

XV CONGRESO REGIONAL LATINOAMERICANO de la IFA
Asunción, Paraguay

TEMA I: INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN FISCAL
Implementación de los estándares internacionales

y
Declaración de Punta del Este

RELATO GENERAL

Andrea Laura Riccardi Sacchi, PhD¹
Uruguay

RESUMEN EJECUTIVO

El relato general del Tema 1 pretende contribuir a evaluar, desde la perspectiva de la región de América Latina, el proceso de implementación de los **estándares internacionales de transparencia e intercambio de información - tanto previo requerimiento (estándar EOIR) como automático (estándar AEOI) -** que son promovidos desde el **Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales**. Para ello reflexiona sobre los **objetivos, avances y resultados** en la materia, en particular, considerando los compromisos asumidos por la región a partir de la **Declaración de Punta del Este** de noviembre de 2018 y el trabajo que viene realizando la llamada “Iniciativa de América Latina (Declaración de Punta del Este)”. Asimismo, identifica los **principales retos y oportunidades a futuro**.

El análisis parte precisamente de los **Informes de Progreso (2020-2024) de la Iniciativa de América Latina**, elaborados anualmente por la Secretaría del Foro Global

¹ PhD (Facultad de Derecho, Universidad de Valencia, España). Asesor tributario de la Dirección General Impositiva, Ministerio de Economía y Finanzas (Uruguay). Vice Presidente (2025-2027) de IFA Latam. Presidente (2025-2027) del Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios (IFA Uruguay). Investigador posdoctoral en el Grupo de estudios tributarios internacionales, constitucionales y comparados (Grupo ETICCs) de la Universidad de Valencia. Consultora externa del Banco Interamericano de Desarrollo. Las opiniones compartidas en este artículo pertenecen a la autora y no reflejan necesariamente la posición de las instituciones antes mencionadas. La autora puede ser contactada en andrericcardi2013@gmail.com. La autora desea agradecer a IFA Latam e IFA Paraguay y a los expertos nacionales de las 13 jurisdicciones de la región, designados por sus respectivas ramas de IFA, que en tanto autores de los relatos nacionales y/o expositores de la plenaria del Tema 1 del XV Congreso Regional Latinoamericano de IFA, proporcionaron valiosa información que ha servido de base para la elaboración del presente relato general (Gabriela Rigoni & Silvina Coronello (Argentina); Christian Olea (Bolivia); Ilka Pugsley & Andrea Costa (Brasil); Carlos Bravo & José Ignacio Mena (Chile); Clara Ramírez (Colombia); Diana Guerrero (Ecuador); Ximena Tercero (Guatemala); Eduardo Orellana & Ana Arroyo (México); José Andrés Romero (Panamá); Renée Villagra (Perú); Lilian Román (Paraguay); Cecilia Ricciardi & Cecilia Rego (Uruguay); Humberto Romero-Muci (Venezuela)). Asimismo, la autora desea agradecer a Óscar Alcides Orué, Director Nacional de la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (Paraguay) por su participación en el conversatorio “Declaración de Punta del Este: vivencias, avances y perspectiva a futuro”, parte de la plenaria del Tema 1.



en base a información proporcionada por los gobiernos de las jurisdicciones miembro², e incorpora un análisis comparativo, que consolida y sintetiza la información proporcionada por **expertos, del sector público y del sector privado, de 13 jurisdicciones representativas de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela)** en tanto autores de relatos nacionales y/o expositores de la plenaria del Tema 1. **La valoración pretende ser comprehensiva y considerar las implicaciones del proceso desde el punto de vista no solo de gobiernos y administraciones tributarias (AATT) sino también de contribuyentes y otras partes interesadas.**

A efectos de contextualizar el análisis y, en cierta medida también, comprender el proceso de implementación y aplicación del intercambio de información (Eol) en la región, en primer lugar, se busca identificar las **membresías a la OCDE, el Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G20, el Foro Global y la Declaración de Punta del Este** y, con ello, el **consecuente compromiso** asumido por las jurisdicciones respecto de la adopción de ciertos estándares, entre los que encontramos, aquellos vinculados con la transparencia y el Eol. En tal sentido el relato reconoce **una adhesión significativa** de las jurisdicciones analizadas tanto al Foro Global - y, específicamente, a la Declaración de Punta del Este - como al Marco Inclusivo.

En segundo lugar, se busca conocer **las razones que en la región motivaron dicha adhesión**. El relato general agrupa las motivaciones en **dos categorías**. Por un lado, se identifican aquellas razones “principales” y que son aducidas desde el Foro Global - promotor de los estándares -, a saber: (i) **lucha contra la evasión y elusión fiscales**, (ii) **mayores ingresos tributarios**, (iii) **mayor transparencia y equidad**, y (iii) un **sistema tributario más fuerte**; y, por otro lado, aquellas razones que, podría decirse, son “colaterales” y responden a **evitar que las jurisdicciones (i) sean identificadas como jurisdicciones opacas, paraísos fiscales o jurisdicciones no cooperantes** y, a partir de ello, (ii) pierdan la **confianza de la inversión extranjera**. Esta última categoría de motivaciones ha tenido en la región particular peso, pudiendo, en ocasiones, llegar a ser el principal disparador del proceso de adhesión. En efecto, no es novedad el impacto negativo que la “no pertenencia” y el “no cumplimiento” pueden acarrear, incluso, en otros ámbitos (por ejemplo, en el Grupo Código de Conducta de la Unión Europea). En materia de Eol, los casos de Panamá y Uruguay son de por sí ilustrativos. En este contexto de “presión de pares”, la **evaluación de costos de implementación, así como de las preferencias y particularidades regionales y nacionales**, suele presentarse como un **análisis ex post**. De hecho, el surgimiento de la iniciativa regional de la Declaración de Punta del Este en 2018 - nueve años después del relanzamiento del Foro - parece reivindicar un análisis de este tipo.

Adentrándonos en la implementación del Eol en la región, en general, las jurisdicciones se han esforzado en construir **infraestructuras de Eol**, estableciendo **unidades funcionales**, dotándolas de recursos y procedimientos que guíen su accionar, y ampliando en forma sustantiva su **red de socios de Eol**. Dicha ampliación se basa en la firma y ratificación de la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua

² Las 15 jurisdicciones miembro son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Bolivia es Observador.



en Materia Fiscal o MAAC, por sus siglas en inglés, la cual se encuentra vigente para 11 de las 13 jurisdicciones analizadas. La **MAAC ha resultado ser un instrumento fundamental** para la región de América Latina por cuanto la red regional vigente de convenios para evitar la doble imposición con cláusulas de Eol (CDIs) y de acuerdos de intercambio de información fiscal (TIEAs, por sus siglas en inglés) es, en general, bastante limitada y no se ajusta necesariamente a los estándares internacionales. Sin perjuicio de los esfuerzos realizados, las unidades funcionales de Eol de las jurisdicciones analizadas evidencian varios retos, en particular, respecto de (i) la **formación** permanente, (ii) la **rotación** frecuente o **falta de personal**, (iii) el fortalecimiento de la **infraestructura tecnológica**, y (iv) la dificultad en el **manejo y procesamiento de datos** por los grandes volúmenes de información recibida. En el caso particular de Bolivia - novel miembro del Foro - se menciona asimismo la falta de infraestructura de tratados de Eol, lo que se superaría una vez se firme y ratifique la MAAC.

El avance regional en materia de implementación efectiva de los estándares internacionales de Eol es, en general, bueno, aunque diverso, ya que los países se encuentran en distinto nivel de madurez. El distinto grado de madurez en parte se explica por la **distinta antigüedad** de la membresía al Foro. Si consideramos las 13 jurisdicciones analizadas, Venezuela se ha mantenido al margen de toda iniciativa multilateral, incluido el Foro, Bolivia acaba de convertirse en su miembro 172, mientras otras, como Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, México, Panamá y Uruguay, adhirieron en 2009. No obstante, la antigüedad no se traduce en todos los casos en un mayor grado de cumplimiento. Guatemala, por ejemplo, ha recibido la calificación de “No Conforme” respecto del estándar EOIR y no se ha comprometido aun a la adopción en una fecha concreta del estándar AEOL; la razón, un **marco constitucional y legal** que colide con los requerimientos de los estándares y cuya modificación ha sido bastante resistida a nivel interno. Pese a su calificación en el Foro, Guatemala - que sí ha adherido a la MAAC - ha comenzado a utilizar el EOIR, y en particular, ha destacado a partir de una solicitud que cursó en el marco de una fiscalización interna relativa a operadores de plataformas digitales de intermediación en alojamiento, demostrando con creces que **aun siendo “no cumplidor”, es posible utilizar en forma efectiva y eficiente el Eol.** En el resto de las jurisdicciones los cambios legislativos necesarios para implementar los estándares internacionales, si bien han generado debate, en general, no han recibido resistencias insalvables que imposibiliten avanzar. Ahora bien, **la máxima calificación no implica para el Foro que no existan recomendaciones y áreas de mejora** que los países deban abordar. Por ejemplo, Chile y Uruguay recibieron la calificación de “Ampliamente Conforme” en lo que refiere al estándar EOIR, pero se les señaló que deben mejorar ciertos aspectos, como ser aquel en materia de excepciones al derecho de notificación del contribuyente ante una solicitud de Eol, aspecto en colisión con sus marcos normativos. Al momento de introducir nueva normativa, el recurrir a un **proceso de consulta pública** puede resultar una buena práctica que, de hecho, ha sido utilizada por algunas jurisdicciones de la región, como es el caso de Brasil.

Sin perjuicio del distinto grado de madurez alcanzado en la adopción de los estándares internacionales Eol, es posible realizar **algunas apreciaciones de carácter general.**



En tal sentido, cabe señalar que, en la región, se identifica **un mayor nivel de madurez del estándar EOIR respecto del estándar AEOI**. En ello sin duda incide que el estándar EOIR ha sido **el primero - a partir de 2009 - de los dos estándares promovidos desde el Foro**. En esta misma línea, cabe destacar que dentro del estándar EOIR, los **mayores retos** en la región se presentan precisamente respecto del **requisito incorporado al estándar EOIR en 2016** relativo a garantizar la **disponibilidad, accesibilidad e intercambio de información sobre beneficiarios finales**. En general, la región se encuentra hoy abocada a construir y fortalecer su marco legal sobre el beneficiario final.

Centrándonos en el uso del Eol, cabe señalar que son múltiples los usos potenciales de esta herramienta; desde disuadir a los contribuyentes de participar en prácticas de evasión y elusión fiscales hasta facilitar el cumplimiento y mejorar el servicio al contribuyente a partir de información en declaraciones de impuestos precargadas, pasando por proporcionar insumos para la evaluación de riesgos e indicios para iniciar nuevas investigaciones o avanzar en una investigación ya iniciada.

En materia de EOIR, si bien la región es **remitente neto de solicitudes de información** y evidencia **un incremento en el número de solicitudes enviadas**, el **uso de la herramienta EOIR continúa siendo desigual, aunque, a la fecha, menos concentrado**. La Declaración de Punta del Este en noviembre de 2018 ha significado un punto de inflexión a estos efectos. Según los Informes de Progreso, se sabe que en 2024 los mayores solicitantes de información en la región fueron Argentina, Colombia, México y Perú, concentrando el 90% de las solicitudes; no obstante, el resto de jurisdicciones ha experimentado aumentos significativos en las solicitudes de información enviadas. La **información sobre solicitudes enviadas y recibidas**, en general, no es pública, y en algunas jurisdicciones incluso tiene carácter reservado. A efectos de acceder a esta información se recurrió a consultar los Informes de Progreso de la Iniciativa de América Latina y los Reportes de Revisión de Pares y a realizar solicitudes bajo la Leyes de Acceso a Información Pública vigentes en algunas de las jurisdicciones analizadas. Destaca la transparencia de la AT de Panamá, la cual ha hecho pública la información en su página web. **Al ser consideradas individualmente, no todas las jurisdicciones reportan un saldo neto de solicitudes enviadas**. En tal sentido, sobresale Uruguay, jurisdicción que, en los últimos diez años, por cada solicitud enviada ha recibido aproximadamente 22.

Sin perjuicio de los costos de implementación de la infraestructura de Eol, cada solicitud de información recibida representa un costo en materia de horas de funcionarios trabajando para responder la solicitud con información que, además puede no estar en posesión de la AT y por tanto requerir la realización de las tareas de investigación necesarias para obtenerla, sumando eventualmente otros costos por concepto de expertos, intérpretes, traductores, etc. Sin perjuicio de que la MAAC y algunos tratados prevén unas reglas de **distribución de costos del Eol** que distinguen entre costos ordinarios y extraordinarios, se trata éste de un aspecto que puede generar ciertas **inequidades** y eventualmente ser merecedor de mayor análisis y revisión.

Las **solicitudes de información cursadas en la región se originan en gran parte en datos recibidos vía el estándar AEOI sobre cuentas financieras o CRS** (*Common Reporting Standard*). En efecto, **ambos estándares, EOIR y AOIR, son**



complementarios; el adecuado uso de información intercambiada en forma automática, potencia el EOIR.

La región debe avanzar en la efectiva implementación del estándar AEOI. Si bien, en general, la región ya ha comenzado a intercambiar información sobre cuentas financieras en base al CRS, **resta mucho por hacer en cuanto a la utilización de la información recibida**; de nada sirve que las AATT acumulen datos si no son capaces de utilizarlos, utilización que, además, debe hacerse en forma eficiente. Incluso el **efecto disuasorio** del Eol es nulo ante una percepción de riesgo disminuida producto de un evidente no uso de la información por parte de las AATT. Para un uso eficiente de la información, es fundamental tanto asegurar la **fiabilidad e integridad** de la información, como continuar desarrollando las **capacidades humanas y tecnológicas** para procesar el gran - y creciente - volumen de datos recibidos, garantizando la **confidencialidad y seguridad** en su manejo. En cualquier caso, resulta también deseable generar **mayor conciencia y expertise entre los auditores, de modo de fomentar el cotejo de datos.**

Adicionalmente, es posible identificar **una tendencia global hacia una ampliación del AEOI**, modalidad de intercambio que se vuelve necesaria en un contexto de creciente **globalización y digitalización**. Por un lado, recientemente el Foro Global debió adaptarse a esta nueva realidad e incorporó al estándar AEOI, el **Marco de Reporte de Criptoactivos o CARF** desarrollado por la OCDE y el G20, modificando asimismo el CRS. Los primeros intercambios bajo el CARF apuntan al 2027/2028 (Brasil, Colombia y México se han comprometido a su primer intercambio en 2027 y Costa Rica en 2028), y se pretende que el CARF sea implementado especialmente por jurisdicciones que albergan o pretenden albergar un mercado de criptoactivos y que, por tanto, representan un riesgo para la igualdad de condiciones (*level playing field*). En la región, Argentina, El Salvador y Panamá, han sido identificados dentro de este grupo de “jurisdicciones relevantes”. Actualmente, la OCDE se encuentra trabajando en el desarrollo de una nueva instancia de AEOI, de carácter voluntario, sobre **ingresos derivados de propiedad inmueble**, en un intento por no descuidar la transparencia fiscal en activos no financieros.

Por otro lado, otra reciente instancia de AEOI - por el momento de carácter voluntario - es promovida desde el Marco Inclusivo y refiere a información sobre **ingresos derivados de plataformas digitales**. Ante un contexto en el que la economía *gig* y *sharing* puede contribuir a incrementar los niveles - ya demasiado altos - de la economía informal existentes en la región, la transposición de las llamadas Reglas Modelo para Reporte por Operadores de Plataformas respecto de Vendedores en la Economía *Gig* y *Sharing* (MRDP, por sus siglas en inglés) y la implementación del AEOI en la materia, es un camino que la región podría evaluar en el corto plazo. Por el momento son tres las jurisdicciones de América Latina (Argentina, Colombia y Costa Rica) que han evaluado positivamente esta alternativa, suscribiendo el Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes correspondiente. Asimismo, el desarrollo de **reglas sustantivas multilaterales**, como lo es el llamado “impuesto mínimo global” que el Marco Inclusivo pretende instaurar, y, eventualmente, el Monto A del Pilar 1, también exigen instancias de intercambio que **coadyuvan a la tendencia de mayores AEOI.**

Retomando las apreciaciones sobre el uso de la información intercambiada, una particularidad de la Iniciativa de América Latina es su especial foco en combatir la



evasión fiscal, la corrupción y demás delitos financieros (todos ellos, formas de **flujos financieros ilícitos o FFI**). La cantidad de ingresos que se pierde por la evasión fiscal fue estimada en 6.1% del PIB de la región (CEPAL, 2020). Es por ello que la Iniciativa ha desarrollado un **proyecto piloto para facilitar el uso más amplio de la información obtenida previamente a través del Eol con fines fiscales**, a partir de un enfoque integral que abarque a todo el gobierno (AT y otras autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley). Al proyecto piloto - abierto a cualquier jurisdicción miembro de la Declaración - se han sumado ya siete (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Perú, República Dominicana) de los 15 miembros, encontrándose el Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes necesario para su implementación, vigente para cuatro de ellos. Es por tanto posible **presagiar un mayor uso de la información intercambiada con fines fiscales para otros fines**. Asimismo, en el marco de la Iniciativa parece ser deseable - ya que así lo establece su plan trienal - el explorar otras formas de cooperación tales como las **inspecciones conjuntas en el exterior y las inspecciones en simultáneo, aun poco desarrolladas en la región**.

Otra particularidad de la región refiere al uso de la herramienta Eol para la aplicación de la legislación doméstica. Esto por cuanto en jurisdicciones cuyos **sistemas de tributación se basan en el principio de sujeción real o de la fuente**, la identificación de ingresos y activos en el exterior puede no resultar de mayor trascendencia. En efecto, son varias las jurisdicciones que en los hechos solamente gravan la renta originada o el patrimonio situado en su territorio, si bien, en general, ninguna aplica el principio en sentido estricto. Tal es el caso, en mayor o menor medida, de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. No obstante, ello no significa que la herramienta Eol no sea útil, sino que las jurisdicciones deberían adaptar su uso a las necesidades propias.

El acceso y uso a la información también plantea desafíos en materia de la **salvaguarda de derechos y garantías de los contribuyentes**, entre los que destacamos, la tutela jurisdiccional efectiva, el derecho a ser notificado, de defensa y al debido proceso, a la privacidad y confidencialidad de la información. Debe lograrse un equilibrio entre la cooperación internacional, las facultades de las AATT y los referidos derechos y garantías, especialmente **en un contexto en el que el AEOL adquiere cada vez mayor relevancia**. A priori, el nivel de protección en las distintas jurisdicciones de la región presenta diferencias, siendo, por ejemplo, el derecho a ser notificado en relación a una solicitud de información, un claro caso. Por otro lado, el **asegurar la privacidad y confidencialidad de la información** - aspecto en el que la Iniciativa de América Latina tiene particular foco - resulta crucial, en particular, en una región, en la que los contribuyentes podrían estar más expuestos a delitos como el de secuestro. Asimismo, algunos relatos nacionales (por ejemplo, Chile, Bolivia) informan de filtraciones de información. Por otro lado, al analizar la **eficiencia de la transparencia y el Eol** cabe considerar no solo los costos de administración para las AATT sino también los **costos en materia de cumplimiento que recaen sobre los contribuyentes**.

En el marco de la Iniciativa de América Latina se reconoció que los países de la región enfrentan importantes desafíos en materia de recaudación de ingresos, reconociéndose la transparencia fiscal como de vital importancia para la movilización de recursos nacionales y el desarrollo. Los Informes de Progreso no obstante advierten que un número limitado de países ha implementado **herramientas de medición de ingresos para supervisar el impacto del Eol** - de hecho, actualmente solo un 20% de los



miembros de la Iniciativa reportan tales herramientas - y destacan que reforzar estas herramientas resulta fundamental para demostrar el valor del EoI a los responsables políticos, asegurar el apoyo político continuo y la inversión en transparencia fiscal. La información sobre eventuales mediciones de ingresos adicionales derivados del EoI, es, en general, incierta y, en ocasiones, aun cuando dichas mediciones se realicen, existen restricciones a su divulgación. No obstante, algunos relatores sí pudieron informar ingresos adicionales producto de fiscalizaciones concretas (por ejemplo, Guatemala) o **programas de declaración voluntaria o regímenes especiales de regularización de activos e ingresos** (por ejemplo, Argentina y Ecuador).

Para finalizar cabe señalar que la Iniciativa de América Latina ha desempeñado un papel fundamental en el avance de la agenda de transparencia fiscal a nivel regional, y una instancia modelo para considerar los retos y necesidades específicas de las jurisdicciones de la región. A este proceso de “customización” e integración regional puede asimismo contribuir el actual **proceso de fortalecimiento de la cooperación fiscal internacional para hacerla plenamente inclusiva y más efectiva** iniciado en sede de la **ONU** a partir de la Resolución 77/244 de diciembre del 2022. De hecho, en los Términos de Referencia de la Convención Marco que se está elaborando en dicho ámbito, el EoI y los FFI son considerados como posibles temas en materia de protocolos. Dichos términos fueron en general apoyados por la región (excepto por Argentina, que votó en contra, y Costa Rica, que se abstuvo).