

Análisis Comparativo del Delito Tributario en Panamá y en otros Países

Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales,
Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la
Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Panamá, Rep. de Panamá
Octubre 2017

Contenido

Mensaje de la Comisión.....	i
Misión del CNBC.....	iii
Visión del CNBC	iii
Introducción.....	iv
I. Conceptos Doctrinales del Derecho Tributario y el Delito Fiscal	1
Delitos Fiscales en otras Jurisdicciones	1
Bien Jurídico tutelado.....	2
Delito especial entre autores y participantes.....	2
¿Cómo se incluye el Delito de Defraudación Fiscal en el Código Penal de otras jurisdicciones?	3
Atenuantes	3
La regularización tributaria como motivo del levantamiento de la pena o excusa absolutoria	4
Tribunales competentes en lo penal tributario.....	6
El Delito Fiscal como Crimen Precedente al Delito de Blanqueo de Capitales	6
II. PANAMÁ	8
Evolución histórica del Código Fiscal Panameño.....	8
Delitos tributarios de acuerdo al Código Fiscal en Panamá.....	11
El Tribunal Administrativo Tributario de Panamá	11
III. Delito Fiscal o Tributario en América Latina	13
ARGENTINA	13
BRASIL.....	14
CHILE.....	15
COLOMBIA.....	15
COSTA RICA.....	15
ECUADOR	16
EL SALVADOR	16
GUATEMALA	17
HONDURAS	17
MÉXICO.....	17
NICARAGUA.....	18

PARAGUAY	18
PERÚ	19
REPUBLICA DOMINICANA	19
URUGUAY	20
IV. El Delito Tributario en otras Jurisdicciones Internacionales.....	21
ANDORRA.....	21
BAHAMAS.....	21
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	22
HOLANDA	22
HONG KONG	23
IRLANDA	23
LUXEMBURGO.....	24
SINGAPUR	24
SUIZA	24

Mensaje de la Comisión

La Comisión Nacional Contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CNBC) fue creada por la Ley 23 de 27 de abril de 2017. Está integrado por el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Relaciones exteriores, el Ministro de la Presidencia, el Superintendente de Bancos, el Procurador General de la Nación, el Director de la Unidad de Análisis Financiero y el Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Nacional. Una de sus funciones es aprobar las estrategias nacionales contra el blanqueo de capitales.

En diciembre de 2016, el CNBC aprobó la Evaluación Nacional de Riesgo que evaluó los diferentes sectores de nuestra economía para identificar sus vulnerabilidades al blanqueo de capitales y poder así definir medidas de mitigación funcionales. Seguidamente, se preparó la Estrategia Nacional contra el blanqueo de capitales aprobada en mayo de 2017, donde se incluyó un plan de acción donde la República de Panamá se compromete a seguir ciertas estrategias transversales y puntuales para combatir el blanqueo de capitales y cumplir con estándares internacionales en la materia. Una de las acciones que se indicaron en la Estrategia Nacional fue “*tipificar una gama de delitos fiscales graves (relacionados a impuestos) y designarlos como actividad ilícita precedente de blanqueo de capitales*”. Este objetivo se lograría mediante las siguientes acciones:

1. Crear un estudio de derecho comparando la normativa vigente en materia fiscal de la República y el delito fiscal penal¹ en otras jurisdicciones de interés.
2. Llevar a cabo un debate nacional para lograr la participación ciudadana sobre el resultado del estudio.
3. Preparar el Proyecto de Ley y presentarlo ante la Asamblea Nacional para aprobación.

Por consiguiente, el presente documento se presenta un breve estudio del derecho comparado del delito fiscal. Como Panamá es un centro bancario existe un Compromiso de Estado de ser “transparentes” como país, es de especial interés examinar como otras jurisdicciones han manejado el tema del delito tributario, tanto en nuestra región como en los países con los cuales competimos como proveedor de servicios internacionales. De hecho, este estudio revela que el delito tributario, tanto como acción criminal como delito precedente al blanqueo de capitales, *es la norma a nivel internacional y que Panamá está rezagado en adoptar la defraudación y la evasión fiscal como un delito precedente*.

Este documento se presenta para informar a la ciudadanía del tema y contribuir a un debate nacional sobre como la sociedad panameña visualizará la función tributaria nacional en el futuro. La adopción de un umbral para el delito tributario en la mayoría de países se define en relación a la cantidad de impuesto adeudado al fisco y *no en relación al ingreso del contribuyente*. El delito tributario, aplicado a nivel internacional, se ha convertido en un instrumento contra la corrupción y la evasión y defraudación fiscal. El cambio en nuestra

¹ En este documento, se usa principalmente el delito fiscal para describir lo que algunas jurisdicciones describen como delito tributario.

legislación afectaría a pocos panameños². El cambio en la ley para incluir este delito fiscal como penal fortalecería la recaudación de ingresos y evitaría que Panamá se use como jurisdicción donde se lave dinero producto de delitos fiscales en otras jurisdicciones. La capacidad de un Estado de recaudar eficientemente impuestos es esencial para cumplir con la función gubernamental, fortalecer la institucionalidad y sostenibilidad del Estado panameño.

² De acuerdo al último informe sobre la Distribución de ingreso preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con información de Encuesta de Mercado Laboral, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), solo el 0.2% de la población laboral panameña percibe ingresos superiores a USD 100,000. Es decir, solo 3,478 personas de 1,770,000 personas tienen ingresos superiores a este monto.

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN NACIONAL CONTRA EL BLANQUEO DE
CAPITALES, FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y FINANCIAMIENTO DE LA
PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA–CNBC

Isabel Saint Malo de Alvarado

Vicepresidenta de la República de Panamá

Ministra de Relaciones Exteriores

Dulcidio De La Guardia

Ministro de Economía y Finanzas

Presidente de la CNBC

Álvaro Alemán Healy

Ministro de la Presidencia

Kenia Porcell de Alvarado

Procuradora General de la Nación

Ricardo G. Fernández D.

Superintendente de Bancos de Panamá

Humberto Brid

Director de la Unidad de Análisis Financiero

Adolfo Valderrama

Presidente de la Comisión de Economía y Finanzas

Asamblea Nacional

Rolando López

Secretario Ejecutivo

Consejo Nacional de Seguridad

Misión del CNBC

Fortalecer las medidas de prevención, detección y represión del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva para robustecer el sistema de coordinación nacional, a través de la implementación de las acciones estratégicas desarrolladas en el Plan de Acción.

Visión del CNBC

Proyectar a Panamá como un centro financiero, comercial y logístico, colaborador y garante de la aplicación de los estándares internacionales y las leyes nacionales, a través de una cultura nacional de prevención en materia de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Introducción

La República de Panamá, por su posición geoestratégica, posee condiciones que favorecen el crecimiento económico en su territorio y atraen la inversión extranjera directa. Por lo antes expuesto, se han aprobado una serie de leyes orientadas a prevenir que nuestra plataforma financiera, económica y profesional sea utilizada para cualquiera actividad ilícita y el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

A fines de 2016, Panamá publicó la *“Evaluación Nacional de Riesgos de Blanqueo de Capitales, y Financiamiento al Terrorismo de Panamá”*, el cual identificó los riesgos y las amenazas, tanto nacionales como internacionales, que existen en nuestro país. Igualmente, se aprobó la *Estrategia Nacional* para la Lucha contra el Blanqueo de Capitales, el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, que desarrolla una serie de medidas orientadas a fortalecer la lucha contra esos delitos.

A nivel internacional, la normativa ha cambiado en temas de blanqueo de capitales. Los estándares al respecto son establecidos por el **Grupo de Acción Financiera (GAFI)**. Panamá ha aprobado nuevas leyes para cumplir con las obligaciones impuestas por GAFI. Aunque cumplimos mayoritariamente con los estándares internacionales, no cumplimos con la Recomendación 3 de GAFI que requiere que se tipifiquen 21 delitos como precedentes al blanqueo de capitales, entre ellos el delito fiscal. Panamá es uno de dos países en la región que *no incluye el delito fiscal en su código penal ni lo tipifica como delito precedente al blanqueo de capitales*. Por ello, no cumplimos con la Recomendación 3 y es ahora un tema de particular interés para la sociedad panameña, ya que es uno de los delitos que la comunidad internacional busca establecer en todas las jurisdicciones.

El incumplimiento de las normas de GAFI conlleva serias consecuencias para una economía, especialmente para una basada en servicios financieros, logísticos y de servicios. En el 2014, se incluyó a Panamá en una “lista gris” de GAFI. El sector financiero, que representa aproximadamente el 7% del PIB de Panamá, perdió competitividad y estuvo seriamente afectada por su inclusión en esta lista. El deterioro del sector financiero tiene un efecto cascada sobre toda la economía. El Gobierno Nacional y el sector privado lograron, en un tiempo récord, aprobar nuevas leyes que adoptaban los estándares de GAFI. Sin embargo, el delito fiscal no fue incluido en estas leyes. A pesar de esto, en febrero de 2016, con estas nuevas leyes, logramos salir de la “lista gris”.

Para evitar caer otra vez en la “lista gris”, Panamá tiene que adoptar el delito fiscal como delito penal y hacerlo precedente al blanqueo de capitales. Sobre ese tema en particular, el punto 9 del plan de acción de la Estrategia Nacional propone *“el desarrollo de un Estudio de Derecho Comparado y la Normativa vigente en Materia Fiscal y Penal de la Republica como preparación para la futura tipificación de la defraudación fiscal como delito penal y delito precedente al blanqueo de capitales”*. Este documento responde a ese compromiso

en la Estrategia Nacional. El objetivo es dar a conocer cómo se compara Panamá con otros países en el combate al delito fiscal o tributario.

I. Conceptos Doctrinales del Derecho Tributario y el Delito Fiscal³

Todo gobierno necesita fuentes de ingreso para operar. Sin estos recursos, el Estado sería incapaz de funcionar, invertir o ejercer su función jurisdiccional. El impedir o dificultar la actividad fiscalizadora e impositiva en materia tributaria del gobierno afecta la capacidad del gasto público, entorpece la capacidad para brindar prestaciones esenciales del Estado y la redistribución de ingresos entre amplios sectores de la población. Por ello, el interés del Estado es recaudar recursos y disuadir la evasión impuesta por ley a los contribuyentes.

El impuesto puede ser directo o indirecto, pero estos causan una obligación del contribuyente al Estado. El impuesto es causado y cobrado una vez. Esto le permite al contribuyente planificar sus actividades económicas e inversiones. La estructura tributaria de un país es importante para los inversionistas. En el campo internacional, ello afecta la inversión directa extranjera.

La obligación de pagar impuestos surge por ley. Cada gobierno, ya sea local o regional o nacional con capacidad de imponer tributos, quiere que sus contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias. Para asegurar el pago de obligaciones, los gobiernos adoptan medidas coercitivas para penalizar al evasor fiscal. La ley que impone una pena (sea pecuaria o de privación de libertad) por evadir impuestos puede existir ya sea en un Código Fiscal o Tributario y/o en un Código Penal. Así, en general, quedan delimitados dos campos claramente diferenciados en el ámbito internacional al mantener algunos pocos países las conductas defraudadoras como faltas administrativas, mientras que la mayoría de las jurisdicciones definen el delito fiscal como un tema penal. Panamá es una de las pocas jurisdicciones donde el incumplimiento de una obligación fiscal es exclusivamente una violación administrativa y no penal. Este documento revisa lo que ocurre en otras jurisdicciones cuando el contribuyente incumple con su obligación de pagar sus impuestos.

Delitos Fiscales en otras Jurisdicciones

La defraudación fiscal como delito penal no tiene gran trayectoria histórica en las jurisdicciones Latinoamericanas. Sin embargo, *la mayoría de las jurisdicciones Latinoamericanas ya han catalogado el delito fiscal como un tema penal*, dependiendo de ciertos hechos. La investigación realizada en preparar este documento, y otros estudios del derecho penal comparado, exhiben una marcada y sistemática tendencia a categorizar la defraudación fiscal como un delito penal.

En muchas jurisdicciones, para que sea grave el delito fiscal, se define un umbral de mayor cuantía y se necesita que se tipifique como dolosa la defraudación fiscal por *encima de cantidades definidas*, reservando entonces la persecución penal para los grandes delinquentes porque son quienes afectan en mayor medida el bien jurídico tutelado

³ Muchos conceptos provienen del informe “Breve análisis del ilícito tributario en Panamá y su confronte con el derecho de 14 países de América, Asia y Europa” (Carlos M. Folco, 2017). También ver : <https://publications.iadb.org/handle/11319/8546>

(Hacienda Pública) y por ello resultan merecedores de una mayor sanción punitiva. La acción dolosa se traduce en una condición objetiva de punibilidad. *El espíritu de la ley incorporando el delito de defraudación fiscal al Código Penal es sancionar ejemplarmente a los grandes defraudadores.* Es importante tener presente que se está frente a un delito de daño pecuniario al Estado.

Bien Jurídico tutelado

El “bien jurídico tutelado” en la figura bajo análisis es la Hacienda Pública⁴. La defraudación fiscal se categoriza en un perjuicio fiscal, es decir, propicia el menoscabo o afectación de naturaleza pecuniaria que sufre el Erario de manera objetiva como consecuencia directa de la comisión de ciertas conductas delictivas por parte del contribuyente.

Se busca proteger el patrimonio de la Hacienda Pública centrado en la normal y eficiente percepción de la renta pública pues demarca como una pena aquello que afecta la potestad del Estado de activar e implementar políticas financieras y fiscales para promover la equidad y el desarrollo humano. Ello revela por si solo *que este bien jurídico es merecedor de mayor tutela que la administrativa, resultando por ende, justificada y digna de protección penal.*⁵

Delito especial entre autores y participantes.

En contraposición a los delitos comunes, en los que cualquier persona puede ser autor, este es un delito especial de tipo penal que circunscribe el círculo de la autoría solamente a determinados sujetos, en cuanto exige que los mismos reúnan ciertas cualidades. Ello hace que concurra el delito fiscal solamente sobre ciertas personas, en este caso específico, sobre los contribuyentes.

La defraudación fiscal da lugar al problema jurídico de calificar y determinar la conducta del “extraño” o “tercero” y su probable participación en el delito. En este sentido, se abre camino una teoría diferenciadora, adoptada en la mayoría de los sistemas penales de corte europeo-continental, bajo la cual debe distinguirse entre “autores” y “partícipes”. El “tercero o extraño” que intervenga en la ejecución del ilícito, deberá ser considerado partícipe del delito⁶ toda vez que no podrá ser sancionado a título de autor o coautor del mismo.¹⁰

Generalmente, la participación más frecuente en la comisión de delitos tributarios está dada por las figuras del *testaferro*, *hombre de paja* o personas *interpuestas* y/o un asesor

⁴ Precisamente, el bien jurídico del delito de “defraudación fiscal” encuentra su base constitucional implícitamente en el propio preámbulo de la *Constitución Política de la República de Panamá*, en cuanto establece como fin supremo el de promover la “justicia social” y el “bienestar general”, en conjunción con el Art. 159, Numeral 10 que faculta a la Asamblea Nacional para que en ejercicio de la función legislativa proceda a “Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos”, dejando así sentada la finalidad pública de los tributos. Además, el Art. 264 aplica en cuanto refiere a la ponderación de la “capacidad económica” de los contribuyentes, y el principio universal de justicia tributaria, integrado a su vez por los principios de generalidad, igualdad y uniformidad

⁵ Finalmente, cabe señalar al respecto que el Código Penal de Panamá en su artículo 2º establece que: “...solo se tipifican aquellas conductas y comportamientos cuya incriminación resulten indispensables para la protección de los bienes jurídicos tutelados y los valores significativos de la sociedad y de acuerdo con la política criminal del Estado”.

⁶ Ambos conceptos están reflejados en la legislación penal panameña. Véase Art. 44 y ss. Cód. Penal Panamá y Art. 43 Cód. Penal, Panamá, respectivamente.

fiscal o de inversión.

¿Cómo se incluye el Delito de Defraudación Fiscal en el Código Penal de otras jurisdicciones?

Los sistemas jurídicos comparados regulan el delito de “defraudación fiscal”, conocido bajo los rótulos de “delito fiscal”; “fraude fiscal” o “evasión fiscal”, a través de a) una Ley Especial⁷, o b) del Código Tributario⁸ o c) su inclusión en el propio Código Penal.⁹

La inclusión en el Código Penal de la “defraudación fiscal” es lo recomendable, según los expertos, porque reúnen en un solo cuerpo normativo y de forma sistemática, todo el repertorio de figuras delictivas, evitando la dispersión de normas penales en leyes especiales y potenciando así la certeza jurídica y definiendo el límite preciso al ejercicio de la potestad punitiva del Estado. La inclusión del delito de defraudación fiscal en el Código Penal somete de manera unificada y sistemática las diversas figuras delictuales a las reglas del derecho penal liberal.

Lo aconsejable es incorporar solamente al Código Penal ciertas conductas punibles que por el monto o quantum del tributo defraudado, materialmente afectan el orden económico y financiero y justifiquen un proceso penal.¹⁰

Por el contrario, *aquellas conductas defraudadoras que causaren un perjuicio fiscal menor* a la referida condición objetiva de punibilidad, es recomendable que queden reguladas en el Código Fiscal, que establece las facultades o poderes normativos, jurisdiccionales y sancionadores de la Administración tributaria y las respectivas vías impugnatorias.

Atenuantes

Algunas legislaciones han incorporado atenuantes y mecanismos absolutorios del delito fiscal que podrían incorporarse a una nueva legislación penal. La legislación española prevé un singular mecanismo para rebajar la pena a los imputados que, una vez iniciado el proceso penal, satisfagan la deuda o colaboren con la investigación judicial (partícipes).

Tabla 1: Proceso penal en España

ESPAÑA	Ley Orgánica 7/2012 – Sustituye el artículo 305.6 del Código Penal	«Los Jueces y Tribunales podrán imponer al obligado tributario o al autor del delito la pena inferior en uno o dos grados, siempre que, antes de que transcurran dos meses desde la citación judicial como imputado satisfaga la deuda tributaria y reconozca judicialmente los hechos.
--------	--	---

⁷ Este es el caso de Argentina; (e.g. Arts. 1° y 2° Ley N° 24.769 y mod. Argentina);

⁸ Venezuela utiliza esta figura; (e.g. Art. 116 Código Orgánico Tributario de Venezuela)

⁹ Ver Arts. 305 y ss. Código Penal de España

¹⁰ El delito de defraudación fiscal en Panamá sería incluido en el Libro Segundo – Título VII – “Delitos contra el Orden Económico”, incorporándose posiblemente un nuevo Capítulo bajo el epígrafe “Delitos contra la Hacienda Pública”.

		<p>Lo anterior será igualmente aplicable respecto de otros partícipes en el delito distintos del obligado tributario o del autor del delito, cuando colaboren activamente para la obtención de pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables, para el completo esclarecimiento de los hechos delictivos o para la averiguación del patrimonio del obligado tributario o de otros responsables del delito».</p>
--	--	---

Esta atenuante es aplicable en la medida que concurran las condiciones legalmente requeridas:

- Un límite de tiempo para acogerse a la pena inferior, específicamente, se establece que «solo es posible si la regularización se realiza antes de que transcurran dos meses desde la citación judicial como imputado» (el subrayado nos pertenece).
- Pago de la deuda tributaria y el reconocimiento judicial de los hechos;
- Tratándose de partícipes (distintos del autor del delito y del obligado tributario) se exige la colaboración activa para la obtención de pruebas, el esclarecimiento de los hechos o la averiguación del patrimonio de los responsables del delito.

La atenuante descrita puede aplicarse en el marco de una política criminal que beneficie la regulación tributaria y permita imponerle una pena reducida al obligado tributario o al autor del delito cuando pague la deuda completa dentro de los límites temporales legalmente establecidos, (en el caso de España, los dos meses desde la citación judicial del imputado) - o hasta el dictado del auto de apertura a juicio, como podría ser en el caso de Panamá. Asimismo, tratándose de partícipes, constituye un estímulo a la colaboración activa de los mismos.

La regularización tributaria como motivo del levantamiento de la pena o excusa absolutoria

El derecho comparado denota normas que provocan la extinción de la acción penal por regularización espontánea del contribuyente. La espontaneidad estará dada, por ejemplo, por la inexistencia de una inspección iniciada u observación de parte de la Administración tributaria o denuncia presentada.

Ello constituye una causa de cancelación de la punibilidad del delito porque la aceptación de la liquidación del tributo adeudado, y su pago incondicional y total, extinguen la punibilidad sin afectar la tipicidad ni la antijuridicidad del hecho. Para que opere la excusa absolutoria no solamente se requiere el pago de lo adeudado al Erario, sino que también éste deberá abarcar los accesorios (e.g. intereses resarcitorios o de mora que resultaran aplicables). La regularización se concibe como el reverso del delito que neutraliza el desvalor de la acción y del resultado, mediante la declaración completa y veraz y el pago íntegro de la deuda tributaria, es decir la exigencia de una regularización íntegra, completa y veraz.

A pesar de haber realizado el ilícito, los contribuyentes que han defraudado al fisco pueden regularizar su situación, sin ser sancionados penalmente, en la medida que cumplan con determinadas circunstancias.

En la mayoría de los casos, la regularización debe realizarse con anterioridad al inicio de cualquier procedimiento de inspección fiscal, observación o denuncia. Si la regularización se materializara con posterioridad, en muchos casos solo cabría la reducción de la pena en los términos descritos en el punto anterior.

Obsérvese en el siguiente cuadro cómo se incorpora a una ley el texto de regularización tributaria:

Tabla 2: Regularización tributaria en diferentes jurisdicciones

PAIS	COMENTARIO
AUSTRIA	La cláusula de regularización tributaria se encuentra plasmada en la §29 de la ley tributaria de Austria, donde se condiciona el levantamiento de la pena al cumplimiento de ciertos requisitos.
ALEMANIA	La regularización o auto denuncia fiscal alemana es recogida en el art. 371. La doctrina alemana la ha reconocido como una exclusiva absolutoria de levantamiento de la pena en atención a un comportamiento posterior a la comisión del delito que anula la punibilidad que en principio merecía el hecho reprimible.
ESPAÑA	<p>El derecho español, en la nueva redacción del apartado 4 del art. 305 del Código Penal, permite que el obligado tributario no resulte castigado por la comisión de un delito de fraude fiscal en aquellos casos en los que después de la consumación del delito y antes del inicio de las actividades de inspección por parte de la Administración Tributaria, proceda a regularizar y, por lo tanto, ponerse al día en el pago de sus tributos con la Hacienda Pública.</p> <p>Ello por cuanto a pesar de haberse cometido efectivamente un ilícito penal, el legislador, por razones de política-criminal, decide no imponer ninguna pena al obligado tributario o lo que es lo mismo, decide proceder a levantar la pena quedando “impune” su conducta.</p>

ARGENTINA	<p>La legislación prevé la regularización espontanea como excusa absolutoria en el Art. 16 de la Ley Penal Tributaria y Previsional N° 24.769.</p> <p>Si bien omite referencia al “pago”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso seminal “<i>Sigra SRL</i>” (1997/09/25) ha brindado una interpretación amplia del concepto de “regularización”, dejando debidamente sentado que el cumplimiento involucra presentación y pago de la deuda tributaria.</p>
-----------	--

Tribunales competentes en lo penal tributario

En general, se advierte en toda la región Latino Americana, una llamativa *inexistencia* de tribunales especializados en materia penal tributaria, por lo cual en los delitos de defraudación fiscal intervienen los juzgados comunes o penales económicos. En muchos casos se han eliminado tribunales especializados. Por ejemplo, el Congreso de la Nación en Argentina, con la Ley N° 27,097, eliminó los únicos tres juzgados especializados en derecho penal tributario y previsional que existían en el país. Así, incorporó la competencia material y territorial de los juzgados federales en lo penal tributario. Por lo contrario, la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, mediante Acuerdo N° 13-2016 de fecha 15 de junio de 2016, el cual “para viabilizar la eficiencia y eficacia en el juzgamiento de hechos delictivos que encuadran en los tipos penales de carácter tributario y aduanero”, creó tribunales especializados en Materia Penal Tributaria y Aduanera, lo que constituye una de las pocas excepciones a lo observado en la región. No hay estándar sobre este punto, pero no hay impedimento en el derecho penal comparativo para que una jurisdicción establezca un tribunal especializado en materia penal tributaria.

El Delito Fiscal como Crimen Precedente al Delito de Blanqueo de Capitales

La génesis del lavado de activos se encuentra en la comisión de delitos precedentes, toda vez que en la realidad operan condicionando la existencia misma del lavado, en cuanto requiere necesariamente, la configuración de un delito previo del cual provengan los bienes cuyo disfraz de legalidad se persigue.

Las normas internacionales muestran que la inclusión a la defraudación tributaria –o delito fiscal- es considerado como delito precedente de lavado de activos.¹¹ A nivel mundial, los recursos provenientes de delitos fiscales se han convertido en una fuente significativa del lavado de dinero, destacando que los países tendrán libertad para determinar cuáles son los delitos fiscales que habrán de incorporarse como delitos predicados al delito de lavado de dinero dentro de su jurisdicción.

Entre los Estados que han incorporado la evasión fiscal como delito precedente, se

¹¹ Esto es resultado de las recomendaciones del GAFI para que se incluyan los delitos fiscales como delitos predicados al lavado de dinero. El organismo establece que los recursos provenientes de delitos fiscales son lavado de dinero, destacando que los países tendrán libertad para determinar cuáles son los delitos fiscales que habrán de incorporarse como delitos predicados al delito de lavado de dinero dentro de su jurisdicción. Versión del año 2012 de las Recomendaciones del GAFI

encuentran Argentina, Andorra, Australia, Bélgica, Brasil, la Comunidad Europea¹², Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Suecia, Estados Unidos, Portugal, Perú, Suiza, entre otros.

La siguiente tabla identifica la caracterización del delito tributario de cada una de las jurisdicciones mencionadas e identifica si se considera el delito tributario como delito precedente al blanqueo de capitales.

Tabla 3: Delito tributario como delito precedente al blanqueo de capitales en distintas jurisdicciones

País	Delito(s) PENAL Tributario	Delito Precedente de Lavado de Activos
Argentina	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Sí
Brasil	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí
El Salvador	Sí	Sí
Guatemala	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí
México	Sí	Sí
Nicaragua	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Sí
Panamá	No	No
Perú	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí
Uruguay	Sí	No ¹³
Andorra	Sí	Sí
Bahamas	No	No
Suiza	Sí	Si
Singapur	Sí	Sí

¹² En el ámbito europeo (en la Directiva 2015/849/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo), los delitos fiscales se incluyen expresamente en la definición de “actividad delictiva” del artículo 3º de la “Cuarta Directiva”, de acuerdo con las Recomendaciones del GAFI, lo que impacta directamente en el concepto de blanqueo de capitales del artículo 2º, que se vincula a actividades delictivas previas. Por otra parte, el Considerando 11 y el artículo 57 prevén que, aunque no haya un concepto unitario de delito fiscal en la Unión Europea, los Estados miembros autoricen, en la mayor medida posible con arreglo a su legislación nacional, el intercambio de información o la prestación de asistencia entre las unidades de inteligencia financiera (UIF).

¹³ Uruguay incluye la defraudación fiscal como un delito administrativo y no penal. .

País	Delito(s) PENAL Tributario	Delito Precedente de Lavado de Activos
Hong Kong	Sí	Sí
Holanda	Sí	Sí
Estados Unidos	Sí	No
Luxemburgo	Sí	Sí
Irlanda	Sí	Sí

Panamá es el único país en Latinoamérica que no tiene al delito fiscal tipificado como penal. Solo Panamá y Uruguay no tiene el delito fiscal tipificado como delito precedente al blanqueo de capitales, incluyendo a Uruguay en este último caso.¹⁴

II. PANAMÁ

Evolución histórica del Código Fiscal Panameño

El ordenamiento tributario (Código Fiscal) panameño se estructura según el modelo tradicional. La normativa relativa al sistema tributario constituye una recopilación de las sucesivas disposiciones con rango de ley aprobadas en diferentes momentos. Carece, por tanto, de una norma estandarizada que sea de aplicación a todos los tributos y que regule los aspectos básicos del sistema tributario.

Es relevante revisar la historia del Código Fiscal. En 1956 se emite el Código Fiscal debido a que las normas en cuanto la fiscalización tributaria no se encontraba alineada con la realidad en la que se vivía en Panamá, por lo que se promulgó la Ley 8 de 27 de enero de 1956 donde se hacen las primeras menciones sobre la defraudación, contemplando lo siguiente en el artículo 752:

“Artículo 752. Comete defraudación fiscal el que haciendo uso de engaño o de maquinaciones dolosas deja de pagar total o parcialmente el impuesto que adeude.

Incurrir en la defraudación fiscal definida en el párrafo anterior el contribuyente que se halle en alguno de los casos siguientes:

- 1º El que simule un acto jurídico que implique omisión parcial o total del pago de los impuestos.
- 2º El que declare ante las autoridades fiscales ingresos o utilidades menores que los realmente obtenidos o haga deducciones falsas en las declaraciones presentadas para fines fiscales.
- 3º El que no entregue a las autoridades fiscales, dentro del plazo señalado en el requerimiento legal de pago, las cantidades retenidas por concepto de impuesto.

¹⁴ En Uruguay hay un anteproyecto de ley que está en el Órgano Legislativo para que el delito fiscal sea precedente al blanqueo de capitales. Ver detalles abajo en la sección que detalla la normativa uruguaya.

4º El que se resista a proporcionar a las autoridades fiscales los datos necesarios para la determinación de la renta gravable o los proporcione con falsedad.

5º El que para registrar sus operaciones contables lleva dolosamente, con distintos asientos o datos, dos o más libros similares autorizados o no.

6º El que, por acción u omisión voluntaria, destruye o semi-destruye los libros de contabilidad dejándolos en estado de ilegibilidad;

7º El que sustituya o cambie las páginas foliadas de sus libros de contabilidad o utilice las encuadernaciones o las páginas en que conste la legalización de los mismos;

8º El que de cualquier modo defraude o trate de defraudar al Fisco por razón de este impuesto.

La defraudación de que trata este artículo se sancionará con multa no menor de dos veces ni mayor de diez veces la suma defraudada, o arresto de un mes a un año, excepto cuando tenga señalada una sanción especial en los artículos siguientes de este Capítulo.”

En 1961 se hizo la primera reforma al artículo 752 del Código Fiscal y se aumentó la sanción mínima quedando de la siguiente manera:

9º El que se preste como cómplice, padrino o encubridor para ayudar a efectuar algunas de las acciones establecidas en los ordinales anteriores.

La defraudación fiscal de que trata este artículo se sancionará con multa no menor de cinco veces ni mayor de diez veces la suma defraudada, o arresto de un mes a un año, excepto cuando tenga señalada una sanción especial en los artículos siguientes de este Capítulo.

Cuando el contribuyente tenga un cómplice, padrino o encubridor, la pena será dividida por partes iguales.

En 1991 se reforma por segunda vez el Código Fiscal mediante la Ley 31 de 30 de diciembre de ese mismo año y establece el fomento en los empresarios producto de la invasión suscitada en el país en 1989. Como un incentivo, el Gobierno Nacional propugnó por reconocer beneficios fiscales con miras a fortalecer la economía, lo que a su vez incidiría en la mejoría de las arcas del Estado panameño quedando el artículo 752 así:

10- El que haga declaraciones falsas para acogerse al régimen fiscal previsto en el Artículo 699-A de este Código o para obtener cualquier otro incentivo, exención, desgravación, deducción o crédito fiscal.

Parágrafo. Estas sanciones se aumentarán al doble de la multa arriba indicada en el caso de que el contribuyente presente declaraciones falsas en concepto de pérdidas por los actos vandálicos ocurridos el día 20 de diciembre de 1989, o reciba algún beneficio indebido a lo dispuesto en el artículo 699-A de este Código.

En 2005, se intentó reformar el artículo 752 del Código Fiscal, en el cual se pretendía modificar solamente la sanción a imponer, tipificando de manera más clara el delito de defraudación fiscal.

En 2008 se promueve la modificación al artículo 752 del Código Fiscal por parte del Ministerio de Economía y Finanzas sobresaltando la defraudación fiscal para aquellas prácticas engañosas referentes a préstamos hipotecarios contenidas en la Ley 3 de 1985.

En 2010, se adiciona el numeral 14 artículo 752 del Código Fiscal relacionado a los rangos del Impuesto sobre la Renta diseñados por tramos, en función de los ingresos obtenidos anualmente.

En 2012, se presenta el anteproyecto de ley 123 de 4 de enero del mismo año, que presenta una idea más clara y elaborada sobre la defraudación fiscal como ilícito administrativo y pasa a considerarse como un asunto de conocimiento de las autoridades penales.

En este nuevo anteproyecto, se indicó lo siguiente:

“Nuestra sociedad siempre ha cuestionado que las facultades de investigación y sanción penal tributaria sean de competencia de una entidad administrativa, que forma parte del Órgano. Ejecutivo., ya que consideran que puede prestarse como una herramienta de persecución política, y una actuación de buena fe de dicha entidad administrativa a la hora de investigar un presunto delito fiscal, se puede empañar por encontrarse dentro de las facultades y competencias del Órgano Ejecutivo y no en el jurisdiccional.

...

Adicionalmente, podemos indicar que el tratamiento de la evasión o defraudación fiscal, en diversos países de América Latina y de otras latitudes, se ubican en la esfera penal judicial, lo cual constituye a nuestro criterio, una tendencia moderna, debido a que, en el ámbito de competencia del Órgano Judicial, se dan plenas garantías procesales, en igualdad de condiciones a los contribuyentes frente al fisco...”

Como se podrá apreciar en el texto superior, la evolución de la figura de defraudación tributaria ha evolucionado. Panamá aún mantiene la defraudación fiscal en el Código Fiscal para diferentes tipos de impuestos, los cuales prevé una serie de elementos, particularizados según sea el impuesto evadido, lo cual se grafica en el siguiente cuadro:

Tabla 4: Figuras de Defraudación Tributaria contenidas en el Código Fiscal de la República de Panamá

Artículos	Tipo de impuesto
Artículo 752	Impuesto sobre la Renta
Artículo 797	Impuesto de Inmuebles
Artículos 812	Impuesto de Naves
Artículo 946. Parágrafo.	Impuesto de timbre
Artículo 1021	Impuesto de seguros

Artículo 1057-LL	Impuesto al Consumo de Combustible y Derivados del Petróleo.
Artículo 1057-V. Parágrafo 20	El impuesto de traslado de bienes materiales y servicios (ITBMS).
Artículo 762-Ñ. (según artículo 14, ley 52/2012)	Uso indebido de beneficios establecidos en disposiciones de tratados o convenios para evitar la doble tributación internacional suscritos por la República de Panamá y que hayan entrado en vigencia.

Por lo tanto, como se detalla a continuación, la defraudación fiscal constituye en el sistema jurídico panameño una mera “falta administrativa” y, por ende, susceptible solo de ser sancionada con pena de un procedimiento de índole administrativa sancionatoria.

Sanciones Código Fiscal en Panamá¹⁵

Artículo 191. Defraudación. (Según artículo 124, decreto 98/2010) La defraudación se sancionará con multa entre cinco (5) y diez (10) veces el impuesto defraudado o arresto de un (1) mes a un (1) año. Cuando el contribuyente o responsable tenga un cómplice, padrino o encubridor, la pena será dividida por partes iguales.

La pena de prisión será de dos (2) a cinco (5) años en los casos establecidos:

- a) el que realice actos o convenciones o utilice formas manifiestamente impropias, o simule un acto jurídico que implique para sí o para otro el beneficio establecido en la Ley 3 de 20 de mayo 1985.
- b) el que omita registros o registre falsamente sus operaciones contables referentes al régimen establecido en la Ley 3 de 20 de mayo de 1985 y los utilice en sus declaraciones ante las autoridades fiscales, con el fin de obtener o aumentar dicho régimen.
- c) el que participe como cómplice o encubridor para ayudar a efectuar algunas de las acciones u omisiones tipificadas en los literales k) y l) de este artículo.

Estas sanciones se aumentarán al doble de la multa en el caso de que el contribuyente reciba algún beneficio indebido, en virtud de lo dispuesto en el artículo 699-A del Código Fiscal.

El Tribunal Administrativo Tributario de Panamá¹⁶

Es importante notar la experiencia que ha tenido el *Tribunal Administrativo Tributario (TAT) de Panamá*, un tribunal especializado. El TAT es un organismo autónomo, de segunda instancia, independiente y especializado, con jurisdicción nacional y está facultado para conocer los recursos de apelación contra las decisiones de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Las mejores prácticas reconocidas por expertos es que Tribunales como este son los más indicados por su alta especialización, para determinar si el hecho imponible se ha verificado y en caso afirmativo, determinar la cuantía de la obligación tributaria.

¹⁵ Texto tomado del Decreto Ejecutivo 170 de 1993 actualizado al 2010.

¹⁶ Aunque el TAT es un tribunal administrativo, la adopción por Panamá del delito fiscal no debería de afectar su competencia en lo administrativo. Ver la Ley 8 de 2010 donde se crea el Tribunal Administrativo Tributario,

El TAT interviene en las apelaciones de sanciones por defraudación fiscal dictadas por la administración tributaria, entre ellas, la pena privativa de libertad establecida por el Código Fiscal. Sus decisiones agotan la vía gubernativa como condición previa para comparecer ante la jurisdicción contencioso-administrativa ejercida por la Corte Suprema de Justicia. Las decisiones del organismo son apelables ante la Corte Suprema, lo cual garantiza un control judicial amplio y suficiente. Esto cumple los requisitos esenciales de la tutela judicial efectiva y adecuada mediante la revisión de la sanción ante el máximo tribunal judicial, y cumple con las garantías del debido proceso (Art. 32 de la Constitución Política de la República),

III. Delito Fiscal o Tributario en América Latina

La mayoría de los países del continente han incorporado el delito fiscal como delito penal. En la siguiente sección se detallan cómo muchos países en América Latina definen el delito fiscal penal dentro de sus leyes. Casi en su totalidad, exceptuando a Panamá y Uruguay, los países latinoamericanos han incorporado la definición de evasión y/o defraudación fiscal como parte de su normativa penal. Las diferencias existentes entre las distintas jurisdicciones pueden servir para analizar las ventajas e inconvenientes de incorporar ciertos conceptos legales para la adopción del delito fiscal en la República de Panamá.

ARGENTINA¹⁷

Los delitos tributarios se clasifican de la siguiente forma:

La evasión simple se sanciona con prisión de dos a seis años al obligado que, mediante declaraciones engañosas, ocultaciones maliciosas o cualquier otro ardid o engaño, sea por acción o por omisión, evadiere total o parcialmente el pago de tributos al fisco nacional, siempre que el monto evadido excediere la suma de cien mil pesos (\$ 100.000, equivalente a USD 5,762) por cada tributo y por cada ejercicio anual, aun cuando se tratase de un tributo instantáneo o de período fiscal inferior a un año.

La evasión agravada se sanciona con pena de tres años y seis meses a nueve años de prisión, cuando en el caso de una evasión simple se verificara cualquiera de los siguientes supuestos: a) Si el monto evadido superara la suma de un millón de pesos (\$1.000.000, equivalente a USD 58,104); b) Si hubiera intervenido persona o personas interpuestas para ocultar la identidad del verdadero contribuyente y el monto evadido superare la suma de doscientos mil pesos (\$ 200.000, equivalente a USD 11,221); y c) Si el obligado utilizare fraudulentamente exenciones, desgravaciones, diferimientos, liberaciones, reducciones o cualquier otro tipo de beneficios fiscales, y el monto evadido por tal concepto superare la suma de doscientos mil pesos (\$ 200.000, equivalente a USD 11,221)

Por aprovechamiento indebido de subsidios se reprime con prisión de tres años y seis meses a nueve años el obligado que, mediante declaraciones engañosas, ocultaciones maliciosas o cualquier otro ardid o engaño, se aprovechara indebidamente de reintegros, recuperas, devoluciones o cualquier otro subsidio nacional directo de naturaleza tributaria siempre que el monto de lo percibido supere la suma de pesos cien mil (\$ 100.000, equivalente a USD 5,811) en un ejercicio anual.

Por obtención fraudulenta de beneficios fiscal se reprime con prisión de uno a seis años el que, mediante declaraciones engañosas, ocultaciones maliciosas o cualquier otro ardid o engaño, sea por acción o por omisión, obtuviere un reconocimiento, certificación o

¹⁷ Ley 26735 — Sustituyese el artículo 1º de la Ley 24.769 y sus modificaciones

autorización para gozar de una exención, desgravación, diferimiento, liberación, reducción, reintegro, recuperó o devolución tributaria al fisco nacional.

Por apropiación indebida de tributos, será reprimido con prisión de dos a seis años el agente de retención o percepción de tributos nacionales que no depositare, total o parcialmente, dentro de los diez días hábiles administrativos de vencido el plazo de ingreso, el tributo retenido o percibido, siempre que el monto no ingresado superase la suma de diez mil pesos (\$ 10.000, equivalente a USD 581) por cada mes.

BRASIL¹⁸

De los delitos cometidos por particulares, en su Artículo 1⁹¹⁹ menciona que constituye un crimen contra el orden tributario suprimir o reducir tributo, o contribución social y cualquier accesorio, mediante las siguientes conductas:

- Omitir información, o dar declaración falsa a las autoridades de hacienda;
- Defraudar la fiscalización tributaria, insertando elementos inexactos, u omitiendo operación de cualquier naturaleza, en documento o libro exigido por la ley fiscal;
- Falsificar o cambiar factura, duplicado, nota de venta, o cualquier otro documento relativo a la operación imponible;
- Elaborar, distribuir, suministrar, emitir o utilizar documento que sepa o deba saber falso o inexacto
- Negar o dejar de suministrar, cuando sea obligatorio, factura o documento equivalente a la venta de mercancía o prestación de servicio, efectivamente realizada, o suministrarla en desacuerdo con la legislación. Pena - reclusión de 2 (dos) a 5 (cinco) años, y multa.

Art. 8º En los delitos definidos en los arts. 1 º a 3 º de esta ley, la pena de multa será fijada entre 10 (diez) y 360 (trescientos sesenta) días-multa, según sea necesario y suficiente para reprobación y prevención del crimen. El día-multa será fijado por el juez en valor no inferior a 14 (catorce) ni superior a 200 (doscientos) Bono del Tesoro Nacional BTN²⁰.

Art. 9 º La pena de detención o reclusión podrá ser convertida en una multa de valor equivalente a:

- 200.000 (doscientos mil) hasta 5.000.000 (cinco millones) de BTN, en los delitos definidos en el art. 4 º;
- 5.000 (cinco mil) hasta 200.000 (doscientos mil) BTN, en los delitos definidos en los arts. 5 º y 6 º;
- 50.000 (cincuenta mil) hasta 1.000.000 (un millón de BTN), en los crímenes definidos en el art. 7 º.

¹⁸ La Ley No. 8.137, del 27 de diciembre de 1990, Artículo 1

¹⁹ La Ley No. 8.137, del 27 de diciembre de 1990, que en su artículo 1 señala que la pena para este delito es de reclusión por el término de 2 (dos) a 5 (cinco) años, y multa.

²⁰ La conversión de BTN a USD es cambiante, por ello no se incluye en este documento.

CHILE²¹

Según el Código Tributario, las siguientes infracciones a las disposiciones tributarias serán sancionadas de la siguiente forma:

Las declaraciones maliciosamente incompletas o falsas que puedan inducir a la liquidación de un impuesto inferior al que corresponda o la omisión maliciosa en los libros de contabilidad de los asientos relativos a las mercaderías adquiridas, enajenadas o permutadas o a las demás operaciones gravadas, la adulteración de balances o inventarios o la presentación de éstos dolosamente falseados, el uso de boletas, notas de débito, notas de crédito, o facturas ya utilizadas en operaciones anteriores, o el empleo de otros procedimientos dolosos encaminados a ocultar o desfigurar el verdadero monto de las operaciones realizadas o a burlar el impuesto, con multa del cincuenta por ciento al trescientos por ciento del valor del tributo eludido y con presidio menor en sus grado medio a máximo (entre 541 días y 5 años).

COLOMBIA²²

En el 2016, Colombia reformó su ley tributaria. Actualmente se considera evasión fiscal según el Capítulo 12 del Título XV del Código Penal,

“la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes. El contribuyente que de manera dolosa omita activos o presente información inexacta en relación con éstos o declare pasivos inexistentes en un valor igual o superior a 7.250 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y con lo anterior, afecte su impuesto sobre la renta y complementarios o el saldo a favor de cualquiera de dichos impuestos, será sancionado con pena privativa de libertad de 48 a 108 meses y multa del 20% del valor del activo omitido, del valor del activo declarado inexactamente o del valor del pasivo inexistente.”

El agente retenedor o autor retenedor que no consigne las sumas retenidas o auto retenidas por concepto de retención en la fuente dentro de un período definido para su pago incurrirá en prisión. Para sociedades, quedan sometidas a las mismas sanciones las personas naturales encargadas en cada entidad del cumplimiento de dichas obligaciones.

COSTA RICA²³

Basado en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se considera fraude el que, por acción u omisión, defraude a la Hacienda Pública con el propósito de obtener, para sí o para un tercero, un beneficio patrimonial, evadiendo el pago de tributos, cantidades retenidas o que se hayan debido retener, o ingresos a cuenta de retribuciones en especie u obteniendo indebidamente devoluciones o disfrutando beneficios fiscales de la misma forma, siempre que la cuantía de la cuota defraudada, el importe no ingresado de las retenciones o los ingresos a cuenta o de las devoluciones o los beneficios fiscales

²¹ ARTICULO 97 del Código Tributario

²² La Ley de reforma tributaria, Ley N° 1819 (2016).

²³ Capítulo III del CNPT (Código de Normas y Procedimientos Tributarios), Artículos de 89 al 98. Sección II: Delitos - Artículo 92.- Fraude a la Hacienda Pública

indebidamente obtenidos o disfrutados exceda de quinientos salarios base, será castigado con la pena de prisión de cinco a diez años.

La Ley N°946²⁴ de 14 de Diciembre de 2016 reforma la Ley N.º 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios de 3 de mayo de 1971, con el propósito de mejorar la lucha contra el fraude fiscal. Entre los temas mencionados en la ley de mejoras podemos encontrar: domicilio fiscal, plazo de prescripción, responsabilidad de terceros, resistencia a las actuaciones administrativas de control.

ECUADOR²⁵

En el Código Orgánico Integral Penal de la República de Ecuador establece que la persona que simule, oculte, omita, falsee o engañe en la determinación de la obligación tributaria, para dejar de pagar en todo o en parte los tributos realmente debidos, en provecho propio o de un tercero, será sancionada cuando incurran en uno de 19 actos que de una forma u otra induzca a error en la determinación de la obligación tributaria. Las personas naturales y aquellas que ejercen control sobre la persona jurídica o que presten sus servicios como empleadas, trabajadoras o profesionales, serán responsables como autoras si han participado en la defraudación tributaria en beneficio de la persona jurídica, aunque no hayan actuado con mandato alguno. Las sanciones son establecidas en base a los actos que general el delito tributario. Las penas privativas de libertad van desde un año hasta 10 años, todo sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones tributarias, así como del pago de los impuestos debidos.

EL SALVADOR²⁶

El Código Penal establece que se sancionará con prisión de cuatro a seis años, cuando el impuesto evadido corresponda al Impuesto sobre la Renta y la suma evadida fuere de trescientos mil a quinientos mil colones; y con prisión de seis a ocho años, si la evasión de impuestos excediere de quinientos mil colones.

Cuando el Impuesto evadido corresponda a impuestos que se declaran mensualmente y el monto evadido en dicho período tributario fuere de cien mil a trescientos mil colones será sancionado con prisión de cuatro a seis años.

Si la evasión de los impuestos de carácter mensual excediere de trescientos mil colones en el período tributario, la pena será de seis a ocho años de prisión.

En el caso de contribuyentes del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios, que se encuentren obligados a aplicar proporcionalidad del crédito fiscal, el monto evadido se establecerá tomando como base doce períodos tributarios y para la aplicación de la sanción se atenderá a los mismos montos y penas establecidas para el Impuesto sobre la Renta. La regla anterior también será aplicable cuando existan remanentes de crédito fiscal en uno o más períodos tributarios que incidan en otros en los que se ha suscitado evasión de impuestos.

²⁴ Capítulo III Ley Para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal N°9416 de diciembre 2016

²⁵ Código Orgánico Integral Penal, Art. 298

²⁶ Código Penal. Art. 249-A.

GUATEMALA²⁷

Según el Código Penal, comete el delito de defraudación fiscal quien, mediante simulación, ocultación, maniobra, ardid, o cualquiera otra forma de engaño, induzca a error a la Administración Tributaria en la determinación o el pago de la obligación tributaria, de manera que produzca detrimento o menoscabo en la recaudación impositiva. El responsable será sancionado con prisión de uno a seis años y multa equivalente al impuesto omitido.

HONDURAS²⁸

En la Republica de Honduras se considera delito la defraudación fiscal. Se sanciona de la siguiente manera:

- 1) Con reclusión de tres (3) a seis (6) años cuando el monto de lo defraudado no exceda de cien mil lempiras (L 100,000.00) (USD 4,274.79)
- 2) Con reclusión de tres (3) a nueve (9) años cuando el monto de lo defraudado no exceda de quinientos mil lempiras (L 500,000.00) (USD 21,373.97); y, con reclusión de seis (6) a doce (12) años cuando el monto de lo defraudado exceda de quinientos mil lempiras (L. 500,000.00) (USD 21,373.97).

Además de las penas de reclusión señaladas se impondrá la pena de multa por un monto del cincuenta por ciento (50%) del valor defraudado. Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo defraudado además de la pena de reclusión se impondrá una multa igual al cincuenta por ciento (50%) del valor estimado de los tributos omitidos en la determinación de oficio.

MÉXICO²⁹

Según el código fiscal de México, comete el delito de defraudación fiscal quien, con uso de engaños o aprovechamiento de errores, omita total o parcialmente el pago de alguna contribución u obtenga un beneficio indebido con perjuicio del fisco federal.

La omisión total o parcial de alguna contribución a que se refiere el párrafo anterior comprende, indistintamente, los pagos provisionales o definitivos o el impuesto del ejercicio en los términos de las disposiciones fiscales.

El delito de defraudación fiscal se sancionará con las penas siguientes:

- Con prisión de tres meses a dos años, cuando el monto de lo defraudado no exceda de \$1, 221,950.00 (USD 68,786.27).
- Con prisión de dos años a cinco años cuando el monto de lo defraudado exceda de \$1,221,950.00 (USD 68,786.27) pero no de \$1,832,920.00.
- Con prisión de tres años a nueve años cuando el monto de lo defraudado fuere mayor de \$1,832,920.00. (USD 103,179.12)

²⁷ Decreto del Congreso de la República Número 17U73 (Código Penal)

²⁸ El Código Tributario - DECRETO No. 212-2004

²⁹ Código Penal Federal—Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 27-01-2017

Cuando no se pueda determinar la cuantía de lo que se defraudó, la pena será de tres meses a seis años de prisión.

Si el monto de lo defraudado es restituido de manera inmediata en una sola exhibición, la pena aplicable podrá atenuarse hasta en un cincuenta por ciento.

El delito de defraudación fiscal y los previstos en el artículo 109 de este Código, serán calificados cuando se originen por:

- a). - Usar documentos falsos.
- b). - Omitir reiteradamente la expedición de comprobantes por las actividades que se realicen, siempre que las disposiciones fiscales establezcan la obligación de expedirlos. Se entiende que existe una conducta reiterada cuando durante un período de cinco años el contribuyente haya sido sancionado por esa conducta la segunda o posteriores veces.
- c). - Manifestar datos falsos para obtener de la autoridad fiscal la devolución de contribuciones que no le correspondan.
- d). - No llevar los sistemas o registros contables a que se esté obligado conforme a las

Cuando los delitos sean calificados, la pena que corresponda se aumentará en una mitad.

NICARAGUA³⁰

Comete delito de Defraudación Fiscal el que para omitir total o parcialmente el pago de una obligación fiscal, o el que, para beneficiarse sin derecho de un subsidio, estímulo fiscal o reintegro de impuestos, se valiere de alguna maniobra como: engaño, información incompleta o falsa suministrada a las autoridades fiscales competentes, omisión dolosa o fraudulenta de las declaraciones fiscales, omisión o disminución de bienes o ingresos; entre otros.

Basado en el Decreto 839, el delito de defraudación fiscal se sancionará con prisión de tres meses a tres años si el monto de lo defraudado o que se intentó defraudar no excede de cincuenta mil córdobas (C\$50,000 equivalente a USD 1,670.98). Cuando exceda de esta cantidad la pena será de dos a cinco años de prisión. Si no se puede determinar la cuantía de lo defraudado o de lo que se intentó defraudar, la pena será de tres meses a cinco años de prisión.

PARAGUAY³¹

En el Código Penal paraguayo se considera como evasión de impuestos el que: proporciona a las oficinas perceptoras u otras entidades administrativas, datos falsos o incompletos sobre hechos relevantes para la determinación del impuesto; omite, en contra de su deber, proporcionar a las entidades perceptoras datos sobre tales hechos; u omite el uso de sellos y timbres impositivos y con ello evadiera un impuesto o lograra para sí o para otro un beneficio impositivo indebido. Se sanciona con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

³⁰ Código Penal. Ley 641 (se le hizo modificación: Decreto 839)

³¹ Código Penal paraguayo (Ley 1160/97). Artículo 261.- Evasión de impuestos

PERÚ³²

En Perú se considera defraudación fiscal, al que, en provecho propio o de un tercero, valiéndose de cualquier artificio, engaño, astucia, ardid u otra forma fraudulenta, deja de pagar en todo o en parte los tributos que establecen las leyes, y será reprimido con pena privativa de libertad no menor de 5 (cinco) ni mayor de 8 (ocho) años y con 365 (trescientos sesenta y cinco) a 730 (setecientos treinta) días-multa.

La defraudación fiscal será reprimida con pena privativa de libertad no menor de 8 (ocho) ni mayor de 12 (doce) años y con 730 (setecientos treinta) a 1460 (mil cuatrocientos sesenta) días-multa cuando:

1. Se obtenga exoneraciones o infestaciones, reintegros, saldos a favor, crédito fiscal, compensaciones, devoluciones, beneficios o incentivos tributarios, simulando la existencia de hechos que permitan gozar de los mismos.
2. Se simule o provoque estados de insolvencia patrimonial que imposibiliten el cobro de tributos.

REPUBLICA DOMINICANA ³³

En República Dominicana incurre en defraudación quien, mediante simulación, ocultación, maniobra o cualquier otra forma de engaño, intente inducir a error al sujeto activo en la determinación de los tributos, con el objeto de producir o facilitar la evasión total o parcial de los mismos.

Según el Código Tributario Dominicano, la defraudación será reprimida con todas o algunas de las siguientes sanciones:

- 1.- Multa de dos hasta diez veces el importe del tributo evadido, sin perjuicio de las penas privativas de libertad que pudiere aplicarse.
- 2.- El comiso de las mercancías o productos y de los vehículos y demás elementos utilizados para la comisión la defraudación cuando sus propietarios fueren partícipes en la infracción.
- 3.- Clausura del local o establecimiento del infractor o donde se hubiere cometido la infracción, por un máximo de 2 meses.
- 4.- Cancelación de licencias, permisos relacionados con la actividad desarrollada por el infractor, por un máximo de 6 meses.

Cuando no se pueda determinar la cuantía de la defraudación, la sanción pecuniaria será de RD\$500.00 (USD 10.51) a RD\$10,000.00 (USD 2,10.20). Se impondrá prisión de seis días a dos años; sin perjuicio de las demás sanciones que pudieren corresponder, cuando se diere cualquiera de las siguientes circunstancias:

- 1.- En caso de reincidencia.
- 2.- Cuando el monto de la defraudación fuere superior a RD\$100,000.00 (USD 2,101.96) dentro de un mismo período fiscal.
- 3.- En el caso de los agentes de retención o percepción, si no acreditaran haber ingresado los importes correspondientes.

³² Ley 27038 - DEFRAUDACION TRIBUTARIA

³³ Código Tributario Dominicano (Ley No. 11-92) Artículo 239

URUGUAY³⁴

Uruguay es una jurisdicción que ha incluido el delito fiscal en su código penal, pero no lo tipifica como un delito precedente al blanqueo de capitales. El Código Tributario de Uruguay, en su Artículo 110, define como un delito penal la defraudación fiscal, la cual es castigada con seis meses de prisión a seis años de penitenciaría. El delito se castiga a denuncia de la Administración Tributaria.

Asimismo, la defraudación tributaria se considera una infracción administrativa de acuerdo al artículo 96 del Código Tributario y se la castiga pecuniariamente con una sanción de 1 a 15 veces el tributo defraudado o pretendido defraudar.

El 28 de noviembre de 2016, el Órgano Legislativo recibió del Órgano Ejecutivo un anteproyecto de ley donde se incluiría la defraudación fiscal como un delito precedente al blanqueo de capitales. El Proyecto de ley cuenta con media sanción del Parlamento, y en su numeral 25 del Artículo 33 del anteproyecto define este delito en términos de tributos defraudados superiores a 2.500.000 de UI (Unidades Indexadas, equivalentes a USD 312,000). Asimismo, la norma indica que dichos montos no son exigibles en los casos de utilización total o parcial de facturas o cualquier otro documento, ideológicamente o materialmente falsos o con la finalidad de disminuir el monto imponible u obtener devoluciones indebidas de impuestos.

³⁴ Artículo 110 Código Tributario (Decreto-Ley N° 15.294 de 23 de junio de 1982), regula el delito tributario de defraudación y el artículo 111 del mismo texto normativo, regula el delito de instigación pública a no pagar tributos.

IV. El Delito Tributario en otras Jurisdicciones Internacionales

Para mantener la competitividad de Panamá ante otros países que proveen servicios internacionales, se incluyen a continuación el detalle de cómo estas otras jurisdicciones que compiten con Panamá definen el delito fiscal. No se percibe que la adopción del delito fiscal ha afectado la capacidad de estos países para proveer servicios internacionales. Se han seleccionado en este documento jurisdicciones que han sido, y actualmente son, actores importantes en proveer servicios financieros, legales y de otra índole a clientes internacionales.

ANDORRA

El gobierno de Andorra en el 2017 ha aprobado la modificación de la ley del Código Penal para introducir por primera vez en este país el delito fiscal a partir de los 75,000 euros. Esto le permite adaptarse a los estándares internacionales y favorecer la lucha contra el blanqueo y el terrorismo.

En Andorra se ha considerado delito fiscal a partir de los 75,000 euros de defraudación. Hay también una clasificación de delito fiscal grave.

Con la tipificación del delito fiscal, Andorra cumple con una de las recomendaciones más significativas de las últimas evaluaciones de Moneyval, el organismo que coordina la lucha contra el blanqueo de dinero en Europa.

BAHAMAS

Las Bahamas es una jurisdicción donde la evasión o defraudación de impuestos no es considerada un delito y por lo tanto se argumenta que no es un delito precedente del blanqueo de capitales. La posición de Bahamas en cuanto al delito tributario es que el mismo no es necesario porque no tiene impuesto sobre la renta, ni sobre el patrimonio y/o impuestos sobre herencia y donaciones³⁵. La ausencia de estos impuestos es la razón por la cual Bahamas no considera necesario adoptar el delito tributario. Sin embargo, Bahamas sí tiene un impuesto de valor agregado a bienes. Las autoridades indican que están en capacidad de perseguir evasores fiscales de otras jurisdicciones ya que en este país es un delito deberle un monto significativo al Estado.

³⁵ Sin embargo, Bahamas ha introducido cambios fiscales importantes al crear el Impuesto al Valor Agregado (IVA), en vigor a partir del 1° de enero de 2015, con una tasa aplicable del 7.5%, lo cual ha tenido un efecto positivo sobre los ingresos tributarios.

Actualmente Bahamas tiene el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria (TIEA) con los Estados Unidos, que crea la obligación de ayudar al país norteamericano a obtener información fiscal sobre sus ciudadanos y compañías.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Estados Unidos considera al delito fiscal como precedente al lavado de activos y cubre:

- Evasión de impuestos,
- Presentar declaración de impuestos falsa
- No presentar declaración de impuestos además de otros ingresos derivados de fuentes ilegales, tales como narcotráfico, desfalco, extorsión, fraude en seguros médicos, fraude de en quiebras y otros crímenes.

Cada Estado de EEUU tiene sanciones penales para evasión fiscal.

El Código Federal de Estados Unidos establece las sanciones por evasión de impuestos, y se considera un delito grave. Requiere de un intento deliberado de eludir u omitir un impuesto, no una simple equivocación. La pena es de hasta en cinco años de prisión y una multa de USD 250,000 por individuo o de USD 500,000 para las empresas, además de los costos judiciales.

Al igual que en la evasión de impuestos, no contabilizar o no pagar los impuestos recaudados también es un delito grave que requiere intencionalidad, no la mera inexactitud o error³⁶. También se sanciona la omisión intencional por no presentar declaraciones de impuestos o de pagar impuestos.

La falta de presentación o de pago sólo es un delito menor, por lo que solo puede ser castigado con hasta un año de prisión. A pesar de ello, la sanción pecuniaria es hasta USD 100,000 para una persona o US\$ 200,000 para una empresa.

La evasión de impuestos, la falta de contabilización y del pago y la no presentación de declaraciones de impuestos son todas formas de fraude fiscal. La sanción por declaraciones fraudulentas o falsas IRS puede ser hasta de tres años de prisión y una multa de hasta USD 250,000 para una persona o de USD 500,000 para una empresa, además de los costos del caso.

HOLANDA

El sistema tributario holandés tiene ciertas características que son atractivas a compañías que operan internacionalmente, entre las cuales podemos mencionar un sistema legal maduro, la posibilidad de ingresar al mercado de la Comunidad Europea y el ambiente amigable de las políticas gubernamentales.³⁷ Las leyes de Holanda son complejas pero amigables a empresas establecidas en el país. Sin embargo, Holanda también ha adoptado el crimen tributario como un delito precedente al lavado de dinero como parte de su normativa legal³⁸.

³⁶ 26 United States Code §7202.

³⁷ Deloitte, *Taxation and Investment in Netherlands 2015*.

³⁸ Sec. 420bis *et seq.* del Código Criminal Holandés.

Hay una serie de factores que son considerados al definir un delito tributario, incluyendo dolo y la disponibilidad a colaborar con las autoridades. Además, existe una interacción entre el sistema administrativo tributario holandés y los fiscales para el manejo de violaciones a sus leyes. El crimen tributario puede ser procesado como delito administrativo³⁹ (el cual es sancionado con multas) o penal⁴⁰ que se sanciona con encarcelamiento y/o multas y otras penas. La ley holandesa enuncia que el crimen tributario puede ser procesado solamente por una de estos métodos y no por ambos al mismo tiempo. La defraudación fiscal puede ser sancionada con una pena máxima de seis años de encarcelamiento; acordada en la Sección 68 del *General State Taxes Act*.

HONG KONG

En el delito fiscal lo incurre cualquier persona que, para evadir impuestos o ayudar a cualquier otra persona a lograr ese objetivo, omita de una declaración cualquier suma que deba incluirse, hace cualquier declaración o entrada falsa en cualquier declaración, falsifica o autoriza la falsificación de cualquier libro de cuenta o registro, entre otros.

Una persona que cometa un delito de evasión fiscal es sancionada, mediante sentencia sumaria o acusación formal, con una multa equivalente al importe del impuesto que no se ha pagado como consecuencia del delito o que hubiera sido insuficiente si no se hubiera detectado el delito; y prisión de 6 meses a 3 años.

Además de la evasión fiscal, varios delitos como el fraude de ingresos, la conspiración para defraudar y la falsa contabilidad, son considerados delitos procedentes en el ámbito del blanqueo de activos en Hong Kong.

IRLANDA

En Irlanda se considera un delito tributario cuando una persona está conscientemente interesada en la evasión fraudulenta de impuestos por sí mismo o cualquier otra persona, esta conscientemente interesada en facilitarle la evasión fraudulenta de impuestos a otra persona o la comisión de una ofensa por parte de terceros, o tiene conocimiento de causa en la evasión fraudulenta relacionado al pago de impuestos por contrabando.

La sanción a una persona condenada por una infracción de ingresos contempla: -

- sentencia colaborativa, la multa no sería superior a € 5.000 (USD 5,604.75), que podrá atenuarse a no menos de la cuarta parte de dicha multa o discreción del tribunal, una pena de prisión no superior a 12 meses, o ambas, y
- por sentencia condenatoria y litigada, multa no superior a € 126.970 (USD 142,327.02) o a discreción del tribunal, pena de prisión no superior a 5 años, o ambos.

³⁹ Taxation Administration Act

⁴⁰ General State Taxes Act

Irlanda solo tiene impuestos territoriales y no cobra impuestos sobre los ingresos registrados en filiales de empresas irlandesas que están fuera del territorio Irlandés.⁴¹

LUXEMBURGO

La información incompleta o inexacta incluida en las declaraciones de impuestos o por no presentar declaraciones, es multada con una cantidad que no exceda el 25% de los impuestos evitados o indebidamente reembolsados.

El fraude fiscal agravado se aplica cuando el impuesto evitado o el impuesto indebidamente reembolsado (i) supere los € 10,000 (USD 11,209.50) y represente más de un cuarto del impuesto normalmente adeudado o reembolsado o (ii) sea superior a € 200,000 (USD 224,190.00). Este fraude puede ser castigado con penas de prisión (de un mes a tres años) y una multa que oscila entre € 25,000 (USD 28,023.75) y 6 veces el importe de los impuestos evitados.

La estafa fiscal se aplica cuando el importe del impuesto debido o en relación con el impuesto anual debido, es sustancial y se demuestra que se ha alcanzado mediante el uso sistemático de tácticas fraudulentas con el objetivo de ocultar la información de las autoridades fiscales. La estafa de impuestos puede ser castigada con una pena de prisión (de un mes a cinco años) y una multa que oscila entre € 25.000 (USD 28,023.75) y 10 veces el importe de los impuestos evitados.

SINGAPUR

Se considera evasión fiscal cuando una persona ha brindado deliberadamente información incorrecta o incompleta acerca de sus actividades con el fin de reducir el pago de impuestos o recibir reembolsos por los mismos. La evasión fiscal se clasifica en dos tipos en base a su nivel de gravedad: La primera es la Evasión Fiscal como tal, y se aplica a cualquier persona que voluntariamente omite reportar algún tipo de ingreso o haga falso testamento verbal o escrito al ser interrogado por las autoridades. La segunda es la Evasión Fiscal Seria de Manera Fraudulenta que implica la evasión fiscal mediante la falsificación de documentos y libros contables. Este delito tiene una pena máxima de 7 años de cárcel y es considerado precedente al blanqueo de capitales.⁴²

SUIZA

Desde el 1 de enero de 2016, los delitos graves son castigados con una pena de prisión de más de tres años y entre ellos están incluidos los delitos fiscales calificados ya que califican como precedentes del lavado de dinero (art.305 bis párr.1 CC).

⁴¹ Muchas empresas multinacionales han optado por establecer su base de operaciones en Irlanda para ahorrar impuestos. La baja presión fiscal permite a empresas multinacionales crear una sociedad en Irlanda con ramificaciones en paraísos fiscales, ya que la legislación fiscal irlandesa no incluye normas de precios de transferencia, a diferencia de los Estados Unidos y muchas otras jurisdicciones. En Irlanda se paga un impuesto de sociedades del 12,5%, que es menor al del resto de miembros de la UU.EE. En España, por ejemplo, el impuesto de sociedades es del 25%, Alemania 30% y Estados Unidos casi el 40%.

⁴² Monetary Authority of Singapore- Designation of Tax Crimes as Money Laundering Predicate Offences in Singapore

El término “delitos fiscales calificados” incluye el fraude fiscal cometido contra la Confederación Suiza, si el monto del impuesto evadido supera 300,000 CHF (US\$ 275,842) por período impositivo (art.305 bis párr.1 bis CC). En particular, se incluyen los delitos en las áreas del Impuesto Sobre la Renta y sobre el patrimonio de las personas físicas, sobre las ganancias y sobre el patrimonio de las personas jurídicas, así como el impuesto sobre la renta o ganancias de capital de bienes inmuebles. Sin embargo, se excluyen los impuestos sobre sucesiones y donaciones cantonales.

También se comete fraude fiscal cuando la persona física o jurídica, que con el propósito de la evasión de impuestos y con intención fraudulenta, somete ante la autoridad tributaria documentos falsificados o documentos incorrectos con valor aumentado (como registros comerciales, balances o certificados salariales⁴³

El Código Penal considera como delito de blanqueo de capitales los activos que un tercero sabe o tiene bases para asumir que se originan de un delito fiscal agravado. Toda persona que lleve a cabo un acto destinado a frustrar la identificación del origen, el rastreo o la confiscación de los bienes que él sabe o debe asumir se originan en un delito grave o un delito menor gravado, está sujeto a una pena privativa de libertad no superior a tres años o una pena monetaria.

⁴³ Cambios en la Ley de Suiza, fuente de información:

<http://invertax.com/newsletter/2015/10/12/Cambio%20en%20la%20ley%20suiza-%20los%20Delitos%20fiscales%20ser%C3%A1n%20precedente%20al%20lavado%20de%20dinero%20a%20partir%20del%201%C2%BA%20de%20enero%20de%202016.pdf>



mef
Ministerio de Economía y Finanzas

www.mef.gob.pa
mefpanama

