

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT

49ª. ASAMBLEA GENERAL

CIAT 2015

Lima-Perú

49 ASAMBLEA GENERAL



“LA GESTIÓN DE RIESGO COMO HERRAMIENTA PARA LA MEJORA DEL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO”

Subtema 1.2

“IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS”

“PRIORIZACIÓN DE LOS RIESGOS: CONCENTRÁNDOSE EN LAS CUESTIONES DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA Y ALTO RIESGO”

Agencia de Ingresos de Canadá

**Lima, Perú
4 al 7 de mayo, 2015**

PRIORIZACIÓN DE LOS RIESGOS: CONCENTRÁNDOSE EN LAS CUESTIONES DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA Y ALTO RIESGO

Michael Snaauw
Comisionado Asistente
Agencia de Ingresos
(Canadá)

Contenido: Introducción. 1. Entorno actual en la CRA. 2. Enfoque para el cumplimiento de grandes contribuyentes (ALBC). 3. El proceso de evaluación de riesgos. 4. Aplicación práctica. 5. Experiencias a la fecha. 6. Planes futuros. 7. Conclusión.

Para mantener el equilibrio entre la eficacia y la eficiencia mientras cumple su mandato en cuanto a cumplimiento tributario, la Agencia Canadiense de Ingresos (CRA) perfecciona y refina continuamente sus estrategias de cumplimiento a través de una mejor evaluación de los riesgos y de una adaptación de los enfoques a fin de ofrecer más apoyo a los contribuyentes, para lograr mejores resultados y mejorar la relación costo-eficacia de la implementación del programa.

En el año 2010, la CRA lanzó su nuevo marco “Enfoque para el Cumplimiento de Grandes Contribuyentes (ALBC)”. El ALBC representa un cambio significativo de la manera en que la CRA gestiona el cumplimiento tributario en el sector de los grandes contribuyentes, y ha cambiado fundamentalmente el proceso de evaluación de riesgos de la Agencia, su interacción con los grandes contribuyentes y sus intermediarios fiscales, y el uso de los recursos de auditoría. Todos los grandes contribuyentes se incluyen automáticamente en el programa ALBC, que se discutirá más adelante en la sección 3.0.

Este cambio de enfoque responde, entre otras cosas, a los desafíos de una planificación fiscal cada vez más sofisticada, la globalización y su impacto sobre la competencia fiscal internacional y la necesidad de garantizar que los recursos limitados de la CRA se asignen a las más altas prioridades.

Este documento tiene el propósito de compartir las experiencias de la CRA con su enfoque del cumplimiento basado en el riesgo, empleando herramientas de software de auditoría asociadas y otras iniciativas relacionadas para aumentar el cumplimiento.

1. ENTORNO ACTUAL EN LA CRA

La misión de la CRA es administrar impuestos, beneficios y programas afines y asegurar el cumplimiento, en nombre de los gobiernos de todo Canadá, contribuyendo de esa forma al continuo bienestar económico y social de los canadienses.

Bajo el modelo federalista de Canadá, el país está dividido en diez provincias y tres territorios, cada uno de los cuales tiene su propio gobierno provincial o territorial. Como agencia nacional de recaudación de ingresos, la CRA realiza las recaudaciones impositivas y administra los beneficios sociales en representación de las provincias y los territorios, según acuerdos formales con el gobierno federal.¹

Canadá recauda impuestos a través de un sistema de autoevaluación, en otras palabras, se basa en un cumplimiento voluntario. Se espera que individuos, empresas y fideicomisos que deban pagar impuestos en Canadá, cumplan con sus responsabilidades conforme a la ley.

La CRA tiene la responsabilidad de mantener la confianza pública en la integridad e imparcialidad del sistema impositivo. Esto significa proveer apoyo a todos aquellos que desean cumplir con la ley, y al mismo tiempo tomar medidas apropiadas para identificar y ocuparse de los casos de incumplimiento.

Para fines administrativos, la CRA ha establecido cinco regiones en Canadá con el objeto de asegurar una base eficaz para la planificación e implementación del programa.

La gran mayoría de las actividades de cumplimiento que realiza la CRA en materia de presentación de impuestos, están a cargo de la División de Programas de Cumplimiento (CPB).

La Dirección de Grandes Contribuyentes y Empresas Internacionales (ILBD), dependiente de la CPB, fue creada específicamente para combatir los problemas de incumplimiento relacionados con los impuestos sobre la renta por parte de grandes contribuyentes, analizar los resultados de las auditorías de grandes contribuyentes, elaborar y publicar las políticas estratégicas para grandes contribuyentes, y proporcionar orientación y apoyo al personal que participa en las auditorías de grandes contribuyentes.

La ILBD sigue implementando nuevas formas de apoyar el cumplimiento voluntario, mediante el aumento de la transparencia y el fortalecimiento de la confianza y cooperación mutuas con las entidades comerciales más grandes de Canadá, como se detalla a continuación.

2. ENFOQUE PARA EL CUMPLIMIENTO DE GRANDES CONTRIBUYENTES (ALBC)

La CRA ha definido a los Grandes Contribuyentes como a aquellas empresas que tienen un ingreso bruto anual de más de 250 millones de dólares canadienses. Esto representa más de 1.100 entidades económicas, y partes relacionadas que suman más de 26.000 empresas, así como toda estructura (incluidos los fideicomisos y sociedades)

¹ La provincia de Quebec administra sus propias declaraciones de impuestos personales y corporativos. La provincia de Alberta administra sus propias declaraciones de impuestos corporativos.

para las cuales pueda resultar más eficaz el enfoque de cumplimiento de Grandes Contribuyentes.

El ALBC se inició debido a la insostenibilidad del régimen tradicional de tratar de auditar anualmente el 100% de los grandes contribuyentes, y también por la mayor complejidad de las transacciones, la expansión de las prácticas de planificación fiscal internacional y las tendencias mundiales. Dada la creciente demanda de este “sistema de cobertura total” y con los recursos limitados de la CRA, este enfoque de la auditoría no era sostenible.

Como consecuencia, la CRA fortaleció su capacidad de evaluación de riesgos y mejoró su habilidad para identificar y evaluar cuestiones fiscales complejas, tanto nacionales como internacionales, a través del ALBC. Este nuevo método se concentra más en las herramientas y técnicas de evaluación de riesgo basadas en la inteligencia, y ha permitido que la CRA desarrolle un enfoque de cumplimiento de tres niveles adaptado al perfil de riesgo de cada contribuyente; más sobre este tema en la sección 4.0.

El ALBC también necesitó un cierto cambio en el punto de vista de los auditores, ya que tuvieron que aprender a mirar diferente a los contribuyentes que cooperan y a los que no cooperan.

Para lograr este cambio de perspectiva, el ALBC de la CRA introdujo las reuniones cara a cara entre la alta dirección de la CRA y los presidentes, directores generales y directores financieros de las grandes empresas. Durante estas reuniones, la CRA le notifica al contribuyente su calificación de riesgo y se debate el raciocinio que llevó a la calificación. Hasta la fecha, se ha tenido reuniones con más del 30% de la población de Grandes Contribuyentes, y la respuesta ha sido muy positiva.

Se prevé que en el transcurso de los próximos años, la CRA habrá realizado estas reuniones personales con todos los contribuyentes de la población de Grandes Contribuyentes. Después de ese punto, la CRA va a estar en condiciones de evaluar la eficacia del ALBC, incluido el proceso de evaluación de riesgos, y de hacer todos los cambios que sean necesarios para reflejar el entorno actual.

A medida que va madurando el ALBC se anticipan varios beneficios, como por ejemplo la identificación oportuna de planes emergentes y el conocimiento temprano de posiciones fiscales inciertas; modelos mejorados de evaluación de riesgos; utilización productiva de los recursos (reasignación de recursos a expedientes de mayor riesgo); reducción en la cantidad de apelaciones y de esfuerzos para cobrar; y la identificación puntual de las modificaciones legislativas que se necesitan.

Además, los contribuyentes que cooperan más experimentarían beneficios, como por ejemplo una certidumbre impositiva temprana; menos cantidad de auditorías y más cortas, con una carga reducida de cumplimiento impositivo; y una mayor igualdad de condiciones mientras la CRA cambia su enfoque a los contribuyentes que no cumplen.

3. EL PROCESO DE EVALUACIÓN DE RIESGOS

El significado general de riesgo es la probabilidad o amenaza de daño, lesión, responsabilidad legal, pérdida o cualquier otro hecho negativo causado por vulnerabilidades externas o internas, que se puede evitar mediante una acción preventiva. En el ámbito mundial, el riesgo de pérdida de ingresos fiscales es cada vez mayor, a medida que los contribuyentes hacen transacciones nacionales e internacionales sofisticadas para evitar pagar los impuestos que les corresponde.

Para combatir esto, nos concentramos en la tecnología para evaluar el riesgo. La Agencia ha puesto a punto los métodos que aplica actualmente para abordar el incumplimiento, mediante la implementación de nuevas herramientas automatizadas que vinculan información de varias bases de datos de la CRA y fuentes externas, a fin de crear un proceso de evaluación de riesgos estratificado, como se describe a continuación.

Nivel I – Sistema Integrado de Evaluación de Riesgos (IRAS)

El sistema IRAS es una herramienta automatizada de interfaz gráfica de usuario que clasifica el riesgo relativo de obligaciones fiscales clave. Aplica aproximadamente 100 algoritmos de riesgo basándose en problemas domésticos y relacionados con una planificación fiscal sofisticada y auditorías internacionales. Para cada expediente de gran contribuyente, asigna una puntuación a los problemas de riesgo por entidad legal, y luego otro puntaje consolidado por entidad económica matriz.

El sistema IRAS proporciona un perfil inicial de riesgo global de la población de grandes contribuyentes. Fortalece y mejora el proceso de gestión de riesgos, ya que les brinda a los auditores la capacidad de monitorear y refinar los datos de la evaluación de riesgos.

El primer paso del proceso de evaluación de riesgos consiste en una revisión de alto nivel de todos los grandes contribuyentes, que tiene en cuenta los riesgos de cumplimiento de los contribuyentes y los intermediarios fiscales, aplicando el sistema IRAS.

En el transcurso de este proceso, se evalúa a las entidades que son grandes contribuyentes en cuanto a su riesgo de incumplimiento y se los segmenta por categorías de Alto, Medio o Bajo Riesgo en base al Modelo Nacional de Evaluación de Riesgos (NRAM) para documentar los resultados, como se describe a continuación.

Hay un enfoque de cumplimiento personalizado para cada segmento de riesgo:

- Contribuyentes de alto riesgo – sujetos a una auditoría completa.
- Contribuyentes de riesgo medio – sujetos a una auditoría basada en cuestiones específicas.

- Contribuyentes de bajo riesgo – sujetos a una revisión de cumplimiento de cartas.

Los contribuyentes de mayor riesgo se seguirán sometiendo a auditorías de cumplimiento completas. Como era de esperar, hay un mayor nivel de carga y costos asociados, certidumbre impositiva diferida en posiciones fiscales inciertas para los que se dedican a la evasión fiscal sofisticada y a las prácticas no cooperativas.

Alternativamente, todos aquellos contribuyentes que tengan un buen marco de control tributario dentro de su estructura, que estén dispuestos a cooperar con la CRA para resolver posiciones fiscales inciertas, y que se adhieran a los principios de confianza mutua y transparencia con la Agencia, se beneficiarán con una carga reducida de cumplimiento, con una certidumbre fiscal temprana y con el apoyo necesario para facilitar el cumplimiento.

La segmentación de la población de grandes contribuidores permite aumentar la productividad en el ciclo de auditoría, ya que asegura que para las auditorías los contribuyentes se seleccionen en base al riesgo, permitiendo por lo tanto que la CRA asigne recursos a los expedientes que representen el mayor riesgo de incumplimiento tributario.

Nivel II – Calibración del Modelo Nacional de Evaluación de Riesgos (NRAM)

El modelo NRAM evalúa tanto los riesgos inherentes como de comportamiento. Una vez que se completa la revisión de alto nivel con la herramienta automatizada del sistema IRAS, nos concentramos en el proceso de inteligencia humana. Los Administradores de Casos de Grandes Expedientes (LFCM) y sus equipos de especialistas revisan toda la información e incorporan sus conocimientos, conjuntamente con su experiencia profesional práctica, en el modelo NRAM para completar una evaluación del riesgo de Nivel II.

Como los contribuyentes están segmentados en categorías de Alto, Mediano o Bajo riesgo, la CRA ha establecido un proceso de validación conocido como el Comité de Calibración del NRAM. El objetivo principal de este comité es proporcionar asesoramiento y recomendaciones en lo relativo a la calidad y la coherencia de las calificaciones de evaluación de riesgos del NRAM a nivel nacional. El comité cumple una función importante en las iniciativas de evaluación de riesgos y desarrollo de la carga de trabajo de la CRA. Apoya la segregación de funciones y está destinado a garantizar la integridad e imparcialidad cuando se desempeñan las actividades de cumplimiento.

El NRAM involucra el análisis y la documentación detallados de las cuestiones de riesgo importantes que forman parte del plan de auditoría. La etapa final del proceso de evaluación de riesgos se plasma empleando el Patrón Normalizado de Evaluación de Riesgos de Auditoría (SARAT), que produce el plan de trabajo de auditoría.

Nivel III – Patrón Normalizado de Evaluación de Riesgos de Auditoría (SARAT)

El plan de trabajo de auditoría del SARAT es un programa complejo y exhaustivo de aplicación, desarrollado por la CRA usando Microsoft Excel. Las herramientas gráficas, de navegación y macros del SARAT simplifican la interacción con las cuestiones de riesgo en cada etapa. El auditor puede procesar un expediente principal y hasta cuatro expedientes secundarios simultáneamente en el mismo documento. Se completa sólo después de haber seleccionado un Gran Contribuyente para auditar, basándose en los resultados de los Niveles I y II.

El SARAT contiene varios enlaces rápidos muy prácticos que permiten acceder a diversos recursos en línea para evaluar riesgos específicos, en tanto que las aplicaciones macro incorporadas al SARAT permiten recopilar y almacenar los datos a analizar para crear el plan de trabajo de auditoría.

En líneas generales, se puede decir que el SARAT proporciona dos funciones clave en el proceso de evaluación de riesgos.

1. Les proporciona a los LFCM una lista detallada (pero no exhaustiva) de los factores que se deben tener en cuenta cuando se planifica la auditoría del contribuyente.
2. Ayuda a documentar los hallazgos y las consideraciones que identifica el LFCM y su equipo de auditores especializados. Esto sirve de ayuda para preparar un plan de auditoría que se centre en las áreas de riesgo de incumplimiento que se han identificado.

Una vez evaluados los datos, la herramienta SARAT ofrece a los LFCM y a los auditores una manera rápida y fácil de evaluar y documentar los riesgos en el expediente a auditar. También proporciona un medio que ayuda a elaborar un plan de auditoría integral al racionalizar la información por medio de las tres etapas siguientes:

- Etapa I – Recopilación y análisis de la información
- Etapa II – Selección y priorización de los problemas
- Etapa III – Planificación detallada y ejecución de la auditoría

Etapa I

El análisis de la información obtenida produce una lista de posibles factores de riesgo que se compilan automáticamente de otros sistemas de la CRA usando aplicaciones macro del sistema central.

Etapa II

La etapa de selección y priorización de los problemas permite que los auditores evalúen cada riesgo en cuanto a su nivel de riesgo de auditoría y prioridad, a fin de

determinar si un riesgo se “selecciona” o se “rechaza”, y preparen un resumen de las causas. Información de la Etapa I fluye a través de la Etapa II. Las cuestiones nuevas que se identifiquen en la Etapa II se pueden agregar o eliminar.

Etapa III

El plan detallado de auditoría y la etapa de ejecución de la auditoría es donde los auditores ejecutan los pasos de la auditoría. El documento “vivo” se actualiza permanente. En esta etapa se ejecuta el plan de trabajo de la auditoría.

El uso del SARAT para administrar la carga de trabajo de auditoría es un proceso integral y obligatorio. Si bien puede ser trabajoso ingresar toda la información necesaria en el SARAT, éste desempeña una función esencial en la concentración de nuestras iniciativas de cumplimiento, ya que vuelve más eficaces nuestras auditorías y documenta los procedimientos de evaluación y revisión de los riesgos.

Una vez abordado el riesgo principal, un auditor cierra el expediente y se dedica al próximo expediente de alto riesgo. Esta metodología permite que los auditores de la CRA evalúen continuamente si conviene iniciar o continuar la auditoría.

4. APLICACIÓN PRÁCTICA

La siguiente tabla muestra el tratamiento del riesgo para dos empresas de tamaño similar, pero que tienen diferentes indicadores de riesgo. La empresa A tiene muy poco riesgo inherente y, como tal, sería una buena candidata para el enfoque de auditoría menos intensivo. La empresa B, sin embargo, tiene más riesgos inherentes y su declaración de impuestos probablemente requeriría varios ajustes fiscales. Como tal, se debería seleccionar para hacer una auditoría completa.

	Large Business Revenue	Riesgo Indicadores	Evaluación de riesgos	Auditoría Aproximación
Empresa A	Ingresos anuales de 250 millones CAD	- Buenos antecedentes de cumplimiento - Industria de bajo riesgo - No hay problemas de planificación fiscal sofisticada	Bajo riesgo	Revisión de la certeza de cumplimiento (cartas recordatorias)
Empresa B	Ingresos anuales de 250 millones CAD	- Malos antecedentes de cumplimiento - Sector de la industria de alto riesgo - Varios esquemas de planificación fiscal sofisticada - Transacciones	Alto Riesgo	Auditoría completa

		internacionales complejas		
--	--	---------------------------	--	--

En el ejemplo anterior, sólo la empresa B requeriría un plan de trabajo de auditoría SARAT detallado, ya que la empresa A no se seleccionaría para una auditoría.

5. EXPERIENCIAS A LA FECHA

La CRA ha acogido la trayectoria hacia este nuevo enfoque de cumplimiento. Después de un ciclo de tributario completo, nos sentimos alentados por el nivel de participación de contribuyentes y auditores en pos de este nuevo enfoque. No obstante, para evaluar el éxito de este nuevo modelo, tendríamos que completar por lo menos tres ciclos de auditoría.

Anecdóticamente, muchos contribuyentes han reaccionado positivamente al concepto de las reuniones cara a cara, ya que les da la oportunidad de demostrar a los ejecutivos de cumplimiento de la CRA de más alto nivel que son contribuyentes cumplidores, y también de mostrar los aspectos positivos de sus prácticas administrativas. Ese feedback y esa interacción pueden darle justificación a la CRA para volver a consultar la calificación de riesgo de una empresa en las rondas siguientes de calibración del NRAM.

Otro aspecto positivo ha sido el aumento en el nivel de transparencia del modelo. Nuestros auditores pueden compartir seguramente con los contribuyentes el argumento de por qué se los ha seleccionado para una auditoría. El auditor puede explicar los indicadores de riesgo aplicables a cada contribuyente de manera abierta y lógica. Por otra parte, para los contribuyentes que cumplen hay una certidumbre mayor y más temprana de las posiciones tributarias y una carga reducida de cumplimiento.

El efecto residual es la mayor lealtad a nuestros valores fundamentales de cooperación, integridad, profesionalismo y respeto entre el auditor y el contribuyente. Con la transparencia y nuestros valores fundamentales en primer plano durante una auditoría, el nuevo proceso lleva a suavizar las dificultades que surgen durante las auditorías.

6. PLANES FUTUROS

En base a los avances en la calibración del NRAM y la mejora de los algoritmos de evaluación de riesgos, la CRA ha creado un marco de desarrollo de la carga de trabajo a nivel nacional.

Este marco ha permitido que la CRA priorice la carga de trabajo de auditoría de Grandes Contribuyentes a nivel nacional, y optimice la asignación de recursos en base a los riesgos, los planes de trabajo y las capacidades técnicas.

El objetivo de la Agencia es concentrar los recursos nacionales y regionales en los expedientes de mayor riesgo. En este sentido, las auditorías del impuesto a las ganancias de grandes contribuyentes ahora se asignan a las regiones de acuerdo con la capacidad de mantener la eficiencia en el sistema.

Otra importante mejora es la creación de Equipos Integrados de Auditoría de Grandes Contribuyentes – que se pondrán en práctica para el año fiscal 2016-2017. Estos equipos estarán bajo la dirección de un Administrador de Casos de Grandes Contribuyentes e incluirán auditores internos, conjuntamente con auditores especialistas que tengan conocimiento de planificación fiscal sofisticada e impuestos internacionales.

Los beneficios de los equipos integrados de auditoría incluyen menos carga y mejor servicio para el contribuyente en virtud del concepto de “Un equipo, una voz y una auditoría”. Esto significa que a cada contribuyente se le asignará un equipo específico. Las evaluaciones de riesgo serán más informadas y ágiles; la planificación de las auditorías será más exhaustiva; las decisiones en materia de cumplimiento de alto riesgo se tomarán más rápido; y la calidad de las auditorías será mejor gracias a la consolidación de los conocimientos técnicos especializados dentro del equipo. La implementación de los equipos integrados pretende fortalecer aún más nuestro Enfoque para el Cumplimiento de Grandes Contribuyentes.

7. CONCLUSIÓN

Dado el aumento de los desafíos que enfrenta el cumplimiento impositivo y el nivel limitado de recursos disponibles para cada actividad de cumplimiento, es importante que la CRA centre sus esfuerzos en las cuestiones de mayor prioridad.

Las herramientas e iniciativas de la estrategia ALBC que se describen en este documento ayudan a la CRA a concentrar mejor sus esfuerzos al cumplimiento tributario en los casos de mayor riesgo, colaborando al mismo tiempo con los contribuyentes y sus representantes para resolver cuestiones en la etapa de auditoría.

La CRA ha establecido un modelo para ayudar a reducir el tiempo que dedicamos a los expedientes de menor riesgo, y utilizar el tiempo y los recursos que nos ahorramos en expedientes de mayor riesgo. Con nuestro cambio de enfoque hacia una estrategia de evaluación de riesgos estratificada, utilizando las herramientas IRAS, NRAM y SARAT, la CRA está cumpliendo con su mandato de manera eficiente y eficaz.