

Panamá, 23 de abril de 2018

Nota No.201-01-0676-DGI

REF. Competencia de la DGI sobre Impuesto de importación de vehículos de empresas establecidas en zonas francas.

Base Legal. D.G No.109 de 1970. Ley 32 de 2011
Ley 66 de 17 de octubre de 2017.

Licenciada

[REDACTED]

E. S. D.

Estimada licenciada [REDACTED]:

Damos respuesta a su solicitud presentada el 3 de enero de 2018, donde nos solicita confirmemos que los aranceles de importación de vehículos destinados a las operaciones de empresas establecidas en zona franca, se encuentran exentos con base al artículo 31 de la Ley 32 de 2011.

Criterio del consultante

En cuanto a la competencia de la Dirección General de Ingresos (DGI) para absolver esta consulta, la consultante hace un análisis de las funciones de la Comisión Arancelaria del Ministerio de Economía y Finanzas, reconocidas en el artículo 658 del Código Fiscal y llega a la conclusión de que dicha Comisión no tiene dentro de sus competencias el reconocimiento de exoneraciones fiscales, luego de lo cual pasa al estudio del artículo 1 del Decreto de Gabinete 109 de 1970, en el cual se regulan las competencia de la DGI, terreno en el cual concluye que este tema es de



competencia de la DGI, basada en el hecho de que el artículo 1 referido establece que la DGI tendrá a su cargo "**cualquier actividad relacionada con el control del cumplimiento de las obligaciones** establecidas por las normas con respecto a los impuestos, tasas, contribuciones y rentas de carácter interno comprendidas dentro de la dirección activa del Tesoro Nacional, **no asignadas por la ley a otras instituciones del Estado.**" (Los resaltados y subrayados los introdujo la consultante).

En suma, la consultante entiende que la DGI tiene competencia para atender esta consulta, porque este tema no está asignado a otra institución del Estado, en especial no está asignado a la Comisión Arancelaria, consecuencia de lo cual, siendo un tema de ingresos tributarios, lo tiene que atender la DGI.

De forma textual la consultante sostiene lo siguiente, **en cuanto al fondo:**

"Nuestra opinión se orienta a que la competencia del reconocimiento de las exoneraciones fiscales (tributos, contribuciones, tasas y/o derechos derivadas de importación de vehículos por empresas establecidas en zonas francas (expresamente reconocidos en la Ley 31 de 2011)

En este sentido, la exoneración que se encuentra expresamente ordenada en el artículo 31 de la Ley 32 de 2011, exonera de todo impuesto directo o indirecto, contribuciones, tasas derechos y gravámenes nacionales, a toda actividad, operación, transacción, trámite y transferencia de bienes muebles e inmuebles, compra de equipo y materiales de construcción, materias primas, maquinarias, herramientas, accesorios y todo bien o servicio requerido para sus operaciones, que realicen las empresas establecidas dentro de las zonas francas y que incluyen las tasas o derechos registrales, por lo que debe ser reconocido por la Dirección General de Ingresos.

El reconocimiento del beneficio fiscal de la exoneración de aranceles de importación de vehículos destinados a las operaciones de empresas establecidas en zona franca presupone la existencia de un sujeto pasivo



(empresas dentro de las zonas francas), que han sido relevadas por imperio de la Ley (Ley 31 de 2011), de cumplir con el hecho generador (importación de vehículos) en base a un mandato legal válido, por lo que dicho beneficio debe ser reconocido expresamente."

Criterio de la Dirección General de Ingresos

La DGI no se ocupará del fondo de la consulta, porque no coincide con la opinión jurídica de la consultante en cuanto al tema de la competencia. A continuación nuestra explicación.

El artículo 1 del Decreto de Gabinete No. 109 de 1970, dispone entre otras cosas, lo siguiente:

"Esta Dirección tendrá a su cargo, en la vía administrativa, el reconocimiento, la recaudación, la cobranza, la investigación y fiscalización de tributos, la aplicación de sanciones, la resolución de recursos y la expedición de los actos administrativos en caso de infracción a las leyes fiscales, así como cualquier otra actividad relacionada con el control del cumplimiento de las obligaciones establecidas por las normas con respecto a los impuestos, las tasas, las contribuciones y **las rentas de carácter interno** comprendidas dentro de la dirección activa del Tesoro Nacional, **no asignadas por la ley a otras instituciones del Estado.**" (El subrayado es de la DGI).

La norma citada recoge la tradicional dicotomía entre las dos principales fuentes de los ingresos tributarios de un país que no solo ha sido recogida por la doctrina, sin que es práctica ya cimentada a nivel internacional. Según esa división, los impuestos INTERNOS son aquellos que se recaudan fundamentalmente dentro del país, donde el tributo rey es el Impuesto Sobre la Renta, mientras que los impuestos EXTERNOS son aquellos que se recaudan producto de una operación

W. J.

en la frontera del territorio fiscal, donde el tributo dominante es el Arancel de Importación (y el impuesto de exportación, en aquellos territorios aduaneros donde existe).

Esta división racional de la recaudación incluso ha llevado a divisiones administrativas en las competencias de recaudación. Así tenemos que en muchos países una autoridad recauda los impuestos internos y otra recauda los impuestos externos. Un ejemplo típico de ese enfoque es el caso de los Estados Unidos de América, donde los impuestos internos son recaudados, a nivel federal, por el "Internal Revenue Service" (Servicio de Ingresos Internos), mientras que los impuestos externos los recauda la oficina llamada "U.S. Customs and Border Protection" (Aduanas de Estados Unidos y Protección de Fronteras). Igual ocurre en Chile donde los impuestos internos los recauda el Servicio de Impuestos Internos (SII) y los impuestos externos los recauda el Servicio Nacional de Aduanas, ambos bajo el paraguas del Ministerio de Hacienda. Incluso en aquellos países donde los impuestos internos y externos se recaudan por una sola entidad, por ejemplo Colombia con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la función recaudadora de los impuestos internos y externos está claramente diferenciada.

En Panamá también se ha aplicado administrativamente la división ya explicada. Anteriormente la DGI y Aduanas estaban bajo un solo Ministerio, primero Hacienda y Tesoro y luego Economía y Finanzas. Ya desde esa época los impuestos internos eran recaudados por la DGI y los externos por la Dirección Nacional de Aduanas. De esa época data la visión recogida en la norma citada del Decreto de Gabinete 109 de 1970, por eso es que a la DGI se le limita su campo de acción a las "*rentas de carácter interno*", porque las rentas de carácter externo eran competencia de la Dirección Nacional de Aduanas.



El concepto mencionado en el párrafo anterior se mantiene totalmente válido y aplicable en la actualidad cuando Aduanas ya no es parte del Ministerio de Economía y Finanzas, sino que se trata de una entidad autónoma del Estado, denominada Autoridad Nacional de Aduanas, creada por el Decreto Ley 1 de 2008, cuya competencia está contemplada en los artículos 19 y 20 de dicho decreto, incluyéndose dentro de esa competencia la condición de que esta Autoridad es *“la institución del Estado encargada de controlar, vigilar y fiscalizar el ingreso, salida y movimiento de las mercancías, personas y medios de transporte por las fronteras, puertos y aeropuertos del país, **para los efectos de la recaudación tributaria que los gravan...**”* (El subrayado es de la DGI). Mencionándose en dichas normas, además, que la competencia de la Autoridad contempla una actividad *“Normativa, estableciendo, **aclarando** o determinando procedimientos y formalidades aduaneras cumpliendo con el principio de legalidad.”*

En función de lo anterior, es la opinión de la DGI que la consulta planteada por la distinguida Abogada, según la cual se solicita a la DGI *“se sirva confirmar que los aranceles de importación de vehículos destinados a las operaciones de empresas establecidas en zona franca, se encuentran exentos”*, implica un tema que es ajeno a la competencia de la DGI, porque no se refiere una renta de carácter interno. Se trata más bien de un tema propio de las competencias de la Autoridad Nacional de Aduanas.

La oportunidad es propicia para mencionar que el artículo 1 del Decreto de Gabinete 109 de 1970 que se ha citado, también tiene otra limitación importante a las competencias de la DGI. Esta limitación se refiere al ámbito de las rentas de carácter interno. En efecto, dentro de ellas la DGI solamente está encargada de aquellas *“no asignadas por Ley a otras instituciones del Estado”*. Precisamente por ello la DGI se abstuvo de pronunciarse sobre el fondo en nuestra consulta identificada como la Nota No. 201-01-1561-DGI de 20 de julio de 2017, sobre si existía o no una exoneración de un derecho registral recaudado por el Registro Público de Panamá, entidad autónoma que crea y cobra las tarifas y tasas que



recauda, según el artículo 16 de la Ley 3 de 1999. Precisamente por ello tampoco compete a la DGI, en otro ejemplo, opinar sobre el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECl), tema a cargo de la Superintendencia de Bancos, según Ley 4 de 1994 y sus reformas.



PUBLIO RICARDO CORTÉS C.
DIRECTOR GENERAL DE INGRESOS

PRCC/

