en dólares americanos. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Original firmado

02/07/2014

Sonia. M. Rivera
Jefe
Unidad de Gestión de Donaciones y
Cofinanciamiento
ORP/GCM

Fecha

APROBACIÓN

Aprobado

Original firmado

02/10/2014

Vicente Fretes Cibils
Jefe
División de Gestión Fiscal y Municipal
IFD/FMM

Fecha