

**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT**

**43ª ASAMBLEA GENERAL DEL CIAT**



**“UNA VISIÓN MODERNA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA”**

**Subtema 2.1**

**CRITERIOS DE ORIENTACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN CON  
BASE EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES**

**Administración Holandesa de Impuestos y Aduanas  
Países Bajos**

**Santo Domingo, República Dominicana  
20 al 23 de abril de 2009**

**Tema 2.1**  
**Caso práctico**

**CRITERIOS DE ORIENTACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN CON  
BASE EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS CONTRIBUYENTES**

Marian Bette  
Departamento de Asuntos Internacionales  
Administración Tributaria y Aduanera de Países Bajos

*SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Contenido.- 3. La estrategia en resumen: cumplir e influenciar en el comportamiento del contribuyente.- 3.1 Introducción.- 3.2. Inicio de la gestión de riesgo.- 3.3 Las estrategias de cumplimiento consideradas de nuevo.- 4. Comportamiento del contribuyente.- 4.1 Motivos.- 4.2 Regulaciones.- 4.3 La aplicación de indicadores de comportamiento.- 5. Hacer elecciones equilibradas.- 5.1 Enfoque variado.- 5.2 Segmentación.- 5.3 Pasos para Hacer una Elección Equilibrada.- 5.4 Aplicación visible.- 5.5 Colaboración.- 5.6 Enfoque temático.- 6. Influir en el comportamiento del contribuyente: Vigilancia horizontal y comunicación.- 6.1 Una retrospectiva breve.- 6.2 Los elementos más importantes de la vigilancia horizontal.- 6.3 Empresas muy grandes.- 6.3.1 Convenios reguladores del cumplimiento.- 6.3.2 'Tax control framework'.- 6.4 Empresas medianas.- 6.5 Pequeñas y medianas empresas.- 6.5.1 Organizaciones sectoriales.- 6.5.2 Software administrativo.- 6.5.3 Asesores fiscales.- 6.6 Comunicación.- 7. Medir los efectos.- 7.1 Del output (producción) al resultado.- 7.2 Medir los Efectos.- 7.3 Medir las prestaciones a nivel nacional.- 8. Inteligencia.- 9. Organización.- 9.1. Unir pericia y coordinación central.- 9.2 La formación del personal.- 9.3 Desarrollar e implementar nuevos instrumentos.-*

## **1. INTRODUCCIÓN**

La gestión de Hacienda está dirigida a mantener y reforzar la disposición de los ciudadanos y empresas a cumplir con sus obligaciones fiscales. Esta gestión se refleja también en el permanente mensaje de Hacienda: *'Hacienda ejecuta la legislación y la normativa que le ha sido encomendada de manera tan eficaz y eficiente como le es posible. En sus actuaciones se esfuerza en mantener la seguridad jurídica e igualdad ante la ley. La prestación de servicios y tratar con respeto a los ciudadanos y empresas es inherente a sus actuaciones.'* Este cometido es de aplicación para todas las diferentes funciones de Hacienda, entre ellas la recaudación, el control y cobro de los impuestos estatales, de las cuotas de de la seguridad social y de las cotizaciones de los seguros de los trabajadores. Igualmente Hacienda es responsable de la adjudicación de los pluses que dependen de los importes de los ingresos. Finalmente Hacienda se encarga de la vigilancia de la importación, exportación y tránsito de productos y del cumplimiento de las leyes relacionadas a la economía, la salud pública, el medioambiente y la seguridad, ordenación económica e integridad financiera.

## **2. CONTENIDO**

En esta presentación se esboza una imagen de la estrategia de cumplimiento de Hacienda, la cual se dirige especialmente a las empresas. Después de una breve descripción de esta estrategia (capítulo 3) se entra más detalladamente en el enfoque de la misma, el comportamiento del contribuyente (capítulo 4). El capítulo 5 trata los factores que definen la estrategia y se entra más detalladamente en la manera en la cual se llevan a cabo las opciones. Los nuevos instrumentos para ejercer influencia en el comportamiento del contribuyente están descritos en el capítulo 6. El capítulo 7 trata sobre la medición de los efectos de los instrumentos que se aplican dentro del marco de la gestión de la aplicación. El uso de inteligencia juega un papel importante, por lo tanto se dedica un capítulo aparte a este asunto, igualmente se profundiza en el conocimiento sobre el comportamiento del contribuyente individual (capítulo 8). La presentación termina con una breve explicación sobre los aspectos de la organización (capítulo 9). En la presentación hay abundantes ejemplos de la buena práctica.

## **3. LA ESTRATEGIA EN RESUMEN: CUMPLIR E INFLUENCIAR EN EL COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE**

### **3.1 Introducción**

El trabajo de Hacienda gira en torno al cumplimiento. Se habla de cumplimiento cuando los ciudadanos y empresas facilitan los hechos relevantes correctamente, a su debido tiempo y completos y cuando pagan el importe correcto y a su debido tiempo. Hacienda lleva a cabo su trabajo en un ambiente de cambio constante, en el cual la sociedad exige una reducción de las cargas administrativas, más accesibilidad a Hacienda y una

aplicación eficaz de la legislación. Hacienda ha enfocado su estrategia de cumplimiento a dichas esperanzas y desarrollo en la sociedad.

### **3.2 Inicio de la Gestión de Riesgo**

Durante los últimos 10 á 15 años la estrategia de cumplimiento de Hacienda estaba basada en riesgos y se basaba en las declaraciones de impuestos presentadas. Esto significaba que las declaraciones eran controladas y que Hacienda intervenía posteriormente en caso de incumplimiento. Una de las teorías en las cuales se basaba este enfoque, era que 'las correcciones posteriores influían en el comportamiento del contribuyente de manera positiva'. En un enfoque basado en riesgos dichas declaraciones de impuestos se controlan aquellas que se consideran como las más arriesgadas. También se reúnen y se archivan muchos datos sobre empresas individuales. Teniendo en cuenta la enorme cantidad de empresas (1,2 millones de pequeñas empresas) es imposible tratar cada uno de los riesgos. Dejando aparte los cambios en la sociedad y requerir una aplicación eficaz de la investigación de fraude en el segmento de la pequeña y mediana empresa ha demostrado que el enfoque basado en riesgos no tiene mucha influencia en el comportamiento del contribuyente.

### **3.3 Las Estrategias de Cumplimiento Consideradas de Nuevo**

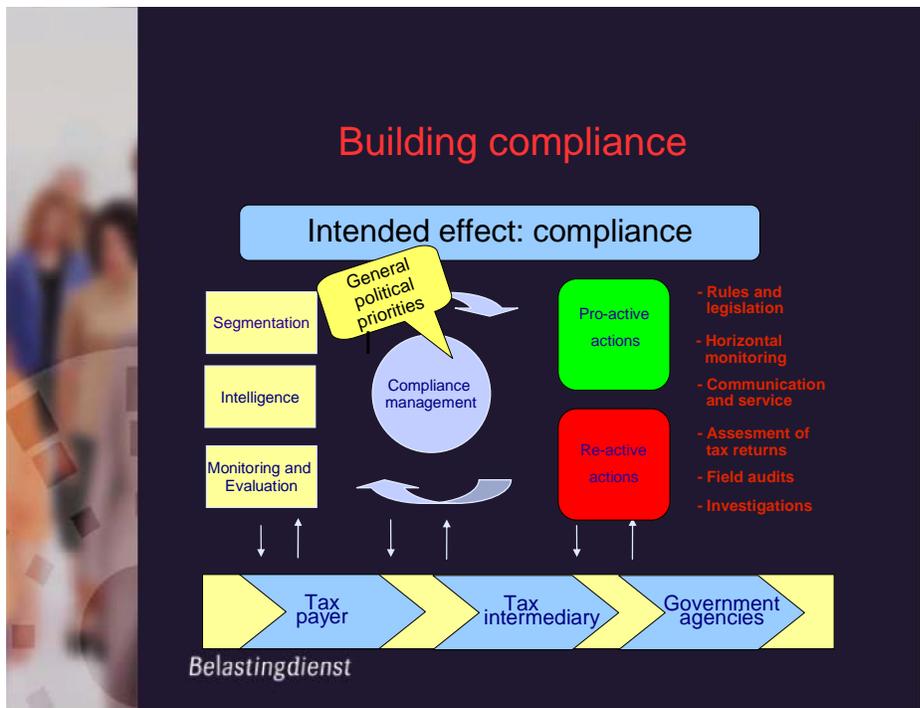
En base a las experiencias en el terreno de la gestión de riesgo, los cambios en la sociedad, el conocimiento de las ciencias de conducta en el planteamiento de aplicación, Hacienda empezó en el 2005 a adaptar su estrategia de cumplimiento. Actualmente los términos clave son:

- de represión a prevención
- confianza mutua, comprensión y transparencia
- responsabilidad compartida
- trabajar en la actualidad
- seguridad de antemano
- evitar doble trabajo
- enfoque temático
- colaboración con otros organismos
- visibilidad
- conseguir resultados en vez de dirigirse puramente a una orientación de producción.

Para conseguir dichos objetivos, Hacienda ha ampliado las formas verticales más tradicionales de aplicación con nuevos instrumentos. La vigilancia horizontal y la comunicación son ejemplos de nuevos instrumentos. Estos nuevos instrumentos están dirigidos a influenciar en el comportamiento del contribuyente: proactivo en vez de reactivo.

La gestión de cumplimiento gira entorno a tomar decisiones con respecto a la pregunta qué instrumentos y actividades deben ser aplicados, de que manera, cuando y con respecto a quien para que el cumplimiento influya en el terreno de los impuestos de manera favorable.

## Ilustración 1: desarrollar cumplimiento



## 4. COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE

### 4.1 Motivos

La pregunta de porque la gente se atiene o no a la legislación fiscal es una pregunta importante para Hacienda. Las razones o los motivos del comportamiento en que se basan los contribuyentes pueden servir como punto de partida para las actividades en el terreno del cumplimiento. Por lo tanto tener nociones del comportamiento de los contribuyentes en el terreno del cumplimiento es esencial para Hacienda. La literatura científica alude diferentes motivos y circunstancias para cumplir o no en el terreno de los impuestos. Los modelos económicos o instrumentales con respecto al comportamiento de declarar sostienen que la gente hace una consideración entre las ventajas (que se esperan) de la evasión fiscal y los riesgos (supuestos) para ser pillada y penalizada. Resulta que muchas Haciendas, basándose en estos modelos económicos, desarrollan una gestión para fomentar el cumplimiento y para reducir la evasión fiscal. No obstante, los modelos económicos no pueden aclarar porque el nivel existente de cumplimiento es tan alto. Hay otros factores a tomar en cuenta. Las investigaciones han demostrado que tener la posibilidad y ocasión para el incumplimiento es importante. Aparte de esto, las normas personales y sociales ya se reconocen desde hace mucho como factores determinantes para la aplicación; la gente no se deja guiar solamente por intereses propios y su comportamiento se basa no

solamente en un análisis de gastos – beneficios. Al contrario, las convicciones personales como se debe o no comportarse y las esperadas reacciones de su entorno social sobre ello, son importantes motivos para el cumplimiento o no. Las investigaciones han demostrado que un acercamiento puramente represivo mediante correcciones y sanciones no influye perdurablemente en el comportamiento del contribuyente.

### ***Buena práctica***

En los Países Bajos se ha hecho un estudio de los efectos de publicidad. Los contribuyentes tenían la oportunidad de informar a Hacienda a propia iniciativa que tenían una cuenta bancaria extranjera la cual no habían mencionado en su declaración en el pasado. A cambio de dicha información no se les iba a imponer multas – aunque tenían que pagar los impuestos adeudados con intereses y con efecto retroactivo de doce años. La posibilidad de facilitar datos a propia iniciativa ya existía pero fue publicado con anterioridad a través de artículos en la prensa. Estos comunicados de prensa fueron redactados cuidadosamente; algunas frases apelaban a las normas innatas (personalmente relevantes) o sociales (con énfasis en las normas y comportamiento de otros), otras apuntaban la facilidad con la cual se podría informar a propia iniciativa (a través de un formulario en internet), y otras indicaban las consecuencias de incumplimiento (elemento represivo). A continuación se controló cuantos contribuyentes habían facilitado datos a propia iniciativa y dicha cantidad fue relacionada con las frases de los comunicados de prensa. Resultó que especialmente las noticias que apelaban a las normas innatas y sociales tuvieron efecto. Igualmente resultó importante la comodidad con la cual se podía facilitar datos. El elemento represivo resultó ser el menos eficaz. Actualmente esta información es la norma para los comunicados de prensa en casos semejantes.

## **4.2 Regulaciones**

La Administración misma crea condiciones importantes para el cumplimiento regulando el comportamiento. Hay muchas regulaciones social-económicas susceptibles de infracción debido a su índole instrumental, complejidad y variabilidad. Si se experimenta una regulación como irracional o arbitraria, podría ser un motivo de incumplimiento. Además, las normas de regulación que no sean claras, una abundancia de regulaciones o las regulaciones las cuales podrían ser interpretadas de diferentes maneras, pueden estimular a la gente a buscar y utilizar las lagunas en Ley. En tal sentido, una regulación misma puede ser motivo para que sea infringida.

### **Buena práctica**

Hacienda somete a prueba de antemano las leyes y regulaciones propuestas en los aspectos de simplicidad y viabilidad. Este es un procedimiento estándar y los resultados pueden resultar en una modificación de las propuestas. Así se evita que las regulaciones no sean cumplidas por ser demasiadas complejas.

La complejidad de regulaciones y procesos son asuntos importantes para las Haciendas. Hacienda ha compuesto un programa para reducir las complejidades. Dentro del marco de este programa se investiga, entre otros, las posibilidades de simplificar las regulaciones de impuestos; esto hace posible el cumplimiento y reduce las cargas administrativas para los contribuyentes. Las modificaciones radicales en la legislación son discutidas de antemano con las organizaciones de los contribuyentes, organizaciones empresariales y organizaciones de asesores fiscales.

### **4.3 La Aplicación de Indicadores de Comportamiento**

En la estrategia de Hacienda se aplica de manera práctica los criterios de ciencias de comportamiento. Los indicadores de comportamiento, tales como motivación, patrimonio y oportunidad juegan un papel importante en la manera en la cual Hacienda toma decisiones equilibradas.

## **5. HACER ELECCIONES EQUILIBRADAS**

### **5.1 Enfoque Variado**

Hacienda se encamina a mejorar el cumplimiento. Quiere ampliar el efecto de su actuación y reducir, al mismo tiempo, las cargas administrativas relacionadas a la aplicación. La tarea más importante para los próximos años es hacer más selectivo la aplicación e investigar donde Hacienda puede compartir su responsabilidad con los contribuyentes. La base de actuación de Hacienda es la confianza y consecuentemente se enfrenta a los contribuyentes de la manera más abierta posible. En los casos en los cuales resulta que la confianza es infundada, se puede elegir un enfoque más represivo y más eficaz la actuación de Hacienda. Mediante un enfoque más variado, Hacienda puede mantener el nivel de cumplimiento en un nivel aceptable entre sus cada vez más, y muy dinámicos, clientes.

Para dar este enfoque las elecciones hay que pensarlas y se deberá sopesar el efecto del pretendido cumplimiento con los necesarios instrumentos de aplicación entre sí.

### **5.2 Segmentación**

Para poder estar en condiciones de poder elegir equilibradamente en el terreno de la aplicación se necesita segmentación. La segmentación es repartir la cantidad total de contribuyentes en grupos con características compartidas tales como intereses financieros, complejidad de problemática fiscal, volumen, etc. Hacienda diferencia cuatro segmentos: Particulares, mediana y pequeña empresas, empresas medianas y empresas muy grandes.

En el segmento de las empresas muy grandes, que consta de aproximadamente 2.000, en general operando internacionalmente, y considerando la clase de la problemática fiscal y el tamaño de los intereses, es necesario dar un enfoque 'hecho a medida'. El

segmento de las empresas medianas consta de aproximadamente 12.000 empresas, para las cuales el enfoque es orientado al cliente individual. Un enfoque así no es eficaz para el segmento de las pequeñas y medianas empresas, que crece fuertemente (1,2 millones de empresas). En este segmento se deberá realizar una segmentación más detallada. En la estrategia de cumplimiento que se usa, se tiene en cuenta las características específicas del referente 'sub-segmento' y los efectos deseados de una estrategia de aplicación. En el apartado 5.3 se da un resumen de los pasos que se deben seguir.

### **5.3 Pasos para Hacer una Elección Equilibrada**

En aquellos casos donde el cumplimiento corre un peligro o necesita mejorar, se deberá hacer una elección. Tan pronto como se haya determinado un riesgo de incumplimiento, se debe juzgar y tener en cuenta tal riesgo y se debe elegir una estrategia. Es importante darse cuenta que la estrategia de Hacienda es mejorar el cumplimiento; actualmente se aplica un enfoque dirigido a influir en el comportamiento del contribuyente. Esto significa que hay que hacer elecciones equilibradas. Recientemente Hacienda ha desarrollado un plan de pasos para hacer dichas elecciones. Este enfoque está basado en las experiencias para la gestión de las declaraciones de impuestos con riesgos pero se ha añadido unos cuantos nuevos elementos:

- análisis de los efectos pretendidos de la estrategia de aplicación
- determinar los motivos y aspectos de comportamiento de incumplimiento
- segmentación basándose en los motivos y aspectos del comportamiento
- la aplicación de tanto instrumentos preventivos como reactivos del cumplimiento.

Este plan de pasos es de aplicación tanto para asuntos tratados a nivel nacional como igualmente para asuntos que se investigan en las oficinas regionales de Hacienda.

#### **1. La primera orientación**

A Hacienda (tanto a nivel nacional como igualmente a nivel de regiones fiscales) se le llama la atención sobre posibles riesgos procedentes de diferentes fuentes. Se señala la posibilidad de no o no cumplir totalmente con las obligaciones fiscales (declaración, presentación, pago y comentario). Una vez identificado un riesgo es importante entrar en unas cuantas consideraciones:

- ¿De qué regulaciones de impuestos se trata?
- ¿Se trata de un grupo específico de contribuyentes (segmento)?
- ¿Se trata de objetos o acontecimientos de impuestos específicos?

En este paso se describe el riesgo de incumplimiento, incluyendo los aspectos jurídicos y el segmento de contribuyentes correspondientes.

## **Buena práctica**

Hacienda controla las propuestas de leyes sobre unos cuantos aspectos tales como la facilidad con la cual los contribuyentes pueden cumplir con las (nuevas) regulaciones; después se pueden incluir modificaciones en el concepto.

### **2. Análisis**

El segundo paso es un análisis más amplio. En este paso se analiza el volumen e intensidad del incumplimiento y se investiga la seriedad. Igualmente se determinan las prioridades. De este paso se toma la decisión de ir adelante o no con respecto al desarrollo de una estrategia de cumplimiento.

### **3. Resultado**

El pretendido resultado general es el cumplimiento y en el tercer paso es importante una determinación exacta del resultado deseado de la estrategia de aplicación. El resultado de este paso es una descripción de la mejora pretendida con respecto a los campos indicados a continuación, con los cuales el contribuyente tiene que cumplir:

- a. Declaración
- b. Presentación
- c. Pago
- d. Redacción del informe

En esta fase es importante tener en cuenta que la medición de resultados (el efecto sobre el comportamiento de los contribuyentes) no es siempre simple o unívoco. La medición de la producción es más concreta: se trata de cifras: la cantidad de investigaciones de libros o el importe de los impuestos cobrados. Para estar en condiciones de poder medir resultados, se debe medir las modificaciones de comportamientos y esto es complicado; las mismas no pueden ser, sin más, adjudicadas a un solo motivo u instrumento.

### **4. Análisis de los Motivos de Incumplimiento**

En este paso se investiga los posibles motivos del incumplimiento. ¿Por qué los contribuyentes no cumplen con las regulaciones? En esta fase se investiga ampliamente los tres factores, los cuales son de importancia al respecto (motivación, patrimonio y oportunidad), y la coherencia entre estos tres factores. Los factores determinantes son el conocimiento y motivación del contribuyente pero también la manera en la cual se experimenta la estrategia de aplicación de Hacienda. Este paso da como resultado una lista de causas.

## **5. Grupo de Contribuyentes**

Este paso está dirigido a aquellos de los cuales se trata; el contribuyente o grupo de contribuyentes que no cumplen con las regulaciones. Si se trata de un grupo de contribuyentes el análisis se dirige a determinar los motivos del comportamiento de este segmento y las posibles diferencias dentro de este grupo. Este paso da como resultado una lista de segmentos principales de los contribuyentes, su comportamiento de cumplir o no y las causas de este comportamiento.

## **6. Instrumentos de Aplicación**

Hacienda dispone de toda una serie de posibilidades de instrumentos de aplicación. Hacienda no solamente dispone de instrumentos preventivos, tales como juzgar la legislación y regulación, comunicación, prestación de servicios y visitas a empresas, sino igualmente de instrumentos represivos, tales como investigaciones de libros, investigaciones de fraudes, multas administrativas, etc. Relativamente nuevos en la serie de instrumentos son aquellos instrumentos de vigilancia horizontal, la aplicación de comunicación y la colaboración con otras instancias de aplicación. Estos instrumentos están dirigidos a evitar de antemano el incumplimiento e influir en el comportamiento del contribuyente. Los instrumentos represivos no siempre son las medidas más adecuadas para conseguir un cambio duradero del comportamiento. En aquellos casos en los cuales los contribuyentes no cumplen con sus compromisos por ignorancia, los instrumentos tales como comunicación y prestación de servicios, por ejemplo visitando a empresas recién constituidas, surten probablemente más efectos.

## **7. Planificación**

## **8. Ejecución de la Estrategia**

## **9. Evaluación**

Esta fase va dirigida a una de los aspectos más complicados de la estrategia de aplicación. Se trata de medir el resultado de la estrategia de aplicación. Este tema será tratado más detalladamente en el capítulo 7.

### **5.4. Aplicación Visible**

Para Hacienda, como instancia de vigilancia, es importante ser visible. Ser visible también es importante para el cumplimiento. Por este motivo Hacienda lleva a cabo muchas investigaciones de libros de contabilidad. Para reforzar más todavía la visibilidad se actúa, siempre y cuando es posible, temáticamente. Aparte de las selecciones de riesgo e importancia, también se lleva a cabo una gran cantidad de investigaciones pequeñas, las cuales se concentran en un riesgo específico y que no necesitan mucho tiempo para ser llevadas a cabo.

## **Buena práctica**

En el 2007 Hacienda llevó a cabo una investigación nacional sobre el uso particular de los vehículos empresariales. Un trabajador tiene que pagar impuestos sobre la renta si conduce más de 500 kilómetros al año como uso particular con el vehículo empresarial. Si un trabajador declara por escrito que no conducirá más de 500 kilómetros particularmente, el empresario no tiene que retener impuestos sobre el salario. Muestras arbitrarias indicaron que un cierto número de trabajadores habían declarado que iban a conducir menos que 500 kilómetros mientras que en la práctica resultó que condujeron más. Esto requería una aplicación visible. Hacienda publicó de antemano su intención de investigar esta problemática de modo que los trabajadores pudieron adaptar o retirar sus declaraciones. La aplicación fue llevada a cabo mediante 'Vehículos de Hacienda' reconocibles que tomaron fotos de vehículos y que leyeron las matriculas mediante un sistema de reconocimiento automático de dichas matriculas. Si la declaración de 'menos de 500 kilómetros' no fue modificada o retirada, se calculó de nuevo los impuestos y se impuso también multas.

Los diferentes temas son tratados metódicamente para lo cual se incluye con preferencia varios riesgos para objetos o sujetos, medidas, procesos e instrumentos. Naturalmente se aplica también la comunicación, un instrumento preventivo, para aumentar la transparencia de las actividades. Para que el impacto de su actuación aumente, el departamento de fraude dentro de Hacienda (FIOD-ECD) se dedicará a los asuntos con un gran carisma social, tal y como la lucha contra el blanqueo de dinero. La cantidad de campañas que se lleva a cabo para localizar a contribuyentes desconocidos, las corrientes de ingresos y para cobrar deudas fiscales, será aumentada.

## **Buena práctica**

En el 2007 y el 2008 Hacienda utilizó tanto instrumentos preventivos como igualmente represivos en sus investigaciones para cumplimiento con la obligación de entregar una factura. Dentro del marco de una prueba piloto se enviaron cartas a empresas al por mayor haciéndoles saber sus obligaciones. Hacienda igualmente visitó estas empresas para explicar las regulaciones. Las consecuencias de incumplimiento igualmente fueron explicadas. Si se siguen infringiendo las regulaciones, Hacienda seguirá pidiendo a los clientes, al salir del edificio, la factura y la comparará con sus compras realizadas. Esta estrategia ha tenido un efecto atemorizador.

## **5.5 Colaboración**

La colaboración ampliará la eficacia de la aplicación y reducirá las cargas administrativas evitando el doble trabajo. La colaboración cobra cada vez más importancia en Hacienda. El reforzamiento de la colaboración tiene relación tanto con la posición de información como igualmente en el enfoque concreto de proyectos.

Hacienda también está buscando colaboración con vigilantes fuera de la misma Hacienda. Algunos asuntos de fraude, en los cuales se trata de diferentes clases de fraude, únicamente podrían ser enfocados a través de equipos multidisciplinarios. Por lo tanto Hacienda forma parte de equipos de intervención, para lo cual el enfoque común está dirigido a la determinación de la integridad administrativa de las empresas. También dentro de investigaciones se opera cada día más con equipos multidisciplinarios, para lo cual FIOD-ECD colabora estrechamente con otros servicios de investigación, tales como el Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) (Servicio de Información y de Investigación Social) y el Nationale Recherche (Cuerpo Nacional de Policía Judicial). La colaboración es todavía a menudo de carácter represiva. En el futuro, 'actuar de antemano' podría estar más centralizado en colaboración con otros servicios de vigilancia.

En un mundo cada vez más globalizado la colaboración con las contrapartes en el extranjero es cada día más importante e intensiva, por ejemplo con respecto a investigaciones recíprocas y asistencia mutuas. El fraude es una actividad transfronteriza y para dar un enfoque eficaz es necesaria una colaboración internacional. Hacienda quiere colaborar en la mejora de la lucha internacional contra el fraude uniendo conocimientos y el intercambio de datos dentro de la Unión Europea. Para los países no miembros de la Unión Europea la colaboración establecida en convenios bilaterales y el intercambio de información son la base para las operaciones preventivas. La asistencia internacional para recaudar impuestos es utilizada también en la lucha contra el fraude internacional.

## **5.6 Enfoque Temático**

Hacienda quiere abordar la aplicación de manera temática. Un tema lleva algunos años y se concentra en un enfoque ampliamente integrado. Esto significa que la atención se dirige al problema y sectores donde no solamente hay riesgos fiscales sino también otros asuntos sociales relevantes. Un buen ejemplo de ello es el tema que se iniciará en el 2009: el mercado laboral. Aquí no solamente hay riesgos fiscales sino que igualmente problemas tales como el trabajo ilegal, agencias de trabajo temporal, contrabando de personas, etc. Es un asunto muy amplio que tenía que ser especializado y consecuentemente este tema fue reducido a la oferta y demanda por el trabajo pagado a través de las agencias de trabajo temporal. Actualmente se investiga este asunto detalladamente basándose en los pasos descritos en el apartado 5.4.

## **6. INFLUIR EN EL COMPORTAMIENTO DEL CONTRIBUYENTE: VIGILANCIA HORIZONTAL Y COMUNICACIÓN**

### **6.1 Una Retrospección Breve**

La gestión general de Hacienda está dirigida a reforzar el cumplimiento del contribuyente. Este objetivo, de acuerdo con su permanente cometido, no se ha modificado durante años. A pesar de esto, no significa que el enfoque no fue cambiado. Lo que era hace diez años eficaz y eficiente, no tiene porque seguir siéndolo también actualmente. Los criterios cambian, la sociedad cambia constantemente y las

posibilidades técnicas siguen aumentando. La estrategia de aplicación de Hacienda ha cambiado los pasados años pasando de 'control basándose de la falta de confianza' a 'vigilancia por confianza'. Hacienda ha desarrollado a menudo de esta manera un punto de vista. En su informe 'El futuro del estado de derecho' del 2002 el Consejo Científico para la Gestión Governamental (WRR) indica que el 'desarrollo horizontal' de la sociedad es un desarrollo importante. Según el Consejo la colaboración entre la Administración y los ciudadanos cada vez aumentará más en el futuro: los ciudadanos y las empresas quieren menos regulaciones y más responsabilidades, lo cual se constató en las reuniones celebradas en el 2003 en las cuales participaron Hacienda, la mayor organización de empresarios y algunas empresas multinacionales. Estas organizaciones hicieron saber que hay una cultura de desconfianza entre Hacienda y las empresas. En aquel momento había retrasos de 7 ó 8 años lo cual no era una excepción. Los inspectores fiscales indicaron también que la relación con las empresas no siempre la han experimentado como perfecta. Además dijeron que para ellos igualmente fue complicado trabajar con retrasos. Resumiendo: Hacienda y las empresas tenían poca confianza entre sí y consecuentemente no se intercambiaban mucha información.

Para solucionar esta problemática, Hacienda introdujo en el 2005 un concepto al que le dio el nombre de vigilancia horizontal.

## **6.2 Los Elementos más Importantes de la Vigilancia Horizontal**

Los elementos más importantes del concepto de la vigilancia horizontal son la confianza mutua, entendimiento y transparencia. Para poder hacer elecciones equilibradas en el terreno de la estrategia de aplicación, Hacienda investiga donde se puede compartir la responsabilidad del cumplimiento con las partes sociales. Hacienda cree que la mayoría de las personas, empresas y organizaciones pueden y quieren ser responsables socialmente. Diferenciando claramente entre las empresas con riesgos y empresas con menos riesgos y dejando ciertas tareas de aplicación a las empresas fiables, hay posibilidades en Hacienda, dentro de las actividades de aplicación, para abordar a aquellas que no cumplen estrictamente con las regulaciones. En este sentido la vigilancia horizontal ha resultado ser un complemento eficaz sobre la aplicación tradicional, aplicación vertical, en la cual la Administración (dentro de una actuación de top -down) vigila el cumplimiento de las regulaciones.

El punto de partida es que la vigilancia sea interpretada como una responsabilidad común de todas las contrapartes en la cadena fiscal. Es decir: es una relación de colaboración. Resumiendo, las condiciones básicas para la colaboración son la confianza, transparencia, equivalencia y el reconocimiento de los intereses recíprocos. El objetivo de la colaboración es tratar de solucionar de antemano al máximo posible los problemas y evitar el doble trabajo en la cadena. Esta estrategia da a los contribuyentes una seguridad más rápida; además actuando de esta manera posteriormente serán necesarios menos controles los cuales llevan mucho tiempo. Aumentando la seguridad jurídica y reduciendo las cargas administrativas Hacienda quiere aportar positivamente al clima (fiscal). Los Países Bajos van por delante internacionalmente con respecto a este enfoque. La OESO estimula una fuerte relación

entre los contribuyentes, Haciendas y los asesores fiscales; el enfoque neerlandés es nombrado como ejemplo de ello.

Todos los segmentos de los contribuyentes tienen ventajas con el enfoque horizontal. Depende de las características del segmento referente de como se aplican los puntos de partida de la vigilancia horizontal.

## **6.3 Empresas muy Grandes**

### **6.3.1 Convenios Reguladores del Cumplimiento**

El segmento de las empresas muy grandes consta de unas 2.000 empresas. El enfoque de la vigilancia horizontal guarda relación con el desarrollo internacional en el terreno de la información financiera, que está dirigida a aumentar e imponer transparencia. Desde principios de los años noventa una gran cantidad de empresas líderes se enfrentaron con problemas debido al hecho de que sus sistemas de controles internos y exteriores no funcionaban bien. Por ello se determinó e introdujo un gran número de 'corporate governance codes' y leyes. Dichos códigos tienen como característica común que obligan a la administración de una empresa a que incluya una declaración de 'in control' en su informe anual. Dicha declaración se refiere igualmente a los riesgos fiscales. La mayoría de las deficiencias materiales en los procesos empresariales tienen algo que ver con los impuestos. Como consecuencia de este desarrollo el tema de los impuestos es cada día más un asunto más importante en las reuniones de los Consejos de Administración.

Este desarrollo está relacionado con la introducción de la vigilancia horizontal para este segmento introducido por Hacienda. El objetivo es que ambas partes sean conscientes de los riesgos actuales y que estén al corriente de sus recíprocos puntos de vista. Los eventuales problemas con respecto a la introducción de la nueva legislación y sus consecuencias serán discutidos igualmente.

#### **Buena práctica: convenios reguladores de aplicación**

Hacienda comenzó en 2005 una prueba para el segmento de las muy grandes empresas, para la cual se redactaron con 20 empresas muy grandes, en general cotizadas en la Bolsa, 'convenios reguladores de aplicación'. Considerando que es de importancia decisiva que este nuevo enfoque sea apoyado al nivel más alto, se organizaron reuniones entre las direcciones. Durante estas reuniones la dirección de Hacienda pidió al comitente de la dirección de la empresa esta nueva forma de colaboración. Basándose en el comitente de la dirección de la empresa se redactó un convenio regulador de aplicación entre las empresas y Hacienda.

Los convenios reguladores de aplicación son acuerdos sobre la manera en la cual se lleva a cabo la aplicación y su intensidad. Los convenios reguladores de aplicación están basados en los valores núcleos de la vigilancia horizontal: confianza recíproca, entendimiento y transparencia. Esta confianza debe tener una base. Por ese motivo el 'Tax Control Framework' de una empresa debe ser sólido (véase apartado 6.3.2). Las características más importantes de un convenio regulador de aplicación son:

- los grandes riesgos fiscales son actualmente informados por la empresa,
- la empresa informa sobre hechos y da su opinión sobre las consecuencias fiscales,
- Hacienda, a su vez, da de manera adecuada su opinión sobre las consecuencias fiscales.

El resultado es un enfoque hecho 'a medida' para lo cual ambas partes tendrán seguridad de antemano. De esta manera no hay que llevar a cabo tantas investigaciones en los libros. Es importante señalar que la empresa no está obligada a que sea asesorada fiscalmente, no importando si dicho asesoramiento es facilitado internamente o por asesores fiscales. Parte del proceso de la redacción de los convenios reguladores de aplicación era igualmente la solución de asuntos fiscales que habían tenido un retraso y que ya desde hace algunos años estaban en tratamiento.

Los convenios reguladores de aplicación tienen relación con todos los tipos de impuestos; igualmente tienen relación con la recaudación de impuestos. Es importante señalar que los convenios reguladores no tienen la intención de buscar los límites de la ley, o apartarse de la gestión fiscal y la jurisprudencia al respecto y tampoco crean derechos u obligaciones extras para las contrapartes. Un convenio regulador de aplicación no es un documento jurídico. Cuenta solamente con 1,5 páginas y está disponible en inglés, alemán, español y ruso.

La primera parte de la prueba ya ha sido evaluada. Ambas partes, las grandes empresas y los inspectores de Hacienda calificaron a esta nueva forma de colaboración como más eficaz y más eficiente. Ambos señalaron las siguientes ventajas:

- se trabaja en la problemática actual
- hay menos inseguridades
- los asuntos se llevan de manera adecuada.

Los inspectores de Hacienda apuntaron también que han notado una transparencia mayor y más confianza recíproca. La comunicación con las empresas ha aumentado y ha mejorado también. Los convenios reguladores han aportado igualmente el poder acelerar los procesos internos y la implicación de la dirección es considerada como una mejora. Basándose en el éxito de la prueba la misma se amplió en el 2006 a 20 empresas.

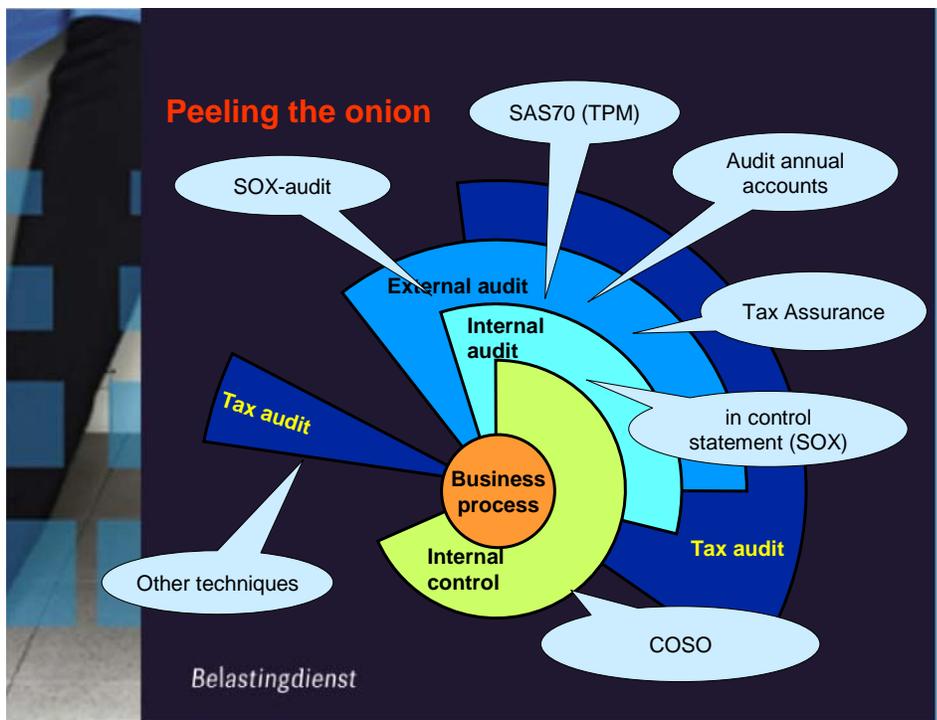
### **6.3.2 'Tax Control Framework'**

Uno de los puntos de partida más importantes de la vigilancia horizontal es la confianza recíproca. Hacienda se basa en que las empresas reconocerán y comunicarán los grandes riesgos fiscales. Este punto de partida no está basado en una ciega confianza. Para poder expedir una declaración 'in control', la empresa referente deba haber organizado un 'Internal Control Framework' (ICF). El objetivo del mismo es gestionar los procesos empresariales. El 'Tax Control Framework' (TCF) forma parte de un ICF y va dirigida a la gestión interna de los procesos fiscales. La hipótesis más importante para Hacienda es que se acuerdan convenios reguladores de aplicación con aquellas

empresas que tienen un sólido TCF. El TCF facilita a una empresa un constante y actual reflejo de su situación fiscal. Un TCF no solamente tiene relación con todas las diferentes clases de impuestos pero igualmente en la recaudación correcta y pagos a su debido tiempo de dichos impuestos. La estrategia fiscal es cada día más considerada como responsabilidad de todos los niveles del Management, incluido el nivel más alto ('tone at the top').

Un TCF está hecho a medida y es desarrollado por y para la misma empresa; por lo tanto Hacienda no ofrece un modelo estándar de TCF. Desde hace poco tiempo la aplicación se concentraba directamente en las declaraciones de impuestos con muchos riesgos. Actualmente Hacienda quiere dirigir su atención a evaluar el diseño, la frecuencia con la cual los TFC's son aplicados y la eficacia de un TCF. Hacienda deberá poder determinar si un TCF está en condiciones de producir datos fiscales fiables, para lo cual se aplica el 'modelo cebolla'.

## Ilustración 2: pelar la cebolla



Todas las capas relacionadas con la vigilancia de los procesos empresariales son peladas, durante este proceso se basa desde luego en el trabajo ya realizado por terceros, tales como el contable externo, el auditor fiscal, el auditor de cuentas interno, Hacienda, etc. Aquí es muy importante determinar si la empresa ha utilizado asesoramiento fiscal de expertos y, en caso afirmativo, en que grado. Para ello colaboramos también con diferentes disciplinas. La cantidad de riesgos fiscales se reducen a medida que se mejora el control interno. Si un TCF es sólido y si

corresponde con los puntos de partida del convenio regulador de aplicación y si se discuten los aspectos fiscales 'en la actualidad', se necesita solamente muy poco control de las declaraciones fiscales. Si un TCF es sólido, nuestro control se dirige al efecto de las medidas internas de control y sobre las consultas previas.

La vigilancia de los procesos fiscales y la seguridad fiscal no son solamente asuntos importantes para Hacienda sino que también las grandes agencias de asesoramiento fiscal se han especializado en este tema. La Universidad de Nyenrode Business igualmente ha dedicado investigaciones y programas a este tema.

#### **6.4 Empresas Medianas**

El número de empresas que siguen a las muy grandes empresas es aproximadamente de unas 12.000. A estas empresas las llamamos empresas medianas. La estrategia de aplicación que se aplica a este segmento está dirigida al tratamiento individual del cliente. El objetivo es investigar si se puede aplicar igualmente a esta clase de empresas convenios reguladores de aplicación. Actualmente Hacienda se dirige a las empresas en el sector sin ánimo de lucro. Se han acordado convenios reguladores de aplicación con tres municipios y provincias. En este mismo segmento igualmente se ha iniciado una prueba en la cual se investiga si se puede acordar convenios reguladores de cumplimiento a nivel individual con el asesor de la empresa y con el asesor externo con respecto al control fiscal, el cual es llevado a cabo en la empresa por el asesor externo.

#### **6.5 Pequeñas y Medianas Empresas**

La vigilancia horizontal tiene igualmente un valor añadido para el segmento de las pequeñas y medianas empresas. Teniendo en cuenta que hay muchas pequeñas empresas, alrededor de 1,2 millones, es imposible acordar individualmente con cada una de estas empresas un convenio regulador de aplicación. Sin embargo, el punto de partida de la vigilancia horizontal puede ser aplicado también a este gran grupo de contribuyentes. Para tal fin se aplica un enfoque colectivo y no individual. Una colaboración en la actualidad significa una seguridad de antemano. Esto significa también que Hacienda y el contribuyente no deben solucionar asuntos una vez presentada la declaración. Así se reducen las cargas administrativas para los contribuyentes.

##### **6.5.1 Organizaciones Sectoriales**

Como primera estrategia Hacienda ha iniciado un diálogo con organizaciones sectoriales. En este diálogo se determina específicamente la problemática que está a la orden en su sector. Se buscan juntamente soluciones para dicha problemática. Si se ha encontrado una solución, se acuerda un convenio con la organización sectorial referente. A continuación los empresarios individuales se adhieren al convenio y así explican que ellos incluirán la solución en sus procesos fiscales y en sus declaraciones

de impuestos. Esto significa que no hay que discutir posteriormente sobre este asunto y que las declaraciones de impuestos presentadas no deberán ser controladas específicamente sobre estos asuntos. Actualmente ya se ha acordado una cierta cantidad de convenios con ciertos sectores específicos.

### **Buena práctica**

En 2007 se acordaron convenios entre Hacienda y la organización patronal para la distribución de periódicos y folletos. En dicho sector trabajan activamente 100.000 'chicos repartidor de periódicos' y 80 empresas de distribución. En este sector ha habido desde siempre problemas en el terreno de los impuestos sobre el salario, especialmente relacionado a la posición fiscal del distribuidor con respecto al empleado (¿Tenía que retener el distribuidor los impuestos sobre el salario?). En el convenio se llegó a una regulación de la posición fiscal determinando normas con las cuales se puede determinar si un 'chico repartidor de periódicos' es un empleado o no. El convenio establece un equilibrio y da al sector una mejor imagen. Basándose en el convenio los controles de los impuestos también son efectuados por los auditores externos públicos.

### **6.5.2 Software Administrativo**

Otra manera en la cual Hacienda trata de evitar las discusiones posteriores con respecto a la declaración fiscal, es estimular a utilizar el "fiable" software administrativo. Con este fin Hacienda comprueba el software, por ejemplo de la contabilidad o de una caja registradora, de antemano y así ofrece seguridad sobre los aspectos fiscales del software.

### **6.5.3 Asesores Fiscales**

Las pequeñas empresas tienen relación con una cadena de la transacción hasta la presentación de la declaración. En esta cadena Hacienda colabora con los demás eslabones en la cadena para conseguir un 'Tax Control Framework'. Los asesores fiscales son en este proyecto las contrapartes de Hacienda. Los asesores fiscales y Hacienda llegan a acuerdos. Estos acuerdos no están dirigidos a solucionar un cierto problema fiscal sino para llegar a una concordancia sobre el comportamiento y las responsabilidades dentro de la cadena fiscal. Sincronizando los procesos de trabajo entre sí y confiando en los sistemas internos de calidad del asesor se evitará un trabajo doble. Hacienda puede basarse, en la elaboración de las declaraciones de los impuestos en el trabajo ya realizado, en los eslabones anteriores y así no deberá controlarlo de nuevo. Actualmente Hacienda ya ha acordado cuatro acuerdos con grandes organizaciones de asesores fiscales. Los aspectos de los mismos varían: de los impuestos sobre los salarios a cualquier otra clase de impuestos. Con este acuerdo entre el asesor fiscal y Hacienda hay todavía implicada una tercera parte: los clientes del asesor fiscal. Ellos deberán adherirse al acuerdo también. Tan pronto como lo hacen, forman parte del convenio y se aprovechan de una 'tira verde' para sus declaraciones de impuestos.

Es importante señalar que, si se llegan a hacer los convenios reguladores de aplicación con grandes empresas, la confianza de Hacienda debe ser justificada. Por ese motivo el asesor fiscal debe disponer de un sistema interno de calidad con el cual los clientes deben cumplir también.

La colaboración de Hacienda con los asesores fiscales individuales no se limita 'solamente' a las declaraciones de impuestos. Se trabaja a una relación más amplia con ellos y ambas partes salen beneficiados en ello. Ambas partes pueden así efectuar controles a nivel meta. Todas las partes deben invertir en un círculo de aprendizaje y solucionar los problemas que se puedan presentar, tales como declaraciones incorrectas.

## **6.6 Comunicación**

La vigilancia horizontal es uno de los nuevos instrumentos en la estrategia de aplicación de Hacienda. Otro instrumento es la estimulación de cumplimiento a través de comunicación y prestación de servicios. Hacienda visita un gran número de empresas, especialmente empresas de reciente constitución. Esto se hace con el convencimiento de influir verdaderamente en el comportamiento de los empresarios para la presentación de las declaraciones, ya en la fase inicial de la empresa, bajo el punto de vista de cumplimiento esto es lo más eficaz. Las visitas a empresas sirven para dos importantes aspectos de la aplicación – prestación de servicios y prevención. Durante las visitas se puede obtener una clara imagen de la empresa y de los posibles riesgos de la organización administrativa de la empresa. A las empresas iniciantes se las informa sobre las obligaciones y normas que sus administraciones deben cumplir. Estas visitas se efectuarán, si es posible, en colaboración con otros: las Cámaras de Comercio e Industria, asesores fiscales y organizaciones sectoriales.

## **7. Medir los Efectos**

### **7.1 Del output (producción) al Resultado**

Las Haciendas pueden medir las prestaciones a diferentes niveles.

En el primer nivel se mide la eficacia de cada uno de los pasos de la estrategia de cumplimiento formulando preguntas relativamente simples y directas: ¿Se conocen los riesgos reales? ¿Fueron analizados de manera correcta? ¿Se eligió el procedimiento correcto? etc. En el segundo nivel se evalúa la estrategia de cumplimiento en su totalidad evaluando cómo y en qué grado el proceso ha participado en la realización de los objetivos de Hacienda. Al final se puede, basándose en la evaluación, determinar la eficacia de la organización.

Desde ataño se mide el 'output'. El output es todo lo que se produce, por ejemplo la cantidad de investigaciones de los libros y la calidad de las mismas, el número de las nuevas evaluaciones o las recaudaciones recibidas. Sin embargo, este output no es el objetivo final de Hacienda; su objetivo es el reforzamiento del cumplimiento y así influir en el comportamiento del contribuyente. La evaluación no debe ser dirigida solamente al output. Medir el resultado es actualmente cada día más popular. Una investigación acabada de los libros es considerada como output. Pero con el resultado se trata de llegar a un más alto nivel de cumplimiento. El resultado es la influencia o el efecto de la estrategia implementada por Hacienda. Medir los efectos de una estrategia proporciona criterios para los efectos de las actividades de aplicación /cumplimiento en el comportamiento de cumplimiento del contribuyente.

## **7.2 Medir los Efectos**

Es importante diferenciar entre, por una parte, medir los efectos y, por otra parte, la evaluación. Ejerciendo la vigilancia se obtiene criterios de un segmento de contribuyentes durante cierto período. La evaluación significa que se comprueba en qué grado se llevaron a cabo los objetivos internos y externos. Midiendo un efecto se juzga la influencia de una actividad de aplicación en la postura y comportamiento de los contribuyentes.

Medir los efectos en el comportamiento del contribuyente es para Hacienda una parte nueva y muy importante en la estrategia de aplicación. La medida se lleva a cabo tanto a nivel nacional como dentro de las diferentes regiones fiscales, donde se mide los efectos de actividades específicas de aplicación. Se ha hecho un folleto en el cual se describe el proceso de la medición de los efectos a través de unos cuantos puntos. Así es muy importante determinar al máximo posible el objetivo de la actividad de aplicación y subdividir aquel objetivo en sub-efectos medibles. Los sub-efectos determinados pueden ser medidos realmente de diferentes maneras: Hay tanto métodos cuantitativos como cualitativos y los mismos pueden ser aplicados tanto separadamente como juntamente. A continuación es importante planificar los métodos de medición y contratar personal autorizado que pueda ejecutar dichas actividades. Igualmente es muy importante considerar que un cambio en el comportamiento no se puede observar enseguida.

## **7.3 Medir las Prestaciones a Nivel Nacional**

También a nivel nacional se recopilan y se analizan datos. En primer lugar mediante pruebas selectivas en empresas. En segundo lugar desarrollando el Monitor de cumplimiento. Ambos métodos de medición son aplicados a nivel nacional. Los resultados se usan para evaluar la estrategia de cumplimiento y saber de que manera lo experimentan los contribuyentes. Midiendo, analizando y evaluando las intervenciones de Hacienda sistemáticamente se obtienen criterios (los efectos) de sus instrumentos de aplicación y se puede eventualmente ajustar la manera de trabajar de Hacienda. Así es lo que se pretende con la curva de aprendizaje - inteligencia.

## **8. INTELIGENCIA**

Inteligencia no solamente es un producto (información); es igualmente un proceso (recopilar información) y una manera de trabajo: tratar inteligentemente a personas, datos e instrumentos.

En los Países Bajos la estrategia de aplicación consta en gran parte de temas, proyectos y métodos que son determinados por Hacienda como un total. La otra parte de la estrategia de aplicación se determina a nivel regional. Visto que la inteligencia juega un gran papel en ello, Hacienda ha decidido que todos sus departamentos y unidades (las regiones fiscales, la aduana, el departamento de fraude FIOD-ECD y Pluses) organicen su propia inteligencia. Organizando la inteligencia cerca del primer proceso, las líneas de comunicación son más cortas y se puede intercambiar rápidamente información. La organización sigue siendo así manejable. Se comparte el enfoque y el conocimiento técnico y los sistemas de los ordenadores se ajustan entre sí. La inteligencia táctica / operacional es organizada a nivel regional. Esto significa que los riesgos fiscales con respecto a los contribuyentes son registrados individualmente y están disponibles para las grandes y medianas empresas. Las empresas pequeñas toman conocimiento e información del segmento en su sector y de los modelos de conducta en los mismos.

Hacienda está trabajando en la mejora de su inteligencia de modo que los administradores y managers puedan hacer una elección bien meditada, poder elegir la correcta estrategia de aplicación y poder ejecutar sus actos lo más eficazmente posible. La elección que hacen depende del conocimiento de los contribuyentes y la eficacia de los instrumentos a usar. La inteligencia está basada, entre otros, en datos sobre los cuales Hacienda dispone: declaraciones de impuestos, datos del Registro Civil, recaudaciones, reclamaciones, prestación de servicios, investigación, etc. Hacienda igualmente amplía su posición de información y conocimiento con respecto a sectores y segmentos. Se explotan nuevos terrenos de información con el objetivo de poder determinar tendencias y acontecimientos. La vigilancia física ('en la calle') para conseguir ideas de la realidad económica y la vigilancia digital (en línea) son aquí instrumentos importantes. Gracias a estas funciones de ver y escuchar los funcionarios de Hacienda pueden disponer de información con respecto a actividades que se realizan fuera de los límites oficiales de la moderna sociedad informática.

## **9. ORGANIZACIÓN**

### **9.1 Unir Pericia y Coordinación Central**

El cumplimiento y el management de cumplimiento se llevan a cabo tanto a nivel central y nacional como igualmente dentro de las regiones fiscales.

La gestión central es organizada por la Landelijke Toezichtsorganisatie (Organización Nacional de Vigilancia) de Hacienda. Esta es una asociación de colaboración de todas

las regiones fiscales. En esta organización se une el conocimiento sobre todos los aspectos de la estrategia de aplicación de Hacienda. El objetivo de unir los recursos es mejorar el cumplimiento e influir en el comportamiento del contribuyente. La Organización Nacional de Vigilancia tiene, entre otras, las siguientes tareas:

1. Tomar decisiones bien consideradas con respecto a un enfoque nacional de ciertos riesgos.

La Organización Nacional de Vigilancia une y distribuye conocimiento con respecto a riesgos. Esta parte central está dirigida en gran medida a la selección automática de declaraciones (con riesgos) de impuestos basándose en criterios de selección y parámetros. Estos criterios de selección están basados en los resultados de cualquier programa de control sobre las declaraciones de impuestos. Mediante los parámetros se ajusta la carga de trabajo con los medios auxiliares disponibles.

2. Coordinación central de temas nacionales y proyectos
3. Coordinación central de inteligencia
4. Desarrollar e implementar nuevos instrumentos de la aplicación tal y como la vigilancia horizontal y comunicación.
5. Coordinar y medir los efectos a través de pruebas y el monitor de cumplimiento.

La Organización Nacional de Vigilancia no es un Directorado o Departamento aparte de la región fiscal y por lo tanto asiste a las regiones fiscales ofreciéndolas apoyo y facilitándolas pericia inteligente.

Las tareas locales están dirigidas a influir en el comportamiento del contribuyente a nivel individual o segmento con respecto a la declaración, la presentación, el pago y el comentario. Se refuerza el cumplimiento a través de comunicación y dando información, por ejemplo durante visitas informativas a empresas de reciente constitución. Se localiza el incumplimiento mediante datos (y la interconexión entre dichos datos) de las diferentes clases de impuestos y de información obtenida de fuentes externas (inteligencia) o de los resultados de cualquier programa de control. La región fiscal determina a continuación su estrategia de cumplimiento basándose en los 9 pasos descritos en el apartado 5.4.

## **9.2 La formación del personal**

Desarrollar relaciones más fuertes con las grandes y medianas empresas, organizaciones sectoriales y las organizaciones de asesores fiscales, no se lleva a cabo de un día para otro. No solamente se trata de redactar convenios por escrito, sino que también – probablemente todavía más – de la postura de ambas partes. Hacienda ha constatado que para esta nueva manera de trabajar se necesita un cambio de cultura y comportamiento. Para obtener una relación de confianza se debe estar en condiciones de hacer relaciones y mantenerlas y para tal objetivo la empatía y la comprensión oral son características necesarias. También la capacidad de tomar decisiones es una característica necesaria; es tomar decisiones adecuadas a nivel comercial de prestación de servicios. Tener una relación con una persona de confianza

significa igualmente que se seguirán hablando, no solamente con respecto a asuntos fiscales sino que también sobre el proceso y el comportamiento de las partes referentes. Las Direcciones centrales y regionales de Hacienda se han esforzado mucho para implicar a los inspectores de Hacienda en el desarrollo de la vigilancia horizontal. Ellos juegan un papel muy importante en reforzar la relación con las empresas y por lo tanto también de fomentar el cumplimiento.

### **9.3 Desarrollar e Implementar Nuevos Instrumentos**

El desarrollo de nuevos instrumentos, tales como la vigilancia horizontal y la aplicación de comunicación, han sido introducidas a nivel central en Hacienda. Igualmente es muy importante aplicar el input y la creatividad de las oficinas regionales para la implementación de los nuevos instrumentos. Por este motivo 'la nueva aplicación' ha sido incluida en los objetivos empresariales de Hacienda.

#### **Buena práctica**

En el 2009 un 30% de la capacidad para la aplicación será dedicado a 'la nueva aplicación'. La capacidad deberá ser utilizada para hacer posible la actuación de antemano con respecto a las declaraciones de impuestos presentadas, esto deberá ser realizado mediante proyectos (basándose en los 9 pasos), deberá ser visible y, en cuanto sea posible, en colaboración con otras instancias. Además, un 5% de la capacidad deberá ser dedicada a la innovación.

Basándose en este objetivo unas cuantas regiones fiscales han iniciado pruebas en las cuales ponen a prueba los nuevos instrumentos de aplicación. Dos ejemplos:

- La gente que organiza conciertos de música pop o eventos musicales no siempre son conscientes de las consecuencias fiscales de sus eventos. Esto significa que los aspectos fiscales solamente pueden ser discutidos después de haber terminado aquel evento. Para poder organizar el evento se necesita además una autorización de la Administración local o municipal. Cuando un organizador solicita una autorización, recibe también una carta de Hacienda, la cual le es enviada a través del municipio. Hacienda está presente en las reuniones sobre la organización y hace acuerdos con respecto a los asuntos fiscales; de esta manera los organizadores tienen seguridad de antemano. Después del (y a veces durante el) evento Hacienda controla si se ha cumplido con las normas. De esta manera se controlan unos 100 eventos.
- Se ha iniciado un proyecto de investigación sobre la utilización de la intuición. En este proyecto se utiliza la intuición de los experimentados inspectores de Hacienda para tomar decisiones para saber si hay o no que llevar a cabo un control. El proyecto fue iniciado porque una investigación científica ha mostrado que se toman mejores decisiones basándose en la intuición, especialmente con respecto a asuntos complicados. El proyecto de investigación de Hacienda fue organizado por 50 colegas de Hacienda (tanto especialistas como no especialistas en el terreno de la Ley de Impuestos sobre la renta). Tuvieron

reuniones con contribuyentes que se eligieron al azar. Basándose en tales reuniones controlaron, en siete diferentes momentos, si la declaración del contribuyente contenía errores importantes.

Es decir no se llevó a cabo una investigación amplia sino que se hizo una evaluación intuitiva. Dichas declaraciones de impuestos fueron, al mismo tiempo, controladas por los especialistas para poder comparar los resultados de aquellas evaluaciones intuitivas con los resultados de la investigación. Los resultados: los especialistas en el terreno de las leyes con respecto a los impuestos sobre la renta estaban en excelentes condiciones de evaluar intuitivamente las declaraciones de impuestos; la evaluación se llevo a cabo, como muy pronto, aproximadamente una semana después de la reunión: resultó que la intuición funciona mejor si una amplia investigación se combina con el pensamiento inconsciente.