2

DISEÑO Y USOS PRACTICOS DE ESTADISTICAS ADMINISTRATIVAS EN LAS ADMINISTRACIONES DE IMPUESTOS

por Kenneth Back*

En su sentido más amplio la administración tributaria en un proceso mediante el cual se transfieren recursos del sector privado al tesoro público, incluyendo todas las operaciones necesarias para ejecutar las leyes tributarias y la intención del legislador plasmada en ellas. Las leyes tributarias no son eficaces mientras sus disposiciones no se lleven a la práctica por los administradores tributarios y se requiere una alta calidad en la administración si se quiere aplicar la legislación y la política tributaria de modo equitativo y eficiente.

Fundamentalmente, esto comprende el establecimiento de la organización, de las técnicas y de los procedimientos para determinar la deuda tributaria, controlar uniformemente el cumplimiento y recaudar los impuestos adeudados.

Desde el punto de vista del administrador tributario, la labor cotidiana es la de dirigir una organización y planificar y ejecutar las actividades necesarias para llevar al máximo la eficiencia administrativa y las recaudaciones tributarias mediante el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles. La obtención y empleo de información estadística es esencial para lograr tales objetivos.

Las técnicas y los procedimientos aplicados en la administración tributaria y su estructura están sujetos a la influencia de los impuestos que deban administrarse y al ambiente político, social y económico donde se aplique el sistema tributario.

Las administraciones tributarias pueden organizarse por impuestos, por funciones,

por procedimientos, por áreas geográficas o por una combinación de estos cuatro criterios. La magnitud de la administración, su estructura y manejo, los objetivos fijados a sus programas y las funciones que realiza determinarán la clase de información estadística administrativa disponible y su utilización por los distintos niveles de dirección.

Para el administrador tributario con responsabilidad global de aplicar todo el sistema impositivo las oportunidades para mejorar y acrecentar el esfuerzo administrativo difieren sustancialmente de las que se ofrecen a los administradores cuya responsabilidad se limita a administrar un solo impuesto o quizás solo a una parte de las funciones administrativas correspondientes a un impuesto en particular. La información que necesita el director de un programa de auditoría y fiscalización en una organización de tipo funcional es diferente de la que requiere el administrador del impuesto sobre la renta en una administración organizada por tipo de impuestos.

Las posibilidades de preparar y utilizar información estadística para mejorar la administración tributaria en su totalidad se limitan seriamente cuando existen numerosas administraciones tributarias autónomas que no coordinan sus esfuerzos y no mantienen canales de comunicación debido a la tradición política o social.

Los métodos de determinación de los distintos tipos de impuestos afectan en gran medida las técnicas, los enfoques y la información necesarios para su administración.

* Director Interino del Departamento de Administración General y Director de Finanzas del Gobierno del Distrito de Columbia, E.E.U.U.

Un método es el de determinación por la administración, utilizado en los impuestos sobre la propiedad. En este caso la administración tributaria toma la iniciativa, determina el avalúo fiscal que constituye la base del impuesto, calcula su monto y por lo general asume mayores responsabilidades que el contribuyente. Una administración eficiente de un impuesto sobre los bienes inmuebles, requiere un alto grado de competencia profesional en materia de avalúos por parte del administrador.

Otro método es el de declaración del contribuyente, como ocurre en el impuesto sobre la renta y en el impuesto general sobre ventas al detalle. Cumplir con su obligación tributaria supone en estos casos que el contribuyente tome la iniciativa, determine el impuesto en un formulario de declaración jurada, la presente y pague el monto resultante. En tal circunstancia, las principales tareas del administrador tributario son la educación del contribuyente, el control del cumplimiento, la auditoría y fiscalización y la ejecución administrativa del impuesto. La eficiencia en la administración de los impuestos determinados por declaración depende principalmente de que el público contribuyente esté bien educado e informado y de que el sistema mercantil del país esté bien organizado.

Aunque existe una gran variedad de impuestos entre los países representados en esta conferencia, independientemente del tipo de impuestos, hay una serie de labores administrativas básicas que deben ejecutarse, tales como: 1) control de la totalidad de contribuyentes, tanto de personas naturales, como de jurídicas, y de bienes inmuebles, 2) determinación inicial o verificación de la base del impuesto, 3) liquidación de la obligación tributaria, 4) cobro del impuesto y asiento de los pagos, 5) auditoría y control administrativo del cumplimiento.

Existen diversos procedimientos y programas para llevar a cabo esta labor de administración de impuestos, como por ejemplo: 1) procedimientos de avalúo de bienes inmuebles a los efectos del impuesto sobre los mismos y de determinación de

la renta o las ventas imponibles respecto de los impuestos sobre la renta y las ventas, 2) requisitos de declaración e información por el contribuyente, 3) presentación de declaraciones de retenciones y otras declaraciones informativas por no contribuyentes, 4) intercambio de información entre distintos niveles de la administración, 5) establecimiento de normas de auditoría y técnicas de selección, 6) programas de orientación y educación del contribuyente para facilitar la determinación por declaración y el cumplimiento voluntario.

Se ha dicho que la administración es tan buena como la información de que dispone. Frente a la demanda creciente de servicios estatales que presiona la capacidad productiva de ingresos tributarios de casi todos los sistemas impositivos, es cada vez más evidente que los que trabajamos en la administración tributaria debemos aprovechar cada mejora en los conocimientos, habilidades técnicas y equipos a fin de realizar nuestras labores con mayor eficiencia. Una innovación significativa a este respecto son los progresos que se vienen logrando en el desarrollo y uso de estadísticas administrativas.

Si el administrador tributario quiere mantenerse al paso del desarrollo de la tributación, encarar los problemas cotidianos y aprovechar los recursos limitados con que cuenta, debe utilizar toda la información de que dispone. Un objetivo básico de la información es proporcionar al administrador los datos que requiera para dirigir la administración. Por lo general, las administraciones se dividen en departamentos o áreas específicas de responsabilidad respecto del ejercicio de diferentes funciones. El elemento que vincula a todo el organismo en un conjunto administrable es el flujo y utilización de información por los diferentes departamentos que lo integran. Concretamente el sistema de información estadística administrativa es la recopilación, tabulación y presentación de datos que enlaza todo el organismo administrativo para que forme una unidad eficaz al proporcionar, a todos los niveles, los datos necesarios para controlar las operaciones cotidianas internas, com-

parar los resultados con las metas propuestas, proyectar el impacto de eventos internos y externos sobre tales operaciones y proporcionar a la dirección una base científica para sus decisiones, planes y proyecciones.

Los elementos esenciales para establecer un sistema de información estadística administrativa son la determinación de las clases y tipo de información y el sistema de preparación y análisis de datos masivos.

Se ha producido un incremento notable en el pensamiento y tratamiento sobre sistemas de información y en la literatura sobre técnicas de archivo y desglose de datos, gracias a las extraordinarias posibilidades que ofrecen los computadores electrónicos. Sin embargo, debo señalar desde ahora que el enfoque de este documento sobre el establecimiento y utilización de sistemas de estadísticas administrativas en la administración tributaria tiene poco que ver con los sistemas basados en computadores electrónicos. Los computadores sólo son un medio para el logro de un fin. Más bien deseo poner énfasis principalmente en la necesidad de estadísticas administrativas para dirigir una administración tributaria, en algunos principios que deben ser considerados para satisfacer tal necesidad y en la manera en que los administradores tributarios podemos utilizar esa información para aumentar nuestra eficiencia.

Toda organización, independientemente de su magnitud o clase, acumula datos, los analiza y distribuye de manera más o menos sistemática.

Hasta en una sociedad compuesta de dos socios, uno encargado de las ventas y el otro de la producción, mediante la comunicación oral existe entre ellos un sistema de información estadística administrativa. A medida que crece la organización y se vuelve más compleja, los registros e informes manuscritos o dactilográficos van haciéndose cada vez más necesarios; y a medida que crece el volumen y la diversidad de los registros y archivos, las máquinas de contabilidad, el equipo de perforación de tarjetas y, eventualmente, el equipo electrónico, van ha-

ciéndose convenientes. Con el crecimiento de la organización puede ocurrir que la información no siga centralizada en un mismo lugar. Los archivos pueden estar ubicados en diferentes lugares y cada componente del organismo retener solo los datos requeridos para realizar su tarea en particular. Cuando esto ocurre, la superioridad tiende a perder el control directo sobre la información y surge el deseo de consolidar los registros y de sistematizar la elaboración de datos. En las organizaciones de gran magnitud frecuentemente se emplean computadores para el manejo de sistemas de información estadística administrativa mediante el uso de una base común, archivos maestros centralizados y sistemas integrados. Sin embargo, cabe destacar que a pesar de la necesidad de emplear los mismos principios técnicos en el diseño del sistema, e independientemente de la magnitud de la organización, el empleo de computadores no es esencial para ello.

Examinemos brevemente algunos de los objetivos que se podrían lograr mediante un sistema de estadísticas administrativas. Considero que, como mínimo, el sistema debería:

1. Mantener informados a todos los niveles de dirección sobre el desarrollo de la organización, en los aspectos que les afecten.
2. Proporcionar a la dirección ejecutiva todos los informes necesarios para planificar, dirigir y controlar las labores bajo su responsabilidad.
3. Facilitar la planificación, coordinación y control óptimos a los niveles más altos de dirección.
4. Satisfacer los requerimientos legales y administrativos de información de la organización.
5. Proporcionar una sólida base estadística para realizar proyecciones, formular planes y programas a corto y largo plazo y establecer metas y normas comunes.
6. Proporcionar a la dirección los medios para evaluar la magnitud y la calidad de los resultados frente a las metas, planes y normas establecidos.

7. Facilitar el proceso de adopción de decisiones.

Al planear un sistema de información estadística deben tenerse en cuenta ciertas pautas.

Primero y ante todo, está la responsabilidad de la dirección de establecer la política general y de definir las necesidades de información. La participación de la superioridad es indispensable para el diseño del "modelo de información" que deba adoptarse por la administración.

Además, debe establecerse la política firme de que ninguna sección o función de la administración tiene derecho exclusivo a los datos que acumula. Debe eliminarse toda actitud exclusivista por parte de cualquier unidad respecto de los datos que recibe o genera.

Para que sea de máxima efectividad el sistema de información debe generar datos que satisfagan las necesidades de todas las secciones del organismo. Por ejemplo, los datos sobre ingresos relacionados con la venta o el arrendamiento de viviendas, que figuran en los archivos del impuesto sobre la renta, constituyen información importante para el evaluador del impuesto sobre inmuebles, pues le ayudan en el avalúo de los mismos. En su mayoría las estadísticas administrativas son un subproducto de la acumulación y sistematización de datos de la información estadística de operaciones.

El momento oportuno para acumular datos sobre ventas brutas por categorías de industria, empleados en la preparación de programas de auditoría y fiscalización del impuesto sobre las ventas, es aquél en que se están sistematizando las declaraciones del impuesto sobre ventas y se están tabulando las recaudaciones de ese impuesto.

Un sistema de información cuidadosamente planificado reducirá el flujo de papeles y al mismo tiempo servirá para satisfacer las necesidades de dirección a todos los niveles.

Debe evaluarse el costo de compilar y presentar la información en contraste con su valor final para la dirección, incluyendo la determinación de la frecuencia, número de copias y distribución de informes y la

necesidad y ventajas de obtener información oportuna sobre los resultados de las operaciones.

Uno de los peligros que debe evitarse es la producción de más informes que los necesarios o la preparación de informes ocasionales o poco frecuentes que podrían obtenerse más económicamente fuera del sistema de información.

Un principio esencial que debe tenerse en cuenta es que los datos deben llegar a la dirección sólo con la frecuencia requerida para informar, planificar o decidir ajustes en los planes.

El sistema de información debe ser también flexible. Debe suponerse que han de ocurrir cambios y planearse los ajustes con anticipación. Habrá ocasiones en que el administrador tributario necesitará información, quizá por una sola vez, no siempre disponible. El sistema debe contemplar satisfacer semejantes necesidades, con un mínimo de ajustes en la tramitación normal de información.

Debe desarrollarse el sistema en fases progresivas, pero que permita su coordinación paulatina. Dudamos que sea necesario, viable y posible, desarrollar todo el sistema de información al mismo tiempo. El proceso de desarrollo de un sistema de información que satisfaga todas las necesidades de la dirección debe iniciarse con la definición de los fines integrales de la administración, el establecimiento de sus objetivos y de los de sus programas a todos los niveles funcionales y la determinación de la importancia y las prioridades relativas de las diversas funciones encaminadas al logro de los citados fines integrales. Sólo después de adoptar estas medidas fundamentales puede la superioridad definir sus necesidades de información para coordinar y controlar, pronosticar y proyectar, planificar y programar y adoptar decisiones. Los requisitos de información también han de variar con el tipo de estructura de la organización y las responsabilidades de dirección asignadas a los diferentes niveles funcionales. Si el control y la planificación están altamente centralizados en la organización, habrá necesidad de informar a la dirección superior con mayor frecuencia y rapidez para facili-

tar la planificación, el control y la adopción de decisiones. Si la dirección está descentralizada se necesitará más información para la planificación y el control rutinario a niveles intermedios, con informes resumidos para el control global y la dirección superior de la administración.

Al definir las necesidades de información, el administrador debe preguntarse cómo ha de tomar las decisiones; qué restricciones se le plantean en la adopción de decisiones eficaces y correctas; cómo ha de interpretar los datos de que dispone; qué tipo de información le permite mejorar técnicamente sus decisiones y cuándo la necesita. Para obtener respuestas satisfactorias a estas preguntas, debe comenzar por analizar los procedimientos de información existentes para determinar lo que se produce y lo que falta por producir.

Ya definidos los requisitos de información, debe iniciarse la siguiente fase en el desarrollo del sistema; es decir, la definición de las fuentes de información y el establecimiento de una base para la misma. La información de la mayoría de las organizaciones se integra por numerosos elementos no coordinados, que requieren organización y estructuración racional. Esto comprende la determinación de cómo se obtienen y transcriben los datos, su archivo, quiénes los utilizan y para qué fines, y la magnitud y naturaleza de los elementos que los integran. Importa distinguir entre lo práctico y lo deseable para mantener el sistema dentro de proporciones flexibles y administrables. Algunas normas de selección de datos son:

- 1) Deben lograr un objetivo específico.
- 2) Deben poder mantenerse al día para que proporcionen información corriente y oportuna.
- 3) Deben poder archivar y desglosarse o extraerse a un costo que no exceda del valor de la información que proporcionan.

Para poder distribuir datos significativos en forma utilizable por todos los componentes de la administración que los requieren, debe lograrse una normalización de las descripciones de los datos y estable-

cerse factores comunes de identificación. Por ejemplo: el nombre del contribuyente y la descripción de su cuenta corriente deben registrarse de la misma manera en los archivos del impuesto sobre las ventas y que en el del impuesto sobre utilidades mercantiles. "Ventas brutas" en los archivos del impuesto sobre las ventas debe significar lo mismo que "ventas brutas" en los archivos del impuesto sobre la renta. Hasta donde sea posible, debe emplearse un número de identificación común para todos los impuestos, a fin de poder efectuar el cruce de referencias y comparaciones entre los datos extraídos de las diferentes declaraciones y archivos. Esta es la única manera de identificar las interrelaciones de datos comunes y de satisfacer las necesidades comunes de información.

El paso siguiente en el diseño del sistema es el establecimiento del flujo de la información. Un factor fundamental en la determinación del flujo es averiguar cuántos niveles de información básica van a necesitarse en la administración. Esto afecta el diseño vertical de la organización. Generalmente, los datos más detallados se requieren para los niveles de tramitación y ejecución; el nivel de dirección requiere menos datos, mientras que la dirección superior requiere aún menos. Por ejemplo, es necesario registrar el monto adeudado, el monto pagado y el monto pendiente en todas las cuentas, para girar los recibos y acreditar los pagos de los contribuyentes. El administrador encargado del cobro de cuentas morosas solamente necesita información sobre las cuentas vencidas para asignarlas a sus recaudadores. El director general de la administración tributaria posiblemente necesite información sobre el monto total adeudado y el porcentaje promedio de las cuentas morosas cobradas por la oficina recaudadora para estimar recaudaciones futuras y evaluar el rendimiento de sus subordinados.

Otro aspecto importante en el flujo de información es la medida en que los diversos componentes funcionales del organismo comparten la base de información común. Esto afecta el diseño horizontal del sistema. Por ejemplo, hemos visto

que los datos sobre ingresos del contribuyente son útiles a los efectos del impuesto sobre la renta, las ventas y los bienes inmuebles. En cambio, los datos sobre descripción de bienes inmuebles y tipos de construcción son sólo de valor primordial para el que administra dicho impuesto.

La identificación de las necesidades verticales y horizontales de información, el alcance general de las operaciones y la estructura de la administración, determinarán la necesidad y posibilidades prácticas de establecer un archivo consolidado para servir a la organización entera o de mantener archivos separados o de proporcionar sólo datos parciales a ciertas secciones de la administración. Se puede contar con una base de información común para la organización entera sin necesidad de un solo archivo maestro consolidado que contenga todos los elementos de la información y que sirva de base para todas las operaciones de sistematización de la información. En cualquier caso, los mismos datos empleados para procedimientos rutinarios de sistematización que para el establecimiento de archivos históricos deben ser los seleccionados, transcritos, reordenados, analizados y distribuidos a los efectos de la planificación y el control por la dirección.

Finalmente, el sistema de información estadística administrativa no puede operar sin personal y equipo. Para determinar estas necesidades debe decidirse el número, magnitud y ubicación de los archivos y asignarse la responsabilidad respecto de su mantenimiento y de la preparación de los informes correspondientes. El alcance y la complejidad de los requisitos de información y el volumen de los trámites de operación que generan la base informativa serán los factores determinantes de la necesidad de computadores electrónicos o equipos de perforación, en contraste con los equipos convencionales y sistemas manuales de archivo de información y preparación de informes. Mientras más automático es el sistema, mayor será la probabilidad de que los archivos serán menos numerosos y más centralizados.

Al llevar estos principios y estas técnicas de desarrollo de sistemas de infor-

mación a nuestro medio, debe tenerse en cuenta que la administración tributaria es esencialmente un centro de sistematización de información. El flujo de información que entra y sale forma parte integral de la misión principal que le corresponde, de ubicar los contribuyentes, establecer la base tributaria y recaudar los impuestos. Cómo organizar y aprovechar de la mejor manera posible este gran volumen de información es una consideración clave para promover la eficiencia de la administración tributaria.

Al analizar algunos de los usos prácticos de la información limitaré mis comentarios a tres áreas principales de la tributación: los impuestos sobre bienes inmuebles, sobre la renta personal y general sobre ventas. Examinaré brevemente las técnicas administrativas más útiles en cada uno de estos impuestos, identificando algunos elementos significativos de la información disponible, para mostrar algunas aplicaciones de un sistema de información estadística tanto para fines administrativos como de operación.

En las jurisdicciones donde el impuesto sobre inmuebles se basa en el avalúo administrativo de los bienes, la administración los ubica y describe, determina su valor, liquida el impuesto y lo cobra. La realización de estas funciones requiere datos sobre la identidad de los bienes, su descripción, su propietario según los mapas catastrales, registros de la propiedad, permisos de construcción e inspecciones físicas. Tales datos proporcionan la base para ubicar y registrar todos los inmuebles. Es preciso establecer procedimientos sistemáticos para que estas fuentes de información reflejen los cambios en el dominio y características de los bienes para lograr una información completa y actualizada.

De igual manera, es indispensable tener un procedimiento uniforme para acumular y registrar toda la información disponible referente al valor de los bienes para determinar la base del impuesto. Esta determinación esencialmente representa una labor de evaluación económica que requiere cuidadosos análisis y juicios técnicos y depende de datos precisos y actualizados sobre los factores que afectan el mercado de

bienes inmuebles, así como información sobre estos últimos. Por lo tanto, el administrador del impuesto sobre inmuebles debe establecer un sistema que le suministre información sobre las ventas de inmuebles, ofertas de compra y venta, actividades de construcción y demolición, nivel de alquileres, indicadores de las tendencias en urbanización y restricciones a la construcción, disponibilidad y costo relativo de fondos para préstamos y otros factores económicos relacionados con los valores de los bienes inmuebles. La acumulación sistemática de información que ofrezca al administrador tributario datos sobre las fluctuaciones del mercado de bienes inmuebles, los cambios en el dominio o en las características de los inmuebles eliminan muchas de las laboriosas inspecciones e investigaciones para hallar documentos y títulos que, de otro modo, serían imprescindibles.

Un archivo básico de bienes inmuebles debe incluir, como mínimo:

1. Datos que identifiquen y describan cada inmueble, de preferencia mediante un sistema de identificación numérica referido a mapas catastrales;
2. Datos que indiquen el nombre del propietario según el registro, el valor por unidad de superficie, el costo de reproducción de construcciones y el avalúo del terreno y de las mejoras; y
3. Datos que indiquen, probablemente de manera codificada, las condiciones, uso, edad, depreciación, tipo y calidad de construcciones y las características físicas de cada mejora, y
4. Datos que proporcionen información sobre restricciones a la construcción, rentabilidad y precios corrientes de ventas representativas.

Con estos datos, además de preparar los avalúos, los registros de contribuyentes y los recibos, pueden efectuarse análisis estadísticos de los avalúos por áreas geográficas, por usos, por edad, y por tipo de construcción.

En materia de impuestos sobre bienes inmuebles la mejor manera de evaluar la calidad de los avalúos que se conoce hoy

día es el estudio de la relación entre el avalúo fiscal y el precio de venta, que compara el precio de venta de todos los inmuebles vendidos con los valores fijados por la administración a los mismos bienes, según aparecen registrados en los registros impositivos. Para ello se calcula la mediana entre los avalúos y los precios de venta por grupos de inmuebles semejantes, agrupados según su utilización y ubicación geográfica y se miden las desviaciones de la mediana determinada para cada grupo.

El sistema de información debe proporcionar datos para estudios de evaluación de la relación entre los avalúos y los precios de venta en forma continua. Con dicha información el administrador del impuesto sobre inmuebles puede determinar la relación o el nivel relativo de los avalúos con respecto al valor de mercado y el grado de uniformidad de los avalúos de inmuebles semejantes. Este análisis también indicará la calidad de la labor de valuación y las necesidades de entrenamiento adicional y mejoras en la técnica de avalúos. Tal información proporciona los medios para preparar programas de avalúos basados en la necesidad de uniformar los valores y para establecer prioridades respecto al uso del personal de valuación en los diversos tipos de inmuebles y distintas áreas geográficas.

En la administración de impuestos sobre la renta y las ventas, a diferencia del impuesto sobre bienes inmuebles, el contribuyente tiene la responsabilidad inicial de determinar su impuesto y de presentar su declaración. Por lo tanto, las técnicas empleadas en estos impuestos son distintas y requieren diferentes tipos de información.

El administrador tributario debe emplear métodos indirectos para asegurar la identificación de todos los contribuyentes y verificar el monto de la deuda tributaria, ya que el flujo de los ingresos y las compras de bienes y servicios no son susceptibles de inspección física u ocular como los bienes inmuebles.

La identificación de contribuyentes que no declaran o que presentan declaraciones incorrectas, depende de la información proveniente de fuentes internas y externas, por ejemplo: en el impuesto sobre las

ventas, el administrador de impuestos debe emplear la información disponible sobre actividades comerciales para identificar a los vendedores sujetos al impuesto. Posibles fuentes de información son las listas de patentes y licencias comerciales y otros registros de contribuyentes; los registros de aduana y de importaciones y exportaciones; las declaraciones del impuesto sobre las ventas de períodos anteriores; los datos proporcionados en cumplimiento de otros requisitos tributarios, tales como declaraciones del impuesto sobre la renta, declaraciones informativas e informes sobre retención; censos y guías y directorios mercantiles. La mayoría de las leyes de impuesto sobre las ventas requieren que los negocios dedicados a transacciones gravadas se inscriban y que exhiban el formulario oficial de registro. Una medida del cumplimiento con el impuesto puede surgir de comparar regularmente los archivos de declaraciones y pagos con los registros de contribuyentes inscritos.

Un registro básico del impuesto sobre las ventas debe incluir, como mínimo, la identificación de la cuenta corriente y clase de negocio o industria; datos sobre entradas brutas, ventas exentas e impuestos cobrados según cada tasa y otros datos sobre montos en mora, devoluciones efectuadas y créditos concedidos, y errores del contribuyente en la determinación del impuesto. Con esta información se pueden tabular estadísticas del impuesto por clase de industria, tipo de negocio, área geográfica, magnitud de la empresa de acuerdo con sus ventas brutas, recaudaciones, exenciones y tipos de errores de los contribuyentes. El análisis de esta información proporciona una base para establecer normas y promedios de ventas brutas, exenciones y estimados de recaudaciones fiscales por tamaño y tipo de negocio. Las comparaciones de los datos proporcionados y pagos efectuados por el contribuyente, con dichas normas o promedios, servirán para identificar las áreas de posible evasión tributaria o errores en la determinación de la deuda, y para destacar las áreas donde se requiere reformar el control del cumplimiento, la auditoría o fiscalización y la ejecución tributaria.

Para identificar a los contribuyentes del impuesto sobre la renta que no declaran o que declaran incorrectamente, los administradores tributarios de los Estados Unidos dependen en gran medida de los archivos maestros de declaraciones de años anteriores, declaraciones informativas de los que pagan ciertas categorías de rentas, declaraciones e informes de retenciones, comparaciones con archivos de declaraciones de renta mantenidos por otros niveles de la administración pública y de la información contenida en los censos económicos y de población. La base de la información respecto del impuesto sobre la renta en la mayor parte de las jurisdicciones de los Estados Unidos fue incrementada sustancialmente mediante la introducción de la retención en la fuente y de los requisitos de presentación de declaraciones informativas de los que paguen casi todas las categorías de renta personal no sujetas a retención, tales como alquileres, honorarios, dividendos e intereses. Donde existen y se cumplen semejantes requisitos, la correlación de los datos obtenidos con los proporcionados por los contribuyentes en su declaración revelará el grado de omisión o subvaluación en el caso de tales rentas.

Un archivo básico de personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta, originado en la declaración de renta como fuente de información, debe como mínimo comprender un número de identificación del contribuyente, su nombre, domicilio y ocupación, sus ingresos brutos según la fuente, las deducciones según las principales categorías, sus exenciones personales, renta neta imponible, deuda tributaria total, créditos contra el impuesto, devoluciones de pagos en exceso, pagos efectuados con la declaración y saldos pendientes de pago. Los ajustes que se efectúan en las cuentas de los contribuyentes, provenientes de errores cometidos por el contribuyente y de las determinaciones realizadas por auditoría, también deben figurar en el archivo. De estos datos, pueden tabularse estadísticas por tipo de ingreso, montos y clases de deducciones, tipo de pago; es decir, pagos con la declaración, pagos adelantados, pagos por recibos adicionales y pagos obtenidos mediante

medidas de control de cumplimiento. Los datos estadísticos sobre la renta pueden ser clasificados por grupos de ingreso, tipos de contribuyente y áreas geográficas. Un análisis de estos datos estadísticos demostrará, por ejemplo, si resulta deseable o necesario reforzar los programas de orientación del contribuyente, si la carga tributaria se está trasladando, o si ciertas clases de contribuyentes del impuesto están utilizando deducciones excesivas u omitiendo la declaración de algunos tipos de renta.

El mero volumen de las declaraciones de rentas y ventas recibidas, de por sí determina que sea improbable que la administración tributaria pueda examinar a fondo cada declaración presentada en cada ejercicio de imposición. Por lo tanto, resulta necesario diseñar programas de auditoría y fiscalización basados en la selección para el examen de auditoría de aquellas declaraciones que no alcancen niveles mínimos de cumplimiento. La base para la preparación del muestreo de declaraciones para fines de auditoría surge de la información disponible sobre la naturaleza y la frecuencia de casos aparentes de declaraciones incorrectas.

En el impuesto sobre la renta, por ejemplo, los datos sobre promedios de deducciones reclamadas a diversos niveles de renta indicarán relaciones porcentuales entre los tipos de deducción y los niveles de renta que resultan útiles para establecer normas de auditoría. Cualquier declaración en que el contribuyente reclama deducciones en exceso de las normas establecidas, sería seleccionada automáticamente para su examen. Los informes del número de declaraciones que de acuerdo con esta norma requieren examen de auditoría, proporcionan indicios para la evaluación de futuros volúmenes de trabajo, y una base para evaluar las normas mismas.

El análisis de la incidencia de los errores y deficiencias de los contribuyentes que revelen las actividades de auditoría y fiscalización, junto con la información sobre el tiempo requerido para realizar exámenes de auditoría a varios niveles de complejidad, proporcionará información necesaria

para que el administrador pueda planificar la distribución del personal de auditoría y evaluar la eficiencia del trabajo efectuado.

El examen en detalle de estas tres principales áreas de tributación —inmuebles, renta y ventas— permite concluir que la información disponible y su utilización varían con el tipo de impuesto, las interrelaciones entre impuestos, el ambiente social y económico dentro del cual opera el sistema y las técnicas administrativas que se empleen. Sin embargo, independientemente de estos factores, para lograr una administración de alta calidad se requiere prestar detenida atención a la planificación y desarrollo de un sistema de información estadística administrativa que proporcione los medios para una evaluación del rendimiento general frente a los planes y de los resultados frente a las metas establecidas.

Para ayudar en semejante evaluación, se pueden extraer datos del sistema de información que indiquen vacíos entre las recaudaciones reales y las potenciales en términos monetarios y la deficiencia entre la administración tributaria actual y una administración ideal en términos de estadísticas administrativas. Muchos administradores tributarios no acumulan suficientes datos cuantitativos para identificar estos vacíos y deficiencias de manera adecuada, aunque disponen de la mayor parte de los datos requeridos mediante la acumulación, información y el análisis de los datos recibidos y sistematizados.

El grado de eficiencia en la selección, corrección y puntualización de todos los datos pertinentes, tanto internos como externos, del sistema de información de una administración tributaria, determinará la calidad del proceso de evaluación y su capacidad de establecer metas realistas y programas de mejoramiento.

El tema de esta asamblea, la promoción de la eficiencia en la administración tributaria, implica la necesidad de utilizar los mejores medios y técnicas de información disponibles para lograr los objetivos primordiales de una administración justa de las leyes tributarias, cumplimiento total y máxima recaudación tributaria.