



CENTRO INTERAMERICANO DE
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS
- CIAT -



AGENCIA ESTATAL DE
ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA -
AEAT -



INSTITUTO DE ESTUDIOS
FISCALES - IEF

IV^a EDICIÓN DE LA BECA DE INVESTIGACIÓN CIAT – AEAT - IEF

**Tema: La captación y procesamiento de la
información de terceros.**

**Fuentes y alianzas estratégicas de la
Administración Tributaria con entidades
públicas y privadas.**

Econ. Marlon Manya Orellana

País: ECUADOR

Institución: SERVICIO DE RENTAS INTERNAS

Diciembre 2009

PROLOGO

La obtención de información y su explotación sistemática constituyen uno de los pilares esenciales para la consecución de los objetivos de las Administraciones Tributarias. Es por ello que para cumplir su misión, tienen que tratar con volúmenes crecientes de información, debiéndolas recopilarlas de diversas fuentes:

- Las declaraciones presentadas por los propios contribuyentes, cada uno sujeto a diferentes impuestos y regímenes, presentando declaraciones y pagos con diferente periodicidad, trasladando créditos de un periodo a otro, realizando pagos a cuenta, acreditando a un impuesto el pago realizado en otro, solicitando reclamos, deducciones, devoluciones, facilidades de pago, etc. muchos de estos contribuyentes percibiendo distintamente el riesgo que involucra las acciones de control.
- La documentación aportada por los contribuyentes en el curso de estas actuaciones.
- Las declaraciones informativas relativas a operaciones con terceros (rendimientos satisfechos sometidos a retención, compras y ventas empresariales, donaciones recibidas, etc.)
- La información suministrada por otras Administraciones públicas y privadas, en virtud de convenios de colaboración
- Los información recibida mediante requerimientos individualizados

Dado ese entorno, constituye una necesidad disponer de información tributaria relevante que sirva como base para el diseño de programas de control efectivos y eficientes, permitiendo en forma casi simultánea, a la Administración Tributaria, detectar situaciones de riesgo y diseñar e implementar los correspondientes correctivos.

En esa línea de acción, el objetivo que persigue esta investigación es desarrollar una metodología para la captura de información de terceros, que sirva como instrumento para el control tributario de los contribuyentes.

DEDICATORIA

A mi familia, Blanchis, Samuelito y ahora con la bendición de Dios a mi Jade, gracias por su paciencia y por ayudarme a levantar siempre.

AGRADECIMIENTO

Un especial agradecimiento a las siguientes personas: Andrea Gaibor, Wilmer Carrera, David Piedrahita, Carlos Galarza, Gabriel Rendón Joniaux, Mumán Rojas, Efraín Quiñónez, por su valiosa ayuda y colaboración en el desarrollo de este trabajo de investigación.

INDICE DE CONTENIDO

PROLOGO	2
DEDICATORIA.....	3
AGRADECIMIENTO.....	3
1. ASPECTOS GENERALES.....	7
1.1 Introducción	7
1.2 Planteamiento del problema.....	7
1.3 Justificación del tema	8
1.4 Objetivos y ámbito de aplicación	10
1.4.1 Objetivo General	10
1.4.2 Objetivos Específicos.....	10
1.4.3 Alcance	10
1.5 Hipótesis.....	10
2. ASPECTOS TEÓRICOS Y LEGALES.....	11
2.1 Marco teórico	11
2.2 Ubicación de la información de terceros dentro de las funciones de la Administración Tributaria	14
2.3 Facultades legales de la Administración Tributaria.....	14
2.3.1 Facultades generales de fiscalización e investigación.....	14
2.3.2 Facultad para crear la obligación de informar	17
2.3.3 Facultad para intercambio de información	18
2.3.4 Facultad para establecer los medios de envío de información.....	21
2.3.5 Facultad probatoria de la información de terceros	22
2.3.6 Facultad de basarse en información estadística para indicios.....	23
2.3.7 Facultad que obliga a sujetos específicos a informar	24
2.3.8 Facultad para sancionar el incumplimiento de la obligación de informar	25
2.4 Estrategia fiscalizadora de una Administración Tributaria	31
2.4.1 Percepción de riesgo entre los contribuyentes a ser determinados frente a un plan de control tributario	33
3. INFORMACIÓN DE TERCEROS	36
3.1 Los terceros obligados a suministrar información	36
3.1.1 Agentes de Información Estatales:	37
3.1.2 Agentes de Información Públicos	42
3.1.3 Agentes de Información Privados.....	44
3.1.4 Otras fuentes de información	48
3.2 Selección de contribuyentes como agentes de retención de impuestos ...	50
3.2.1 Selección estructurada.	51
3.2.2 Selección no estructurada.....	53
3.2.3 Estimación de coeficientes de determinación presuntiva. (ECP).....	53
3.2.3.1 Metodología propuesta. ECP	55
3.2.3.1.1 Procedimiento	57
3.2.3.1.2 Aplicación de la metodología propuesta.....	58
3.3 La utilización de la información de terceros por la Administración Tributaria en programas de fiscalización.....	61
3.3.1 Información de terceros que debe solicitar la Administración Tributaria	64
3.3.2 Periodicidad para solicitar la información de terceros.....	67
3.4 La planificación estratégica y operativa.....	70
3.5. Sistema de Alerta de Riesgo Tributario – SMART	73
3.5.1 Perfiles SMART	75
3.5.2 Matriz SMART.....	78
3.5.3 Escalas SMART.....	79

3.5.4 Comportamientos SMART	81
3.5.5 SMART dentro del Control Tributario	82
3.5.6 SMART dentro de la operatividad	87
3.5.6.1 Definición de corrida de categorización	89
3.5.6.2 Casos de contribuyentes puntuales.	90
3.5.6.2.1 Caso I: Categorización COLIBRI – COLIBRI - COLIBRI.....	90
3.5.6.2.2 Caso II: Categorización COLIBRI – CORAL - COLIBRI.....	91
3.5.6.2.3 Caso III: Categorización COLIBRI – CANES - COLIBRI.....	93
3.5.6.2.4 Caso IV: Categorización COLIBRI – CANES - CAIMAN.....	94
3.5.6.2.5 Caso V: Categorización COLIBRI – CORAL - CAIMAN.....	96
3.5.6.3 Casos de contribuyentes agrupados por sectores.	97
3.5.6.3.1 Caso VI: Comportamiento antes de la aplicación del SMART .	98
3.5.6.3.2 Caso VII: Comportamiento esperado después de la aplicación del SMART	99
3.5.7 Producto entregable del SMART	99
4. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	102
4.1 Convenios de intercambio de información y cooperación tributaria entre países.....	102
4.1.1 Coordinación interinstitucional.....	103
4.1.1.1 Con otras Administraciones Tributarias nacionales.....	103
4.1.1.2 Con otras Administraciones No Tributarias nacionales	103
4.1.2 Coordinación internacional	104
4.1.2.1 El problema de la identificación	105
4.2 Alianzas estratégicas con entidades privadas	108
4.3 Benchmarking de acuerdos desarrollados por Administraciones Tributarias	109
4.3.1 Acuerdo sobre intercambio de información en materia tributaria OCDE	109
4.3.2 Modelo de acuerdo de intercambio de informaciones tributarias del CIAT	112
4.3.3 El Modelo de la ONU.....	115
4.3.4 El Modelo de la CAN.....	115
4.4 Estrategias para el fortalecimiento del intercambio de información.....	116
4.4.1 Mejorar el acceso a la información bancaria por motivos fiscales.....	117
CONCLUSIONES.....	120
RECOMENDACIONES	123
BIBLIOGRAFÍA.....	124

INDICE DE CUADROS

Cuadro 1- Clasificación de la información de terceros.....	12
Cuadro 2 – Comparativo de las Facultades Legales para la obtención de información de terceros en diferentes Administraciones Tributarias.....	27
Cuadro 3 - Ficha metodológica	58
Cuadro 4 - Entrega y periodicidad de Terceros obligados a suministrar información	68
Cuadro 5 - Tipología de Cumplimiento.....	80
Cuadro 6 - Tipología de Evasión	80
Cuadro 7 – Corrida de categorización	89
Cuadro 8 – Modelo de Documento C.A.T Interno	100
Cuadro 9 - Modelo de Documento C.A.T Externo.....	101
Cuadro 10 - Acuerdo sobre Intercambio de Información en materia tributaria - OCDE	111
Cuadro 11 - Acuerdo de Intercambio de Informaciones Tributarias del CIAT....	114

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Motivaciones del contribuyente a cumplir	33
Gráfico 2 – Tiempo de reacción del contribuyente	34
Gráfico 3 – Percepción del Control Tributario	35
Gráfico 4 - Clasificación de los Agentes de Información	50
Gráfico 5 - Líneas Estratégicas de la Unidad de Planificación	72
Gráfico 6 - Instrumentos de Planificación.....	73
Gráfico 7 - Perfiles SMART	75
Gráfico 8 - Perfiles del Sistema de Alerta de Riesgo Tributario - SMART.....	77
Gráfico 9 - Matriz SMART	79
Gráfico 10 - Comportamientos SMART	82
Gráfico 11 - SMART dentro del Control Tributario	85
Gráfico 12 - SMART Información a solicitar.....	87
Gráfico 13 (Caso I) – Categorización COLIBRI – COLIBRI - COLIBRI.....	90
Gráfico 14 (Caso II) – Categorización COLIBRI – CORAL - COLIBRI.....	91
Gráfico 15 (Caso III)– Categorización COLIBRI – CANES - COLIBRI.....	93
Gráfico 16 (Caso IV) – Categorización COLIBRI – CANES - CAIMAN.....	94
Gráfico 17 (Caso V) – Categorización COLIBRI – CORAL - CAIMAN.....	96
Gráfico 18 (Caso VI) – Comportamiento antes de la aplicación del SMART.....	98
Gráfico 19 - (Caso VII) – Comportamiento esperado después de la aplicación del SMART	99

1. ASPECTOS GENERALES

1.1 Introducción

Contar con información, es tener la mayor cantidad de elementos posibles para tomar una mejor decisión, y es por eso que para una Administración Tributaria, el tener una información actualizada y en línea, es vital para realizar un control efectivo a sus contribuyentes.

La utilización de bases de datos como plataforma para el desarrollo del control tributario, es una práctica común en las Administraciones Tributarias, y esto se debe a las ventajas que ofrece su utilización. Esta práctica, se convierte en el principal insumo para el control tributario, y es en este campo, donde se requiere un mayor nivel de investigación y trabajo, para la creación de modelos técnicos de control, apoyados principalmente en información y tecnología informática.

Con los adelantos tecnológicos actuales, sobre todo en lo relacionado a sistemas de información y tecnologías de información, han cambiando la forma en que operan las Administraciones Tributarias. A través de su uso se logran importantes mejoras, pues automatizan los procesos operativos, suministran una plataforma de información necesaria para la toma de decisiones y lo más importante, su implantación logra avances importantes en cuanto a la disminución de costos de cumplimiento tributario para los contribuyentes.

En este sentido, la información de terceros constituye una herramienta de control, que si se organiza y utiliza adecuadamente, cualquier Administración Tributaria obtendrá resultados exitosos en su función de fiscalización.

1.2 Planteamiento del problema

Los contribuyentes, terceros responsables y terceros ajenos a la relación tributaria, personas naturales o jurídicas y unidades económicas o entes colectivos, de derecho público o privado, están obligados a cooperar con la Administración Tributaria en su función de fiscalización, debiendo proporcionar a ésta, toda clase de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria, deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas, que le sean requeridos por la referida Administración.

No obstante, es un común denominador en países de América Latina, que esta información no haya sido utilizada eficientemente, debido a que no se han desarrollado los sistemas de información adecuados, que permita presentar de manera estructurada la información de terceros para su cruce con las declaraciones tributarias, conjuntamente con la existencia de procedimientos costosos para recopilar y procesar la información, que en ocasiones no cuenta con la validación en línea por parte de la Administración Tributaria, y una desactualización en las especificaciones técnicas, que debe tomarse en cuenta para suministrar la información en los medios magnéticos, entre otras razones.

Como consecuencia de ello, las investigaciones para analizar la existencia de hechos imponible efectivamente realizados, pero que son ignorados por el fisco, son débiles en su formulación, por la carencia de pruebas contundentes, que permitan discutir los planteamientos del contribuyente.

1.3 Justificación del tema

Entre las atribuciones que se le confiere a una Administración Tributaria, se incluye el ejercicio de las siguientes facultades: la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos y la de recaudación de los tributos.

La determinación de la obligación tributaria, es el acto o conjunto de actos realizados por la Administración Tributaria, tendientes a establecer en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo.

El ejercicio de esta facultad comprende: la verificación, complementación o enmienda de las declaraciones de los contribuyentes o responsables; la composición del tributo correspondiente, cuando se advierta la existencia de hechos imponible, y la adopción de las medidas legales que se estime convenientes para esa determinación.

Por tanto, es deber de una Administración Tributaria, sujeto activo de esta obligación que se configura cuando nace el hecho generador, ejercer su potestad determinadora directa o presuntivamente, con las siguientes diferenciaciones:

- **La determinación directa:** Se hará sobre la base de la declaración del propio sujeto pasivo, de su contabilidad o registros y más documentos que posea, así como de la información y otros datos que posea la Administración Tributaria en sus bases de datos, o los que arrojen sus sistemas informáticos por efecto del cruce de información con los diferentes contribuyentes o responsables de tributos, con entidades del sector público u otras; así como de otros documentos que existan en poder de terceros, que tengan relación con la actividad gravada o con el hecho generador.

- **La determinación presuntiva:** Tendrá lugar cuando no sea posible la determinación directa, ya por falta de declaración del sujeto pasivo, pese a la notificación particular que para el efecto hubiese hecho el sujeto activo ya porque los documentos que respalden su declaración no sean aceptables por una razón fundamental o no presten mérito suficiente para acreditarla.
 En tales casos, la determinación se fundará en los hechos, indicios, circunstancias y demás elementos ciertos que permitan establecer la configuración del hecho generador y la cuantía del tributo causado, o mediante la aplicación de coeficientes que determine la ley respectiva.

- **La determinación mixta:** Es la que efectúa la administración con base en los datos requeridos por ella a los contribuyentes o responsables, quienes quedan vinculados por tales datos, para todos los efectos.

En consecuencia, una Administración Tributaria podrá proceder a la determinación de oficio, sobre base cierta o sobre base presunta, en cualquiera de las siguientes situaciones:

- **Omisión:** Cuando el contribuyente o tercero responsable hubiera omitido presentar la declaración
- **Duda razonable:** Cuando la declaración ofreciere dudas acerca de su sinceridad o exactitud y se probare que son incorrectas
- **Declaración incompleta:** Cuando la declaración no esté respaldada con los documentos, libros de contabilidad u otros medios que las normas establezcan o no se exhiban éstos.

1.4 Objetivos y ámbito de aplicación

1.4.1 Objetivo General

Desarrollar una metodología durante la captura de información de terceros, que sirva como instrumento eficaz para el control tributario de los contribuyentes.

1.4.2 Objetivos Específicos

- Determinar los elementos que debe desarrollar una Administración Tributaria para ejercer un control eficaz sobre los contribuyentes.
- Definir las atribuciones legales que sustentan la acción fiscalizadora de la Administración Tributaria
- Establecer mecanismos de selección de contribuyentes a ser considerados como agentes de retención de impuestos.
- Proporcionar una herramienta para la determinación de coeficientes de determinación presuntiva, con el objeto de mejorar los procesos fiscalización.
- Identificar los modelos de convenios de intercambio de información y cooperación tributaria entre países

1.4.3 Alcance

La investigación se centra en la recopilación de las buenas prácticas que las Administraciones Tributarias más avanzadas han desarrollado, respecto al análisis para fines impositivos de la información proveniente de terceros y de las alianzas estratégicas con entidades públicas y privadas.

1.5 Hipótesis

“La información de terceros es una herramienta imprescindible para combatir la evasión y el fraude fiscal”

2. ASPECTOS TEÓRICOS Y LEGALES

2.1 Marco teórico

Alberto Sorondo¹ manifiesta las distintas clasificaciones de la información de terceros por parte de la Administración Tributaria:

Por su origen:

De acuerdo a las fuentes donde puede recabar información, y pueden ser Internas o Externas

- **Son fuentes internas** cuando se origina por parte de la propia Administración Tributaria y no requieran otras fuentes de obtención.
- **Son fuentes externas** cuando no están disponibles para la Administración Tributaria.

Por las personas obligadas:

Se pueden distinguir tres grupos: Estatales (Públicos), Personas Físicas y Personas Jurídicas

- Los denominados agentes de información, también llamados agentes de retención de impuestos, asignados por parte de la Administración Tributaria como tales por la vía legal o reglamentaria.

Por las fuentes de obtención:

Existen diferentes categorías: Una de carácter general y la otra individual, o bien de suministro y captación, e incluso incorporan la obtención directa:

- **La obtención de información por suministro** se produce en aquellos casos en que la norma establece la obligación de proporcionar determinados datos, sin necesidad de que la Administración Tributaria los requiera. En la obligación por suministro, la Administración espera que se le proporcionen los datos, de manera que si no sucede así, exige el cumplimiento de la norma que ha establecido tal obligación con carácter general.
- **La obtención de información de carácter individual o por captación**, supone una actuación singularizada de la Administración Tributaria, que exige a una persona determinada, que le proporcione unos datos determinados, de forma que de no exigirse, no se proporcionarían.

¹ Sorondo Alberto "La información de terceros para el mejoramiento de la gestión tributaria" Segundo Premio del X Concurso de Monografías CIAT/IEF

- **La obtención directa**² de información se origina en actuaciones administrativas llevadas a cabo en un procedimiento de fiscalización e investigación, durante el cual, el inspector accede a datos que considera relevantes para un caso concreto o futuro, sobre personas ajenas a quien debe soportar el desarrollo de estas actuaciones.

Cuadro 1- Clasificación de la información de terceros		
Por su origen	Por Personas Obligadas	Por las fuentes de obtención
Internas	Estatales	De carácter general o por suministro
Externas	Públicas	De carácter individual o por captación
	Físicas y Jurídicas	Por obtención directa

Fuente: Alberto Sorondo – CIAT/IEF

Elaboración: El autor

Schutz García³, distingue tres categorías de la información: Una requerida en forma permanente que constituye el núcleo básico de los procesos de fiscalización, otro tipo de información preparada que corresponde a aquella información que los contribuyentes deben mantener disponible para ser entregada o revisada por la Administración Tributaria en cualquier momento, y una última categoría, que es la información no preparada, donde la Administración Tributaria debe tener facultades para solicitar otra información de interés tributario, que se genera producto de la actividad propia del contribuyente y que no tiene el grado de estructuración y sistematización de las anteriores categorías.

Sobre la base de esta clasificación para este autor, el criterio es mantener en la base de datos de la Administración Tributaria el primer tipo de información básica, que es la que se requiere para determinar los posibles incumplimientos tributarios, pasando a solicitar mayor información solo cuando se requiera. Esta forma de operar se fundamenta en un criterio económico de reducción de costos, tanto para la Administración Tributaria como para los contribuyentes, y en el que el riesgo de evadir se percibe mejor, cuando el contribuyente está informado respecto de la información

² López Martínez Juan “Los deberes de información tributaria” Ed. IEF Marcial Pons, Madrid 1992

³ Shutz García Benjamín. “Administración Tributaria – Régimen Tributario – Fiscalización Impositiva. Boletín AFIP No.56, 1 de Marzo de 2002, página 336

de que dispone la Administración o de la que pudiera solicitar para validar su declaración de impuestos o su situación tributaria.

Según López Martínez, “La información se ha convertido en un bien de extraordinario valor, ya que no solo mueve intereses económicos importantes, sino que también constituye un elemento imprescindible para el desarrollo de múltiples iniciativas públicas y privadas⁴”

Desde un punto de vista fiscal, para este autor debe existir un ordenamiento jurídico, que priorice y sustente legalmente la obtención de información para el control tributario. Ello explica la importancia a las distintas formas de obtención de información por parte de la Administración Tributaria, que a grandes rasgos, pueden concretarse en la toma de datos procedentes del cumplimiento de los deberes de información o en la obtención de los mismos directamente por la propia Administración.

Díaz Yubero⁵, por su parte, argumenta que para poder utilizar la informática tributaria en el control del cumplimiento de las obligaciones fiscales, se han de cumplir una serie de requisitos:

- Contar con un sistema informático adecuado
- Tener un censo de contribuyentes completo, correcto y actualizado de forma permanente
- Que existan vías adecuadas para incorporar la información relativa a los contribuyentes

Para este autor, es imprescindible disponer de información con trascendencia tributaria que se pueda imputar a los contribuyentes, explorando información que éstos faciliten en las declaraciones y autoliquidaciones que presenten periódicamente, así como estableciendo algún tipo de obligación de presentación de información que afecte a los propios contribuyentes que presentan las declaraciones o a terceros con los que mantienen relaciones de tipo comercial, laboral, financiero, etc.

⁴ Álvarez-Cienfuegos Suárez. En la defensa de la intimidad de los ciudadanos y la tecnología informática. Ed. Aranzadi, Pamplona 1999, Página 13.

⁵ Díaz Yubero Fernando. “La utilización de la información por la Administración Tributaria en apoyo de sus funciones de control”

2.2 Ubicación de la información de terceros dentro de las funciones de la Administración Tributaria

Una Administración Tributaria moderna precisa disponer de un sistema integrado de información para desarrollar adecuadamente sus funciones entre las cuales se encuentran: Recaudación, Fiscalización, Cobranzas y Servicio al Contribuyente.

En lo que respecta a la información de terceros, ésta se incluye dentro de la función fiscalizadora de una Administración Tributaria, que se refiere al control del cumplimiento, tanto en lo relativo a la comprobación de omisión de obligaciones o veracidad de las liquidaciones de los contribuyentes y responsables, como a la determinación por parte de la Administración de los tributos omitidos.

De esta manera, el derecho de la Administración de obtener información con trascendencia para sus fines, es el punto de partida de este análisis como actividad previa y prioritaria para el desenvolvimiento de todos los demás procesos.

2.3 Facultades legales de la Administración Tributaria

2.3.1 Facultades generales de fiscalización e investigación

Es evidente que un factor importante para el correcto funcionamiento de una Administración Tributaria, es el propio diseño normativo. Primero contar con un sistema tributario sistematizado y coherente que no suponga una restricción inicial para la labor gestora de la Administración Tributaria, pero también que la normativa dote a la misma de los instrumentos necesarios para poder llevar a cabo su función fiscalizadora.

Resulta necesario disponer de las facultades necesarias para solicitar esta información, bien sea por medio de un suministro normalizado o por medio de requerimientos individuales, así como otorgar potestades suficientes para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, con posibilidad de investigación de los movimientos financieros asociados a la actividad económica, y para cobrar efectivamente las deudas tributarias liquidadas.

“Cualquier restricción normativa, tanto en lo relativo a las fuentes de información, como en lo referente a las posibilidades de comprobación, supone un freno importante a la labor de la Administración Tributaria⁶”.

Al analizar el diseño normativo, hay que considerar la estructura del sistema fiscal y las facultades que atribuye a la Administración Tributaria para aplicarlo. Como indica José Víctor Sevilla “Sólo un diseño normativo adecuado permitirá obtener todas las potencialidades que cabe derivar de una Administración Tributaria integrada; en cambio, un diseño inadecuado propenderá a generar y trasladar costes sobre algunas o varias de las etapas del proceso de gestión tributaria⁷”.

La obtención de la información persigue una finalidad básica: Hacer efectivo los principios de igualdad ante el tributo y de pago de impuestos según la capacidad económica de cada uno. Cualquier utilización de la información tributaria que salga de los fines para la que fue obtenida supone una quiebra esencial de la confianza de los ciudadanos en la Administración fiscal.

Se configuran así los deberes de privacidad y confidencialidad de la información tributaria en un doble sentido:

- La información obtenida por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones, sólo puede ser utilizada para la efectiva aplicación de los tributos
- Las autoridades, funcionarios y empleados públicos, que por razón de su función, conozcan esta información tributaria sensible, están obligados a un estricto deber de secreto y de sigilo en su utilización, pudiendo en caso de violación de tales deberes, incurrir en responsabilidad disciplinaria y en casos graves, en delito.

Como mencionamos, el solo hecho de que la información tributaria pudiese ser filtrada para fines no tributarios, determinaría una pérdida absoluta de la confianza de los contribuyentes, se rompería el contrato de confianza que liga a ambas partes y el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales se pondría en grave riesgo. Los contribuyentes tienen derecho a esperar que la información tributaria permanezca en

⁶ Klaus Tipke. “Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes” IEF 2002

⁷ Sevilla Segura José :”La integración de la Administración del sistema tributario”, Asamblea General del CIAT – Quito 1994

los más estrictos términos de confidencialidad y que cualquier filtración que pueda producirse acarreará de modo inmediato la exigencia de responsabilidades para su causante.

Una postura crítica sobre el tema, es el que realiza César Gamba⁸ en su análisis sobre los requerimientos de información por parte de la Administración Tributaria, donde menciona algunas limitaciones específicas dentro del ejercicio de esta potestad:

- **La información requerida debe incidir directa o indirectamente sobre la situación tributaria del contribuyente o de terceros:** Los requerimientos de información necesariamente deben tender a verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias guardando la debida proporción entre el medio y el objetivo que se pretende alcanzar con la actuación administrativa
- **La información requerida no debe afectar el derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen:** Evidentemente, el derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen del contribuyente, elevado al rango de derecho fundamental, constituye una limitación específica a la potestad de la Administración Tributaria para recabar información
- **La información requerida no debe afectar el secreto profesional:** En este caso, si bien consideramos que la Administración Tributaria puede acceder a los honorarios pagados por el cliente, en ningún modo puede acceder a la parte esencial protegida por el secreto profesional, como por ejemplo la dolencia que aqueja a un paciente.
- **La información requerida no puede afectar el secreto bancario:** Uno de los temas controversiales por la información que genera, donde en varios países se impide que cualquier tercero, pueda acceder a la información que concentran las entidades bancarias, sin previa orden de un juez.
- **La información requerida no puede afectar el secreto de la correspondencia:** Las comunicaciones privadas no pueden ser de libre acceso por parte de la Administración Tributaria, habida cuenta de que ello afectaría el derecho a la intimidad del contribuyente.

⁸ César Gamba Valega: “¿La Administración Tributaria se encuentra facultada a requerir cualquier tipo de información a los contribuyentes?”

Siendo un deber esencial a cargo de la Administración Tributaria, el de guardar secreto y sigilo respecto de la información tributaria que se gestiona, por razones de la necesaria confianza que los ciudadanos depositan en esta institución, existen también otros deberes esenciales que preservar y que a veces entran en un conflicto con la confidencialidad de la información.

Los motivos más comunes en las Administraciones Tributarias que excepcionalmente hacen quebrar la privacidad de la información podrían resumirse en los siguientes:

- Investigación o persecución de delitos por los jueces y fiscales
- Colaboración con otras Administraciones Tributarias en el ejercicio de la facultad de intercambio de información
- Colaboración con el poder Legislativo en comisiones de investigación
- Colaboración con los órganos de control y regulación en la persecución de fraudes
- Colaboración con la Defensoría del Pueblo en los casos en que se aprecie la violación de los derechos fundamentales del ciudadano.

2.3.2 Facultad para crear la obligación de informar

El derecho de la Administración Tributaria a exigir y obtener información con trascendencia tributaria y a utilizarla para el desempeño de sus funciones debe venir recogido expresamente en el Código o Ley Tributaria que regule las facultades de la Administración Fiscal. Es un derecho de la Administración que a su vez, se configura como deber genérico de los terceros que se encuentran en relación económica con el contribuyente, y en particular:

- Deber de los empleadores, pagadores y demandantes de servicios profesionales de informar a la Administración Tributaria de los honorarios satisfechos a los empleados, prestadores de servicios o perceptores de haberes, así como de las cantidades que eventualmente haya retenido de dichos pagos por cuenta de los perceptores.

- Deber de los bancos y entidades financieras de facilitar información sobre las transacciones financieras en que intervengan, o sobre los intereses y otros pagos que realizan a sus clientes, incluyendo las retenciones que realicen.
- Deber de notarios, registradores de propiedad y otros fedatarios públicos de facilitar información sobre las operaciones en que intervengan por razón de su oficio
- Deber de empresarios y profesionales de facilitar información sobre las operaciones de compra y venta de bienes y servicios que realizan en el desarrollo de su actividad económica.
- Deber de las entidades de carácter público de suministrar información, con trascendencia para la recaudación de los tributos
- Deber de intercambio de información entre Administraciones Fiscales en el marco de convenios bilaterales o multilaterales.

Los contribuyentes están obligados a proporcionar la información sobre sus operaciones o relaciones económicas con terceras personas que tengan trascendencia tributaria. Esta información puede proporcionarse ya sea a requerimiento individualizado o mediante la presentación de declaraciones informativas.

2.3.3 Facultad para intercambio de información

El intercambio de información con entidades públicas y privadas domiciliadas en el mismo país, así como con Administraciones Fiscales de otros países, son esenciales en el contexto actual de la globalización de la economía, en el que las operaciones económicas y financieras trascienden las fronteras de los países y en el que la existencia de empresas transnacionales y grupos económicos internacionales exigen una adecuada cooperación en el terreno informativo.

En esa línea surge la necesidad de cooperación entre las diversas autoridades fiscales, que se traduce en el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales de intercambio de información. Este tipo de acuerdos se plasman en instrumentos jurídicos que pueden ser fundamentalmente de dos tipos:

- **Acuerdos bilaterales:** A nivel local e internacional. Este último generalmente en el marco del convenio tipo de la OCDE, o del Convenio tipo de las Naciones Unidas, que contienen una cláusula general de intercambio, cláusula que reproducen la mayoría de los convenios para evitar la doble imposición que suscriben de forma bilateral los países.
- **Acuerdos multilaterales:** Basados en un plan conjunto, que vincula a una pluralidad de entidades normalmente por razón de su pertenencia a áreas económicas o políticas determinadas.

La ejecución de los intercambios de información en el marco de los acuerdos bilaterales o multilaterales, no prevé los contactos directos entre los auditores o inspectores de las entidades involucradas, siendo atribuida la competencia para llevarlos a cabo a una autoridad fiscal, que centraliza el envío y la recepción de la información.

Existen, sin embargo, algunos límites al intercambio de información entre Administraciones Fiscales que podría agruparse en tres categorías:

- **Ausencia de reciprocidad:** La reciprocidad supone que la entidad está obligada a proporcionar información en el marco de un convenio, en las condiciones y con la extensión de que la otra entidad acceda al mismo trato.
- **Secreto profesional, comercial o bancario:** En ocasiones, el deber de informar a la Administración Tributaria de las relaciones económicas con terceras personas, parece entrar en conflicto en el caso de profesionales o de entidades bancarias, con la confianza de que los clientes depositan en la reserva de estos profesionales ante datos que pueden afectar directamente a la intimidad de las personas. No obstante, en el terreno de la intimidad, es necesario diferenciar dos ámbitos: El personal y el económico. “El derecho a la intimidad está limitado por la necesidad de preservar determinados valores constitucionalmente protegibles como es la distribución equitativa del sostenimiento de los gastos públicos.⁹”
- **Orden público:** Es el conjunto de aquellas características y valores de la convivencia que una sociedad considera como "no negociables". En el Derecho Constitucional se lo considera como “El límite para el ejercicio de los derechos

⁹ Sentencia 110/84 del Tribunal Constitucional Español, del 26 Noviembre

individuales y sociales”. En el Derecho Público es inherente a no interferir en los intereses vitales de un país. En ocasiones, esta cláusula puede ser tomada en cuenta como causal restrictiva del intercambio de información.

En esa línea, es importante destacar las tres modalidades en que puede realizarse el intercambio de información:

- **Por requerimiento o demanda:** Se trata de intercambios de información individualizados, es decir, no incorporados a procesos masivos de intercambios automáticos, en el que un país, en el marco de un acuerdo bilateral o multilateral suscrito, requiera de la entidad pública o privada, o de ser el caso de la Administración Tributaria del otro país, la entrega de una información concreta.
- **Por intercambio automático:** Es parte de un intercambio masivo de información concerniente a una pluralidad de contribuyentes. En el marco de la Unión Europea, un ejemplo es el sistema VIES, que obliga a cada Estado miembro, a suministrar con periodicidad trimestral información a los restantes Estados miembros de las operaciones intracomunitarias que a efectos del IVA, hayan realizado sus contribuyentes.
- **Por intercambio espontáneo:** Se produce cuando unilateralmente se transmite información de interés para la Administración Tributaria que pueda servir para sus fines de control tributario, sin la firma de un convenio existente o requerimiento de información solicitado.

No obstante, en el proceso de intercambio de información deben guardarse cierto tipo de garantías:

- **Secreto fiscal:** La información obtenida en el intercambio debe destinarse a los fines tributarios para los que ha sido solicitada, sin que pueda ser utilizada para otros fines distintos
- **Comunicación a la entidad pública o privada y autoridad fiscal competente:** La información debe ser canalizada y dirigida hacia la entidad pública o privada en el caso de que sea un intercambio de información a nivel local, de ser a nivel internacional, debe informarse a la autoridad fiscal de ese país, con intercambios de información a través de requerimientos, de manera automática o espontánea.

- **Notificación al contribuyente:** Debe informarse del intercambio dado a la persona afectada, cuando faciliten información que le sea vinculante.

2.3.4 Facultad para establecer los medios de envío de información

Una de las principales facultades que debe estar contenida en la norma tributaria, es aquella que le permite a la autoridad tributaria exigir la presentación de la totalidad de la información en medios magnéticos o envío a través de las redes de datos, así como establecer las especificaciones técnicas que deben tener los medios magnéticos o registros de transmisión, para lograr una mayor oportunidad en el procesamiento de la información y mejoras sustanciales en la calidad.

Tal como destacamos anteriormente, este deber de información puede ser efectivo cuando las normas tributarias prevean que los contribuyentes suministren la información en determinados periodos (mensual, trimestral o anual, por ejemplo), con sujeción a un contenido preestablecido normativamente (identificación del receptor y dato económico que le afecta) y ajustada al formato que resulte más adecuado para ambas partes (papel, soporte informático o transmisión electrónica de la información); o producto de un requerimiento individualizado, como el caso de la información sobre movimientos de cuentas bancarias, que pueden ser requeridos en el curso de la inspección o auditoría fiscal como un medio para conocer la verdadera situación de un contribuyente a través de sus disposiciones financieras y monetarias, siendo necesario el requerimiento individualizado dirigido a la entidad bancaria correspondiente y emitido por la autoridad fiscal con rango suficiente para ello.

Sobre este último aspecto, en todo requerimiento individualizado de información deben precisarse con todo detalle las operaciones que son objeto de información (ingresos en cuenta o disposiciones de fondos de la misma, con fechas y otros datos que las identifiquen), los obligados tributarios afectados y el periodo de tiempo a que se refieran, siendo utilizado con las siguientes finalidades:

- Para precisar el contenido de las informaciones que se incluyen en las relaciones informativas o en las declaraciones de los contribuyentes.
- Como instrumento de investigación en los casos en que los mecanismos normales de control no sean suficientes.

- Como instrumento para llevar a cabo controles de conciliación entre lo declarado por un empresario o profesional y lo que puedan informar sus clientes a raíz de un requerimiento individualizado.

Naturalmente por tratarse de una facultad de la Administración de carácter coercitivo, tanto si se trata de informaciones obtenidas de forma periódica o por suministro, como si se obtiene a requerimiento individualizado o por captación, el uso de tal facultad debe estar sometido al principio de legalidad, es decir, debe existir una norma con suficiente rango que autorice su utilización y en la que se precise cuál es la autoridad fiscal adecuada para ejercer la facultad y debe existir también una norma que precise el deber que tienen determinados contribuyentes para proporcionar informaciones periódicas a la Administración Tributaria.

2.3.5 Facultad probatoria de la información de terceros

El modelo del Código Tributario para América Latina adoptó el término “Determinación”, que es el más adecuado y generalmente aplicado en las leyes y en la doctrina, como el medio o procesamiento para fijar en cada caso particular el monto de la obligación a cargo del contribuyente. De esta manera, cualquier tipo de actuación por parte de la Administración Tributaria, encaminada a establecer y verificar la existencia del hecho generador, de la base imponible y de la cuantía del tributo, donde se considere información proveniente de terceros, se tendrá como testimonio de prueba, con el fin de efectuar su función fiscalizadora.

El sistema probatorio debe establecer en materia tributaria los principios y formalidades necesarios para ejercer la Facultad probatoria: “En el procedimiento administrativo son admisibles todos los medios de prueba que la ley establece, excepto la confesión de funcionarios y empleados públicos. La prueba testimonial sólo se admitirá cuando por la naturaleza del asunto no pudiere acreditarse de otro modo, hechos que influyan en la determinación de la obligación tributaria¹⁰”.

¹⁰ Artículo 128 Código Tributario del Ecuador. Medios de Prueba

“Es obligación del actor probar los hechos que ha propuesto afirmativamente en la demanda y que ha negado expresamente la parte demandada, salvo aquellos que se presuman legalmente. Los hechos negativos deberán ser probados, cuando impliquen afirmación explícita o implícita, sobre la exención, extinción o modificación de la obligación tributaria¹¹”.

En ese sentido, corresponde a la Administración Tributaria, la prueba de los hechos y actos del contribuyente, de los que concluye la existencia de la obligación tributaria. La información de terceros puede utilizarse como prueba en la comprobación de un contribuyente.

2.3.6 Facultad de basarse en información estadística para indicios

La Administración Tributaria debe poseer la Facultad de basarse en información estadística para corroborar indicios, como elemento de información adicional para el cumplimiento de su función fiscalizadora. Esta información estadística (interna o externa) debe ser relevante respecto de la evolución de las principales magnitudes del sistema impositivo, de la coyuntura económica, del sector o actividad a la que pertenece el contribuyente. Así mismo, contar con información estadística en línea de entidades públicas que tienen esa responsabilidad. Estos datos estadísticos oficiales, obtenidos o procesados por la Administración Tributaria, deberán poder constituir indicio dentro del proceso de determinación de la obligación tributaria.

Un posible problema en que puede entrar la Facultad de la Administración Tributaria de obtener información, es el que se refiere al secreto estadístico, en el sentido de que los datos estadísticos sólo pueden ser publicados en forma numérica, sin referencia alguna de carácter individual. Debe diferenciarse entre el dato puramente estadístico; es decir, el obtenido externamente por los órganos públicos que tienen atribuida la competencia estadística y que ha sido solicitado y obtenido con esta exclusiva finalidad, que es al que se ha de referir la limitación, y aquel dato no primariamente estadístico, pero que si es utilizado después con esta finalidad. Se trata del dato que la Administración Tributaria conoce individualmente con otras finalidades, como por ejemplo las cotizaciones a la seguridad social, y que después, por agregación permite obtener datos estadísticos de población activa.

¹¹ Artículo 258 Código Tributario del Ecuador. Carga de Prueba

2.3.7 Facultad que obliga a sujetos específicos a informar

Desde otra perspectiva, es posible distinguir los llamados “Agentes de información”, es decir, aquellos a los que formalmente se les ha asignado tal carácter, por vía legal o reglamentaria, del resto de contribuyentes. Como menciona Alberto Sorondo: “Son como aquellos terceros, extraños a una relación tributaria, que en razón del ejercicio de un cargo, función o actividad, se encuentran obligados a suministrar a la Administración Tributaria determinada, información que puede tener incidencia en la determinación de impuestos de otro contribuyente, dentro del plazo, forma y modalidad que al efecto determine la autoridad fiscal”

En función de lo que establece la ley, se debe determinar las personas o entidades tanto públicas como privadas, que tienen el carácter de agentes de información, cuáles son las obligaciones formales que deben cumplir, y para el caso de incumplimiento, las sanciones a ser aplicadas.

Estos agentes de información pueden ser periódicos o permanentes y designados por parte de la Administración Tributaria, en sectores considerados estratégicos para la economía de un país, como por ejemplo el sector financiero, inmobiliario, comercial, agrícola, servicios, industrial, etc. que permita por un lado obtener la mayor recaudación tributaria posible, ya que estos agentes de información, a más de ser agentes de percepción van a actuar como agentes de retención de impuestos sobre los pagos y compras que realicen en el país o en el exterior; y por otro lado, disminuir los índices de evasión y de elusión fiscal principalmente en los sectores informales, donde la dificultad radica en la poca capacidad de control sobre éstos, y a los altos costos de realizar un adecuado seguimiento sobre los contribuyentes más pequeños.

Son evidentes las ventajas de la retención en la fuente para la Administración Tributaria. Como destaca Luis Suárez: “Solo el funcionamiento de la retención es una garantía para atacar la evasión, por razón de facilitar la realización de estudios y cruces entre los agentes retenedores y los beneficiarios de los pagos o abonos sometidos a retención¹²”

¹² Luis Lisandro Suárez Maldonado: “La información de terceros: Un nuevo camino para la reestructuración de las relaciones Estado-Contribuyente y como herramienta en el control de los tributos” Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Colombia. Segundo Premio del X Concurso de Monografías CIAT/IEF

2.3.8 Facultad para sancionar el incumplimiento de la obligación de informar

La Administración Tributaria debe tener la Facultad para sancionar a aquellos contribuyentes que no remitan la información, estando obligados a hacerlo, o la remitan con inconsistencias. Una característica específica del procedimiento sancionador frente a otros procedimientos tributarios es la recepción de los principios propios del Derecho Penal, con las lógicas adaptaciones a un procedimiento que tiene carácter administrativo. Entre los principios que deben presidir el régimen sancionador tributario, Alejandro Rodríguez¹³ destaca los siguientes:

- **Proporcionalidad:** Las infracciones deben sancionarse de forma proporcional, tanto en relación con su gravedad como respecto a la cuantía de las mismas.
- **Presunción de inocencia o de buena fe:** Se debe partir de la presunción de inocencia del contribuyente, siendo de cargo de la Administración Tributaria la prueba de su culpabilidad
- **Irretroactividad y norma más favorable:** Las normas que integran el régimen tributario sancionador, por principio, no tienen carácter retroactivo, de manera que no pueden extenderse a hechos realizados con anterioridad a su vigencia; con una salvedad, que dichas normas sean más favorables que las que regían cuando se cometió la infracción, en cuyo caso si se aplican retroactivamente
- **Non bis in ídem:** No se pueden imponer dos o más sanciones por la comisión de un mismo hecho o por la realización de actos preparatorios del hecho que se sanciona. Por ejemplo, si la presentación de una declaración incorrecta determina una subvaloración de ingreso de la deuda tributaria, no se podrá sancionar por no haber ingresado ni por las imprecisiones de la declaración, sino que se aplicará la sanción por el hecho más grave que es la subvaloración de ingreso
- **Tipicidad:** En ningún caso, se podrá sancionar una conducta que no figure descrita en la ley tributaria como sancionable.

¹³ Alejandro Rodríguez Álvarez. Código Tributario y Procedimiento de Gestión: “Mejores prácticas en la Administración Tributaria. Cuarta Edición

Así mismo, este autor distingue dos tipos de conductas sancionables:

- Sanciones por incumplimiento de la obligación principal del sujeto pasivo que es el pago de la deuda tributaria.
- Sanciones por incumplimiento de otras obligaciones accesorias a la principal de pago, donde se encuentra los deberes de facilitar información a la Administración Tributaria por parte de terceros.

En caso de que la Administración Tributaria considere la existencia de una conducta sancionable en la ley, se inicia el procedimiento sancionador, lo que se comunica al contribuyente, indicándole el tipo de infracción presuntamente cometido y la posible existencia de circunstancias determinadas de la aplicación de criterios de graduación en la conducta. Tal información se acompaña de una cuantificación de la sanción que pueda resultar aplicable. En este trámite se informa además al contribuyente de su derecho a examinar el expediente sancionador y a formular en un plazo determinado las justificaciones que considere oportunas. De no tener justificativo, se emitirá una resolución donde se impondrá la sanción que corresponda según las circunstancias que se tomen en cuenta y los criterios de graduación aplicados; caso contrario se establece sobreseimiento del expediente, al no comprobarse la culpabilidad en la conducta del contribuyente.

Cuadro 2 – Comparativo de las Facultades Legales para la obtención de información de terceros en diferentes Administraciones Tributarias

País	Base Legal	Facultades Legales	Descripción
Argentina	Código Tributario Artículo 7, Numerales 6,7,8	El Administrador Federal estará facultado para impartir normas generales obligatorias para los responsables y terceros, en las materias en que las leyes autorizan a la Administración Federal de Ingresos Públicos a reglamentar la situación de aquéllos frente a la Administración.	Creación, actuación y supresión de agentes de retención, percepción e información. Libros, anotaciones y documentos que deberán llevar, efectuar y conservar los responsables y terceros, despachantes de aduana, agentes de transporte aduanero, importadores, exportadores y demás administrados, fijando igualmente los plazos durante los cuales éstos deberán guardar en su poder dicha documentación y en su caso, los respectivos comprobantes. Deberes de los sujetos mencionados en el punto anterior ante los requerimientos tendientes a realizar una verificación, requerir información -con el grado de detalle que estime conveniente- de la inversión, disposición o consumo de bienes efectuado en el año fiscal, cualquiera sea el origen de los fondos utilizados (capital, ganancias gravadas, exentas o no alcanzadas por el tributo).
Bolivia	Código Tributario Artículo 71, Numerales 1,2,3,4	Toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, sin costo alguno, está obligada a proporcionar a la Administración Tributaria toda clase de datos, informes o antecedentes con efectos tributarios, emergentes de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas, cuando fuere requerido expresamente por la Administración Tributaria	Las obligaciones a que se refiere, también serán cumplidas por los agentes de información cuya designación, forma y plazo de cumplimiento será establecida reglamentariamente. El incumplimiento de la obligación de informar no podrá ampararse en: disposiciones normativas, estatutarias, contractuales y reglamentos internos de funcionamiento de los referidos organismos o entes estatales o privados. Los profesionales no podrán invocar el secreto profesional a efecto de impedir la comprobación de su propia situación tributaria.
Brasil	Código Tributario Artículo 197	Puede atribuirse de modo expreso la responsabilidad a un tercero vinculado al establecimiento del hecho generador de la obligación tributaria.	En virtud de una citación por escrito, están obligados a proporcionar a la autoridad administrativa de toda la información de que dispongan en relación con la propiedad, negocios o actividades de terceros: notarios, escribanos y otros empleados de oficina; bancos, casas de banca, cajas de ahorros y otras instituciones financieras; la propiedad de la compañía de gestión; agentes, subastadores y corredores; los ejecutores; los liquidadores, subastadores y los liquidadores, cualesquiera otras entidades o personas que la ley designa, debido a su posición, la oficina, la función, departamento, actividad o profesión. Sólo la obligación prevista en este artículo no se aplicará a proveer información sobre los hechos en que el informante está legalmente obligado a observar la razón del secreto de la oficina, la oficina, la función, departamento, actividad o profesión.
Chile	Código Tributario Artículo 6, Numeral 6	Corresponde al Servicio de Impuestos Internos el ejercicio de las atribuciones que le confiere su Estatuto Orgánico, el presente Código y las leyes y, en especial, la aplicación y fiscalización administrativa de las disposiciones tributarias.	Mantener canje de informaciones con Servicios de Impuestos Internos de otros países para los efectos de determinar la tributación que afecta a determinados contribuyentes. Este intercambio de informaciones deberá solicitarse a través del Ministerio que corresponda y deberá llevarse a cabo sobre la base de reciprocidad, quedando amparado por las normas relativas al secreto de las declaraciones tributarias.
Colombia	Ley General de Procedimiento Tributario Artículo 631, Literales a, b, c, d, e, f, g, h, i, j, k, l m	El Director General de Impuestos Nacionales podrá solicitar a las personas o entidades, contribuyentes y no contribuyentes, una o varias de las siguientes informaciones, con el fin de efectuar los estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los tributos:	Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada una de las personas o entidades que sean socias, accionistas, cooperadas, comuneras o asociadas de la respectiva entidad, con indicación del valor de las acciones, aportes y demás derechos sociales, así como de las participaciones o dividendos pagados o abonados en cuenta en calidad de exigibles. Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada una de las personas o entidades a quienes se les practicó retención en la fuente, con indicación del concepto, valor del pago o abono sujeto a retención, y valor retenido. Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada una de las personas o entidades que les hubieren practicado retención en la fuente, concepto y valor de la retención y ciudad donde les fue practicada. Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada uno de los beneficiarios de los pagos que dan derecho a descuentos tributarios, con indicación del concepto y valor acumulado por beneficiario. Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada uno de los beneficiarios de pagos o abonos, que constituyan costo, deducción o den derecho a impuesto descontable, incluida la compra de activos fijos o movibles, en los casos en los cuales

			<p>el valor acumulado del pago o abono en el respectivo año gravable sea superior a \$ 19.100.000 (valor reajustado para el año gravable de 2001), con indicación del concepto, retención en la fuente practicada e impuesto descontable.</p> <p>Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada una de las personas o entidades de quienes se recibieron ingresos, en los casos en los cuales el valor acumulado del ingreso en el respectivo año gravable sea superior a \$ 47.700.000 (valor reajustado para el año gravable de 2001), con indicación del concepto e Impuesto sobre las Ventas liquidado, cuando fuere el caso.</p> <p>Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada una de las personas o entidades de quienes se recibieron ingresos para terceros y de los terceros a cuyo nombre se recibieron los ingresos, con indicación de la cuantía de los mismos.</p> <p>Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada uno de los acreedores por pasivos de cualquier índole, con indicación de su valor.</p> <p>Apellidos y nombres o razón social y NIT de cada uno de los deudores por concepto de créditos activos, con indicación del valor del crédito.</p> <p>Descripción de los activos fijos adquiridos en el año, cuyo costo de adquisición exceda de \$ 7.400.000 (valor reajustado para el año gravable de 2001), con indicación del valor patrimonial y del costo fiscal.</p> <p>La discriminación total o parcial de las partidas consignadas en los formularios de las declaraciones tributarias.</p> <p>El valor global de las ventas o prestación de servicios por cada uno de los establecimientos comerciales con indicación del número y tipo de máquina registradora y/o intervalos de numeración de facturación de venta utilizada en el año, ciudad y dirección del establecimiento.</p> <p>Cuando el valor de la factura de venta de cada uno de los beneficiarios de los pagos o abonos, que constituyan costo, deducción u otorguen derecho a impuesto descontable, incluida la compra de activos fijos o movibles, sea superior a \$ 8.100.000 (Valor base año gravable 2001), se deberá informar el número de la factura de venta, con indicación de los apellidos y nombres o razón social y NIT del tercero.</p>
Costa Rica	Código de Normas y Procedimientos Tributarios Artículo 105, 106 Literales a, b, c, d, e	<p>Toda persona, física o jurídica, pública o privada, estará obligada a proporcionar, a la Administración Tributaria, la información de trascendencia tributaria, deducida de sus relaciones económicas, financieras y profesionales con otras personas. La proporcionará como la Administración lo indique por medio de reglamento o requerimiento individualizado. Este requerimiento de información deberá ser justificado, debida y expresamente, en cuanto a la relevancia tributaria.</p>	<p>Los retenedores estarán obligados a presentar los documentos informativos de las cantidades satisfechas a otras personas, por concepto de rentas del trabajo, capital mobiliario y actividades profesionales.</p> <p>Las sociedades, las asociaciones, las fundaciones y los colegios profesionales deberán suministrar la información de trascendencia tributaria que conste en sus registros, respecto de sus socios, asociados, miembros y colegiados.</p> <p>Las personas o las entidades, incluidas las bancarias, las crediticias o las de intermediación financiera en general que, legal, estatutaria o habitualmente, realicen la gestión o la intervención en el cobro de honorarios profesionales o de comisiones, deberán informar sobre los rendimientos obtenidos en sus actividades de captación, colocación, cesión o intermediación en el mercado de capitales.</p> <p>Las personas o las entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuenta, valores u otros bienes de deudores de la hacienda pública, en el período de cobro judicial, están obligadas a informar a los órganos y a los agentes de recaudación ejecutiva, así como a cumplir con los requerimientos que ellos les formulen en el ejercicio de sus funciones legales.</p> <p>Los bancos, las instituciones de crédito y las financieras, públicas o privadas, deberán proporcionar información relativa a las operaciones financieras y económicas de sus clientes o usuarios.</p>
Ecuador	Código Tributario Artículo 26, 29 Numeral 1, 30 y 98	<p>Responsable es la persona que sin tener el carácter de contribuyente debe, por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a éste.</p> <p>Toda obligación tributaria es solidaria entre el contribuyente y el responsable, quedando a salvo el derecho de éste de repetir lo pagado en contra del contribuyente, ante la justicia ordinaria y en juicio verbal sumario.</p> <p>Deberes de terceros.- Siempre que la autoridad competente de la respectiva</p>	<p>Serán también responsables, los agentes de retención, entendiéndose por tales las personas naturales o jurídicas que, en razón de su actividad, función o empleo, estén en posibilidad de retener tributos y que, por mandato legal, disposición reglamentaria u orden administrativa, estén obligadas a ello.</p> <p>Serán también agentes de retención los herederos y, en su caso, el albacea, por el impuesto que corresponda a los legados; pero cesará la obligación del albacea cuando termine el encargo sin que se hayan pagado los legados.</p> <p>La responsabilidad de los agentes de retención o de percepción es directa en relación al sujeto activo y por consiguiente son los únicos obligados ante éste en la medida en que se haya verificado la retención o percepción de los tributos; y es solidaria con el contribuyente frente al mismo sujeto activo, cuando no se haya efectuado total o parcialmente la retención o percepción.</p> <p>Sin perjuicio de la sanción administrativa o penal a que hubiere lugar, los agentes de retención o percepción serán responsables ante el contribuyente por los valores retenidos o cobrados contraviniendo las normas tributarias</p>

		administración tributaria lo ordene, cualquier persona natural, por sí o como representante de una persona jurídica, o de ente económico sin personalidad jurídica, en los términos de los artículos 24 y 27 de este Código, estará obligada a comparecer como testigo, a proporcionar informes o exhibir documentos que existieran en su poder, para la determinación de la obligación tributaria de otro sujeto.	correspondientes, cuando no los hubieren entregado al ente por quien o a cuyo nombre los verificaron. Las declaraciones e informaciones de los contribuyentes, responsables o terceros, relacionadas con las obligaciones tributarias, serán utilizadas para los fines propios de la Administración Tributaria.
El Salvador	Código Tributario Artículo 162	Todos los sujetos pasivos que conforme a la clasificación efectuada por la Administración Tributaria ostenten la categoría de Grandes Contribuyentes y que adquieran bienes muebles corporales o sean prestatarios o beneficiarios de servicios de otros contribuyentes que no pertenezcan a esa clasificación, deberán retener en concepto de anticipo del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios el uno por ciento sobre el precio de venta de los bienes transferidos o de la remuneración de los servicios prestados, la cual deberá ser enterada sin deducción alguna en el mismo periodo tributario en el que se efectúe la adquisición de bienes o de servicios, dentro del plazo que establece el artículo 94 de la ley que regula dicho impuesto.	Para el cálculo de la retención en referencia, no deberá incluirse el valor que corresponda al Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. La retención a que se refiere este Artículo será aplicable en operaciones en que el precio de venta de los bienes transferidos o de los servicios prestados sea igual o superior a cien dólares. Los contribuyentes que sean sujetos de la retención del Impuesto deberán consignar en los documentos legales que emitan el valor del impuesto retenido. La Administración Tributaria está facultada para designar como responsables, en carácter de agentes de retención del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios a otros contribuyentes distintos a los que se refiere el inciso primero de este Artículo, así como a los Órganos del Estado, las Dependencias del Gobierno, las Municipalidades y las Instituciones Oficiales Autónomas aunque no sean contribuyentes de dicho impuesto, o no sean los adquirentes de los bienes o prestatarios de los servicios. En este caso, el porcentaje a retener corresponderá al uno por ciento sobre el precio de venta de los bienes transferidos o de los servicios prestados.
España	Ley General Tributaria Artículo 93 Numeral 1	Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como las entidades mencionadas en el apartado 4 del artículo 35 de esta ley, estarán obligadas a proporcionar a la Administración tributaria toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes con trascendencia tributaria relacionados con el cumplimiento de sus propias obligaciones tributarias o deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas.	Los retenedores y los obligados a realizar ingresos a cuenta deberán presentar relaciones de los pagos dinerarios o en especie realizados a otras personas o entidades Las sociedades, asociaciones, colegios profesionales u otras entidades que, entre sus funciones, realicen la de cobro de honorarios profesionales o de derechos derivados de la propiedad intelectual, industrial, de autor u otros por cuenta de sus socios, asociados o colegiados, deberán comunicar estos datos a la Administración tributaria. A la misma obligación quedarán sujetas aquellas personas o entidades, incluidas las bancarias, crediticias o de mediación financiera en general que, legal, estatutaria o habitualmente, realicen la gestión o intervención en el cobro de honorarios profesionales o en el de comisiones, por las actividades de captación, colocación, cesión o mediación en el mercado de capitales. Las personas o entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuentas, valores u otros bienes de deudores a la Administración tributaria en período ejecutivo estarán obligadas a informar a los órganos de recaudación y a cumplir los requerimientos efectuados por los mismos en el ejercicio de sus funciones.
Guatemala	Código Tributario Artículo 30 y 30 A	En ejercicio de su función de fiscalización, la Administración Tributaria podrá requerir de cualquier entidad o persona, ya sea individual o jurídica, información referente a	Las informaciones de personas individuales o jurídicas obtenidas por la Administración Tributaria en el ejercicio de su función de fiscalización a que se refieren las literales a) e i) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, Decreto Numero 1-98 del Congreso de la República, serán estrictamente confidenciales, por considerarse datos suministrados bajo garantía de confidencialidad. En consecuencia, las autoridades, funcionarios y

		actos, contratos u otros hechos o relaciones mercantiles con terceros, generadores de tributos, siempre que no se viole la garantía de confidencialidad establecida en la Constitución Política de la República y las leyes especiales, el secreto profesional y lo dispuesto en este Código.	empleados de la Administración Tributaria no podrán revelar ni comentar los datos obtenidos, ni los hechos observados, salvo que medie orden de Juez competente. La Administración tributaria también podrá requerir el suministro periódico o eventual por medios escritos o por medios electrónicos o similares de uso común de la Información relativa a las operaciones de compras, ventas y otras realizadas con terceros. La Superintendencia de Administración Tributaria a través de la autoridad superior podrá requerir de cualquier persona individual o jurídica, el suministro periódico o eventual de información referente a actos, contratos o relaciones mercantiles con terceros, generadores de tributos, en forma escrita, electrónica, o por otros medios idóneos, siempre que se relacionen con asuntos tributarios, no transgreda el secreto profesional ni la garantía de confidencialidad establecida en la Constitución Política de la República, leyes especiales y lo dispuesto en este Código. En todo caso, la Superintendencia de Administración Tributaria recibirá la información bajo reserva de confidencialidad. Dicha información deberá ser presentada utilizando formulario u otro medio que facilite la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, dentro del plazo de veinte días de recibido el requerimiento.
México	Código Fiscal de la Federación Artículo 42 Numeral 2	Las autoridades fiscales podrán solicitar a los contribuyentes la información necesaria para su inscripción y actualización de sus datos en el citado registro e inscribir a quienes de conformidad con las disposiciones fiscales deban estarlo y no cumplan con este requisito.	Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para requerir a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, para que exhiban en su domicilio, establecimientos o en las oficinas de las propias autoridades, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran.
Perú	Código Tributario Artículo 10	Responsable es aquél que, sin tener la condición de contribuyente, debe cumplir la obligación atribuida a éste.	En defecto de la ley, mediante Decreto Supremo, pueden ser designados agentes de retención o percepción los sujetos que, por razón de su actividad, función o posición contractual estén en posibilidad de retener o percibir tributos y entregarlos al acreedor tributario. Adicionalmente la Administración Tributaria podrá designar como agente de retención o percepción a los sujetos que considere que se encuentran en disposición para efectuar la retención o percepción de tributos.
Venezuela	Código Orgánico Tributario Artículo 127 Numeral 11	La Administración Tributaria dispondrá de amplias facultades de fiscalización y determinación para comprobar y exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias	Requerir informaciones de terceros relacionados con los hechos objeto de la fiscalización, que en el ejercicio de sus actividades hayan contribuido a realizar o hayan debido conocer, así como exhibir documentación relativa a tales situaciones y que se vinculen con la tributación.
Uruguay	Código Tributario Artículo 68 Literal e	Faculta a la Administración a exigir a los contribuyentes y responsables la exhibición de la información contable propia y ajena, así como las bases de datos informatizadas, programas, registros y archivos informáticos, necesarios para fiscalizar el pago de los tributos	Requerir informaciones a terceros, pudiendo intimarles su comparecencia ante la autoridad administrativa cuando ésta lo considere conveniente o cuando aquéllas no sean presentadas en tiempo y forma.

Fuente: Código Tributario de los países analizados
Elaborado: El autor

2.4 Estrategia fiscalizadora de una Administración Tributaria

Si concebimos la Administración Tributaria como una organización encargada de captar información, manejarla adecuadamente, e imputarla con fiabilidad, es evidente que resulta necesario contar con un amplio sistema de captación de información, que permita disponer de datos para contrastar la información que los contribuyentes facilitan de su actividad económica con la que terceros aportan. Por consiguiente, es imprescindible que el número de identificación fiscal sea de utilización obligatoria en todas las relaciones con trascendencia tributaria, no sólo en aquellas relaciones entre la Administración Tributaria y los contribuyentes, sino también en las relaciones entre particulares.

Dentro de la estrategia fiscalizadora de una Administración Tributaria, es importante un adecuado diseño del modelo de captación de información que defina la cualidad de los datos necesarios para la gestión tributaria, y al mismo tiempo, cuantifique la capacidad de gestión de la información que se tiene, para no solicitar datos innecesarios o en volúmenes que difícilmente se pueden manejar, y además de minimizar la presión fiscal indirecta que se puede trasladar sobre los contribuyentes, con requerimientos de información no proporcionados al objetivo que se persigue.

La Administración Tributaria debe poseer una metodología adecuada de recolección, organización y validación de los datos. Si bien es cierto, esta metodología puede variar de acuerdo a la estructura del sector o actividad económica de los contribuyentes en cada país, se pueden mencionar algunos aspectos generales básicos de técnicas que pueden ser aplicables en la recolección de información en diferentes países:

- **Identificar un Catastro:** Construir un catastro de los agentes de información más idóneos para cada sector o actividad económica
- **Diversificar fuentes:** Tener más de una fuente de información para cada dato, con el fin de cruzar información y detectar posibles errores.
- **Categorizar fuentes:** Determinar fuentes de información primaria, secundaria, oficiales, con base en los datos proporcionados directamente, o datos procesados que pueden ser estimados
- **Convenir alianzas:** Establecer compromisos de cooperación mutua con los agentes proveedores de la información

- **Levantar información:** Organizar periódicamente investigaciones y encuestas directas a las fuentes de datos primarios y secundarios (encuestas a grandes consumidores, tanto industriales como de otros sectores de consumo final, encuestas a gremios, cámaras industriales, federaciones, cámaras de comercio, empresas del sector comercial y de servicios)
- **Reglamentar parámetros:** Establecer reglas y parámetros necesarios para convertir los datos primarios y secundarios a datos finales consolidados y oficiales
- **Imputar datos:** Establecer métodos para hacer estimaciones coherentes de datos faltantes.

El grado de confiabilidad y precisión de los datos, dependen fundamentalmente del tipo de fuente de información que los proporcionó y de la periodicidad de recopilación. Los datos de fuentes primarias se los puede considerar más precisos y confiables que los de las fuentes secundarias; sin embargo, su obtención depende de los mecanismos que emplee la Administración Tributaria para incorporar tecnologías de información y de comunicación, con el objetivo de una simplificación radical de los procedimientos para hacer posible su adecuada informatización.

“Si construimos un registro de contribuyentes fiable, contamos con un sistema de información completo y un sistema de informático que nos permita manejar grandes cantidades de información, la consecuente lógica es aprovechar la información disponible, interpretarla y detectar las incoherencias entre las declaraciones presentadas por los contribuyentes y la información que dispongamos facilitada por terceros, o detectar, en su caso, la falta de declaración y pago¹⁴”. Los controles extensivos con fuerte apoyo informático, juegan un papel imprescindible para el adecuado control del cumplimiento de los sistemas tributarios masivos, ya que no es posible desarrollar fiscalizaciones en profundidad sobre todos los contribuyentes. El control del cumplimiento de las obligaciones tributarias debe completarse por un sistema de comprobación en profundidad, de auditorías integrales frente a prácticas elusivas sofisticadas con evidentes conexiones penales, donde la Administración Tributaria va a tener que colaborar con la policía y los órganos judiciales del país.

¹⁴ Junquera Varela Raúl: “Modelos Organizativos de las Administraciones Tributarias y estrategia de las organizaciones avanzadas” Mejores prácticas en la Administración Tributaria y Hacienda Pública. Cuarta Edición

2.4.1 Percepción de riesgo entre los contribuyentes a ser determinados frente a un plan de control tributario

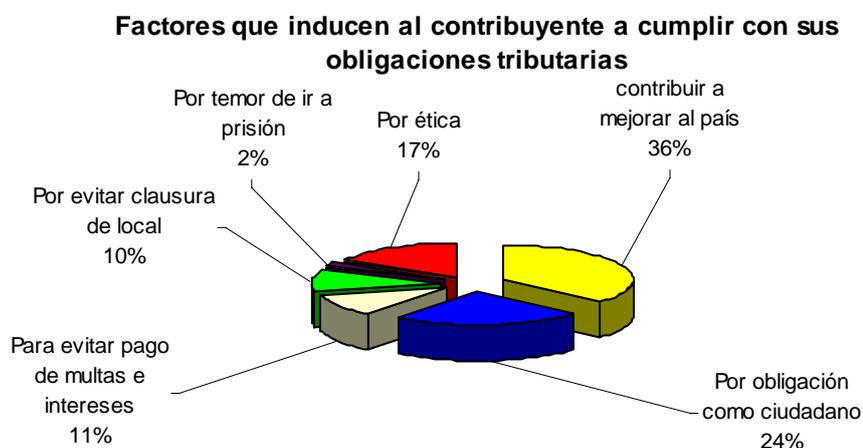
En una investigación realizada en la ciudad de Guayaquil¹⁵, de un total de 61.959 acciones de control emitidas desde Enero hasta Agosto del presente año, se llegó a establecer una muestra de 245 contribuyentes para cuantificar la percepción de riesgo frente a un plan de control realizado por la Administración Tributaria.

Los resultados determinaron que la mayor aceptación de los contribuyentes al momento de cumplir con sus obligaciones tributarias fue por los siguientes motivos:

- “Contribuir a mejorar el país” con un porcentaje del 36%
- “Obligación como ciudadano” obtuvo un 24%
- “Ética” con un 17%

Mientras que las demás opciones de carácter coercitivo, cuya finalidad es sancionar a los contribuyentes tales como “multas e intereses”, “clausura de local” y “temor de ir a prisión” obtuvieron valores de 11%, 10% y de 2% de significancia respectivamente.

Gráfico 1 – Motivaciones del contribuyente a cumplir



Elaboración: El autor

¹⁵ Encuesta realizada a los contribuyentes que habían sido notificados por el Departamento de Gestión Tributaria, en las instalaciones del Servicio de Rentas Internas - Guayaquil

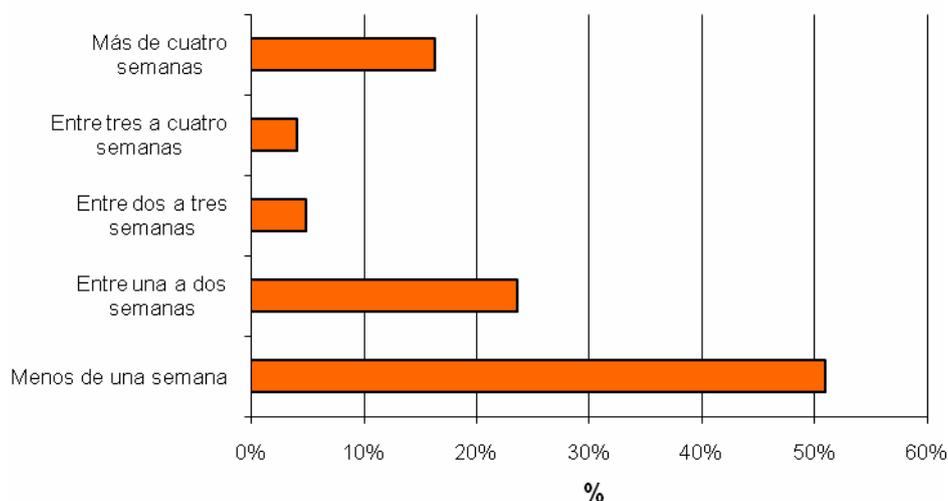
Estos datos nos llevan a concluir que los motivos positivos para el cumplimiento de sus obligaciones tributarias influyen en los contribuyentes, y estas decisiones están orientadas a realizar cambios de carácter social y de mejorar el país, más que por represalias que podría tomar la Administración Tributaria frente a ellos.

Un tema a destacar, es el efecto respuesta de los contribuyentes frente a un plan de control tributario, éstos concurren a la Administración Tributaria al haber recibido una notificación en menos de una semana, situación que se manifiesta en el 51% de los encuestados; esto quiere decir, que los contribuyentes tratan de solucionar su problema o llegan a la Administración Tributaria para averiguar la forma de arreglar sus inconvenientes.

Otros contribuyentes que representan el 23.7%, asisten dentro del rango entre una a dos semanas, es decir, que esperan un tiempo prudencial para acudir al llamado, debiéndose a motivos personales, o por obtener la información necesaria que se les solicita. Sin embargo, un 16.3% de la muestra se acerca después de las cuatro semanas, lo que evidencia que hay algunos contribuyentes que se resisten en asistir y no cumplir con sus obligaciones tributarias.

Con ello podemos inferir que 3 de cada 4 contribuyentes que asisten a la Administración Tributaria, tienen interés en solucionar sus problemas de índole tributario.

Gráfico 2 – Tiempo de reacción del contribuyente
Efecto respuesta del contribuyente frente a un plan de control tributario



Elaboración: El autor

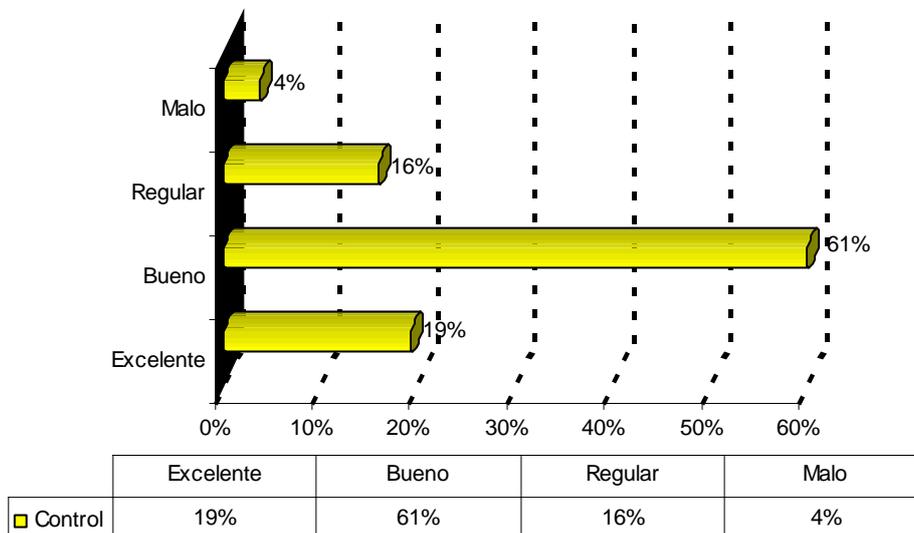
Los contribuyentes que se han acercado a la Administración Tributaria sujetos a un plan de control tributario, ha sido en su mayoría las Sociedades Privadas en un 42.9% ya sea su representante legal o alguien autorizado por la sociedad. Un 24.1% son las Personas Naturales No Obligadas a llevar Contabilidad, y con un porcentaje inferior las personas naturales obligada a llevar contabilidad y los contribuyentes especiales tienen un 17.1% y 15.1% respectivamente.

Por otra parte, un 61.2% de los contribuyentes percibe que las acciones de control y mecanismos que la Administración Tributaria ha implementado para el pago de impuestos son buenos, un 19.2% que son excelentes, mientras que el 15.9% de los encuestados creen que son regulares y un 3.7% calificados como malos.

Estos datos corroboran que aproximadamente un 80% de los encuestados indican que la Administración Tributaria cumple con su función de controlar y verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias de cada contribuyente.

Gráfico 3 – Percepción del Control Tributario

Percepción de las acciones de control



Elaboración: El autor

3. INFORMACIÓN DE TERCEROS

3.1 Los terceros obligados a suministrar información

Dentro de la economía de cualquier país, existen ciertos agentes económicos que se convierten en su eje, ya sea por su capacidad de generar riqueza dentro del país, por ser un órgano regulador del Estado, o por la información que puede generar del resto de contribuyentes por encontrarse en sectores considerados estratégicos. Este es el caso de las grandes empresas, que según el óptimo paretiano generan el 80% de la riqueza, como bancos, corporaciones, compañías de financiamiento, fondos de valores, fondos de inversión, fondo de pensiones, fondos mutuos de inversión, gremios, entidades contratantes del Estado, sociedades de economía mixta, empresas extranjeras, entre otras, sobre las cuales la Administración Tributaria debe tener facultades especiales para solicitar directamente la información que considere de vital importancia, para fortalecer el control de los contribuyentes.

El Artículo 105 del Modelo de Código Tributario del CIAT, se refiere al Deber de información, señalando que: “Los contribuyentes, terceros responsables y terceros ajenos a la relación tributaria, personas naturales o jurídicas y unidades económicas o entes colectivos, de Derecho Público o Privado, están obligados a cooperar con la Administración Tributaria en las funciones de fiscalización, debiendo proporcionar a la Administración Tributaria toda clase de datos, informes o antecedentes con trascendencia tributaria, deducidos de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con otras personas, que le sean requeridos por la referida Administración”.

De acuerdo con lo previsto en particular, se menciona adicionalmente que:

a) Los retenedores y los obligados a ingresar a cuenta estarán obligados a presentar relaciones de las cantidades satisfechas a otras personas en concepto de rendimientos del trabajo, del capital, y de actividades empresariales o profesionales.

b) Las sociedades, asociaciones, colegios profesionales u otras entidades que entre sus funciones realicen la de cobro por cuenta de sus socios, asociados o colegiados, de honorarios profesionales o de otros derivados de la propiedad intelectual o industrial o los derechos de autor, estarán obligados a tomar nota de estos rendimientos y a ponerlos en conocimiento de la Administración Tributaria. A la misma obligación quedan sujetas aquellas personas o entidades, incluidas las bancarias, crediticias o de mediación financiera en general, que legal, estatutaria o habitualmente

realicen la gestión o intervención en el cobro de honorarios profesionales o en el de comisiones, por las actividades de captación, colocación, cesión o mediación en el mercado de capitales.

c) Las personas o entidades depositarias de dinero en efectivo o en cuentas, valores u otros bienes de deudores a la Administración Tributaria que estén en proceso de ejecución tributaria, estarán obligadas a informar a los órganos y agentes de cobro ejecutivo y a cumplir los requerimientos que les sean hechos por los mismos en el ejercicio de sus funciones legales.

Como punto de partida, de una manera desagregada se recomienda solicitar información a los siguientes agentes económicos, tanto estatales, públicos y privados:

3.1.1 Agentes de Información Estatales:

1. Registros Públicos: Jurídicamente es el sistema que anota, archiva, guarda, en razón de la función de registro obligatorio sobre una gran cantidad de hechos y actos, con o sin contenido económico, pero que pueden tener relevancia para la actividad de fiscalización y control de la Administración Tributaria, entre los que podemos mencionar

- **Registros de la propiedad:** Información oficial de propiedad intelectual, comercial y de bienes raíces que debe ser suministrada a la Administración Tributaria. La retroalimentación a ésta de un levantamiento catastral y de un registro permanente y completo, puede facilitar los medios para lograr una identificación real necesaria con este fin.
- **Registro Civil:** La entidad responsable por expedir el documento único de identidad de las personas naturales, debe suministrar a la Administración Tributaria la información de las cédulas de identidad activas en el país, así como de las personas fallecidas.
- **Registro Electoral:** Los procesos electorales tienen como primer paso la inscripción de los ciudadanos votantes en un registro, que reside en sistemas de información digitales. Esta información procedente en la mayor parte de los casos del Registro Civil no es estática y está sujeta a cambios, situación que es de importancia para una Administración Tributaria para la actualización de los datos del contribuyente como domicilio actual, lugar de votación, tiempo de

residencia en el exterior (en caso de haber ejercido el derecho al voto fuera de su país) si amerita el caso, entre otros aspectos.

- **Registro de Patentes y Marcas:** Información necesaria para la Administración Tributaria en cuanto a identificar los beneficiarios de derechos de propiedad intelectual, derechos de intangibles, derechos de autor, entre otros.
- **Registro de los Vehículos Motorizados Terrestres, Acuáticos y Aéreos:** A través de este registro, la Administración Tributaria, puede identificar a los propietarios de éstos, así como su número de placa, chasis, vehículos que posee, cambios de propietarios, inversión en las transferencias de yates, naves, aeronaves, etc.

2. Bancos Centrales: Reguladores de las actividades económicas y financieras, suministran información sobre los titulares, accionistas y operaciones que entre sí realizan dichas entidades. En algunos países retroalimentan a la Administración Tributaria, informando los registros de los créditos externos contraídos por entidades públicas y privadas, determinando los tipos de interés máximos, sobre los cual son deducibles los gastos financieros en el país y en el exterior que son deducibles de impuesto a la renta.

3. Aduanas: Entidad de servicio público que se encarga de la administración de los servicios aduaneros, principalmente la vigilancia y control de la entrada y salida de personas, mercancías y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras de una país. Es la principal fuente de información utilizada para la generación de información estadística de comercio exterior¹⁶.

En el plano conceptual, según Junquera y Yubero, "...la relación entre la Administración de tributos internos y la Administración aduanera puede plasmarse, básicamente, en dos grandes alternativas....":

¹⁶ En el Ecuador, la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), dispone de una plataforma informática a disposición de los agentes de aduanas, exportadores e importadores llamada Sistema Interactivo de Comercio Exterior (SICE)

- **Separación entre ambas organizaciones, con existencia en algunos casos de mecanismos de coordinación.** Entre los argumentos a favor de la separación encontramos:
 - a. Especialización de las funciones relativas a los tributos internos y aduaneros
 - b. Distinto despliegue territorial
 - c. Distinta materialización del control: físico (aduanas) y documental (tributos internos).
 - d. Distinto punto de contacto y de prestación del servicio.
 - e. Culturas distintas en las dos organizaciones
 - f. Funciones no fiscales de las Aduanas

- **Integración de ambas organizaciones con mayor o menor intensidad:** Servicios de apoyo, procesos funcionales como recaudación, cobro coactivo o fiscalización, sistemas de información, procesos de capacitación, etc. comunes a las dos áreas. Entre los argumentos a favor de la integración encontramos:
 - a. Concepción integral de los hechos económicos y necesidad de una concepción integral del control del cumplimiento de las obligaciones fiscales.
 - b. Reducción de costes fijos al establecer servicios horizontales comunes
 - c. Interrelación entre las organizaciones e incidencia mutua de los procedimientos (Ejemplo: Valoración aduanera).
 - d. Nuevos modelos de estructuras organización en las Administraciones Tributarias con una clara orientación al contribuyente y con búsqueda de reducción de la presión fiscal indirecta.
 - e. Aproximación de los tipos de control al reforzarse el control aduanero de segundo nivel o en destino.

En Europa la mayor parte de países, mantienen estas entidades separadas, excepto en los casos de España, Países Bajos, Irlanda, Dinamarca y Reino Unido. Por el contrario, en los países del continente americano hay integración en mayor o menor medida y con mayor o menor intensidad en Argentina, México, Guatemala, Colombia, Brasil, Perú, Venezuela y Honduras. Entre los países de este continente que mantienen la separación, cabe destacar Panamá, Chile, Cuba, Uruguay, Bolivia y Ecuador.

4. Seguridad Social: Las contribuciones a la Seguridad Social tienen naturaleza impositiva. Esta entidad, debe informar a la Administración Tributaria de los pagos recibidos por afiliado, fondos acumulados, préstamos obtenidos, pensiones recibidas, etc. No obstante, en la mayor parte de las organizaciones su gestión está separada, aunque existe también una tendencia a la integración entre las Administraciones Tributarias y las organizaciones encargadas de gestionar las contribuciones a los sistemas de cobertura social.

En varios países la misma organización se ocupa de gestionar ambos tipos de ingresos públicos: Estados Unidos, Holanda, Reino Unido, Canadá y Argentina son algunos ejemplos. En otros países existen dos organizaciones bien diferenciadas: son los casos de Italia, España, Alemania o Francia. En América Latina, Argentina, Perú y Brasil.

5. Otras Administraciones Tributarias en el país: Se refiere a la Administración Tributaria de carácter seccional, esto es en el ámbito provincial o municipal en el caso del Ecuador, donde la dirección de la Administración Tributaria corresponderá, en su caso, al Prefecto Provincial o al Alcalde, quienes la ejercerán a través de las dependencias, direcciones u órganos administrativos que la ley determine. Esta información referente al catastro municipal, permisos otorgados para funcionamiento de pequeños negocios, permisos de construcción, recepción de obras, monto de los impuestos prediales recibidos, o tasas por contribuciones de mejoras, serán recaudados y administrados por estas entidades, y debe ser insumo básico para la Administración Tributaria central.

6. Organismos de Control y Regulación: Como las Superintendencias, también llamadas Intendencias, que son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. Tal es el caso de las Superintendencias de Bancos (quien supervisa a bancos, asociaciones de tarjetas de crédito las entidades que las emitan, los fondos de inversión, los fondos de pensiones, etc.) Superintendencia de Compañías (quien supervisa las empresas constituidas, sus accionistas y porcentaje accionario, de igual forma mantiene el registro actualizado de las empresas liquidadas o que están en proceso de liquidación), y otras Superintendencias como la de Valores, Telecomunicaciones, Medioambientales, Inmobiliarias, Turismo, entre otras, cuya información debe ser fuente primaria para una Administración Tributaria.

7. Instituto Nacional de Estadísticas: Información oficial referente a las estadísticas de precios, de producción, de empleo y remuneraciones, sociales, censos de población y vivienda, encuesta de condiciones de vida, encuesta de ingresos y gastos de los hogares urbanos, encuesta de manufactura e industria, encuesta de comercio interno, entre otras, que sirven como insumo a la Administración Tributaria para la elaboración de estudios económicos-tributarios, estudios sectoriales, que persiguen cuantificar el impacto recaudatorio de determinadas políticas implementadas.

8. Organismos y entidades creados para el ejercicio de la potestad estatal: En el caso ecuatoriano podemos mencionar: Agencia de Garantía de Depósitos que debe proveer información a la Administración Tributaria de las entidades financieras que están en liquidación; la Corporación Financiera Nacional, que actúa como banca de segundo piso, ofreciendo préstamos al sector productivo, donde debe proveer información de los beneficiarios de los mismos, los montos otorgados, los plazos del crédito; información del Consejo Nacional de Electricidad, referente a precios unitarios, cantidad Kwh., valor consumido en dólares por usuario, Ministerios como el de Agricultura y Ganadería, que debe suministrar información sobre el catastro de productores, áreas sembradas, áreas cosechadas, volúmenes producidos principalmente en cultivos como banano, café, cacao, cereales, flores, entre otros.

9. Funcionarios públicos en general: Deberán exigir el cumplimiento de las obligaciones tributarias que para el trámite, realización o formalización de los correspondientes negocios jurídicos establezca la ley. Están igualmente obligados a colaborar con la Administración Tributaria respectiva, comunicándole oportunamente la realización de hechos imposables de los que tengan conocimiento en razón de su cargo.

10. Jueces: Se debe obligar a los jueces civiles a informar a la Administración Tributaria sobre los títulos valores que hayan sido presentados, información en la cual se relacione la clase de título, su cuantía, la fecha de su exigibilidad, el nombre del acreedor y del deudor con su identificación.

11. Policía: Información verificada de hechos o situaciones que involucren directa o indirectamente a terceros, donde se detalle su grado vinculante, nombre de los sujetos o entidades implicadas, producto de las investigaciones realizadas.

12. Administraciones Tributarias del exterior: Las nuevas formas de hacer negocios, así como el escenario de globalización económica, generan la necesidad de poder contar con fuentes distintas de información procedente del exterior, entre las que se encuentran las Administraciones Tributarias. La práctica internacional se ha estructurado sobre la base de celebrar acuerdos que regulen esta materia, siendo el mecanismo más utilizado el de incorporar disposiciones específicas dentro de los convenios para evitar la doble imposición internacional. No obstante, hay dos limitantes que dificultan la aplicación del intercambio de información: Una es de tipo técnico y dice relación con la necesidad de tener un identificador único para distinguir a los contribuyentes. El otro aspecto tiene que ver con la protección de la confidencialidad de la información y con la legislación sobre secreto bancario del país al cual se solicita la misma.

3.1.2 Agentes de Información Públicos

1. Notarios: Cumplen la función de fedatarios públicos que les reconoce la ley respecto de una serie de actos jurídicos privados. Deben informar periódicamente los apellidos y nombres o razón social y registro de cada una de las personas o entidades que efectuaron en la respectiva notaría, enajenaciones de bienes o derechos, por indicación del valor total de los bienes o derechos enajenados, fecha de enajenación, tiempo de posesión del bien y retención en la fuente aplicada.

2. Colegios profesionales: Agrupan a personas de una misma profesión: Abogados, contadores, médicos, ingenieros, etc. que en virtud de un mandato legal están obligadas a matricularse en los mismos para poder ejercer su profesión.

3. Bolsas: Incluye a las que intervienen en los distintos mercados de un país, ya sea de Comercio, de Valores, etc. y que pueden brindar información tanto de las empresas que cotizan en cada una de ellas, como de los comisionistas o agentes que actúan de intermediarios en las operaciones que allí se realizan. Las Bolsas de Valores deben informar periódicamente los apellidos y nombres o razón social y registro de cada uno de los comisionistas de bolsa inscritos, con indicación del valor acumulado de las transacciones realizadas en la bolsa por el respectivo comisionista.

4. Cámaras: Como por ejemplo las Cámaras de Comercio, que deben informar periódicamente las empresas que se crean, liquidan o registran, con indicación de la identificación de los socios o accionistas, así como el capital aportado por cada uno de ellos.

5. Gremios: Como por ejemplo las Asociaciones de Bananeros, Asociaciones de Cafetaleros, de Floricultores, de productores de Cacao, Federación nacional de Arroceros. etc. solicitando información referente a su registro catastral, producción interna y externa, áreas sembradas, áreas cosechadas, estructura de costos, con el fin de contrastar información.

6. Entidades sin fines de lucro: Como son los casos de las fundaciones o corporaciones, quienes manejan fondos públicos y privados, que para fines de control, están obligadas a proporcionar a la Administración Tributaria las actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y memorias aprobadas, o cualquier otra información que se refieran a sus actividades, requerida de manera anticipada y pública a los distintos ministerios y organismos de control y regulación.

Sobre este particular, el detalle de las donaciones recibidas por parte de entidades privadas, indicando los montos y valores recibidos, entidad otorgante de la donación, vinculación directa o indirecta con la entidad sin fin de lucro, entre otros aspectos.

3.1.3 Agentes de Información Privados

1. Entidades bancarias y financieras: Son fuentes primarias de información con respecto a los diferentes productos financieros como:

- Las tarjetas de crédito, con esta información se conocen las adquisiciones, consumos, avances o gastos que un tarjeta habiente realice a través de este medio, de igual forma, las ventas y demás ingresos obtenidos por la prestación de servicios.
- Las cuentas corrientes generan información de los movimientos por consignaciones, depósitos y préstamos.
- Otras formas de captación de dinero, como las cuentas de ahorro, títulos de ahorro e inversión, captaciones, abonos, traslados y en general movimientos de dinero.

2. Agentes de Bolsa: Los agentes o comisionistas de Bolsa deben informar periódicamente los apellidos y nombres o razón social y registro de cada una de las personas o entidades, que durante el periodo efectuaron a través de ellos, adquisiciones de acciones y demás papeles transados en Bolsa, con indicación del valor total acumulado de dichas operaciones.

3. Agentes Afianzados de Aduanas: El agenciamiento aduanero es una actividad de servicio, orientada a facilitar a los particulares el cumplimiento de las normas legales existentes en materia de importaciones, exportaciones, tránsito aduanero y cualquier operación o procedimiento aduanero inherente a dicha actividades. Siendo éste el representante del importador, debe cumplir con todos sus deberes formales como contribuyente, facilitando a la Administración Tributaria, toda la documentación requerida referida a las facturas comerciales otorgadas, la póliza de seguro contraída, la declaración aduanera, los documentos de transporte, la declaración andina de valor, entre otros.

4. Compañía de seguros y reaseguros: Fuente de información de interés para la Administración Tributaria, respecto de los bienes y patrimonio que tienen asegurados tanto entidades como personas, su porcentaje de cobertura, y en especial por el monto asegurado que tienen los mismos; la información así obtenida puede ser utilizada para el cruzamiento con datos obtenidos de otras fuentes.

5. Constructoras y administradoras de inmuebles: Aquellas que realicen la intermediación de compra y venta, o de alquiler de inmuebles, deben informar a la Administración Tributaria todo lo relacionado a las partes contratantes, adquisición o alquiler del inmueble, forma de pago, fecha de la operación y los montos contemplados.

6. Contratistas del Estado: Bajo el registro de las compras públicas, identificando a los proveedores del Estado, domicilio fiscal, detalle de accionistas en el caso de personas jurídicas, montos por concepto de venta de bienes o prestación de servicios a las entidades del Estado, número de contratos alcanzados bajo licitación en el periodo fiscal, etc.

7. Exportadores que solicitan devoluciones de IVA: Una característica fundamental del IVA por deducción de facturas es que algunas empresas, concretamente los exportadores cuyas ventas se gravan con tarifa cero, pagan más impuestos por sus insumos que los que adeudan al fisco por sus ventas de bienes y servicios, teniendo derecho a reclamar a la Administración Tributaria, la devolución del saldo a favor; por tanto, un mecanismo eficaz de devolución es esencial para preservar la naturaleza del IVA como impuesto sobre el consumo y evitar distorsiones en la distribución de recursos.

En la práctica la devolución de impuestos presenta figuras o conductas fraudulentas siendo las más habituales:

- La incorporación a la contabilidad de compras con documentación falsa o irregular, al declarar créditos por IVA que no le corresponden al contribuyente, con lo cual se incrementan indebidamente los créditos de IVA del exportador o de los intermediarios que venden al exportador (proveedores directos) y que pueden estar vinculados con éste.
- La utilización de facturas anuladas, figura que se efectúa entre empresas relacionadas, mediante la emisión de notas de créditos del proveedor, que anulan las ventas pero que no se contabilizan por parte del exportador, subsistiendo entonces la factura, la que se hace valer para obtener la devolución indebida, ya que el crédito no se encuentra pagado en la Administración Tributaria.

- El uso indebido del factor de proporcionalidad en el caso de exportadores que tienen ventas en el mercado local y en el exterior, incrementando indebidamente el valor de las mercancías que exporta, adulterando el porcentaje de ventas externas, y por lo tanto, el monto de los créditos a reembolsar.
- Las operaciones inexistentes, figura en la cual se realiza una exportación con el movimiento exclusivo de documentos de exportación, sin que materialmente exista una operación de ventas al exterior.

Precisamente, el riesgo de pedidos de devolución fraudulentos suele ser citado como la razón principal para verificar todos los pedidos y demorar el pago de devoluciones, sin embargo, es necesaria una estrategia más amplia de cumplimiento de IVA, basada en los principios de gestión de riesgos, y en general limitar las comprobaciones previas a la devolución de los reclamos de alto riesgo

8. Empresarios y Profesionales: Este tipo de contribuyentes en la mayoría de los países están obligados a cumplir numerosas obligaciones tributarias: Presentar declaraciones a cuenta de la declaración anual del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o de las Sociedades, según corresponda; presentar declaraciones de IVA, llevar contabilidad o libros registros fiscales por su actividad, emitir documentos de facturación cuando entregan bienes o prestan servicios, presentar declaraciones informativas sobre sus operaciones: rendimientos satisfechos a sus trabajadores, ventas, compras, etc., declarar e ingresar las retenciones que practican cuando satisfacen determinado tipo de rendimientos, como por ejemplo a sus trabajadores.

Por este motivo es lógico que las actuaciones de control se prioricen hacia este colectivo de contribuyentes, donde se distinguen profesionales como abogados, doctores, economistas, ingenieros, contadores, entre otros, categorías en las que también pueden incluirse a los artistas y deportistas que actúan por cuenta propia, es decir, sin que medie una relación laboral en sus prestaciones de servicios.

9. Clínicas: En esa misma línea del numeral anterior, por ejemplo el rubro de profesionales en medicina, normalmente presenta un mínimo cumplimiento tributario, por lo cual, el objetivo es que las principales clínicas privadas, proporcione a la Administración Tributaria, información sobre las intervenciones quirúrgicas realizadas, que incluye fecha y hora de la utilización de quirófanos, costos de la intervención y listado de médicos que participaron en la misma.

10. Mayores proveedores y clientes de los Grandes Contribuyentes: La estrategia sugerida parte del control puntual de aquellos contribuyentes denominados grandes, dado que de ellos depende el gran porcentaje de la recaudación. La selección de éstos no solo tiene como objetivo realizar una recaudación efectiva sobre este grupo reducido contribuyentes, sino que además permite obtener información valiosa que puedan proveer sobre su relación con terceros.

De esta forma nace la idea de controlar creando una Unidad de Grandes Contribuyentes, pero desde su entorno: Proveedores y Clientes. Este concepto asume que al ejercer un control integral y coordinado, donde todas las áreas y departamentos apunten a este mismo control, sobre la periferia de aquellos sectores determinantes en la recaudación nacional y/o regional, obliga indirectamente a aquellos Grandes Contribuyentes a presentar sus obligaciones tributarias correctamente.

Estos contribuyentes deben ser seleccionados en sectores considerados estratégicos para la economía de un país, como los siguientes: Financiero, Inmobiliario, Agrícola, Comercial, Servicios, Industrial, etc. que por un lado permita obtener la mayor recaudación posible y por otro formalizar la economía a través de las compras y ventas que realizan a sus proveedores y clientes respectivamente. El control periférico de estos sectores debiera afianzar el crecimiento sostenido de las recaudaciones, al hacer que aquellos grandes revelen sus identidades referentes a sus ventas y compras por el control de sus periferias.

Para este efecto se plantea elaborar un ordenamiento de contribuyentes de mayor a menor, por monto de ingresos y por niveles de compras y en cada uno de estos sectores, eligiendo a aquellos contribuyentes que concentrasen el 80% de los ingresos anuales por sector, para definir su periferia. Una vez definidos los contribuyentes periféricos, se sugiere establecer el número de transacciones efectuadas y sus niveles de base imponible; con este proceso, la periferia, queda definida.

Posterior a esto, se sugieren delineamientos más puntuales, enfocados a este concepto:

- **Periferia:** Identificar a los mayores proveedores y a los mayores clientes de los contribuyentes informantes, estableciendo el grado de integración horizontal y vertical de toda la cadena productiva del contribuyente.
- **Localización:** Identificar a los proveedores domiciliados en la misma provincia o región y su grado de participación en las ventas realizadas a sus clientes
- **Subvaloración/Sobrevaloración:** Determinar como aproximación el grado de informalidad a través de las compras realizadas por contribuyentes informantes a proveedores no registrados en el catastro de la base del registro del contribuyente, con el fin de estimar los montos considerados para subvalorar ingresos o sobrevalorar gastos del contribuyente informante.
- **Escogimiento:** Seleccionar nuevos contribuyentes, como Agentes de Información, con base en la información generada de la periferia, realizando un análisis marginal por sector económico en la inclusión de un nuevo contribuyente.

11. Beneficiarios de incentivos fiscales: Información sobre el cumplimiento de los requisitos y los hechos legitimadores de los incentivos recibidos, detalle de los montos no tributados productos de la aplicación de estos incentivos, y programa de retribución económica que establezca una relación positiva entre el costo fiscal para el Estado y los beneficios que este incentivo generó en términos de empleo.

12. Agrupaciones políticas: Información de las personas partícipes, monto de aportes voluntarios, procedencia y registro del financiamiento, estados financieros.

3.1.4 Otras fuentes de información

1. Agregados Tributarios: Son funcionarios de carrera de la Administración Tributaria que ocupan puestos en el exterior. Esta modalidad se da en Brasil, en la Receita Federal, donde existen Agregados Tributarios ubicados en Estados Unidos, Argentina y Paraguay. Entre sus funciones están la promoción de intercambio de informaciones, datos técnicos, además de noticias y experiencias relativas a la Administración Tributaria y Aduanera.

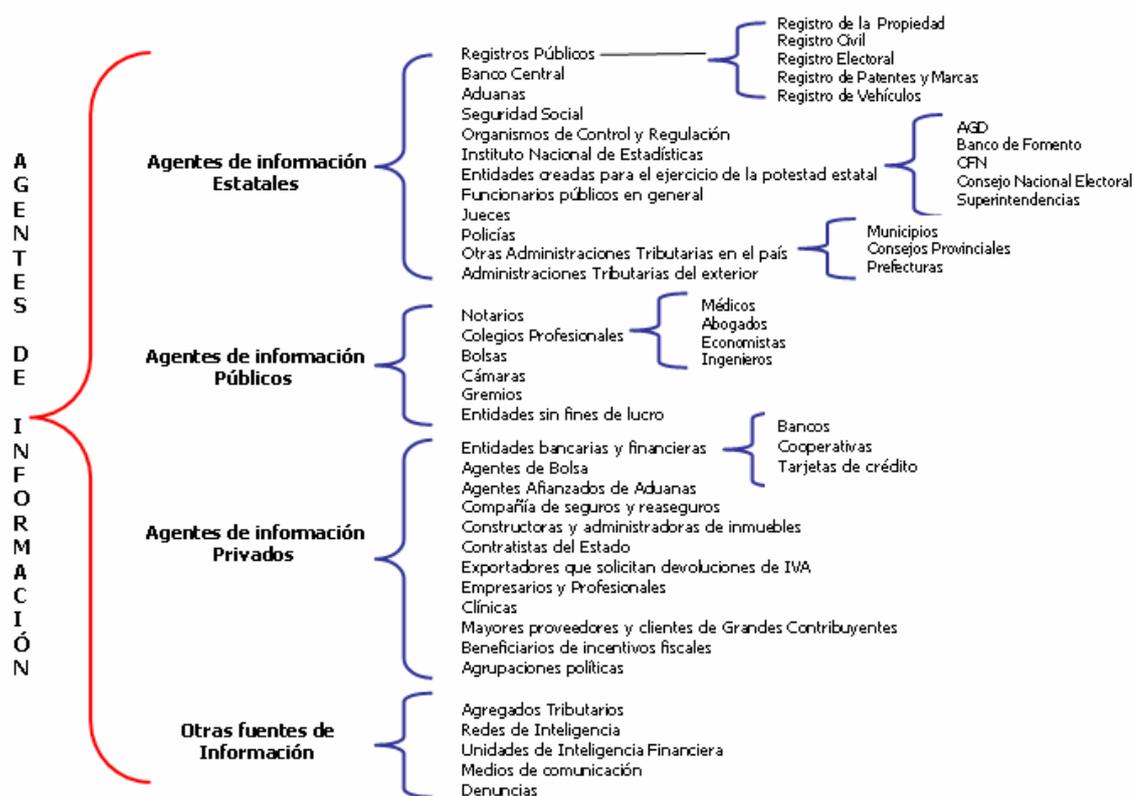
2. Redes de inteligencia: Funcionan como una malla extensa del intercambio de informaciones, que dispone de diversas oficinas vinculadas en varios países. Estas oficinas ejercen un papel fundamental en la captación y tratamiento de informaciones para el combate al fraude. Se puede afirmar que a partir de informaciones presentadas por las oficinas de inteligencia, diversos operativos fiscales fueron planteados y realizados con éxito en Brasil, destacando su oficina especializada en la represión al contrabando.

3. Unidades de inteligencia financiera: Estas unidades comparten con la Administración Tributaria, informaciones sobre operaciones juzgadas como sospechosas, y operaciones de determinada magnitud, encaminadas por instituciones financieras en general, cuando hay indicios de irregularidades fiscales o lavado de dinero. Para el efecto, en el Internal Revenue Service - IRS de Estados Unidos, se recibe información procedente de formularios financieros, que incluyen antecedentes de transacciones monetarias y sospechosas de más de USD10.000 de Instituciones Financieras, negocios de casinos.

4. Medios de comunicación: Tales como noticias en diarios, revistas especializadas, etc. comprobadas de hecho, que difundan información relevante sobre ilícitos tributarios ocasionados o por ocasionar, suficientes para que la Administración Tributaria tome conocimiento público de aquello y ejerza su función fiscalizadora.

5. Denuncias: Asimismo, la Administración Tributaria puede obtener datos de terceros, a través de la presentación de denuncias, no de los propios particulares, sino de terceros afectados de alguna manera por el sujeto obligado. Se trata de una modalidad que se utiliza para poner en conocimiento de la Administración Tributaria, casos de evasión procedentes de aportes del seguro social, participación de trabajadores, contrabando, etc. existiendo incluso un incentivo perverso, de que estas denuncias, signifiquen para el denunciante un incentivo de carácter monetario, siempre y cuando se corrobore el hecho por parte de la entidad. La Administración, por otra parte, debe estar siempre pendiente para distinguir lo que son comunicaciones de hechos potencialmente probables, de lo que son denuncias emitidas con evidente mala fe y sin fundamentos suficientes. Así debe despreciar sistemáticamente las denuncias infundadas y aquellas que no aporten indicios probatorios suficientes de los hechos comunicados.

Gráfico 4 - Clasificación de los Agentes de Información



Elaboración: El autor

3.2 Selección de contribuyentes como agentes de retención de impuestos

Es indiscutible que las Administraciones Tributarias tienen una responsabilidad y una obligación de garantizar que todos los contribuyentes paguen sus impuestos en la mayor medida en que éstos se adeuden, cualquiera que sea su importancia relativa para ésta. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que administrar y controlar a todos los contribuyentes a la vez requiere grandes esfuerzos continuos en todos los niveles de la Administración Tributaria, que esta última no siempre está en capacidad de realizar.

En ese sentido, otro factor a considerar, es la selección del grupo de contribuyentes que deben informar a la Administración Tributaria sus transacciones económicas con respecto a terceros. Esta selección tiene como objetivo determinar los Agentes de Retención de impuestos, a través de dos tipos de selección:

- **Selección Estructurada:** Identificando a los Agentes Informantes por sectores económicos, clase de contribuyentes y tipo de impuestos, de acuerdo a su importancia económica y fiscal, basado en fuentes internas y externas.
- **Selección No Estructurada:** Identificando a los Agentes Informantes basado en la pericia del investigador tributario que de acuerdo a su experiencia considera fuentes alternas de información que permiten consolidar su investigación.

Estos Agentes Informantes, considerados Agentes de Retención de impuestos, tienen la obligación de retener los impuestos legalmente establecidos, declarar y depositar los valores retenidos y proporcionar la información requerida a la Administración Tributaria, siendo este último aspecto vital a fin de determinar inconsistencia entre lo declarado por los otros contribuyentes y terceros que informan sobre éste.

3.2.1 Selección estructurada.

Esta forma de selección de informantes permite identificar el grupo de contribuyentes que más pesa dentro de la economía y la estructura fiscal del país. Se basa en estudios y análisis estadísticos, que emplean las variables de la declaración de renta, con las cuales se realiza una clasificación para determinar el nivel de concentración con respecto a: Patrimonio, ingresos, utilidades, pérdida, impuestos pagados, saldos a favor del contribuyente, etc. además de complementar con informes de revistas especializadas, de gremios, asociaciones, órganos de control y todas las fuentes de información internas y externas detalladas anteriormente.

Se recomienda identificar a los principales sectores y subsectores de la economía nacional, grupos económicos, segmentación por grandes contribuyentes, por regímenes especiales, operaciones practicadas, entre los que podemos detallar:

- **Grandes Sectores:** Análisis y control de los sectores: Petróleo, Telecomunicaciones, Electricidad, Gas y Agua., Industria, Transporte, Comercio, Construcción, Agrícolas: Análisis y control de todos los sectores antes mencionados y la tributación que los afecta

- **Servicios Financieros y Otros:** Análisis y control sobre el mercado de capitales y mercado financiero; empresas de diversión y esparcimiento; y en general empresas orientadas a la prestación de servicios de todo tipo.
- **Grandes Contribuyentes:** La existencia de un alto nivel de concentración del recaudo en un número limitado de contribuyentes, quienes individualmente pagan las más altas sumas de impuestos, es generalizada. Esto obviamente refleja la gran dependencia de las recaudaciones en el cumplimiento de un número limitado de contribuyentes, independientemente de cuan substancial sea el impuesto y cuan alto el número de contribuyentes. En efecto, si solamente unos cuantos de estos contribuyentes dejaran de pagar impuestos o estuviesen atrasados con sus pagos, el recaudo podrá verse seriamente afectado, y el flujo de fondos públicos podría ser obstaculizado. Igualmente, en vista de la importancia económica de este grupo limitado de contribuyentes, generalmente adopta métodos especiales de operación y formas de evitar o evadir impuestos, y hasta formas de interpretar las leyes tributarias.
- **Rentas Personales:** Análisis y control de toda la tributación que afecta a las Personas Naturales residentes o no en un país, independiente del sector económico al cual pertenezcan. Análisis de las rentas de los no residentes.
- **Operaciones Internacionales:** Análisis de los contribuyentes que realizan operaciones internacionales, específicamente en lo relacionado con el control de los Precios de Transferencia, Intercambio de Información, Convenios de Doble Tributación y los pagos asociados a Operaciones Internacionales.
- **Regímenes Especiales:** Análisis y control de empresas ubicadas en áreas que contemplen Regímenes Especiales de Tributación y empresas que utilicen franquicias tributarias.

De esta manera la tarea inicial es realizar estudios sectoriales o de análisis de tipos de impuestos con el fin de determinar segmentos objetivos, para luego proceder a utilizar la información obtenida del contribuyente, a través de procesos masivos de recopilación de información o a través de declaraciones juradas que el contribuyente informa para alguna revisión en particular, con el fin de realizar cruces de información y aplicar las técnicas y modelos matemáticos que permiten seleccionar a los contribuyentes, comparando diversos ratios tributarios y financieros que permiten determinar a los sujetos posibles de investigación y que se escapan del común comportamiento de otros sujetos con características similares.

3.2.2 Selección no estructurada.

La decisión de selección, previa al inicio de cualquier procedimiento de control, constituye siempre un juicio de valor, realizado por el órgano competente para ello, que tiende a la realización de las finalidades de la planificación.

Es cierto que esa definición puede hacer que alguien se pregunte sobre la pretendida “objetividad” de la selección de contribuyentes, aunque es preferible asumir la carga de subjetividad o discrecionalidad de una decisión, que esté fundamentada en el conocimiento íntegro de la información disponible, antes que confiar en otros procedimientos que añadan objetividad y resten eficiencia. Por ello, en general, cualquier sistema que no suponga hacer un juicio de valor sobre la suma de información de que se disponga, adolecerá de falta de eficacia en comparación con una selección no estructurada.

3.2.3 Estimación de coeficientes de determinación presuntiva. (ECP)

Para que la autoridad tributaria pueda determinar de manera presuntiva la situación fiscal de los contribuyentes, éstos deben ubicarse en determinadas situaciones hipotéticas que el Modelo de Código del CIAT¹⁷ resume de la siguiente manera:

La Administración Tributaria podrá determinar los tributos sobre base presunta, cuando los contribuyentes o terceros responsables:

- a) Se opongan u obstaculicen la iniciación o desarrollo de las facultades de fiscalización de la Administración tributaria.
- b) No presenten los libros y registros de contabilidad, la documentación comprobatoria o no proporcionen los informes relativos al cumplimiento de las normas tributarias.
- c) Se dé alguna de las siguientes irregularidades:
 - Omisión del registro de operaciones, ingresos o compras, así como alteración del costo.
 - Registro de compras, gastos o servicios no realizados o no recibidos.
 - Omisión o alteración en el registro de existencias que deban figurar en los inventarios, o registren dichas existencias a precios distintos de los de costo.

¹⁷ Artículo 45. Determinación sobre base presunta.

- No cumplan con las obligaciones sobre valoración de inventarios o no lleven el procedimiento de control de los mismos a que obligan las normas tributarias.

Este artículo contiene las causales que permiten a la Administración Tributaria estimar los ingresos o las ventas de los contribuyentes. El Código parte de que la autoridad está obligada a determinar las contribuciones omitidas con los elementos que le proporcione la contabilidad del contribuyente; sin embargo, si su contabilidad contiene errores que eliminen, total o parcialmente su confiabilidad, la autoridad se puede apartar de la contabilidad del contribuyente y estimar sus ingresos o ventas.

Según el Modelo de Código del CIAT se deben utilizar cualquiera de los siguientes medios o procedimientos:

- Aplicando los datos y antecedentes disponibles que sean relevantes al efecto.
- Utilizando aquellos elementos que indirectamente acrediten la existencia de los bienes y de las rentas, así como de los ingresos, ventas, costos y rendimientos que sean normales en el respectivo sector económico, atendidas las dimensiones de las unidades productivas o familiares que deban compararse en términos tributarios.
- Valorando los signos, índices o módulos que se den en los respectivos contribuyentes, según los datos o antecedentes que se posean en supuestos similares o equivalentes.

Entre los distintos procedimientos de determinación sobre base presunta que pueden emplearse en un mismo país, podemos citar:

a) Coeficientes presuntivos: Son índices elaborados sobre la base de elementos extracontables, como por ejemplo: la superficie de los locales utilizados por la empresa, el monto de las adquisiciones de materias primas, las retribuciones pagadas a sus dependientes, entre otros. Se aplican a las empresas para determinar el importe de sus ingresos y de sus operaciones imponible a los fines del IVA. Mediante este sistema de presunción se determinaba una renta superior a la que resultaba de los registros contables para sujetos que podían acogerse a sistemas de contabilidad simplificada. Sin embargo, el contribuyente tiene la posibilidad de impugnar su validez.

b) Parámetros: Son índices basados en las características y las condiciones del ejercicio de la actividad; sin embargo, se diferencian de los coeficientes por sus implicancias legales probatorias: los coeficientes presuntivos constituyen presunciones

legales, como tales vinculantes para el juez; en cambio, los parámetros son presunciones simples cuya validez para determinar el hecho desconocido se remite a la prudente apreciación del juez.

c) Estudios de sector: Son sistemas de cuantificación de algunas magnitudes empresariales basadas en metodologías estadístico-matemáticas y análisis de sector, elaborados en colaboración con los contribuyentes interesados y las asociaciones a las que éstos pertenecen. La información, solicitada a los contribuyentes mediante un cuestionario especial, permite construir unas funciones de ingreso para cada categoría de contribuyente. Este método se aplica a las empresas que tienen contabilidad simplificada, a las empresas que llevan contabilidad ordinaria por propia elección, así como a los contribuyentes que ejercen artes o profesiones.

d) Reditómetro: Tiene la ventaja de que puede ser aplicado a todos los sujetos del Impuesto a la Renta en Personas Físicas, sean titulares de renta de empresa, como de trabajo independiente o dependiente. Este sistema parte de la constatación de la posesión de algunos bienes y cuantifica el gasto necesario para su mantenimiento presumiendo que dicho gasto se ha realizado a cuenta de la renta del contribuyente. Si la renta declarada es inferior en más de 25% a la que se obtenga al aplicar el reditómetro (y existan por lo menos dos períodos de impuesto) es posible evaluar la diferencia. También en este caso el contribuyente tiene la posibilidad de utilizar todos los medios de prueba para contradecir la pretensión del fisco.

Los tres primeros, se orientan exclusivamente al control de las pequeñas empresas y trabajadores independientes; en tanto que el reditómetro fue implementado para los sujetos del Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

3.2.3.1 Metodología propuesta. ECP

La metodología propuesta para la estimación de coeficientes de determinación presuntiva, se base en una estimación indirecta del valor del impuesto a la renta, por medio de la utilización de coeficientes que multiplicados por las variables escogidas arrojaran el valor de dicho impuesto. La idea principal para esta propuesta es la aplicación del análisis discriminante como herramienta de clasificación, el cual utiliza como variables a los activos, costos e ingresos totales del sector económico correspondiente. Ésta considera elementos que indirectamente acrediten y sustenten

la existencias de los bienes y de las rentas presuntas del sujeto pasivo, así como de sus ingresos, deducciones y rendimientos que sean normales en la actividad económica en la cual se desenvuelve, tomando en consideración las dimensiones de las unidades productivas que puedan compararse en términos tributarios, vinculando el domicilio fiscal en el que se encuentran inmersos y basados en la segmentación del universo de contribuyentes. Estos contribuyentes pueden clasificarse en consideración de los siguientes aspectos¹⁸:

1. Magnitud económica: Grandes, medianos y pequeños contribuyentes

2. Actividad económica desarrollada: Comerciantes minoristas y pequeños mayoristas, productores primarios (agricultura, silvicultura, caza, pesca) profesionales autónomos, pequeños y medianos empresarios.

Es importante considerar las condiciones que deben reunir los contribuyentes para ser segmentados dentro de las categorías indicadas, entre las cuales pueden ser utilizadas como parte de la metodología:

1. Tipo de actividad económica.
2. Domicilio Fiscal del contribuyente.
3. Clase y tipo de contribuyente (Especial/No Especial – Sociedad (Pública ó Privada) - Persona Natural (Obligado ó No a llevar Contabilidad).
4. Número de Personas involucradas en la actividad.
5. Volumen de las operaciones.
6. Patrimonio Bruto.
7. Cantidad de establecimientos.
8. Ingresos Netos (Actividades Empresariales, Libre Ejercicio Profesional, Relación de Dependencia en caso de Personas Naturales).
9. Gastos Deducibles.
10. Energía Eléctrica consumida.
11. Superficie del área afectada a la actividad.
12. Precio de venta (Bien o Servicio).

Con esta segmentación se busca diferenciar a los contribuyentes que aunque pertenecen a una misma actividad, sector o subsector, no reportan las mismas magnitudes en términos económicos.

¹⁸ Clasificación adoptada por Darío González en su ponencia ante el Centro Interamericano de Administraciones Tributaria CIAT : "La Administración de contribuyentes de difícil control" - 1994

3.2.3.1.1 Procedimiento

A continuación se detalla paso a paso la forma en que se propone calcular los coeficientes de determinación presuntiva:

1. Se toma la actividad económica en su última desagregación a la que pertenece el contribuyente
2. Se establece a qué categoría pertenece el contribuyente refiriéndose a sociedades (especial u otros) o persona natural (obligada o no obligada a llevar contabilidad) y según esto se depuran los datos obtenidos de la base.
3. Se estandarizan los datos de las tres variables que sirven como ejemplo: activos, ingresos y costos totales tomando como media y desviación estándar las del sector al que pertenecen y se toma la observación de máximo valor entre las tres variables, utilizando:

$$Z_0 = \frac{X_0 - \mu}{\sigma}$$

4. Se procede a establecer cuartiles para identificar a los grupos. El cuartil se aplica al máximo valor obtenido de las tres variables estandarizadas según el numeral anterior.
5. Se clasifica o ubica a cada observación en el cuartil que le corresponde. Los resultados obtenidos en este numeral constituirán la variable dependiente del análisis discriminante es decir el cuartil.
6. Mediante la utilización de un programa estadístico¹⁹ se procede a calcular las funciones discriminantes de Fisher para la cual se utiliza como variables independientes a los ingresos, costos y activos totales y como variable dependiente a la clasificación en cuartiles del numeral 5.
7. Se obtienen cuatro funciones discriminantes una para cada cuartil y se establece un intervalo de confianza para el impuesto a la renta en cada grupo discriminado, utilizando:

$$\mu = \frac{\sum_{n=1}^N X_n}{N}$$

Nivel de confianza 95%

Valor Mínimo: $\mu -$ intervalo de confianza

Valor Máximo: $\mu +$ intervalo de confianza

8. Se toma la nueva observación (datos de las tres variables) para la estimación del coeficiente presuntivo, determinación del impuesto a pagar y se la estandariza (utilizando la media y desviación estándar del sector al que pertenece). Se evalúan las

¹⁹ El programa estadístico utilizado en la elaboración del estudio fue el MINITAB

funciones discriminantes obtenidas para cada uno de los cuartiles y se selecciona el que arroje un mayor valor.

9. Se procede entonces al cálculo del coeficiente aplicando:

$$p_i = \frac{1}{1 + e^{-z_i}}$$

En donde z_i es el valor obtenido en el numeral 8.

10. Finalmente para el cálculo del valor de impuesto a pagar se aplica:

$$\text{Valor a pagar} : \text{Min} + p_i(\text{Max} - \text{Min})$$

Min: corresponde al valor mínimo del intervalo de confianza obtenido en el numeral 7.

p_i : es la probabilidad obtenida en el numeral 9.

Max: corresponde al valor máximo del intervalo de confianza obtenido en el numeral 7.

3.2.3.1.2 Aplicación de la metodología propuesta

Cuadro 3 - Ficha metodológica

No	Conceptos	Descripción												
1	Actividad Económica	Venta de partes, piezas y accesorios de Vehículos Automotores												
2	Tipo de Contribuyente	Sociedad- Otros (489 contribuyentes dentro de esa subsector)												
3	Variables Utilizadas (tomadas como ejemplo)	<p>Activos Totales, Ingresos Totales y Costos-Gastos Totales (cifras en dólares).</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>VARIABLES</th> <th>MEDIA</th> <th>DESVIACIÓN ESTÁNDAR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ACTIVOS TOTALES</td> <td>440.847,8</td> <td>1.220.799,6</td> </tr> <tr> <td>INGRESOS TOTALES</td> <td>581.324,4</td> <td>1.691.856,4</td> </tr> <tr> <td>COSTOS TOTALES</td> <td>567.601,3</td> <td>1.659.400,0</td> </tr> </tbody> </table>	VARIABLES	MEDIA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	ACTIVOS TOTALES	440.847,8	1.220.799,6	INGRESOS TOTALES	581.324,4	1.691.856,4	COSTOS TOTALES	567.601,3	1.659.400,0
VARIABLES	MEDIA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR												
ACTIVOS TOTALES	440.847,8	1.220.799,6												
INGRESOS TOTALES	581.324,4	1.691.856,4												
COSTOS TOTALES	567.601,3	1.659.400,0												
4	Elaboración de cuartiles para identificar a los grupos	<p>Se procede a la estandarización de los datos utilizando la media y la desviación estándar del sector y luego a la elaboración de cuartiles.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CUARTIL</th> <th>LÍMITES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cuartil 1</td> <td>-0,335857137</td> </tr> <tr> <td>Cuartil 2</td> <td>-0,259946633</td> </tr> <tr> <td>Cuartil 3</td> <td>-0,006061347</td> </tr> <tr> <td>Cuartil 4</td> <td>11,67266805</td> </tr> </tbody> </table>	CUARTIL	LÍMITES	Cuartil 1	-0,335857137	Cuartil 2	-0,259946633	Cuartil 3	-0,006061347	Cuartil 4	11,67266805		
CUARTIL	LÍMITES													
Cuartil 1	-0,335857137													
Cuartil 2	-0,259946633													
Cuartil 3	-0,006061347													
Cuartil 4	11,67266805													
5	Agrupación del total de impuesto a la renta causado de cada una de las sociedades por cuartiles.	Se calcula la media, el intervalo de confianza y los valores máximo y mínimo de cada cuartil. Con los resultados obtenidos en la tabla, se ubica al contribuyente en el cuartil que correspondan y se define presuntivamente el monto máximo, mínimo y el promedio que tendría que pagar por impuesto a la renta total.												

		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Cuartil</th> <th>Q1</th> <th>Q2</th> <th>Q3</th> <th>Q4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Media</td> <td>9,47</td> <td>357,29</td> <td>849,25</td> <td>13.048,16</td> </tr> <tr> <td>Confianza</td> <td>8,13</td> <td>106,21</td> <td>230,45</td> <td>6.108,39</td> </tr> <tr> <td>Intervalo -</td> <td>0,00</td> <td>251,07</td> <td>618,80</td> <td>6.939,77</td> </tr> <tr> <td>Intervalo +</td> <td>17,60</td> <td>463,50</td> <td>1.079,70</td> <td>19.156,55</td> </tr> </tbody> </table>	Cuartil	Q1	Q2	Q3	Q4	Media	9,47	357,29	849,25	13.048,16	Confianza	8,13	106,21	230,45	6.108,39	Intervalo -	0,00	251,07	618,80	6.939,77	Intervalo +	17,60	463,50	1.079,70	19.156,55
Cuartil	Q1	Q2	Q3	Q4																							
Media	9,47	357,29	849,25	13.048,16																							
Confianza	8,13	106,21	230,45	6.108,39																							
Intervalo -	0,00	251,07	618,80	6.939,77																							
Intervalo +	17,60	463,50	1.079,70	19.156,55																							
6	Establecer el método de la Función discriminante de Fisher	<p>Se calculan unas funciones matemáticas denominadas funciones discriminantes para cada cuartil. Mediante la utilización del programa MINITAB, se procede a calcular las funciones discriminantes de Fisher, en donde las variables independientes son: los Ingresos, Costos y Activos totales, obteniendo así los coeficientes de las variables Independientes, que se utilizaran para calcular la variable dependiente que es el grupo al que pertenece cada sociedad.</p> <p style="text-align: center;">FUNCIÓN DISCRIMINANTE</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Cuartil</th> <th>Grupo 1</th> <th>Grupo 2</th> <th>Grupo 3</th> <th>Grupo 4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Constante</td> <td>-0,09047</td> <td>-0,072401</td> <td>-0,031302</td> <td>-0,560806</td> </tr> <tr> <td>Activo Z</td> <td>-0,32875</td> <td>-0,274488</td> <td>-0,156395</td> <td>0,762331</td> </tr> <tr> <td>Ingresos Z</td> <td>-0,10352</td> <td>-0,046212</td> <td>-0,21661</td> <td>0,367194</td> </tr> <tr> <td>Costos Z</td> <td>-0,08147</td> <td>-0,1398</td> <td>0,070693</td> <td>0,151248</td> </tr> </tbody> </table>	Cuartil	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Constante	-0,09047	-0,072401	-0,031302	-0,560806	Activo Z	-0,32875	-0,274488	-0,156395	0,762331	Ingresos Z	-0,10352	-0,046212	-0,21661	0,367194	Costos Z	-0,08147	-0,1398	0,070693	0,151248
Cuartil	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4																							
Constante	-0,09047	-0,072401	-0,031302	-0,560806																							
Activo Z	-0,32875	-0,274488	-0,156395	0,762331																							
Ingresos Z	-0,10352	-0,046212	-0,21661	0,367194																							
Costos Z	-0,08147	-0,1398	0,070693	0,151248																							
7	Determinar cuatro funciones discriminantes una para cada cuartil	<p>Definiendo las Funciones Discriminantes para cada grupo se obtiene:</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p><i>Grupo1 = -0.09047 - 0.32875Total Activo - 0.10352Total Ingreso - 0.08147Total Costos</i></p> <p><i>Grupo2 = -0.072401 - 0.274488Total Activo - 0.046212Total Ingreso - 0.13987Total Costos</i></p> <p><i>Grupo3 = -0.031302 - 0.156395Total Activo - 0.21661Total Ingreso - 0.070693Total Costos</i></p> <p><i>Grupo4 = -0.560806 - 0.762331Total Activo - 0.367194Total Ingreso - 0.151248Total Costos</i></p> </div> <p>La constante de cada una de las funciones discriminantes define la elevación natural de la varianza de cada grupo, es decir, cuánto es la variabilidad del grupo sin considerar las variables que determinan la magnitud de la varianza total de cada uno de los grupos.</p> <p>Los coeficientes de cada una de las variables, determinan el grado de aportación al grupo, y estos a su vez, son los vectores que generan la matriz de varianza-covarianza de cada uno de los grupos.</p>																									
8	Evaluación de las funciones discriminantes	<p>Se toma de la base de datos, 4 contribuyentes (sociedades) que se encuentren en la actividad económica que se está trabajando, y que estén en cada uno de los cuartiles. Se estandarizan los valores de cada una de las variables.</p>																									

		<table border="1"> <thead> <tr> <th>GRUPOS</th> <th>Grupo 1</th> <th>Grupo 2</th> <th>Grupo 3</th> <th>Grupo 4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SOCIEDADES</td> <td>A</td> <td>B</td> <td>C</td> <td>D</td> </tr> <tr> <td>TOTAL DE ACTIVOS</td> <td>-0,36045602</td> <td>-0,32760455</td> <td>-0,23721397</td> <td>0,020903281</td> </tr> <tr> <td>TOTAL DE INGRESOS</td> <td>-0,34360152</td> <td>-0,34360152</td> <td>-0,31938912</td> <td>0,440853839</td> </tr> <tr> <td>TOTAL DE COSTOS-GASTOS</td> <td>-0,34197053</td> <td>-0,34205214</td> <td>-0,31737334</td> <td>0,51424962</td> </tr> </tbody> </table> <p>Se evalúan las funciones discriminantes obtenidas para cada uno de los grupos, utilizando los coeficientes y los valores obtenidos de cada sociedad, luego se selecciona el que arroje un mayor valor. Se obtiene los siguientes resultados:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CUARTILES</th> <th>Grupo 1</th> <th>Grupo 2</th> <th>Grupo 3</th> <th>Grupo 4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SOCIEDADES</td> <td>A</td> <td>B</td> <td>C</td> <td>D</td> </tr> <tr> <td>VALOR MÁXIMO</td> <td>0,091462021</td> <td>0,081219919</td> <td>0,052543883</td> <td>-0,09371067</td> </tr> </tbody> </table>	GRUPOS	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	SOCIEDADES	A	B	C	D	TOTAL DE ACTIVOS	-0,36045602	-0,32760455	-0,23721397	0,020903281	TOTAL DE INGRESOS	-0,34360152	-0,34360152	-0,31938912	0,440853839	TOTAL DE COSTOS-GASTOS	-0,34197053	-0,34205214	-0,31737334	0,51424962	CUARTILES	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	SOCIEDADES	A	B	C	D	VALOR MÁXIMO	0,091462021	0,081219919	0,052543883	-0,09371067
GRUPOS	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4																																						
SOCIEDADES	A	B	C	D																																						
TOTAL DE ACTIVOS	-0,36045602	-0,32760455	-0,23721397	0,020903281																																						
TOTAL DE INGRESOS	-0,34360152	-0,34360152	-0,31938912	0,440853839																																						
TOTAL DE COSTOS-GASTOS	-0,34197053	-0,34205214	-0,31737334	0,51424962																																						
CUARTILES	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4																																						
SOCIEDADES	A	B	C	D																																						
VALOR MÁXIMO	0,091462021	0,081219919	0,052543883	-0,09371067																																						
9	Cálculo del coeficiente logístico	<p>Utilizando la siguiente fórmula:</p> $P_i = \frac{1}{1 + e^{-z_i}}$ <p>COEFICIENTE LOGÍSTICO (SOCIEDADES)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CUARTILES</th> <th>Grupo 1</th> <th>Grupo 2</th> <th>Grupo 3</th> <th>Grupo 4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SOCIEDADES</td> <td>A</td> <td>B</td> <td>C</td> <td>D</td> </tr> <tr> <td>COEFICIENTE LOGÍSTICO</td> <td>0,522849579</td> <td>0,520293825</td> <td>0,513132949</td> <td>0,476589462</td> </tr> </tbody> </table>	CUARTILES	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	SOCIEDADES	A	B	C	D	COEFICIENTE LOGÍSTICO	0,522849579	0,520293825	0,513132949	0,476589462																									
CUARTILES	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4																																						
SOCIEDADES	A	B	C	D																																						
COEFICIENTE LOGÍSTICO	0,522849579	0,520293825	0,513132949	0,476589462																																						
10	Cálculo del valor del impuesto a pagar	<p>Finalmente se calcula el impuesto a la renta total a pagar de cada contribuyente, aplicando la fórmula:</p> $\text{Valor a pagar} : \text{Min} + p_i(\text{Max} - \text{Min})$ <p>IMPUESTO A LA RENTA TOTAL A PAGAR PRESUNTIVO</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>CUARTILES</th> <th>Grupo 1</th> <th>Grupo 2</th> <th>Grupo 3</th> <th>Grupo 4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SOCIEDADES</td> <td>A</td> <td>B</td> <td>C</td> <td>D</td> </tr> <tr> <td>IMPUESTO A LA RENTA A PAGAR</td> <td>\$ 9,20</td> <td>\$ 361,60</td> <td>\$ 855,30</td> <td>\$ 12.762,16</td> </tr> </tbody> </table>	CUARTILES	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	SOCIEDADES	A	B	C	D	IMPUESTO A LA RENTA A PAGAR	\$ 9,20	\$ 361,60	\$ 855,30	\$ 12.762,16																									
CUARTILES	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4																																						
SOCIEDADES	A	B	C	D																																						
IMPUESTO A LA RENTA A PAGAR	\$ 9,20	\$ 361,60	\$ 855,30	\$ 12.762,16																																						

Fuente: ESPOL, Armijos, Parra "Metodología para la estimación de coeficientes de determinación presuntiva"
Elaborado: El autor

3.3 La utilización de la información de terceros por la Administración Tributaria en programas de fiscalización

La administración de la información de terceros debe contar con un adecuado desarrollo de un sistema de información que permita validar automáticamente la información recibida y consolidarla por informante e informado con el objetivo de controlar automáticamente el cumplimiento de la obligación de informar.

Por ejemplo en Brasil, la Receita Federal utiliza diversos métodos y comparación de informaciones para la selección de los contribuyentes, cuya información es utilizada en programas de auditoria, destacándose la utilización del Sistema Generador de Acción Fiscal, herramienta informatizada que posibilita el cruzamiento de todas las informaciones disponibles internamente, y de algunas de origen externa, como también la definición de parámetros para la selección, permitiendo la identificación de contribuyentes con alto riesgo de no cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En razón de la creciente necesidad de obtención de información de calidad a partir de los datos disponibles en las diversas bases de datos de la Receita Federal, y al mismo tiempo, manteniendo los requisitos de seguridad necesarios, en virtud del secreto fiscal, fue desarrollada una herramienta unificada de generación de informes digitales de contribuyentes para el examen de la fiscalización, llamado el Expediente Integrado. Por intermedio de este sistema es posible obtener todas las informaciones relevantes con respecto al contribuyente, a partir de sus propias declaraciones o de informaciones de terceros, integrándolas a los aplicativos destinados al soporte a la auditoria fiscal para optimizarla.

En el área aduanera, se utiliza el Sistema Ambiente de Registro y Rastreamiento de la actuación de los Intervinientes Aduaneros conocido como RADAR, el cual presenta, en tiempo real, informaciones de naturaleza aduanera, contable y fiscal que permiten a la fiscalización aduanera identificar el comportamiento e inferir el perfil de riesgo de los diversos agentes relacionados al comercio exterior, tornándose una herramienta fundamental en el combate a los fraudes. Una nueva versión del mismo es el Proyecto Harpia, que tiene por objetivo promover la integración y sistematización del proceso de selección fiscal con base en la aplicación de técnicas de inteligencia artificial para el análisis de riesgo y evaluación de resultados originados de la operación respectiva.

En el ámbito del MERCOSUR, el sistema INDIRA engloba los datos de cuatro sistemas de comercio exterior: SISCOEX, en Brasil; MARIA, en Argentina; LUZIA, en Uruguay; SOFIA, en Paraguay. Entre sus objetivos está el permitir el intercambio automático de informaciones de comercio exterior entre las aduanas de los Estados parte del bloque y ayudar en el combate a los ilícitos tributarios.

En Canadá, la Canada Revenue Agency – CRA, conduce una serie de programas y prácticas para la identificación de sospechosos de violación fiscal y actividades de investigación fiscal. La mayor parte de estos programas son:

- Programas que se dedican a deducciones fiscales específicas
- Comparación de información de terceros relacionados a varias fuentes de renta con el volumen de la misma siendo declarado por los contribuyentes
- Programas que se dedican de individuos y compañías que no enviaron sus declaraciones cuando fue solicitado
- Programas automatizados sofisticados de evaluación de riesgo que usan una serie de información de fuentes internas y externas para identificar a contribuyentes altamente sospechosos de incumplimiento de la ley
- Programas que se dedican a intensa actividad de planeamiento tributario;
- Estudios analíticos direccionados a sectores específicos de la economía.

En Estados Unidos, el Internal Revenue Service - IRS utiliza la información de terceros a través de los siguientes programas especializados:

- Programas para devoluciones de impuesto a la renta
- Centros de detección de fraude fiscal
- Grupos de analistas de información que revisan indicios de probables violaciones de las leyes tributarias, lavado de dinero, etc.
- Equipos de revisión de relatos de actividad sospechosa.
- Trabajos conjuntos con los agentes federales
- Grupos de trabajo de Investigación de Instituciones Financieras

En Francia, la Direction Nationale des Eaux et Forêts – DNEF, cuenta con 6 Brigadas Nacionales de Investigaciones, siendo cada una de ellas especializada en sector o actividad específica (financiero, compra/venta, ubicación de domicilio de personas físicas, personas jurídicas internacionales, nuevas tecnologías, industrial e inmobiliario). Su labor consiste en recoger todos los datos relacionados con estas actividades con miras a conocer perfectamente el sector. Cada año, en función de las evoluciones observadas, se le asigna un plan de actividades específico (por ejemplo, teléfonos celulares, componentes electrónicos, comercio electrónico, etc), y cada Brigada involucrada deberá producir una documentación (estudios sectoriales, fichas técnicas, fichas de interés general, procedimientos de fraude) actualizada sobre el tema.

Del mismo modo, se utilizan una serie de programas de fiscalización a través de la información presentada por terceros:

- Aplicación en red Intranet protegida que permite el vínculo e información mutua de todos los servicios sobre todo el territorio nacional.
- Archivo de transferencias de fondos hacia el extranjero
- Archivo de Honorarios, Comisiones pagados por empresas francesas a personas naturales o jurídicas ubicadas en países con régimen tributario privilegiado.
- Aplicación de Monitoreo de Operaciones de Control Fiscal in situ (desde la programación hasta la recaudación) disponible en la red sobre todo el territorio
- Software de la Policía Nacional que usan los servicios operativos de la DNEF en las investigaciones con múltiples ramificaciones
- Software que permite recuperar los datos de la contabilidad general y analítica de una empresa (utilizado por los Agentes especializados en informática o los verificadores). Es utilizado a nivel nacional o local.
- Software que se utiliza para explotar los datos procedentes de las declaraciones profesionales y determinar tipos de anomalías u omisiones.

La Administración Tributaria holandesa ha conducido varias operaciones a nivel nacional en los últimos años, siendo las más importantes:

- Proyecto de cuentas bancarias identificando cuentas a nombres de terceros.
- Proyecto de bienes en el exterior: El objetivo de este proyecto es descubrir bienes secretos mantenidos en países extranjeros por ciudadanos holandeses, como inmuebles, navíos, seguros y cuentas bancarias.
- Proyecto de fraudes en la construcción: Investigar la eficiencia de los principales sistemas contables, volumen de negocios y posibles casos de fraude.

3.3.1 Información de terceros que debe solicitar la Administración Tributaria

Una vez identificados los Agentes de Retención, el siguiente paso es determinar que información se debe entregar a la Administración, siendo un común denominador los siguientes puntos:

- Información de direcciones, actividades, representantes legales del catastro de contribuyentes en las entidades informantes
- Información de socios y accionistas: Apellidos y nombres o razón social, registro único de cada una de las personas o entidades que sean socias, accionistas o asociadas de la respectiva empresa.
- Aporte de los socios y accionistas: Valor de las acciones, aportes y demás derechos sociales, participaciones o dividendos pagados o abonados en cuenta en calidad de exigibles.
- Información de retenciones practicadas: Apellidos y nombres o razón social, registro único de cada una de las personas o empresas a quienes se les practicó retención en la fuente, con indicación del concepto, valor del pago o abono sujeto a retención y valor retenido, así como aquellas que les hubieren practicado retención en la fuente.
- Datos de patronos que pagan salarios: Apellido y nombres, dirección, fecha de nacimiento, antecedentes del empleador, monto del salario pagado.

- Información respecto de cuenta habiente, tarjeta habiente, ahorradores, usuarios o clientes de los bancos: Apellidos y nombres o razón social, registro único, concepto de la operación, monto acumulado por cada concepto, evolución del movimiento durante todo el año.
- Descuentos tributarios: Apellidos y nombres o razón social, registro único de cada uno de los beneficiarios de pospagos que dan derecho a descuentos tributarios, con indicación del concepto y valor acumulado por beneficiario.
- Costos o deducción: Apellidos y nombres o razón social, registro único de cada uno de los beneficiarios de pagos o abonos, que constituyan costo, deducción o den derecho a impuesto descontable, con indicación del concepto, retención en la fuente practicada e impuesto.
- Ingresos: Apellidos y nombres o razón social, registro único de cada una de las personas o entidades de quienes se recibieron ingresos, con indicación del concepto e impuesto sobre las ventas liquidadas cuando fuere el caso.
- Datos acerca de honorarios por servicios profesionales pagados por empresas o personas
- Ingresos para terceros: Apellidos y nombres o razón social, y registro único de cada una de las personas o entidades de quienes se recibieron los ingresos, con indicación de la cuantía de los mismos.
- Registro de locales y propiedades urbanas y rurales (catastro) con historial de propietarios a lo largo del tiempo.
- Cuentas por pagar: Apellidos y nombres o razón social, y registro único de cada uno de los acreedores por pasivos de cualquier índole, con indicación de su valor.
- Información sobre procesos de producción asociados al impuesto a los consumos específicos, donde se registre de todos los insumos que integran al proceso, las matrices de costos, producción, medidas, como pueden ser a la cerveza, las bebidas gaseosas, bebidas alcohólicas, etc.
- Activos fijos: Descripción de los activos fijos adquiridos en el año, con indicación del valor patrimonial y del costo fiscal.

- Información de las empresas de servicio de energía eléctrica, respecto al consumo de energía de todos aquellos usuarios, que en cada mes, tengan un consumo mayor o igual a 2.500 Kwh.
- Información orientada a sectores específicos a cualquier ente, por ejemplo las diferentes Cámaras de Comercio, Transporte, Industrias, entre otras que permita obtener los nombres o razón social de sus asociados, su fecha de inclusión, cuotas pagadas, etc.
- La verificación del domicilio fiscal de una persona natural o jurídica, conjuntamente con el “status” tributario de esa entidad legal
- Los documentos constitutivos de una entidad y los documentos sobre cambios subsecuentes de accionistas y socios
- El número de entidades establecidas en la misma dirección de la entidad requerida
- La información que involucre una llamada triangulación operacional, en la que en transacciones entre dos compañías, se interponga otra, comúnmente denominada de papel o fantasma.
- La información de precios en productos exportados sobre transacciones similares en otro país, para verificar los precios cobrados por un contribuyente residente.
- En general, la información de trascendencia tributaria, entendida como aquella derivada de las operaciones económico financieras entre los obligados tributarios, según se suscriban convenios de intercambio de información con otros países, deberá avanzarse en esa dirección.

La decisión sobre a que entidades se deben solicitar información y cual el contenido de ésta, es el resultado de una serie de análisis y estudios para evitar la posibilidad de solicitar información innecesaria o a quien no corresponde requerírsela, considerando que todo dato que se recibe tiene un objetivo, caso contrario es información que no sirve a la Administración Tributaria.

Esta información que es recibida debe pasar por procesos de depuración y control de calidad, cada proceso debe ser diferente de acuerdo a la fuente, la cantidad y el tipo de información, únicamente la información que pasa los procesos de depuración y

control de calidad tiene que ser utilizada para su explotación. Es importante hacer hincapié en que el crecimiento de la información externa es ilimitado, depende de los requerimientos de información que la Administración Tributaria determine realizar, obviamente un aspecto que no se debe descuidar es la existencia del soporte de equipo informático necesario para poder recibir, depurar, procesar y explorar toda la información externa que se reciba.

3.3.2 Periodicidad para solicitar la información de terceros.

Las buenas prácticas que debe seguir una Administración Tributaria, en cuanto a la periodicidad para solicitar la información de terceros, mencionan diversas posturas:

- Una postura es que ésta utilice cruces sistemáticos con las declaraciones tributarias presentadas por los contribuyentes, utilizando información permanente de carácter global, que sea suministrada paralelamente al vencimiento del periodo fiscal, de tal forma que en cada periodo a cada contribuyente se le pueda crear la declaración “sombra” o también llamada “encubierta” para poderla confrontar con la respectiva declaración del impuesto, y determinar las omisiones en las obligaciones o las diferencias en los valores declarados. Para el efecto, este tipo de información se debe actualizar periódicamente, y debe ser de alta calidad, existiendo mecanismo sencillos para su recepción y corrección, de forma que se facilite el cumplimiento y se apoye la entrega oportuna. En ese sentido, el envío de la información por Internet, la existencia de procedimientos estructurados para la interacción con el contribuyente, los compromisos de tiempos de atención breves, son algunos ejemplos de prácticas que se aplican en estos casos.
- Otra postura es que la información suministrada por los contribuyentes sea específica y requiera preparación de un análisis más profundo y detallado para confirmar o desvirtuar un posible incumplimiento por parte de éste, en los plazos y los requisitos que se han establecido a través de la normativa legal. Dentro de esta categoría se encuentra por ejemplo la información contable, los libros de compras y ventas, el detalle de los inventarios, etc. Sin embargo, existe un alto costo administración y de gestión si esta información no es presentada en un software estándar certificado por la Administración Tributaria que facilite su preparación por parte del contribuyente y el análisis y proceso por parte de los funcionarios a cargo de la fiscalización.

Es importante que la información que se solicite al contribuyente no se convierta en un proceso costoso, tanto en recopilación como en procesamiento, para lo cual se recomienda que la información sea entregada a la Administración a partir de su estado natural, dentro de cada empresa; es decir, la información se recoge dentro de los sistemas de información y procesamiento de datos que tenga implementado el contribuyente (compras, ventas, facturación, registro de transacciones, registro de clientes y proveedores), garantizando la oportunidad en el envío y una relación entre los conceptos y valores de las operaciones económicas del contribuyente con la Administración Tributaria.

Cuadro 4 - Entrega y periodicidad de Terceros obligados a suministrar información

No	Agente de Información	Descripción de la información a solicitar	Periodicidad
1	Registros Públicos		
	Registro Propiedad	Apellidos y Nombres o razón social, cédula de identidad o registro de contribuyente, catastro de inmuebles registrados	Semestral
	Registro Civil	Cédulas de identidad activas, apellidos y nombres, fecha de inscripción, listado de personas fallecidas, fecha de fallecimiento, lugar de expedición	Semestral
	Registro Electoral	Apellidos y Nombres, cédula de identidad, lugar de votación, tiempo de residencia en el exterior (inmigrantes)	Semestral
	Patentes y Marcas	Apellidos y Nombres, cédulas de identidad de beneficiarios de derechos de propiedad, de derechos de intangibles, derechos de autor, fecha de registro	Semestral
2	Vehículos ²⁰	Apellidos y Nombres, cédulas de identidad de propietarios, número de placa, chasis, vehículos que posee, cambios de propietarios	Semestral
	Banco Central	Fecha de registro de los créditos externos, identificación de los apellidos y nombres o razón social, concepto, montos, tasa de interés aplicable, destino del crédito	Mensual
3	Aduanas	Fecha de registro de las exportaciones e importaciones, identificación de los apellidos y nombres o razón social, concepto, montos, tipo de régimen, periodicidad	Mensual
4	Seguridad Social	Apellidos y nombres, cédulas de identidad de afiliados, monto de aportaciones, aportaciones de empleadores, identificación de empleadores morosos, concepto y montos.	Semestral
5	Organismos de Control y Regulación		
	Superintendencia de Bancos	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, concepto de la operación, monto acumulado por cada concepto, valor promedio anual del movimiento.	Mensual
	Superintendencia de Compañías	Fecha de registro de creación de compañías, identificación del representante legal y accionistas, capital de constitución, fecha del inicio del proceso y de liquidación de compañías.	Mensual
6	Instituto Nacional de Estadísticas	Estadísticas de precios, de producción, de empleo y remuneraciones, sociales, censos de población y vivienda, base de datos referente a encuesta de condiciones de vida, de ingresos y gastos de los hogares urbanos, encuesta de manufactura e industria, comercio interno, construcción.	Trimestral
7	Entidades creadas para el ejercicio de la potestad estatal		
	Agencia Garantía Depósitos	Entidades financieras deudoras que están en liquidación, conceptos, montos, identificación de deudores	Semestral
	Corporación Financiera Nacional	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes de beneficiarios de créditos, montos asignados, plazos.	Semestral
	Consejo Nacional Electricidad	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, referente a precios unitarios, consumo superior a 2.500 Kwh., valor consumido en dólares por usuario.	Semestral

²⁰ Motorizados, Terrestres y Acuáticos

	Ministerios (Ejemplo: Agrícola)	Apellidos y nombres o razón social de productores, áreas sembradas, áreas cosechadas, volúmenes producidos en cultivos como banano, café, cacao, cereales, flores.	Semestral
8	Funcionarios públicos en general	Apellidos y nombres o razón social, hechos imponibles de los que tengan conocimiento en relación a su cargo.	Semestral
9	Jueces	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, del acreedor y del deudor, clase de título, cuantía, fecha de exigibilidad, montos.	Trimestral
10	Policías	Apellidos y nombres, cédulas de identidad, personas involucradas en investigaciones delictivas.	Trimestral
11	Otras Administraciones Tributarias en el país	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, valoración de inmuebles, fecha de registro, propietarios, impuestos prediales cancelados, deudores. - Registro de locales y propiedades urbanas y rurales (catastro) con historial de propietarios a lo largo del tiempo	Anual
12	Administraciones Tributarias del exterior	Intercambio de información con trascendencia tributaria, participación en redes de inteligencia fiscal.	Semestral
13	Notarios	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, valor total bienes o derechos enajenados	Trimestral
14	Colegios Profesionales	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, fecha de inscripción, montos aportados, deudores.	Semestral
15	Bolsas	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, de comisionistas, valor acumulado de las transacciones realizadas durante el año gravable inmediatamente anterior, valor anual de las comisiones pagadas.	Semestral
16	Cámaras	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, de afiliados, identificación de los socios y accionistas, fecha de creación de sociedades, fecha de liquidación de sociedades, valor del capital aportado por cada uno de los socios o accionistas	Semestral
17	Gremios	Apellidos y nombres, cédulas de identidad de agremiados en Asociaciones de Bananeros de Cafetaleros, de Floricultores, de productores de Cacao, Federación nacional de Arroceros, producción interna y externa, áreas sembradas, áreas cosechadas, estructura de costos	Semestral
18	Entidades sin fines de lucro	Actas de asambleas, informes económicos, informes de auditoría y memorias aprobadas	Semestral
19	Entidades bancarias y financieras	Registro de contribuyentes y razón social, valor de las utilidades antes de impuestos y patrimonio contable, valor de la renta líquida y patrimonio líquido, relación que existe entre la utilidad y la renta líquida y relación entre el patrimonio contable y el patrimonio líquido. Información respecto de cuenta habiente, tarjeta habiente, ahorradores, usuarios o clientes de los bancos: Apellidos y nombres o razón social, registro único, concepto de la operación, monto acumulado por cada concepto, evolución del movimiento durante todo el año	Trimestral
20	Agentes de Bolsa	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, adquisiciones de acciones y demás papeles transados en Bolsa, con indicación del valor total acumulado de dichas operaciones.	Semestral
21	Agentes Afianzados de Aduanas	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, facturas comerciales otorgadas, la póliza de seguro contraída, la declaración aduanera, los documentos de transporte, la declaración andina de valor	Semestral
22	Compañía de seguros y reaseguros	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, bienes y patrimonio asegurados, monto de primas pagadas, grado de cobertura	Trimestral
23	Constructoras y administradoras de inmuebles	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, partes contratantes, adquisición o alquiler del inmueble, forma de pago, fecha de la operación, montos	Trimestral
24	Contratistas del Estado	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, detalle de accionistas, concepto, montos, número de contratos alcanzados con el Estado.	Trimestral
25	Exportadores que solicitan devoluciones de IVA	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, conceptos, montos del IVA Pagado, relación entre los montos solicitados y los montos devueltos, periodicidad.	Trimestral
26	Empresarios y Profesionales	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, concepto, monto de los servicios prestados. Datos de patronos que pagan salarios: Apellido y nombres, dirección, fecha de nacimiento, antecedentes del	Semestral

		empleador, monto del salario pagado	
27	Clínicas	Intervenciones quirúrgicas realizadas, fecha y hora de la utilización de quirófanos, costos de la intervención y listado de médicos que participaron en la misma.	Trimestral
28	Mayores proveedores y clientes de Grandes Contribuyentes	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, concepto, valores acumulados, montos promedios facturados, periodicidad.	Trimestral
29	Beneficiarios de incentivos fiscales	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes, concepto, montos acumulados de incentivos	Semestral
30	Agrupaciones políticas	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyentes de aportantes voluntarios y no voluntarios, procedencia y registro del financiamiento, estados financieros, informes económicos.	Semestral
31	Agregados Tributarios	Promoción de intercambio de informaciones, datos técnicos, noticias y experiencias relativas a la Administración Tributaria y Aduanera	Mensual
32	Redes de Inteligencia	Intercambio de informaciones, que dispone de diversas oficinas vinculadas en varios países	Trimestral
33	Unidades de Inteligencia Financiera	Operaciones juzgadas como sospechosas, y operaciones de determinada magnitud, encaminadas por instituciones financieras en general, cuando hay indicios de irregularidades fiscales o lavado de dinero	Trimestral
34	Medios de comunicación	Noticias en diarios, revistas especializadas, comprobadas de hecho, que difundan información relevante sobre ilícitos tributarios ocasionados	Semanal
35	Denuncias	Apellidos y nombres o razón social, registro de contribuyente, denunciante y denunciado, causas, montos.	Semanal

Elaborado: El autor

3.4 La planificación estratégica y operativa

López Martínez en su análisis sobre los deberes de información tributaria, señala que tan importante como la acumulación de información con trascendencia tributaria y la existencia de amplias facultades para obtener información, resulta también la de planificar adecuadamente el sistema de obtención de aquellos datos que realmente sean necesarios para la consecución de las finalidades propuestas, de forma que se consiga el mejor y más racional, cumplimiento de las funciones atribuidas a la inspección de los tributos.

Es necesaria la planificación, es decir, tener claro qué es lo que hay que hacer. Sin fijar objetivos y establecer un sistema de seguimiento es difícil ser eficaces. La estratificación de los contribuyentes y la sistematización de los procesos de gestión para reducir la discrecionalidad, constituyen parte de la estrategia. La reorganización también es una tarea a afrontar, para ello es necesario especializar a algunos funcionarios en la depuración del censo de contribuyentes y otros en el control extensivo, especializando a los funcionarios dedicados al control.

Cada una de estas facetas de la actividad planificadora se instrumenta en el siguiente orden:

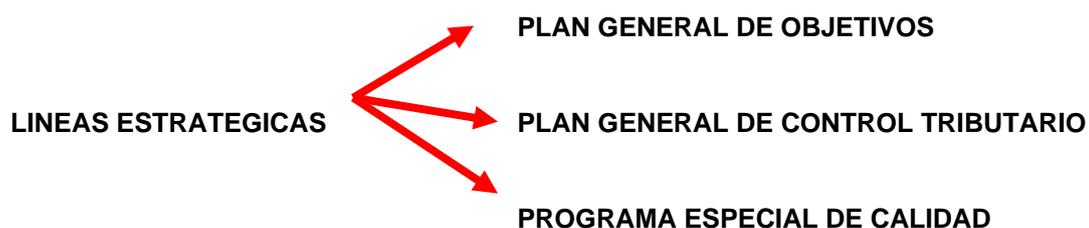
- La planificación de las actividades, tanto en información y asistencia al contribuyente como en las actuaciones y programas relacionados a la lucha contra el fraude
- La planificación de los recursos o medios necesarios para la realización de la misión que tiene una Administración Tributaria.
- La planificación para la mejora de los procesos, a los que se aplican los recursos, y por medio de los cuales la Administración Tributaria lleva a cabo sus funciones

La planificación de actividades se instrumenta en el Plan Anual de Objetivos. Este constituye la expresión cifrada de los resultados que una Administración Tributaria se propone alcanzar cada año, clasificados por bloques o áreas de actividad. En este plan, se incluyen tanto objetivos de lucha contra el fraude como de asistencia para el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por parte de los ciudadanos.

Como el Plan Anual de Objetivos no puede reflejar todas y cada una de las variables de calidad a las que ha de atender una Administración Tributaria, se establece como complemento del mismo, el Programa Especial de Calidad, en el que se recogen el conjunto de actuaciones de calidad que se desean potenciar en la organización y el Programa de Control Tributario para la planificación de las actuaciones a realizar.

Los instrumentos de planificación de la actividad de control descritos deben estar íntimamente relacionados. La información derivada de los mismos, puede servir de base para modificar o corregir la estrategias de lucha contra el fraude e incluso, para darles una nueva orientación. El seguimiento de los indicadores de la actividad de control del Plan Anual de Objetivos, puede generar información que aconseje la modificación del Plan General de Control Tributario, pero también de las directrices estratégicas del control tributario, lo que a su vez incidirá sobre los sucesivos Planes Generales de Control, los Planes de Objetivos Anuales y el Programa Especial de Calidad.

Gráfico 5 - Líneas Estratégicas de la Unidad de Planificación



Fuente: Seminario en Instrumentos de Planificación y Tendencias en las Administraciones Tributarias
Elaboración: El autor

En cuanto a la planificación de los recursos, ésta se lleva a cabo de forma conjunta, considerando la totalidad de las funciones que desempeña la Administración Tributaria, ya que sólo mediante un análisis global es posible detectar las necesidades o excesos que presentan los diferentes ámbitos de actuación, reasignando los recursos entre áreas. La planificación de recursos entre las distintas áreas y funciones, debe llevarse a cabo a través de un Plan de Evaluación de los Recursos Humanos.

Finalmente, dentro de la planificación para la mejora de los procesos se encuentran la participación de expertos de la propia organización, donde se analiza el funcionamiento de áreas o aspectos concretos de la operativa tributaria de la Administración y se proponen acciones correctoras y de mejora que en numerosas ocasiones encuentran reflejo en los instrumentos de planificación.

La utilización simultánea y coordinada de la planificación de actividades, de recursos y de procesos permite evaluar la eficacia, eficiencia y calidad de la actuación de una Administración Tributaria, determinando:

1. **Eficacia:** El nivel de consecución de los objetivos establecidos a través de la medición de los resultados alcanzados
2. **Eficiencia:** La optimización o relación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados para alcanzar los mismos
3. **Calidad Total:** La satisfacción de los ciudadanos destinatarios de los servicios que presta la Administración Tributaria, en un proceso permanente de mejora continua

Gráfico 6 - Instrumentos de Planificación



Fuente: Seminario en Instrumentos de Planificación y Tendencias en las Administraciones Tributarias
Elaboración: El autor

3.5. Sistema de Alerta de Riesgo Tributario – SMART

El objetivo a través del Sistema de Alerta de Riesgo Tributario - SMART, es identificar perfiles de contribuyentes tipo, distinguiendo las características de cada uno, con base en la información recopilada por terceros para el cruzamiento de datos, y, la información con la que cuenta la Administración Tributaria de cada contribuyente.

Ambas fuentes pueden permitir tener un sistema de control extra situ, con un enfoque masivo, que clasifique a los contribuyentes periódicamente e identifiquen contribuyentes devastadores, a los cuales se les puede controlar in situ a través de un enfoque intensivo.

SMART, se sustenta y parte del conocimiento actualizado de un registro de contribuyentes, con sus procesos asociados (identificación, domicilio fiscal y vector fiscal o registro de obligaciones tributarias); la cuenta corriente fiscal, que lleva el control y registro de las transacciones que realizan los contribuyentes y se encarga de determinar saldos y de generar estados de cuenta de todos los impuestos, el tratamiento de la información declarada por el contribuyente y por terceros, y apoyándose en aplicaciones informáticas que suministran datos individual y colectivamente, permitiendo detectar incoherencias en la información y la selección de contribuyentes para las diferentes actuaciones de la Administración Tributaria.

Esta última deberá estar en posibilidad de que con su propia información interna, pueda categorizar automáticamente a los contribuyentes como primer paso en el proceso del Sistema de Riesgo, de tal manera que los perfiles, que se describirán a continuación, aparezcan de una forma automática sin que exista la necesidad de recurrir en este primer paso a agentes externos de información.

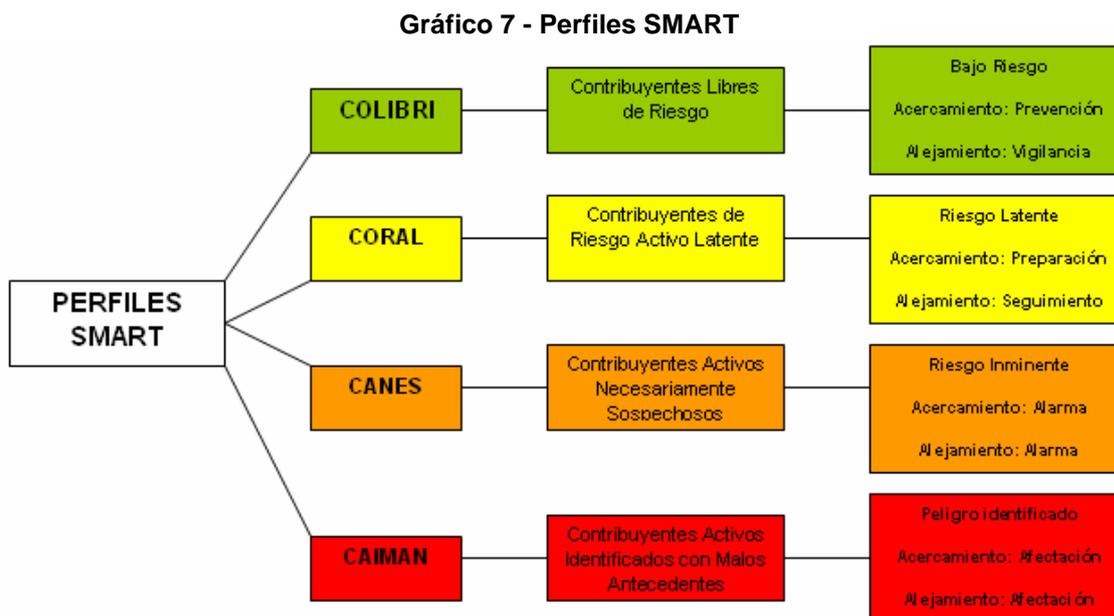
SMART, basa su teoría en realizar una aproximación a los sistemas utilizables para esta finalidad:

- **Álgebra de Boole (Teoría de conjuntos):** Si partimos de que el sistema informático contiene información de calidad para la selección, por este procedimiento se puede aislar el grupo de contribuyentes en los que el Riesgo de Incumplimiento, objetivamente, resulte más elevado. Se trata simplemente de conseguir, a través de herramientas computarizadas, establecer situaciones fiscal o económicamente incongruentes que determinen un perfil seleccionable.
- **Optimización de la información por medio de datawarehouse y datamining:** De la mano de nuevos desarrollos de software las Administraciones Tributarias han cobrado conciencia de la importancia del manejo directo de la información residente en las bases de datos. El avance costoso desde el punto de vista informático pero hoy posible, consiste en posibilitar que los auditores analistas actúen directamente sobre tales bases. Esto exige que se admita un análisis de múltiples variables y además el sistema de análisis y selección se vuelve sumamente complejo tanto desde el punto de vista técnico fiscal como desde el punto de vista de interacción con las bases de datos.
- **Sistemas de Riesgo Abstracto o Difuso.** El análisis de riesgo para selección pretende someter a ciertas variables de validez universal a todos los contribuyentes para ordenarles gradualmente en función de la posibilidad de defraudación o incumplimiento. Se evita de este modo predisponer el análisis hacia un tipo concreto de contribuyentes.
- **Las redes neuronales, o Inteligencia artificial para la selección.** Consisten en predefinir ciertas variables, extraídas de las experiencias acumuladas en el pasado por los Servicios de Control, y hacer que automáticamente, los sistemas informáticos repliquen los contribuyentes que cumplen dichas premisas. Aunque es evidente que el sistema tardaría en igualar otros análisis

más individualizados, tiene dos grandes ventajas: la inmensa rapidez en el proceso de la información y adopción de la decisión y la posibilidad de aprendizaje con los resultados alcanzados en las comprobaciones²¹.

3.5.1 Perfiles SMART

Para el efecto, podemos tratar de esquematizar los perfiles del SMART de la siguiente manera:



Elaboración: El autor

COLIBRI: CONTRIBUYENTES LIBRES DE RIESGO

Considerados como Contribuyentes Libres de Riesgo, son quienes presentan un alto porcentaje de cumplimiento en sus obligaciones tributarias, con registros mínimos de diferencias detectadas en sus declaraciones a través de la información proporcionada por terceros; y están identificados dentro del cuadrante diferenciado con un color verde, que implica un bajo riesgo. En caso de acercamiento, la estrategia a seguir es la prevención; y en caso de alejamiento, la estrategia es la vigilancia.

²¹ Por ejemplo, en la Agencia Española de Administración Tributaria - AEAT, se ha ejecutado una primera Red Neuronal con propósitos de selección de contribuyentes. Existen en la actualidad varias decenas de modelos distintos de redes neuronales artificiales, siendo el más habitual el denominado multiperceptrón con entrenamiento por retropropagación (backpropagation). El multiperceptrón es una red de las denominadas feedforward, o de alimentación hacia delante, distinguiéndose una capa de entrada (la primera), una capa de salida (la última) y capas ocultas (todas las intermedias). La retropropagación es el sistema de "entrenamiento" de la Red, consiste en ajustar el peso de cada variable de forma automática propagando hacia atrás la diferencia detectada. El sistema aprende así a identificar los riesgos futuros a partir de las experiencias pasadas (materializadas en los actos de determinación fiscal que tuvieron lugar en el pasado).

CORAL: CONTRIBUYENTES DE RIESGO ACTIVO LATENTE

Considerados como Contribuyentes de Riesgo Activo Latente, son quienes pese a presentar un alto porcentaje de cumplimiento en sus obligaciones tributarias, la brecha de veracidad de estas declaraciones es muy cuestionada, al mostrar subvaloraciones en sus ingresos o a su vez sobrevaloraciones en sus gastos, lo que hace que la posibilidad de que estén evadiendo sea cada vez mayor. En cuanto a sus características, están diferenciados dentro del cuadrante con un color amarillo, manteniendo un riesgo latente, lo que implica que el riesgo puede ser anticipado, permitiendo que la Administración Tributaria intervenga con medidas de prevención, mitigación y control. Estos contribuyentes pueden ser considerados como proveedores o consumidores apócrifos. En caso de acercamiento, la estrategia a seguir es la preparación; y en caso de alejamiento, la estrategia es el seguimiento.

CANES: CONTRIBUYENTES ACTIVOS NECESARIAMENTE SOSPECHOSOS

Considerados como Contribuyentes Activos Necesariamente Sospechosos, son quienes presentan un bajo porcentaje de cumplimiento en sus obligaciones tributarias, pero que no tienen intenciones de evadir al fisco, ya que justifican su incumplimiento por la falta de conocimiento de las leyes tributarias, la complejidad del sistema tributario, la ausencia de una asistencia y capacitación al contribuyente, que trae como consecuencia en algunos casos errores involuntarios que necesariamente deben ser corregidos. No obstante, para superar los problemas de cumplimiento planteados por estos contribuyentes, deberán promoverse otras formas distintas a la fiscalización en el campo, en el entendimiento que hay formas más efectivas de educar al universo de contribuyentes cuyo perfil estamos describiendo. Están identificados dentro del cuadrante diferenciado de un color naranja, y entre sus características, mantiene un riesgo inminente, debido a que es probable que su situación recaiga y se materialice en un futuro inmediato, si no se toman en cuenta estas soluciones.

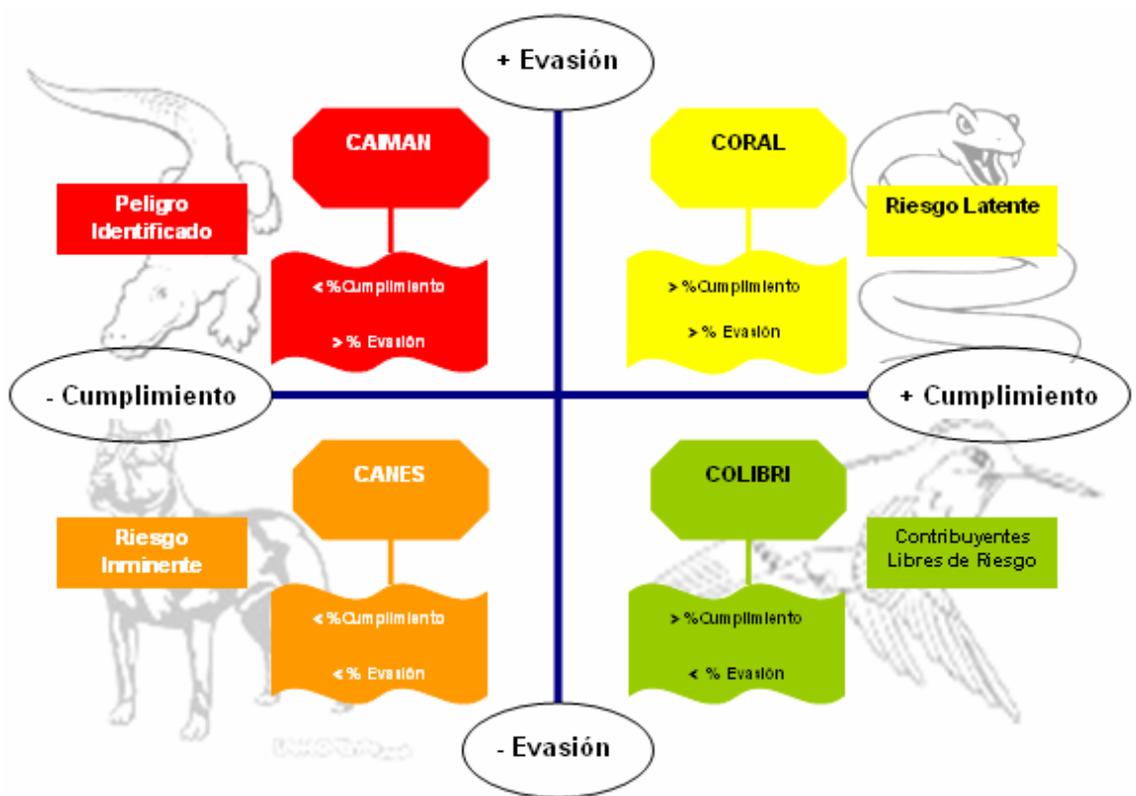
CAIMAN: CONTRIBUYENTES ACTIVOS IDENTIFICADOS CON MALOS ANTECEDENTES

Considerados como Contribuyentes Activos Identificados con Malos Antecedentes, donde su peligro ha sido identificado, y en quienes la Administración Tributaria debe focalizar sus recursos (humanos, operativos, técnicos, de inteligencia, etc.), debido a que presentan las dos características consideradas como no deseables para una Administración en cuanto al comportamiento de sus contribuyentes:

- Un mínimo porcentaje de cumplimiento en sus obligaciones tributarias
- Mayores probabilidades de cometer actos de fraude fiscal.

Están identificados dentro del cuadrante diferenciado de color rojo, en cuanto a sus características son contribuyentes evasores, catalogado como tal por este comportamiento. A la par en la identificación de este segmento de contribuyentes, debe aplicarse la rigurosidad de la ley para sancionarlos, puesto que este grupo está categorizado como recurrente, amenazado por factores externos y por la vulnerabilidad que presenta el sistema tributario.

Gráfico 8 - Perfiles del Sistema de Alerta de Riesgo Tributario - SMART



Elaboración: El autor

3.5.2 Matriz SMART

La Matriz SMART muestra en forma gráfica las particularidades existentes entre los contribuyentes, en términos de cumplimiento (eje horizontal) y grado de evasión (eje vertical) presentado por éstos, permitiendo a una Administración Tributaria administrar sus contribuyentes analizando su comportamiento en forma agrupada. A partir de esta segmentación surgen elementos para gestionarlos, con ello se pueden establecer cuatro posibles situaciones:

1. Mayor cumplimiento y menor evasión
 2. Mayor cumplimiento y mayor evasión
 3. Menor cumplimiento y menor evasión
 4. Menor cumplimiento y mayor evasión
- En la primera situación, los contribuyentes son llamados **COLIBRI**, porque son considerados libres de riesgo
 - En la segunda situación, los contribuyentes son llamados **CORAL**, porque mantienen un riesgo activo latente de evadir al fisco.
 - En la tercera situación, los contribuyentes son llamados **CANES**, necesariamente sospechosos en su comportamiento tributario, con un riesgo inminente para la Administración debido a la falta de conocimiento que tienen éstos de las normas tributarias, donde se agruparían la mayor parte de los contribuyentes
 - Finalmente en la cuarta situación, los contribuyentes son llamados **CAIMANES**, identificados con malos antecedentes, y se constituyen en los principales contribuyentes a ser tomados en cuenta por la Administración, dado el evidente peligro que ocasionan.

Gráfico 9 - Matriz SMART

EVASION / CUMPLIMIENTO		CUMPLIMIENTO	
		MENOR	MAYOR
EVASION	MAYOR	CAIMAN 	CORAL 
	MENOR	CANES 	COLIBRI 

Elaboración: El autor

3.5.3 Escalas SMART

El menor o mayor grado de cumplimiento representado en el eje horizontal, es utilizado para medir la responsabilidad que tiene el contribuyente ante los deberes formales impuestos por la Administración Tributaria. Su escala oscila entre 0 a 5, siendo la primera escala catalogada con atrasos permanentes en las declaraciones a presentar, o realizadas forzosamente a través de coactiva, presentando diferencias graves en más del 50% de sus declaraciones; mientras que la última escala, es catalogada como cumplimiento a tiempo.

El menor o mayor grado de evasión representado en el eje vertical, es utilizado para medir la brecha de veracidad entre las declaraciones presentadas por el contribuyente y la información proporcionada por terceros. Su escala oscila entre 0 a 5, siendo la primera escala catalogada como evasión no detectada, dada la abstención en consumo, inercia en producción, salida de capitales; y como última escala, el uso potencialmente fraudulento, simulación, inducción al error y enriquecimiento, producto de la utilización de mayores prácticas en alterar su carga impositiva.

Cuadro 5 - Tipología de Cumplimiento

Escala	Características
0.0 – 0.9	Atrasos permanentes en las declaraciones a presentar requiriendo o no notificación, realizadas forzosamente a través de coactivas, y/ o con diferencias consideradas graves en más del 50% de sus declaraciones.
1.0 – 1.9	Atrasos permanentes en las declaraciones a presentar requiriendo o no notificación, y/o diferencias en más del 50% de sus declaraciones
2.0 – 2.9	Atrasos eventuales que requirieron notificación, y/o diferencias en menos del 50% de sus declaraciones.
3.0 – 3.9	Atrasos eventuales; declaraciones presentadas de manera voluntaria
4.0 – 4.9	Cumplimiento con diferencias mínimas
5.0	Cumplimiento a tiempo

Elaboración: El autor

Cuadro 6 - Tipología de Evasión

Escala	Características
0.0 – 0.9	Evasión no detectada, producto de la abstención de consumo, inercia en producción, salida de capitales
1.0 – 1.9	Evasión generalmente involuntaria, omisión por ignorancia.
2.0 – 2.9	Evasión a través de dislocación o desplazamiento de capitales
3.0 – 3.9	Evasión lícita, también llamada elusión, con el objeto de la utilización de prácticas elusivas para reducir la carga tributaria.
4.0 – 4.9	Evasión ilícita, normalmente voluntaria para efectos deformativos, conteniendo proveedores por facturación apócrifa.
5.0	Uso potencialmente fraudulento, simulación, inducción al error y/o enriquecimiento ilícito.

Elaboración: El autor

3.5.4 Comportamientos SMART

Pueden establecerse 4 fases de comportamiento de un contribuyente frente al SMART:

- **Migración Vertical (MV):** Se refiere a un patrón de desplazamiento que pudiese realizar un contribuyente como efecto de la acción que realice la Administración Tributaria, con el fin de cerrar la brecha de veracidad.

Como resultado podría esperarse una migración **CORAL** \longleftrightarrow **COLIBRI**, o en su caso, una migración **CAIMAN** \longleftrightarrow **CANES**

- **Migración Horizontal (MH):** Se refiere a un patrón de desplazamiento que pudiese realizar un contribuyente, de acuerdo a la percepción de riesgo de detección, asociado al incumplimiento de los deberes formales.

Como resultado podría esperarse una migración **CANES** \longleftrightarrow **COLIBRI**, o en su caso, una migración **CAIMAN** \longleftrightarrow **CORAL**

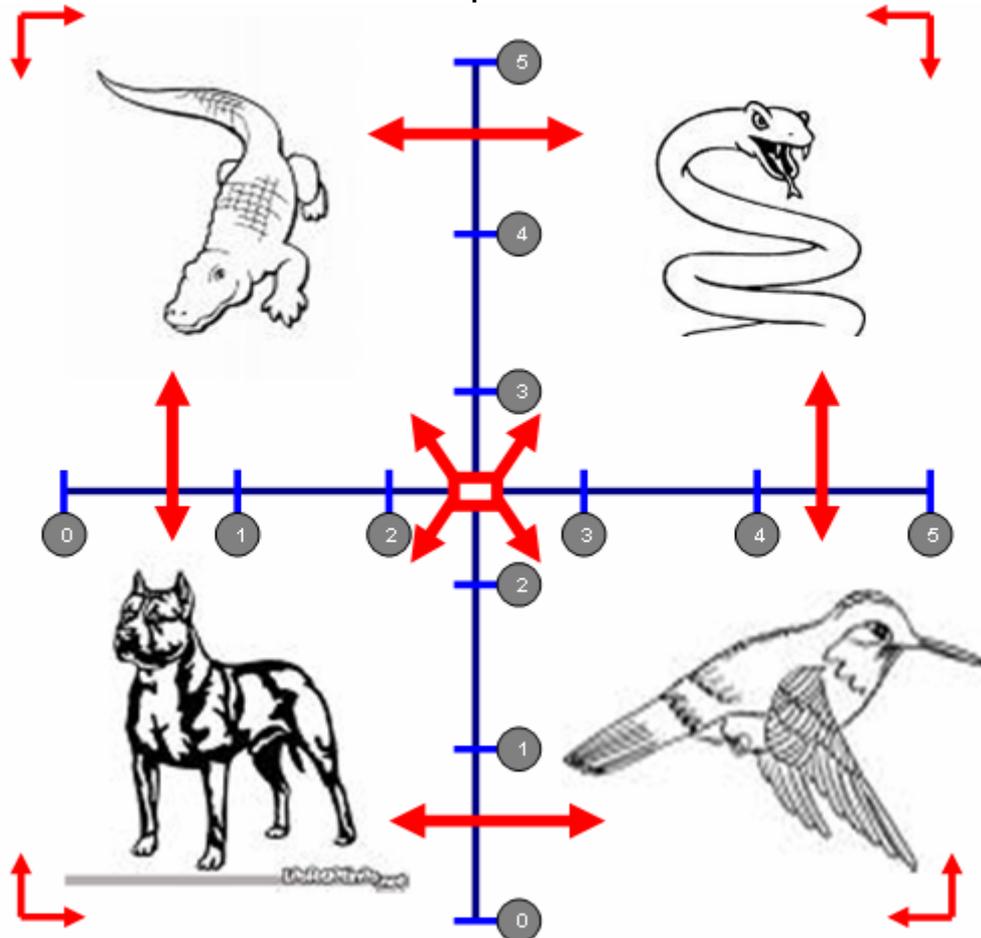
- **Migración en “L” (ML):** Se refiere a un patrón de desplazamiento mixto que involucre tanto a la migración vertical, como a la migración horizontal, que pudiese realizar un contribuyente, partiendo de una posición inicial, y que luego de un horizonte temporal llegaría a dos posiciones diferentes a la inicialmente sujeta. Este comportamiento en forma de “L” se da por la reacción del contribuyente al ser sujeto de control frente a los planes de diferencias y omisidad detectados por la Administración Tributaria.

Asumiendo que todos parten de COLIBRI, como resultado podría esperarse una migración **COLIBRI** \longrightarrow **CORAL** \longrightarrow **CAIMAN**, o en su caso, una migración **COLIBRI** \longrightarrow **CANES** \longrightarrow **CAIMAN**

- **Migración Atípica (MA):** Se refiere a un patrón de desplazamiento exclusivamente de contribuyentes que se encuentran en el punto central de intersección entre el grado de cumplimiento y las prácticas evasivas que pueda utilizar para reducir su carga impositiva. Este comportamiento requiere especial atención por parte de la Administración Tributaria, ya que el perfil de este tipo

de contribuyente en un principio ha sido calificado como “Atípico”; no obstante, dependiendo de su conveniencia podrán cambiar su posición provocando desplazamientos anormales que requieren supervisión.

Gráfico 10 - Comportamientos SMART



Elaboración: El autor

3.5.5 SMART dentro del Control Tributario

En esa línea, para que este sistema se constituya en una herramienta que permita mostrar alertas a la Administración Tributaria e indicar un perfil de sus contribuyentes, su proceso debe contener las siguientes puntualizaciones:

- Contar como elemento fundamental para permitir la imputación de los datos al sistema una base de datos en donde estén localizados los contribuyentes, tanto personas físicas como jurídicas. Las entidades jurídicas suelen necesitar un código de identificación fiscal como condición previa para ejercer sus

actividades, proporcionado por la propia Administración Tributaria o por otra diferente, pero con la posibilidad de ser conocido por ésta de forma inmediata. El caso de las personas físicas es distinto en cada país, no siempre la Administración Tributaria posee conocimiento previo de sus datos si no se ha censado ni ha efectuado ninguna declaración tributaria previa.

El registro de contribuyentes es, por tanto, un censo de obligados, es decir, quiénes tienen que declarar. Se forma a instancia del contribuyente, que suele tener la obligación legal de declarar sus obligaciones fiscales al comienzo de sus actividades, así como las modificaciones de las mismas y su cese. También se puede formar de oficio por la administración cuando tiene conocimiento por alguna vía de una obligación y el contribuyente no la ha declarado (por ejemplo imputaciones de terceros, o cruces de datos con otros organismos públicos y privados).

- Una Administración Tributaria fuertemente informatizada, centrándose con sus departamentos de control en comprobar quién declara, cómo y cuánto, quién no declara teniendo obligación de hacerlo y quién no declara, con base en la información de terceros disponible; es decir, los procedimientos que pueden realizarse de una forma automatizada, validando automáticamente la información recibida en los diferentes medios.
- Poseer procesos de verificación y control, en cuanto a cuadro aritmético de la declaración, comprobación de límites normativos, comprobación con retenciones e ingresos a cuenta realizados, comprobación con datos aportados por terceros.

La comparación del censo de obligados con los declarantes reales nos proporciona información sobre posibles no declarantes y sobre desactualizaciones del censo (control de omisos); con la información de imputaciones de terceros se pueden realizar aproximaciones de declaración para aquellos contribuyentes que no han declarado, estudiando el previsible nivel de ingresos que se obtendría; la información de la cuenta corriente con la declaración aportaría incumplidores de ingresos en aquellos impuestos que conlleven ingresos periódicos (control de morosos); la información de terceros comparada con la declarada por el contribuyente proporcionaría discrepancias y llevaría al expediente al estado de comprobación.

- Separar a cumplidores de defraudadores, para esto se analiza toda la información existente desde técnicas simples, como cruces de información, análisis de determinados parámetros (vectores de cumplimiento/no cumplimiento de una lista de variables predefinidas), análisis de riesgo (puntuando las situaciones y clasificando a los contribuyentes ponderados por su riesgo objetivo), hasta herramientas más complejas como análisis multidimensional, sistemas datawarehouse y datamining, sistemas expertos o redes neuronales. Además, deben integrar posibilidades de realizar análisis de balances, contabilidad, comparación con las medias de sus sectores económicos²², etc.
- Mantener actualizada la base de datos con la información de terceros de mínimo los últimos cinco periodos fiscales del contribuyente.
- Responder no sólo a la implementación de los distintos procedimientos de una Administración Tributaria, sino también ser utilizado para mejorar los aspectos de colaboración internos de una organización que mantiene estructuras diferenciadas en funciones y localizaciones geográficas, así como eliminar los aspectos de riesgo derivados de una mala colaboración entre estos distintos órganos, tanto en lo relativo al seguimiento de los expedientes como a la actuación coordinada sobre los contribuyentes
- Controlar automáticamente el cumplimiento de la obligación a informar, y generar los cargos y sanciones cuando exista el incumplimiento. De esta manera, se darán señales efectivas de control y se hará más perceptible el riesgo y costo de evadir para el resto de contribuyentes que no han sido seleccionados para fiscalización, propiciando en ellos un cambio de su comportamiento tributario hacia un mayor cumplimiento

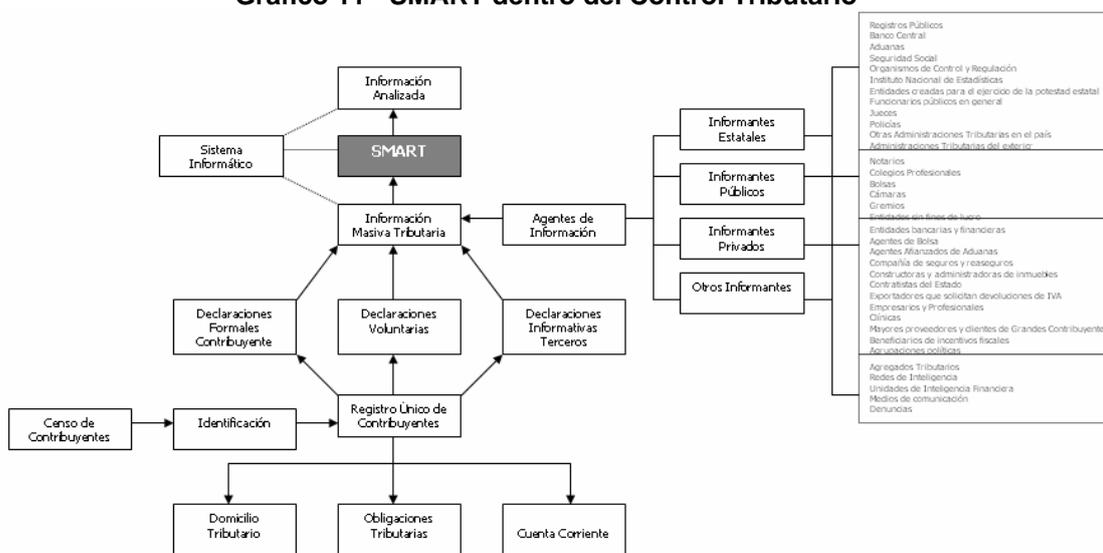
El procesamiento de la información declarada por terceros debe contener:

- Identificación del agente de información, sea éste: Estatal, Público, Privado, Otros
- Grabación del talón resumen de la declaración que contiene el registro e importe consignado en la declaración

²² En las técnicas de análisis de riesgo se pretende clasificar al contribuyente según un cuadro de doble entrada sobre el riesgo potencial (alto, medio, bajo) con las posibilidades económicas de evasión (alta, media, baja), de forma que los aspectos recaudatorios sean evaluados también a la hora de planificar la asignación de recursos humanos a distintos colectivos de contribuyentes.

- Captura de los registros en detalle
- Cuadre con los datos del talón resumen
- Identificación de los valores imputados
- Emisión de requerimientos al declarante para realizar la justificación documental de las imputaciones realizadas para imputados no identificados.

Gráfico 11 - SMART dentro del Control Tributario



Elaboración: El autor

Finalmente, cada uno de los **Perfiles SMART**, requiere de información puntual necesaria para un efectivo control, de tal manera que:

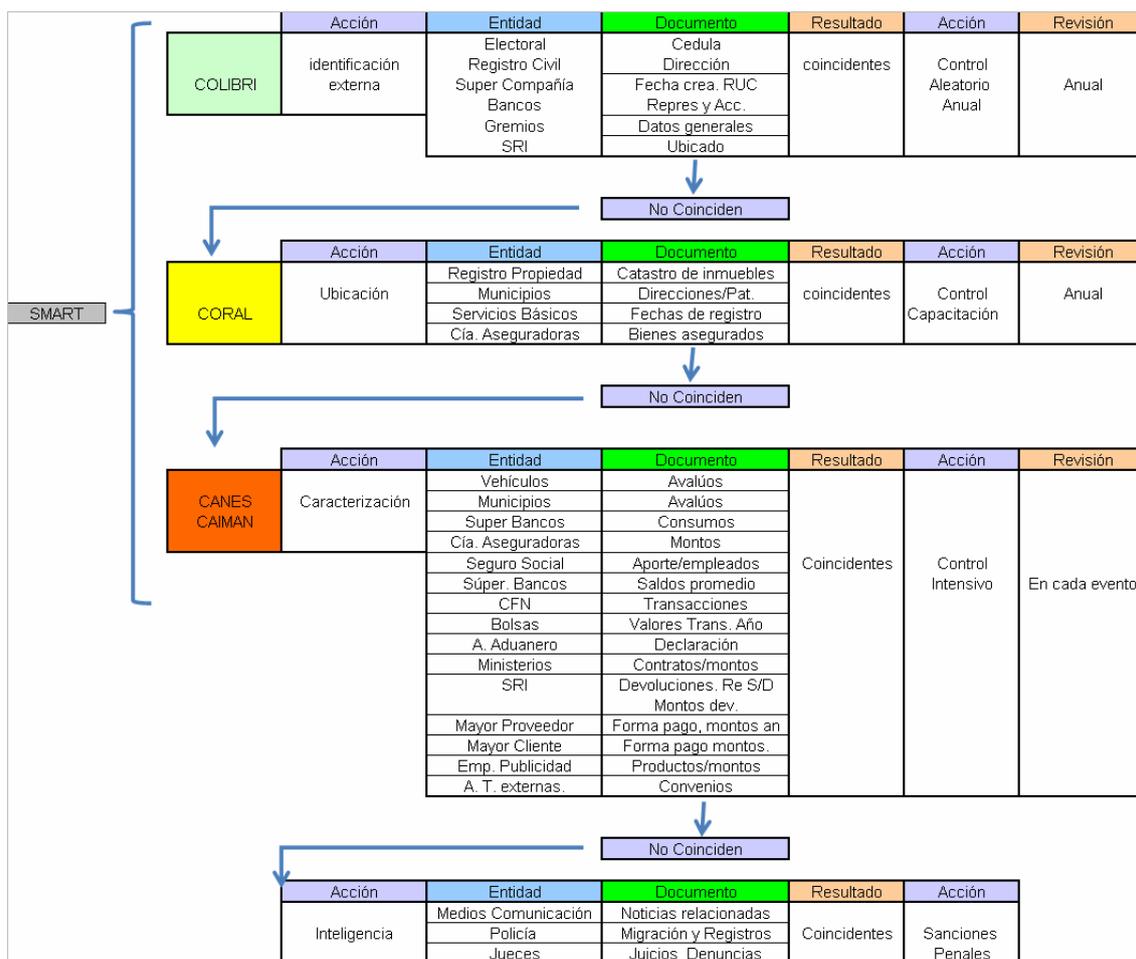
- Para que un contribuyente sea denominado **COLIBRI**, además de las características de mayor cumplimiento y menor evasión, la información procedente de Registro Electoral, Registro Civil, Superintendencia de Compañías, Gremios, Bancos, entre otros, como por ejemplo número de cédula, direcciones, representante legal, accionistas, etc debe ser coincidente, se recomendaría que a los contribuyentes que se encuentren en este perfil, realizarles un control aleatorio direccionado a verificar su identidad, siendo su periodicidad de manera anual.

- De no ser coincidente la información primordial, pasaría a la siguiente denominación: **CORAL**, clasificación que es producto de presentar algún grado, o sospechas de evasión; como respuesta a esta categorización, la estrategia de las Administraciones Tributarias consistirá en la confirmación de información en las fuentes alternativas que proceden de Registro de Propiedad, Municipios, Empresas que presten servicios públicos, Compañías aseguradoras, entre otros, como por ejemplo catastro de inmuebles, direcciones, fecha de registro, bienes asegurados, etc. es indispensable para un adecuado control referente a constatar su ubicación y cuantificación de su patrimonio, siendo su periodicidad de carácter anual, y tiene como finalidad la búsqueda de una recategorización como **COLIBRI**. (migración vertical)

- De no ser coincidente, pasa a la siguiente denominación **CANES o CAIMAN** clasificados internamente por tener un mayor grado de evasión e incumplimiento (para el efecto ambos perfiles de contribuyentes requieren de la misma información), casos en los cuales la Administración Tributaria recurrirá a información referente a montos y avalúos proveniente de vehículos, inmuebles inscritos en los Municipios, cuentas corrientes, inversiones de entidades financieras sujetas a la Superintendencia de Bancos, valores de primas pagadas por Compañías aseguradoras, aportes al Seguro Social, créditos obtenidos en la Corporación Financiera Nacional - CFN, acciones invertidas en la Bolsa de Valores, etc. es imprescindible para realizar un control intensivo por parte de la Administración Tributaria, y proceder a su recategorización si la información es verdadera, o en su defecto, actuar de acuerdo a los procedimientos legales que correspondan.

- Una etapa final sería en el caso de comprobarse el ilícito tributario con la colaboración de unidades de inteligencia, medios de comunicación, policía, jueces, denuncias presentadas, etc. que fundamenten tales evidencias, hechos y situaciones, donde deben aplicarse sanciones de carácter penal.

Gráfico 12 - SMART Información a solicitar



Elaboración: El autor

3.5.6 SMART dentro de la operatividad

Como puede apreciarse en la descripción de las categorías, el proceso es altamente dinámico y flexible, tanto que puede entregar información individual, por sectores económicos, o incluso por regiones o países, permitiendo evaluar y comparar los distintos comportamientos de los contribuyentes.

Dependiendo de la calidad del registro informático con que se cuente, las posibilidades son enormes, pudiendo incluso generar un documento **(CAT) Certificado de Antecedentes Tributarios**, que podría ser usado como una herramienta de acreditación para efectos de control.

De tal forma que el SMART, registra una categoría inicial, que no es otra cosa que la que el sistema interno de la Administración le otorga a cada contribuyente en el momento mismo de la inscripción, como consecuencia lógica del mismo, todos los contribuyentes inicialmente estarían categorizados como **COLIBRI**, en el punto donde existe el máximo cumplimiento a tiempo, calificado como 5.0 y la mínima evasión no detectada, calificada como 0.0

Se recomendaría una periodicidad de un año para realizar las corridas de categorización SMART, cuyos resultados entrarían a formar parte del historial de comportamiento de los contribuyentes, **(CAT)** sin abandonar por esto el sistema de selección no estructurado.

Como herramienta de control y prevención sería de una utilidad invaluable; al categorizar inicialmente a todos como **COLIBRI**, surge la posibilidad de analizar por sectores, sus movimientos migratorios, medidos en grados de altura, inclinación, dimensión del desplazamiento e incluso evaluando el factor tiempo, resultado de lo cual nos encontraríamos con una línea, que partiendo siempre del mismo punto **(Cuadrante COLIBRI)** pudiese tomar varias direcciones, o claro, en el mejor de los casos permanecer casi inmutable (comportamiento ideal).

El peor de los casos como consecuencia de este historial, sería una línea con crecimiento ascendente, con inclinación de 45 Grados del **Cuadrante COLIBRI**, hacia el **Cuadrante CAIMAN**.

Como parte de la operatividad SMART, es preciso definir ciertos procedimientos y ajustarlos a las demandas que cada Administración presenta, o a la disponibilidad de las fuentes externas de información, para el presente trabajo se han definido los informantes externos con características particulares, mismas que están descritas en el Gráfico 12, y que corresponden a diferentes niveles de información, que consideran a los informantes en tres niveles, mismos que son: identificadores (código verde); ubicadores (código amarillo); y categorizadores (código naranja y rojo). Es importante considerar que el requerimiento de información ha de ser necesariamente en orden hasta llegar al nivel en el cuál la administración ha categorizado a un contribuyente. Es decir, en caso de que un contribuyente sea categorizado como Canes, los requerimientos de información se harán empezando por el nivel básico, (código verde) hasta llegar al nivel en el cual se encuentra ubicado finalmente el contribuyente.

Del mismo modo habría que realizar la evaluación del rango de tolerancia en lo que tienen que ver con la dimensión del desplazamiento de cada segmento entre las selecciones estructuradas, de tal manera que el método de selección no estructurado, basado en la subjetividad y experiencia del analista, se encuentre siempre operativo. Para el presente trabajo, se considera como límite de tolerancia, no más de 1.5 grados de desplazamiento en cualquier sentido entre los últimos puntos de desplazamiento una vez efectuada una corrida de categorización. Es decir, que un desplazamiento de un grado en cualquier sentido, no amerita una corrida inmediata de verificación o ampliación de información de terceros, o queda a la discrecionalidad del analista, exceptuando los desplazamientos que se realizan dentro del cuadrante de la matriz SMART denominado COLIBRI, por ser considerados libre de riesgos.

3.5.6.1 Definición de corrida de categorización

Se entenderá por corrida de categorización a las acciones que la Institución realice con la finalidad de conocer el historial de comportamiento tributario, dentro de la matriz SMART, tanto de un contribuyente en particular, como de un grupo o sector que esté siendo investigado. Estas corridas estarán sujetas a la selección estructurada o no, según sea el caso.

A continuación para efecto de una mejor explicación se describirán algunos casos que pudiesen presentarse dentro del comportamiento del contribuyente, asumiendo que la Administración Tributaria parte de una posición inicial **COLIBRI** y realiza tres corridas de recategorización (**A, B y C**).

Cuadro 7 – Corrida de categorización

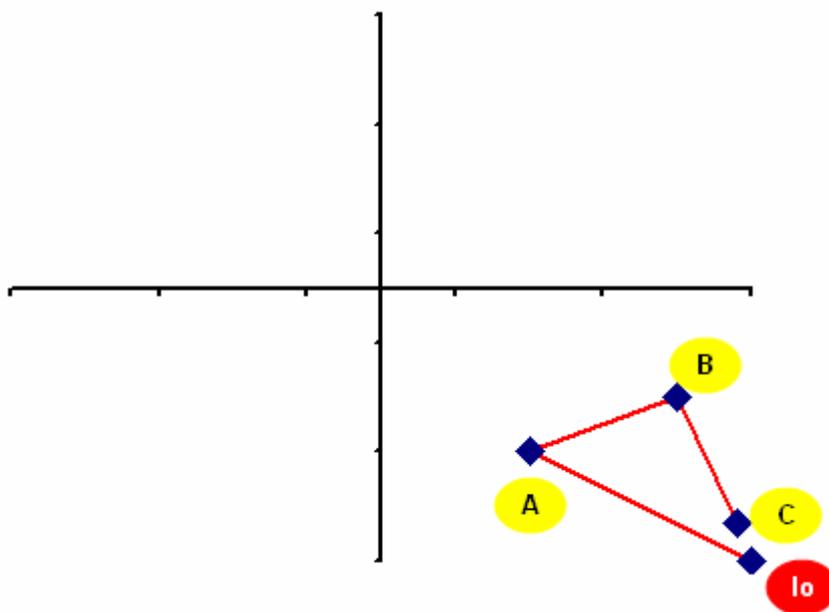
Posición	Categorización por parte de la Administración Tributaria
Io	Categoría inicial al momento de la inscripción: COLIBRI
A	Primera corrida de categorización
B	Segunda corrida de categorización
C	Tercera corrida de categorización

Elaboración: El autor

3.5.6.2 Casos de contribuyentes puntuales.

3.5.6.2.1 Caso I: Categorización COLIBRI – COLIBRI - COLIBRI

Gráfico 13 (Caso I) – Categorización COLIBRI – COLIBRI - COLIBRI



Posición	Descripción	Periodo	Categorización
Io	Posición inicial		COLIBRI
A	1era corrida de categorización	Anual	COLIBRI
B	2da corrida de categorización	Anual	COLIBRI
C	3era corrida de categorización	Anual	COLIBRI

Elaboración: El autor

Descripción del primer caso:

Posición Io: Inscripción inicial en el RUC. Categoría COLIBRI

Posición A: Primera corrida año 1, mantiene estatus de categoría con un desplazamiento leve negativo en cumplimiento.

Fundamento del Punto A: Atrasos eventuales; declaraciones presentadas de manera voluntaria y evasión involuntaria, omisión por ignorancia²³.

Acción: Identificación (Gráfico 12); prevención. (Gráfico 7)

²³ (Ver cuadro 5, y 6. Pág. 80)

Posición B: Segunda corrida año 2: Mantiene estatus de categoría con un desplazamiento moderado dentro del cuadrante.

Fundamento del Punto B: Cumplimiento con diferencias mínimas, evasión generalmente involuntaria, omisión por ignorancia.

Acción: Identificación (Gráfico 12); prevención. (Gráfico 7)

Posición C: Tercera corrida año 3: Mantiene estatus de categoría, desplazamiento positivo.

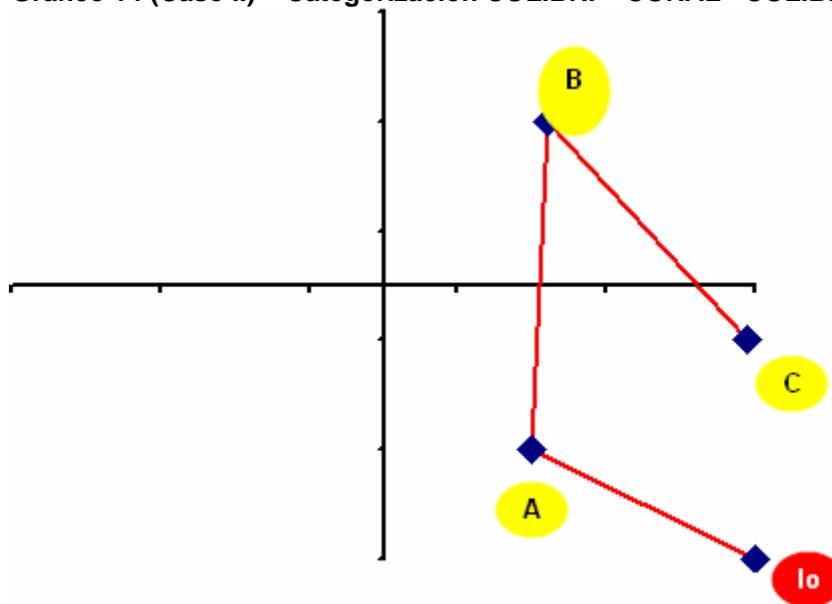
Fundamento del Punto C: Cumplimiento a tiempo y evasión no detectada.

Acción: Identificación (Gráfico 12); vigilancia. (Gráfico 7)

NOTA: Contribuyente sujeto a selección aleatoria para efecto de análisis intensivo, en los cuales se solicitaría la participación de informantes externos considerando los informantes propuestos en el código amarillo. (Gráfico 12). No se realiza re categorización inmediata debido a su desplazamiento dentro del cuadrante COLIBRI.

3.5.6.2.2 Caso II: Categorización COLIBRI – CORAL - COLIBRI

Gráfico 14 (Caso II) – Categorización COLIBRI – CORAL - COLIBRI



Posición	Descripción	Periodo	Categorización
Io	Posición inicial		COLIBRI
A	1era corrida de categorización	Anual	COLIBRI
B	2da corrida de categorización	Anual	CORAL
C	3era corrida de categorización	Inmediata	COLIBRI

Elaboración: El autor

Descripción del segundo caso:

Posición I: Inscripción inicial en el RUC. Categoría COLIBRI

Posición A: Primera corrida año 1, mantiene estatus de categoría con un desplazamiento leve negativo en cumplimiento.

Fundamento del Punto A: Atrasos eventuales; declaraciones presentadas de manera voluntaria y evasión no detectada.

Acción: Identificación (Gráfico 12) prevención. Código verde. (Gráfico 12)

Posición B: Segunda corrida año 2: Cambio de estatus, migración vertical ascendente.

Fundamento del Punto B: Atrasos eventuales y declaraciones presentadas de manera voluntarias, se detecta o sospecha de evasión ilícita para efectos deformativos.

Acción: Ubicación, código amarillo. (Gráfico 12)

Posición C: Tercera corrida inmediata: Migración vertical descendente.

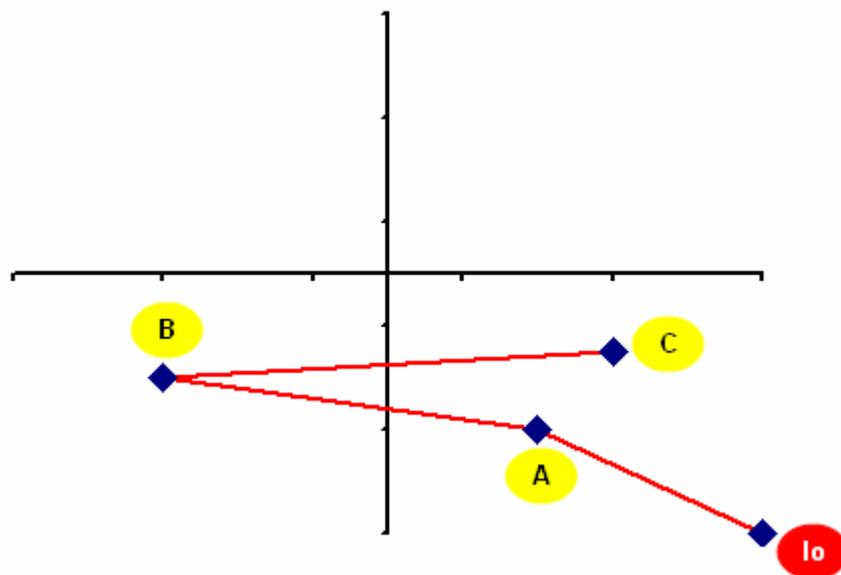
Fundamento del Punto C: Cumplimiento a tiempo, y evasión involuntaria por ignorancia.

Acción: Vigilancia.

NOTA: *En este caso se solicita comparecencia e información al contribuyente, conforme a las atribuciones de la administración. Se comprueba ubicación a través de informantes externos código amarillo, Contribuyente ubicado y sospechas descartadas.*

3.5.6.2.3 Caso III: Categorización COLIBRI – CANES - COLIBRI

Gráfico 15 (Caso III) – Categorización COLIBRI – CANES - COLIBRI



Posición	Descripción	Periodo	Categorización
Io	Posición inicial		COLIBRI
A	1era corrida de categorización	Anual	COLIBRI
B	2da corrida de categorización	Anual	CANES
C	3era corrida de categorización	Inmediata	COLIBRI

Elaboración: El autor

Descripción del tercer caso:

Posición Io: Inscripción inicial en el RUC. Categoría COLIBRI

Posición A: Primera corrida año 1, mantiene estatus de categoría con un desplazamiento leve negativo en cumplimiento.

Fundamento del Punto A: Atrasos eventuales; declaraciones presentadas de manera voluntaria y evasión no detectada.

Acción: Identificación (Gráfico 12) prevención. Código verde. (Gráfico 12)

Posición B: Segunda corrida año 2: Cambio automático de estatus, migración horizontal.

Fundamento del Punto B: Atrasos permanentes en las declaraciones, requiriendo o no notificación, y/o con diferencias consideradas graves en más del 50 % de la declaración.

Evasión generalmente involuntaria, omisión por ignorancia.

Acción: Caracterización (Gráfico 12) Código amarillo y naranja.

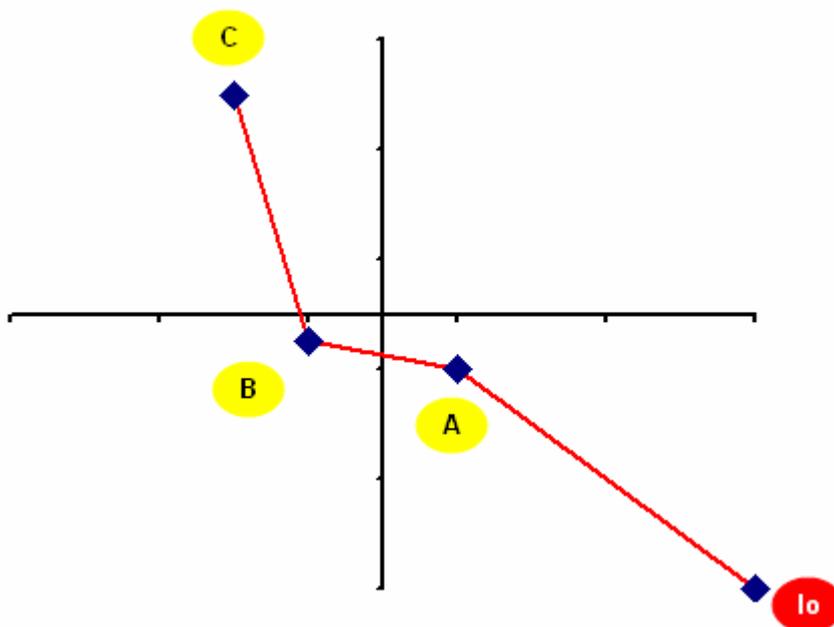
Posición C: Tercera corrida inmediata: Nuevo cambio de estatus, migración horizontal positiva.

Fundamento del Punto C: Cumplimiento con diferencias mínimas, evasión generalmente involuntaria, omisión por ignorancia.

NOTA: Después del análisis, la confirmación de ubicación y caracterización, se corrigen errores, se capacita al contribuyente de ser el caso, y se recategoriza.

3.5.6.2.4 Caso IV: Categorización COLIBRI – CANES - CAIMAN

Gráfico 16 (Caso IV) – Categorización COLIBRI – CANES - CAIMAN



Posición	Descripción	Periodo	Categorización
Io	Posición inicial		COLIBRI
A	1era corrida de categorización	Anual	COLIBRI
B	2da corrida de categorización	Anual	CANES
C	3era corrida de categorización	Anual	CAIMAN

Elaboración: El autor

Descripción del cuarto caso:

Posición I: Inscripción inicial en el RUC. Categoría COLIBRI

Posición A: Primera corrida año 1, mantiene estatus de categoría con un desplazamiento significativo negativo en cumplimiento.

Fundamento del Punto A: Atrasos eventuales; declaraciones presentadas de manera voluntaria y evasión generalmente involuntaria, omisión por ignorancia.

Acción: Identificación (Gráfico 12) prevención. Código verde. (Gráfico 12)

Posición B: Segunda corrida año 2: cambio de estatus con desplazamiento menor a 1.5 grados (selección no estructurada).

Fundamento del Punto B: Atrasos eventuales y/o diferencias en menos del 50 % de sus declaraciones. Sospecha de evasión a través de dislocación o desplazamiento de capitales.

Acción: Alarma código naranja. Control intensivo.

Posición C: Tercera corrida año 3: nuevo cambio de estatus con migración vertical ascendente.

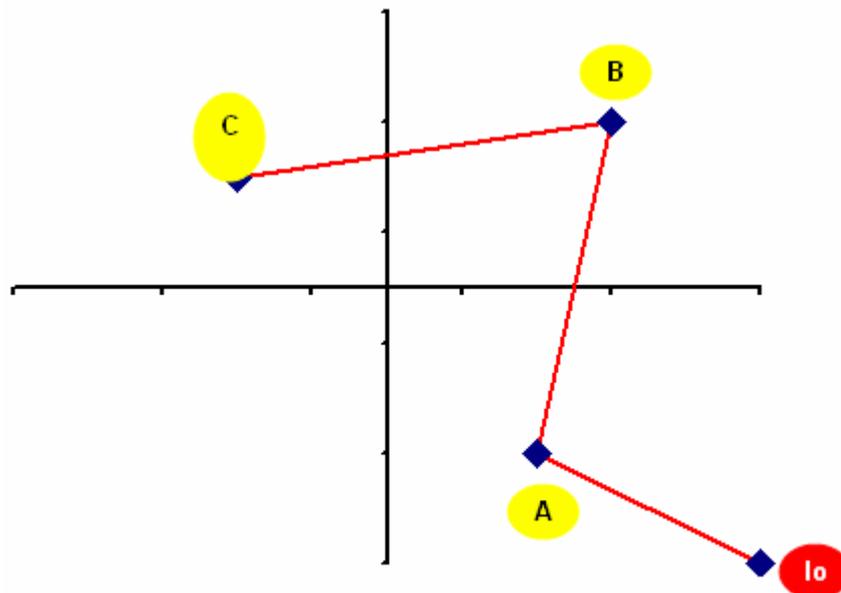
Fundamento del Punto C: Atrasos permanentes en las declaraciones a presentar requiriendo o no notificación, y/o diferencias en más del 50 % en sus declaraciones. Evasión ilícita, normalmente voluntaria para efectos deformativos, conteniendo proveedores con facturación apócrifa.

Acción: Ubicación (código amarillo); caracterización (código naranja y rojo). Peligro identificado y afectación, Inteligencia y acciones legales.

NOTA: En este caso, el analista decide en la corrida del año 2 no realizar una tercera corrida inmediata debido a encontrarse el desplazamiento dentro del rango de tolerancia, y esperar una tercera selección estructurada para el siguiente año. Dada la tercera corrida después de un año aparece re categorizado automáticamente con información interna, Se procede a las gestiones de ubicación y caracterización, sin resultados favorables y se termina en las acciones de inteligencia y procedimientos legales.

3.5.6.2.5 Caso V: Categorización COLIBRI – CORAL - CAIMAN

Gráfico 17 (Caso V) – Categorización COLIBRI – CORAL - CAIMAN



Posición	Descripción	Periodo	Categorización
Io	Posición inicial		COLIBRI
A	1era corrida de categorización	Anual	COLIBRI
B	2da corrida de categorización	Anual	CORAL
C	3era corrida de categorización	Inmediato	CAIMAN

Elaboración: El autor

Descripción del quinto caso:

Posición Io: Inscripción inicial en el RUC. Categoría COLIBRI

Posición A: Primera corrida año 1, mantiene estatus de categoría con un desplazamiento leve negativo en cumplimiento.

Fundamento del Punto A: Cumplimiento con diferencias mínimas y evasión involuntaria. Ver cuadro 5, y 6. Pág. 80

Acción: Prevención.

Posición B: Segunda corrida año 2: Cambio de estatus automático (con información interna); migración vertical ascendente.

Fundamento del Punto B: A pesar de presentar cumplimientos con diferencias mínimas, presenta evasión ilícita, normalmente con efectos deformativos, conteniendo proveedores con facturación apócrifa.

Acción: Control, capacitación, preparación. Código amarillo.

Posición C: Tercera corrida inmediata: Cambio de estatus (con información externa) por inconsistencias.

Fundamentos Punto C: Atrasos permanentes en las declaraciones, diferencias en más del 50 %; prácticas elusivas para reducir carga tributaria.

Acción: Peligro identificado, código rojo.

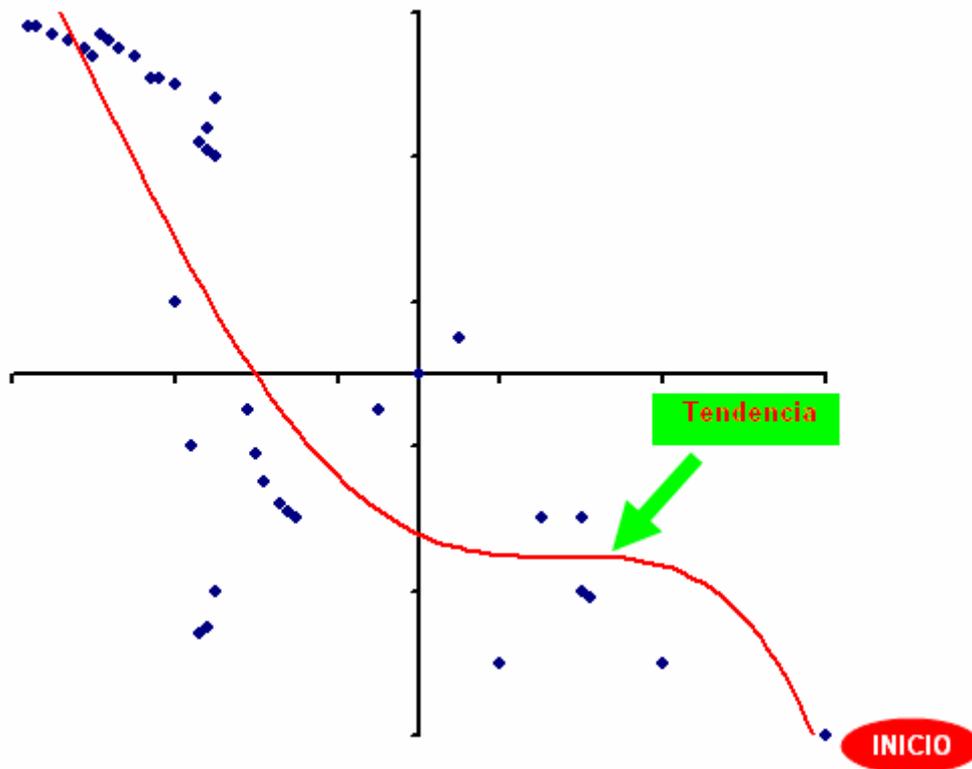
NOTA: En este caso, luego de la segunda corrida de categorización se ubica al contribuyente en el grupo CORAL, se solicita su comparecencia a través de los mecanismos adecuados sin obtener respuesta, es re categorizado como CAIMAN y se procede con las acciones de información con el código rojo, Inteligencia y procedimientos legales correspondientes.

3.5.6.3 Casos de contribuyentes agrupados por sectores.

Como indicamos anteriormente, también existe la posibilidad de analizar por sectores en sus movimientos migratorios y tendencias observadas a través del SMART, pudiendo resultar de aplicabilidad a determinados grupo de empresas vinculadas a un sector económico.

3.5.6.3.1 Caso VI: Comportamiento antes de la aplicación del SMART

Gráfico 18 (Caso VI) – Comportamiento antes de la aplicación del SMART

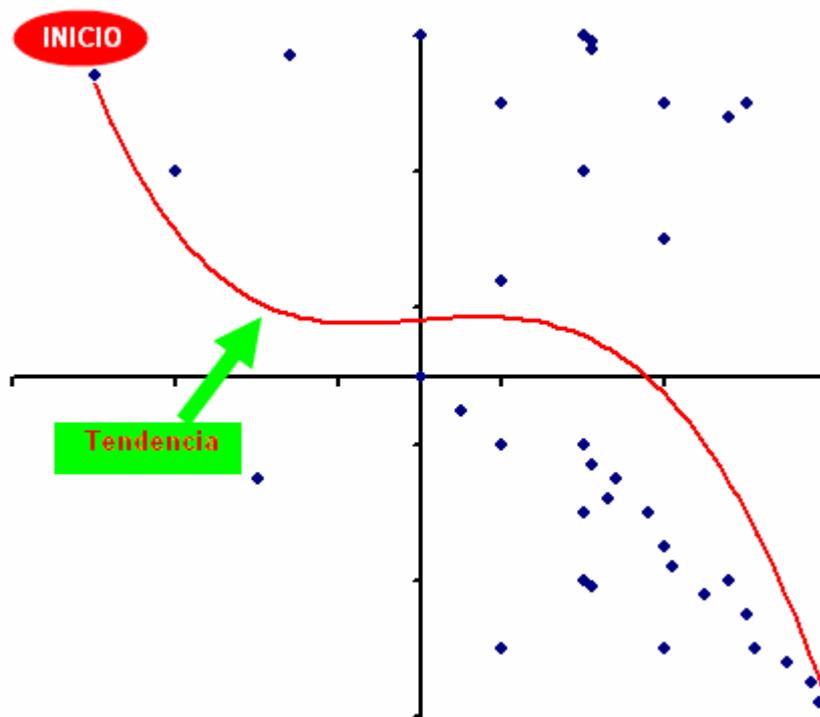


Elaboración: El autor

En la siguiente grafica ejemplificamos un grupo económico maduro (es decir con presencia importante en el mercado en función tiempo) cuyo comportamiento, independientemente del año de inicio de actividades y antes de la aplicación del SMART mostraría una tendencia negativa de desplazamientos dentro de la matriz, al pasar por ejemplo desde el cuadrante COLIBRI (punto de inicio en esta situación), hasta el cuadrante CAIMAN

3.5.6.3.2 Caso VII: Comportamiento esperado después de la aplicación del SMART

Gráfico 19 - (Caso VII) – Comportamiento esperado después de la aplicación del SMART



Elaboración: El autor

Una vez aplicado el SMART, se esperaría que el comportamiento del sector cambie su primera tendencia histórica, y paulatinamente este grupo de empresas vinculadas a un sector económico, mejore su cumplimiento tributario, hasta la minimización de prácticas fraudulentas, siendo este caso una tendencia opuesta a la primeramente mostrada, como resultado de la acción efectuada por parte de la Administración Tributaria en concordancia con todos los grupos que proveen información externa. Esta tendencia sería decreciente, al pasar desde el cuadrante CAIMAN (punto de inicio en esta situación) hasta el cuadrante COLIBRI.

3.5.7 Producto entregable del SMART

Como todo proceso eficaz, el SMART, debe tener un producto final, mismo que a través de los insumos que se han ido describiendo en el presente trabajo, van a ir enriqueciendo dicho producto y tornándolo cada vez más confiable en tanto y cuanto los convenios interinstitucionales y el manejo de la información sean adecuadamente

operados. Este producto final lo definimos como el **C.A.T. - Certificado de Antecedentes Tributarios**.

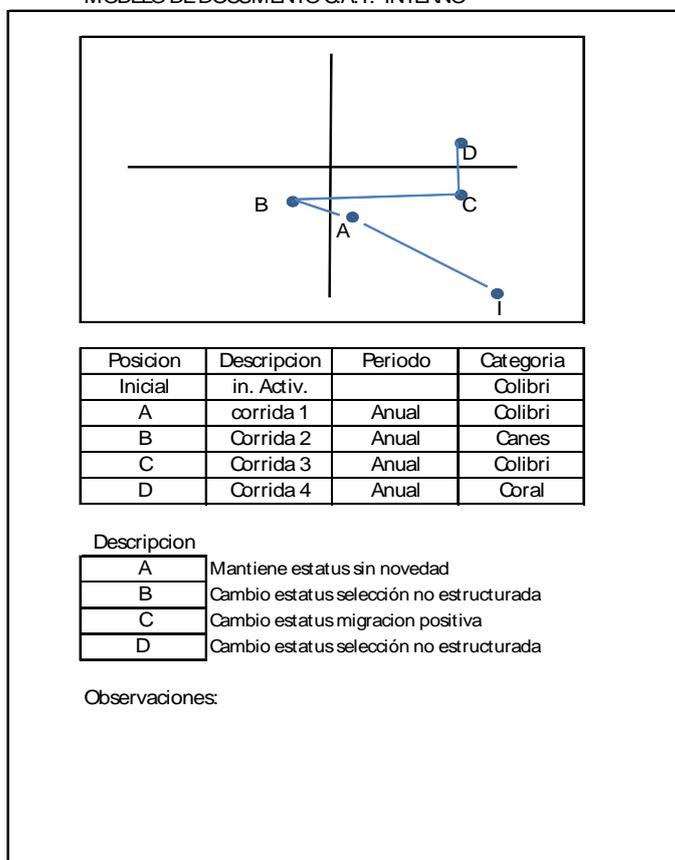
3.5.7.1 Características y Funciones del C.A.T

Este Certificado de Antecedentes Tributarios resumiría en un solo documento, todas las particularidades y movimientos que han marcado la ubicación de uno, o un grupo de contribuyentes en un determinado cuadrante de la matriz SMART. Se plantea la existencia de dos tipos de **C.A.T**: Uso Interno y Uso Externo.

- **C.A.T. Uso Interno:** Este documento es de uso interno con carácter confidencial, que contendría los desplazamientos del contribuyente en el campo de la matriz y los fundamentos para cada marca de forma detallada.

Este tendría como función principal una apreciación ágil y dinámica para ser utilizada como insumo de valoración de riesgo en casos en los cuales el contribuyente interactúa con la administración. Por ejemplo, en el área de reclamos y devoluciones de IVA, durante el análisis de documentación previo a una solicitud de devolución.

Cuadro 8 – Modelo de Documento C.A.T Interno
 MODELO DE DOCUMENTO C.A.T. INTERNO



Elaboración: El autor

- **C.A.T. Uso Externo:** Este segundo documento, sería extendido por la administración, a solicitud, y/o como consecuencia de reciprocidad con instituciones informantes, o del propio contribuyente. Presentaría ya no una grafica de desplazamientos, si no un resumen esquematizado de categorizaciones y frecuencias.

Las funciones que se le daría a este documento podrían ser de presentación obligatoria para ciertos casos, como por ejemplo en contratación pública, o para realizar importaciones, de acuerdo a los consensos a los que se llegase también entre las instituciones involucradas.

Cuadro 9 - Modelo de Documento C.A.T Externo

<i>MODELO DE DOCUMENTO C.A.T. EXTERNO</i>		
<i>Historial de Contribuyente</i>		
Identificacion/ No RUC		
Nombre/ Razón Social		
Año	Corrida	Color/Estatus
2003	1	
2004	2	
2005	3	
2006	4	
2007	5	

<i>Descripcion Estatus</i>	
Codigo	Nivel de Riesgo
Verde	Bajo
Amarillo	Latente
Naranja	Inminente
Rojo	Identificado

Elaboración: El autor

4. INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

4.1 Convenios de intercambio de información y cooperación tributaria entre países

Con la finalidad de introducirnos en la temática del fenómeno de internacionalización de las transacciones económicas, es oportuno tratar en el aspecto tributario la incidencia de la globalización en el proceso económico del mundo. En ese sentido, los avances de los sistemas de información y comunicación en general, han hecho realidad muchas transacciones que hace mucho tiempo atrás ni nos imaginábamos. Todo esto ha llevado a las Administraciones Tributarias adaptarse cada vez más a esta nueva realidad. Hoy es indispensable que los Estados cuenten con información referente a todas las transacciones financieras y comerciales, y por supuesto se establezcan convenios que permitan el acceso confidencial a esa información.

La lucha contra el fraude, la evasión y las prácticas fiscales elusivas, siempre han sido uno de los aspectos más complejos enfrentados por las Administraciones Tributarias nacionales. En ese sentido, producto de esta internacionalización en temas de índole tributario, es necesaria una cooperación gubernamental, que permita el establecimiento de programas de apoyo y asistencia administrativa, que ayude a los países en desarrollo alcanzar una mayor eficiencia en objetivos de cumplimiento recaudatorios, así como también combatir estas prácticas elusivas.

La información es un elemento clave de la cooperación internacional en asuntos tributarios, siendo un modo efectivo para que los países mantengan soberanía sobre sus propias bases tributarias y para garantizar la asignación correcta de los derechos de tributación entre las diversas jurisdicciones nacionales, y en forma más eficaz cuando ese intercambio se sustente en tratados tributarios entre los Estados Contratantes. El intercambio de información se puede basar en un número de mecanismos de intercambio diferentes que deben estar previstos en la legislación interna y/o en acuerdos internacionales, y puede instrumentarse cada vez en mayor medida mediante acuerdos específicos basados en Modelos de acuerdos de informaciones tributarias como el del CIAT.²⁴

²⁴ Manual CIAT para la implantación y práctica del intercambio de información para fines tributarios. Aspectos generales y legales del intercambio de información. Este Manual está basado en una disposición del Artículo 26 del Convenio Modelo de la OCDE de 1977, incorporada a los convenios amplios para evitar la doble tributación de la renta, que dice lo siguiente: “Las autoridades competentes de los Estados Contratantes intercambiarán las

4.1.1 Coordinación interinstitucional

4.1.1.1 Con otras Administraciones Tributarias nacionales

El modelo de organización de cada país no tiene que impedir o dificultar que la Administración Tributaria disponga de información para cumplir sus fines. En América Latina, el intercambio de información de Administraciones Tributarias, presentan las siguientes características:

- Tributación en los diferentes niveles de gobierno
- Autonomías administrativas y tributarias
- Relativos sistemas de intercambio de información entre entidades nacionales
- Existen mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno

Por ejemplo, si en un país existe un impuesto que grava la propiedad de un inmueble y dicho tributo es gestionado, recaudado y controlado por los municipios o las provincias, no por ello la información obtenida en su gestión, recaudación y control habrá de ser inaccesible a la Administración Tributaria. La propiedad de un inmueble es un dato relevante para la gestión, recaudación y control de otros tributos y todas las Administraciones Tributarias del país deberían tener acceso a la información que necesiten. La coordinación interinstitucional puede establecerse en una ley o convenirse entre las distintas Administraciones interesadas, estipulando de la misma forma las condiciones que debe cumplir la manipulación de los datos tributarios.

4.1.1.2 Con otras Administraciones No Tributarias nacionales

La coordinación interinstitucional debe extenderse también a las Administraciones No Tributarias. Si un Ministerio concede subvenciones y ayudas públicas a empresarios y profesionales para el desarrollo de su actividad, o a personas físicas para facilitarles la adquisición de una vivienda, y estas subvenciones y ayudas constituyen un ingreso

informaciones necesarias para aplicar lo dispuesto en el presente Convenio, o en el Derecho interno de los Estados Contratantes relativo a los impuestos comprendidos en el Convenio, en la medida en que la imposición exigida por aquel no fuera contraria al Convenio. Las informaciones recibidas por el Estado Contratante serán mantenidas secretas, en igual forma que las informaciones obtenidas en base al Derecho interno de ese Estado y sólo se comunicarán a las personas o autoridades encargados de la gestión o recaudación de los impuestos comprendidos en el Convenio, de los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a estos impuestos o de la resolución de los recursos en relación con estos impuestos. Estas personas o autoridades sólo utilizarán estos informes para estos fines. Podrán revelar estas informaciones en las audiencias públicas de los tribunales o en las sentencias judiciales.”

tributario, el Ministerio concedente debe informar a la Administración Tributaria sobre la identidad de los perceptores y el importe que se les ha satisfecho.

La cesión de la información puede establecerse en una ley o acordarse entre las Administraciones interesadas mediante un convenio.

4.1.2 Coordinación internacional

La coordinación es importante en el ámbito internacional, en particular cuando existen procesos de integración de mercados y eliminación de barreras aduaneras.

En el caso de la Unión Europea, los países que la integran ponen en común determinada información relevante para el control de las denominadas operaciones intracomunitarias en el IVA (envíos de bienes de un Estado a otro). Este sistema toma el nombre de VIES²⁵ (VAT Information Exchange System), que básicamente tiene las siguientes funciones:

- Un operador intracomunitario de un Estado A puede obtener de forma inmediata y a través de la Administración del Estado en que está registrado, la identificación y situación censal de otro operador del Estado B. De este modo conocerá que no debe repercutir IVA en la factura.
- Las Administraciones Tributarias de dos Estados A y B, se intercambian periódicamente ficheros actualizados con el total de adquisiciones realizadas por sus respectivos operadores en el otro Estado, durante un determinado periodo.
- Un Estado A, puede solicitar y obtener con carácter inmediato, o ligeramente diferido, las operaciones de adquisición que realiza uno de sus operadores en el otro Estado B en un periodo determinado.

Este sistema cuenta con un censo único de sujetos pasivos del IVA intracomunitario con una identificación y reglas de funcionamiento comunes, llamado NIVA, que corresponde a la identificación del operador del que se desea obtener información.

²⁵ En 1992 la Unión Europea se vio en la necesidad de establecer un sistema que impidiese la expansión del fraude y contrapesase la pérdida de información que podía suponer el nuevo tratamiento del Impuesto sobre el Valor Añadido en las operaciones intracomunitarias. Es por ello, que nace el VIES en el mercado único europeo, debido a la desaparición de las fronteras internas que conlleva la libre circulación de bienes, y a partir del 1 de Enero de 1993, se pone en práctica una mecánica de liquidación del IVA con inversión del sujeto pasivo en el caso de mercaderías.

Por ejemplo, en Francia puede consultar directamente si un contribuyente forma parte del censo de empresarios o profesionales español y el monto global de las operaciones intracomunitarias que haya efectuado con empresarios y profesionales franceses en un trimestre o año determinado de acuerdo con sus declaraciones presentadas en España. Además, puede solicitar el desglose de dicho importe por cada operador francés con el que haya realizado operaciones. En última instancia, puede solicitar el desglose de operación por operación.

Por tanto, se trata de un procedimiento normalizado de intercambio de información que interconecta bases de datos y que supone un paso hacia la integración de la información.

4.1.2.1 El problema de la identificación

En un contexto internacional, resulta imprescindible determinar con claridad quiénes son los que intervienen en las operaciones económicas con trascendencia tributaria. La identificación óptima supondría conocer la razón social, el domicilio fiscal y el número de identificación fiscal. De esta forma, se conocería quién actúa y por tanto cuál es su personalidad jurídica, dónde radican sus centros de decisión o producción, y finalmente sería posible establecer automáticamente, a través del número de identificación, las distintas actividades en las que se está involucrada la empresa.

Los intercambios de información deberían basarse en que la operación que el Estado Fuente deba comunicar al Estado Residencia, esté identificada y con un número de identificación que sirva para realizar la correcta imputación en este último. Esto es posible:

- Implantando un número de identificación común
- Exigiendo el número de identificación en el Estado Residencia

Como señala Santiago Segarra²⁶, "...en un contexto internacional, con monedas, idiomas y normas diferentes, la necesidad de establecer un cierto orden parece evidente".

²⁶ Santiago Segarra: "La adecuación de los sistemas de información" Agencia Estatal de Administración Tributaria, España.

Por ende, tanto las actuaciones de información y asistencia al contribuyente como las de control son más eficaces si existe un Censo actualizado en el Estado Residencia. De esta manera, conociendo la distribución del Censo por tipo de contribuyente, por actividades desarrolladas, etc. es posible planificar adecuadamente las actuaciones de información y asistencia tributaria.

Este Censo general de contribuyentes debe incluir a todas aquellas personas naturales y entidades que realizan operaciones con trascendencia tributaria. En la mayoría de los países cada contribuyente tiene asignado un número de identificación fiscal. Las ventajas de esta asignación son las siguientes²⁷:

- Se evitan los errores de identificación derivados del uso del nombre y apellidos de las personas naturales o de la razón social de las entidades (coincidencia de nombres, uso de abreviaturas, variantes en la forma de escribir un mismo nombre, etc.)
- Las declaraciones presentadas por un contribuyente le son imputadas sin errores.
- Es posible cruzar sus declaraciones con la información procedente de terceras personas de que dispone la Administración sin errores de identificación

Desde el punto de vista tributario, lo ideal sería:

- Que las personas naturales dispusieran de un número identificativo desde su nacimiento y las entidades desde el inicio de los trámites para su constitución.
- Que dicho número fuese inmodificable hasta su muerte en el caso de personas naturales, o extinción en el caso de las entidades.
- Que la asignación del número se efectuase por la Administración Tributaria
- Que el número incorpore algún dígito verificador de validación, calculado de acuerdo con un algoritmo que permita detectar números erróneos o ficticios.

²⁷ Gascón Jesús: "El Control del cumplimiento de las obligaciones fiscales. Controles extensivos" Mejores prácticas en la Administración Tributaria, Cuarta Edición

Aunque las declaraciones censales son la principal fuente de obtención de información censal, la Administración Tributaria debe contar con otras fuentes de información. En otro caso, el Censo se convierte exclusivamente en un registro en el que únicamente figura la información que los propios contribuyentes quieren que figure. Todo ello con independencia de que la presentación de declaraciones censales de inicio, variación y cese de actividad sea obligatoria, ya que si no existen posibilidades de control, los efectos de la obligatoriedad de la presentación se diluyen.

Gascón menciona que entre las fuentes de información de terceros que se pueden utilizar con fines censales cabe destacar las siguientes:

- Información que proporcionen los municipios o entidades públicas que gestionan tributos de naturaleza censal
- Información que proporcionen los municipios respecto de licencias, permisos y autorizaciones para el desarrollo de actividades empresariales o profesionales (por ejemplo, licencias para la apertura al público de un establecimiento comercial)
- Datos suministrados por otras Administraciones públicas no tributarias (Seguridad Social, Ministerios que conceden subvenciones e incentivos fiscales)
- Información obtenida mediante declaraciones informativas. Así, “.....si un contribuyente aparece como adquirente de bienes y servicios por importes significativos a empresas suministradores de telefonía, electricidad, agua, vendedora de equipos industriales, vehículos pesados, etc. en las declaraciones sobre compras y ventas presentadas por estas últimas, es presumible que desarrolle actividades empresariales o profesionales ocultas, puesto que este tipo de consumos o su realización por importes elevados no son propios, de una economía popular o familiar”.

No obstante, como indica Díaz Yubero “.....este Censo de contribuyentes completo, correcto y actualizado se complementa con un buen sistema informático, conformado con personal con una amplia formación fiscal, con conocimientos de la legislación tributaria y de los procedimientos y organización de la Administración Tributaria”.

4.2 Alianzas estratégicas con entidades privadas

Se entienden estas alianzas como acuerdos de cooperación entre la Administración Tributaria y el sector privado, donde predomina el intercambio de información con trascendencia tributaria, promoviendo la transparencia en el sistema fiscal, asumiendo un compromiso mutuo de luchar contra las prácticas elusivas y la evasión tributaria.

- Para tal efecto, en primer lugar, deben tomarse las medidas necesarias al interior de las entidades privadas, para que representantes, agremiados, miembros, socios, patrocinadores, funcionarios, empleados, etc. persigan este objetivo común.
- En segundo lugar se debe colaborar mutuamente para la detección, supresión, investigación y sanción de prácticas discrecionales a través de los cuales se promueva o realice defraudación tributaria, competencia desleal, falsificación de documentos.
- Como tercer punto, la realización de estudios, investigaciones, ficheros técnicos económicos-tributarios, que sean de interés general tanto para las actividades que desempeñan estas entidades, como para obtener información gerencial de control para la Administración Tributaria.
- En cuarto lugar, la realización de congresos, eventos académicos empresariales e informativos que sean de interés general para ambas partes.
- Un último punto, puede manifestarse en el diseño conjunto de programas de capacitación y concientización, con el objetivo de lograr la especialización, tecnificación y profesionalización del personal, enfocados al ámbito tributario, conocimiento del sector productivo y la globalización.

Estas alianzas estratégicas constituyen uno de los mecanismos más eficaces para implementar los cambios deseados, ya que al permitir la conciliación de intereses e ideales compartidos entre el sector privado y la Administración Tributaria, se pueden definir las áreas técnicas de colaboración desde las cuales se puede impulsar procesos de innovación y crecimiento.

Por lo tanto, las alianzas estratégicas Administración Tributaria-sector privado, pueden resultar de utilidad para numerosos fines simultáneamente. Entre ellos, se pueden destacar:

- Fortalecer la reestructuración de las relaciones Estado-Contribuyente como herramienta en el control de los tributos.
- Creación de un ambiente de colaboración entre las partes y acordar acciones que faciliten la correcta administración de los impuestos vigentes.
- Crear un sistema de convivencia más armonioso, favoreciendo así al conjunto de la sociedad.
- Propiciar formas de participación más eficaces que generen oportunidades de desarrollo
- Aumentar el entendimiento entre los distintos sectores, generando vínculos sólidos y perdurables.
- Hacer más fluida y efectiva la coordinación práctica de actores diferentes.
- Mejorar el acceso a información considerada crítica.
- Mejorar los niveles de eficiencia general de los procesos, disminuyendo costos operacionales y distribuyendo los riesgos implícitos.

4.3 Benchmarking de acuerdos desarrollados por Administraciones Tributarias

4.3.1 Acuerdo sobre intercambio de información en materia tributaria OCDE²⁸

El objeto del acuerdo es promover la cooperación internacional en materia tributaria mediante el intercambio de información, siendo un instrumento multilateral y un modelo para los convenios o acuerdos bilaterales. Pretende establecer el criterio de lo que constituye un intercambio efectivo de información sobre prácticas efectivas perniciosas.

Este acuerdo surge del trabajo desarrollado por la OCDE sobre prácticas fiscales perniciosas, basado en el Informe de la OCDE de 1998 “Competencia fiscal perniciosa: Un problema global emergente”. Dicho informe consideraba la falta de un intercambio efectivo de información, como uno de los criterios claves para determinar las prácticas fiscales nocivas. La tarea encomendada al Grupo de Trabajo fue el

²⁸ Acuerdo elaborada por el Grupo de Trabajo del Foro Global de la OCDE sobre Intercambio Efectivo de Información, integrado por representantes de los países miembros de la OCDE, así como delegados de Araba, Bermudas, Bahrein, Islas Caimán, Chipre, Isla de Man, Islas Mauricio, Antillas Holandesas, Seycehelles y San Marino

desarrollo de un instrumento jurídico que pudiera utilizarse para establecer un intercambio efectivo de información.

El preámbulo establece el objetivo general del acuerdo, que consiste en facilitar el intercambio de información entre las partes signatarias del mismo. Las versiones multilateral y bilateral del preámbulo son idénticas, salvo por el hecho de que la versión multilateral utiliza el término “partes” para referirse a los firmantes del acuerdo, mientras que la versión bilateral se refiere al “Gobierno de un país”.

El objeto y ámbito del acuerdo se refiere exclusivamente al intercambio de información que tenga un interés previsible para la Administración y la aplicación de las leyes de la parte requirente con respecto a los impuestos comprendidos en el acuerdo. El criterio de interés previsible tiene como finalidad establecer un intercambio de información tributaria tan amplio como sea posible, y al mismo tiempo, aclarar que las partes contratantes no tienen libertad para realizar entrevistas preliminares en busca de pruebas comprometedoras, ni para solicitar información que tenga pocas probabilidades de resultar significativa con respecto a la situación fiscal de un determinado contribuyente.

El ámbito jurisdiccional del acuerdo, establece que una parte requerida no está obligada a facilitar información que no obre en poder de sus autoridades, o que no esté en posesión o bajo el control de personas que se hallen en su jurisdicción territorial.

Otros puntos importantes corresponde a la definición de los impuestos con respecto a los cuales las partes contratantes acuerdan intercambiar información con las disposiciones del acuerdo, a la definición de los términos del acuerdo, al intercambio de información previo requerimiento, a las inspecciones fiscales en el extranjero, a la posibilidad de denegar un requerimiento, a la confidencialidad, costes, legislación para el cumplimiento del acuerdo, idiomas, procedimiento amistoso, funciones del depositario, entrada en vigor, terminación.

Cuadro 10 - Acuerdo sobre Intercambio de Información en materia tributaria - OCDE		
Artículo	Concepto	Descripción
1	Objeto y ámbito del acuerdo	Intercambio de información tan amplio como sea posible que ayude a las partes contratantes a administrar y aplicar su legislación fiscal
2	Jurisdicción	Intercambio de información que esté en poder de Organismos del Estado domiciliados en el mismo.
3	Impuestos comprendidos	Impuestos directos (Impuesto a la renta, impuesto al patrimonio, impuesto sobre sucesiones o donaciones), Impuestos indirectos (IVA)
4	Definiciones	Términos más utilizados: Partes contratantes, autoridad competente, persona, medidas para recabar información, etc.
5	Requerimiento	Intercambio de información automático (espontáneo) o previo requerimiento.
6	Inspecciones fiscales	Realizadas en el extranjero entrevistándose con personas y examinando documentos previo consentimiento por escrito de las personas interesadas.
7	Denegar un requerimiento	Identificar las situaciones que eximen a la parte requerida de la obligación de proporcionar información en respuesta a un requerimiento.
8	Confidencialidad	Garantizar una protección adecuada de la información que se recibe de otra parte contratante.
9	Costes	Imputación de costos entre las partes contratantes.
10	Legislación	Obligación para las partes contratantes de promulgar disposiciones que resulten necesarias para cumplir con las condiciones del acuerdo.
11	Idioma	Formulación y respuesta de los requerimientos en idioma consensuado entre las partes contratantes.
12	Otros convenios	Garantizar a la parte requirente la posibilidad de utilizar el instrumento internacional que considere más adecuado.
13	Procedimiento amistoso	Resolución de dificultades que puede plantear la aplicación del acuerdo.
14	Funciones del depositario	La versión multilateral analiza las funciones del depositario. No existe una disposición equivalente en la versión bilateral.
15	Entrada en vigor	Fecha en que el acuerdo comienza a surtir efecto.
16	Terminación	Notificación formal a la autoridad competente de la otra parte contratante.

Fuente: OCDE. Acuerdo sobre intercambio de información en materia tributaria

Elaboración: El autor

4.3.2 Modelo de acuerdo de intercambio de informaciones tributarias del CIAT²⁹

Siendo un común denominador, la lucha contra el fraude, la evasión y las prácticas fiscales elusivas, y mas aún en países receptores de capitales, como son los países en desarrollo, que necesitan de estos recursos, que crecen vertiginosamente producto de la presencia de sucursales extranjeras en estos países, ha permitido que el CIAT presente un Modelo de acuerdo de intercambio de información tributaria, basado en experiencias de sistemas tributarios de otros países más desarrollados, con el fin de obtener mejoras en la capacidad de fiscalización de las Administraciones Tributarias.

Entre los comentarios al modelo de acuerdo de intercambio de informaciones tributarias en la 35ª Asamblea General del CIAT del 3 de Abril del 2001, se destaca:

- Chile, se reserva el derecho de no aplicar las cláusulas referidas a las fiscalizaciones en el extranjero (Artículo 1 y Artículo 6), puesto que ello puede significar el ejercicio de facultades por parte de fiscalizadores extranjeros en el país más allá de las que actualmente consigna la ley chilena³⁰.
- Barbados, se reserva el derecho de no proporcionar información que revele cualquier secreto de negocios, empresarial, industrial, comercial o profesional. Así mismo, se reserva el derecho de no aplicar las cláusulas cuando el suministro de información involucre la adopción de medidas administrativas o proporcionar información que sea contraria a su legislación o práctica administrativa; y finalmente se reserva el derecho a admitir solamente a funcionarios de la Administración Tributaria del Estado requirente, con previa autorización de la autoridad competente del mismo. (Artículo 4)³¹.

²⁹ 35ª Asamblea General del CIAT del 3 de Abril del 2001

³⁰ El artículo 1, en su párrafo 1, se refiere a que los Estados Contratantes se prestarán asistencia mutua para facilitar el intercambio de información en todas sus modalidades, incluyendo informaciones generales sobre ramas de actividad económica, fiscalizaciones simultáneas, y la realización de fiscalizaciones en el extranjero. El artículo 6, en su párrafo 1, se refiere al requerimiento del Estado solicitante de estar presente en la parte apropiada de una fiscalización tributaria en el Estado requerido.

³¹ El artículo 4, en su numeral 1, menciona que las autoridades competentes de los Estados Contratantes, intercambiarán información para administrar y hacer cumplir sus leyes nacionales relativas a los tributos comprendidos en el presente acuerdo, incluida la información para la determinación, liquidación y recaudación de dichos tributos, para el cobro y la ejecución de créditos tributarios, para la investigación o persecución de presuntos delitos tributarios e infracciones a las leyes y reglamentos tributarios.

- Brasil, hace referencia al secreto bancario, donde el Poder Ejecutivo ha obtenido autorización del Congreso para romper el secreto bancario sin intervención del Poder Judicial; no obstante, se han presentado diversas acciones antes los tribunales demandando la inconstitucionalidad de esa autorización, por lo cual Brasil se reserva el derecho de no aplicar esta cláusula.³²
- Canadá, México y Estados Unidos, se reservan el derecho de no proveer información que pueda revelar cualquier secreto empresarial, industrial, comercial, profesional o de un proceso comercial³³.
- Chile, se reserva el derecho de no aplicar las citadas cláusulas, cuando la entrega de la información implique adoptar medidas administrativas o suministrar información contrarias a su legislación o práctica administrativa o a las del otro Estado Contratante, y también se reserva el derecho de admitir únicamente a funcionarios de la Administración Tributaria del Estado requirente previa autorización de la autoridad competente del mismo.³⁴
- Costa Rica, se reserva el derecho de no aplicar el intercambio, cuando la información a suministrar sea contraria a su legislación interna que tenga fundamento constitucional.
- El Salvador, se reserva el derecho de no aplicar el intercambio, cuando el suministro de la información implique afectar el secreto bancario.

³² Dentro del Artículo 4, en su numeral 2 literal a, manifiesta que las leyes o prácticas del Estado requerido relativas a la obtención y divulgación de los tipos de información a que se refiere este acuerdo, no impedirán ni afectarán las acciones apropiadas de la autoridad competente del Estado requerido para obtener y proporcionar información de parte de entidades financieras, apoderados o personas que actúan en calidad de agentes o fiduciarios.

³³ El Artículo 4, en su numeral 7, impone limitaciones a la transmisión de información, cuando su divulgación sea contraria al orden público.

³⁴ El Artículo 6, en sus literales c y d, menciona que se permitirá la presencia de aquellas personas físicas a quienes la autoridad competente del Estado requirente señale como interesados o afectadas en la ejecución de la solicitud; y ofrecerá a las personas a quienes se permita estar presente, la oportunidad de interrogar a través de la autoridad que practique la diligencia, a la persona que presta declaración o presenta libros, documentos, registros y otros bienes tangibles.

- Venezuela, se reserva el derecho de aplicarlo, en la medida en que la información a suministrar no sea contraria a lo dispuesto en su legislación interna. Se reserva el derecho de no sólo suministrar información con carácter de declaración jurada, a aquella contenida en documentos a los que las disposiciones legales le atribuyen ese carácter.

Así mismo, se reserva el derecho de no aplicar lo dispuesto en la norma, en los supuestos en que en su legislación interna le impida requerir información a ciertas personas en determinados casos³⁵. Finalmente, se reserva el derecho a no proveer información que permita revelar cualquier secreto industrial, comercial, empresarial, o profesional, dentro del marco de los acuerdos de protección de inversiones.

Cuadro 11 - Acuerdo de Intercambio de Informaciones Tributarias del CIAT		
Artículo	Concepto	Descripción
1	Objeto y ámbito del acuerdo	Los Estados Contratantes se prestarán asistencia mutua para facilitar el intercambio de información en todas sus modalidades.
2	Tributos comprendidos	Se aplicará a todo tributo idéntico o similar, o a tributos sustitutivos o en adición a los tributos vigentes.
3	Definiciones	Definiciones de autoridad competente, nacional, persona, tributo información, Estado requirente, Estado requerido.
4	Intercambio de información	Normas que rigen el intercambio, tipo, acciones del Estado requerido para la atención de una solicitud, limitaciones, utilización de la información recibida.
5	Fiscalización Simultánea	Arreglo entre dos o más Estados Contratantes para realizar fiscalizaciones simultáneamente. Selección de casos, y procedimientos de fiscalización.
6	Fiscalizaciones en el extranjero	Requerimiento de la autoridad competente del Estado solicitante, para estar presente en la parte apropiada de una fiscalización tributaria en el Estado requerido.
7	Procedimiento de	Las autoridades competentes de los Estados Contratantes, tratarán de

³⁵ El Artículo 4, en su numeral 5, literales b y c, considera la posibilidad de interrogar a toda personas que tenga conocimiento, o que esté en posesión, custodia o control de información que pueda ser pertinente o esencial para la investigación; así mismo, obliga de acuerdo con su propia legislación, a toda persona que tenga conocimiento, o que esté en posesión, custodia o control de información que pueda ser pertinente o esencial para la investigación, a comparecer en fecha y lugar determinados, prestar declaración, y presentar libros, documentos, registros y otros bienes tangibles.

	acuerdo mutuo	resolver por mutuo acuerdo toda dificultad o duda suscitada.
8	Costos	Los costos ordinarios ocasionados por la ejecución de este acuerdo, serán sufragados por el Estado requerido, y los costos extraordinarios serán sufragados por el Estado requirente.
9	Entrada en vigor	Fecha en que el acuerdo comienza a surtir efecto.
10	Denuncia	Cualquiera de los Estados Contratantes podrá en cualquier momento, denunciar este Acuerdo por medio de una notificación dirigida al otro o a los otros Estados.

Fuente: CIAT. Acuerdo de intercambio de informaciones tributarias

Elaboración: El autor

4.3.3 El Modelo de la ONU³⁶

El intercambio de información también fue materia de estudio del Grupo de Expertos de Acuerdos Fiscales entre países desarrollados y países en desarrollo³⁷.

Estas directrices se recogen en el modelo de la ONU publicado en 1980, en el cual la enmienda introducida, respecto al artículo 26 del Modelo de la OCDE, consiste en que se establece expresamente que el intercambio de información se llevará a cabo “en particular para la prevención del fraude y la evasión” de los impuestos comprendidos en el acuerdo, y se adicionó la siguiente frase: “Las autoridades competentes, a través de consultas, desarrollarán condiciones apropiadas, métodos y técnicas concernientes a los asuntos referentes a tales intercambios de información, pudiendo inclusive cuando sea apropiado, intercambiar información respecto a la evitación de impuestos”.

4.3.4 El Modelo de la CAN

En cuanto a las disposiciones sobre intercambio de información del comercio multilateral de los países andinos, aprobados por la Decisión 40 del Acuerdo de Cartagena en 1971, se menciona en los artículos 19 y 20 lo siguiente: “Las autoridades competentes de los Estados Contratantes celebrarán consultas entre sí, e intercambiarán la información necesaria para resolver de mutuo acuerdo, cualquier

³⁶ Claudino Pita: “El intercambio de informaciones tributarias como instrumento de contención de la competencia desleal a nivel internacional” Banco Interamericano de Desarrollo. Enero 2007

³⁷ Resolución 1273 del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas.

dificultad o duda que se pueda originar en la aplicación del presente convenio, y para establecer los controles administrativos necesarios para evitar el fraude y la evasión”.

“La información que se intercambie en cumplimiento de lo establecido en el párrafo anterior, será considerada secreta y no podrá transmitirse a ninguna persona distinta de las autoridades encargadas de la administración de los impuestos, que son materia del presente convenio”. Este convenio fue actualizado a través de la Decisión 578, en el 2004, estableciendo adicionalmente un régimen para evitar la doble imposición en el Impuesto sobre la Renta y el Patrimonio entre los Estados miembros³⁸.

4.4 Estrategias para el fortalecimiento del intercambio de información

Estas estrategias deben estar basadas en tres grandes líneas de acción, según Claudino Pita:

- Adecuar sus legislaciones internas y sus estructuras y procedimientos administrativos para un ejercicio efectivo del intercambio de información.
- Relevar, complementar y fortalecer las disposiciones sobre intercambio de información contenidas en los convenios y acuerdos internacionales vigentes
- Promover la celebración de nuevos acuerdos internacionales para el intercambio de información.

La implementación de una estrategia para potenciar el intercambio de información, debería iniciarse perfilando las normas internas de manera que se flexibilicen los procesos que podrían oponer o retrasar el intercambio. Esto puede suponer la necesidad de modificarlas, por ejemplo para contemplar expresamente como excepción al secreto fiscal, la cesión de información a fiscos de países extranjeros con los que exista acuerdos de intercambio, la atribución de facultades a la autoridad superior de la Administración Tributaria, para celebrar acuerdos de intercambio de información con Administraciones extranjeras, la remoción o acotación de otras normas sobre reserva de información, especialmente sobre secreto bancario, la

³⁸ Pita, menciona que actualmente existen vigentes más de 200 convenios para evitar la doble imposición internacional en los que participan países de América Latina y el Caribe, siendo tres de ellos multilaterales: CAN, CARICON, y Reino de Holanda; 5 convenios bilaterales no contiene ninguna cláusula de intercambio de información, todos estos firmados con Suiza; 2 adoptaron el modelo CAN, y los demás se basaron en el Modelo OCDE.

admisión como prueba de la información recibida de Administraciones Tributarias del extranjero, cuando guarden ciertas formalidades, etc.

Al mismo tiempo, además de los aspectos normativos, resulta imprescindible preparar a la propia Administración Tributaria para ejercer un efectivo intercambio de información. Esto significa encarar acciones en varios frentes: Por una parte con relación a la estructura, además de identificar que funcionario u órgano actuará como Autoridad Competente, designado para gestionar el intercambio de información, estableciendo procedimientos claros para la gestión de los requerimientos al exterior y de las solicitudes de información recibidas, contando preferentemente con un manual sobre el intercambio de información.

Una condición a observar para que el intercambio de información se pueda hacer efectivo, es que los datos de interés de la Administración requirente, sean en primer lugar accesibles a la propia jurisdicción donde ellos se encuentren. En esa línea de acción, una respuesta sería la de rescatar e identificar las cláusulas que en distintos acuerdos vigentes contemplan el intercambio de información, para luego analizarlas y establecer su alcance efectivo, y las posibilidades que brinda cada una de ellas, para sustentar el intercambio de información con las otras partes contratantes.

Este ejercicio permitirá por una parte, identificar necesidades de adecuación y establecer la conveniencia de complementar los convenios existentes con protocolos adicionales que otorguen una mayor fuerza y efectividad al intercambio pactado.

4.4.1 Mejorar el acceso a la información bancaria por motivos fiscales

El Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE en su publicación sobre el acceso a la información bancaria manifiesta que éste puede ser de varios tipos:

- Obtención de información sobre la cuenta de un contribuyente solicitando sus datos al banco, directa o indirectamente mediante procedimientos judiciales o administrativos
- Obtención automática de los bancos información sobre los rendimientos financieros, y las retenciones en la fuente a las que está sujeto.

El caso ideal sería que los países autoricen a la Administración Tributaria a acceder directa o indirectamente a la información bancaria por cualquier motivo fiscal, debiendo los países tomar medidas progresivas para llegar al objetivo planteado. De no ser así, se recomienda:

- Aplicar las medidas necesarias para impedir que las entidades financieras tengan cuentas anónimas y obligarlas a que identifiquen a sus clientes habituales u ocasionales, así como cualquier persona beneficiaria de una cuenta abierta o de una operación realizada. Para el efecto, debe comprobarse la existencia y la estructura jurídica del cliente, obteniendo de éste o de un registro público, o de ambos, la escritura pública de la sociedad, con información como el nombre, forma jurídica, dirección, directivos, etc. Según el Grupo de Acción Financiera - GAFI, "Si una entidad financiera sospecha que los fondos proceden de una actividad delictiva, estará obligada a transmitir rápidamente sus sospechas a las autoridades competentes".
- Examinar cualquier condición de interés tributario nacional que en caso de una solicitud concreta de información, impida a la Administración Tributaria solicitar o transmitir a otro socio de convenio datos que pudiera obtener a nivel nacional, de forma que esta transmisión se haga posible, modificando si fuera necesario, su legislación, normativa o prácticas administrativas
- Verificar las políticas y prácticas que impiden a la Administración Tributaria acceder directa o indirectamente a la información bancaria para intercambiarla en caso de actividades fiscales susceptibles de persecución penal, de forma que se modifique, si fuera necesario, su legislación, normativa o prácticas administrativas.
- Obligar a los contribuyentes a presentar declaraciones informativas si tienen registro de cuentas bancarias en el extranjero, generalmente en sus declaraciones anuales de impuestos.
- Utilizar las retenciones en la fuente de los rendimientos financieros en conjunto con un sistema de reembolso o mecanismo compensatorio para aprovechar las ventajas de los convenios fiscales, como práctica que atenúe el incumplimiento de las disposiciones fiscales, de tal forma que el no residente pedirá el reembolso o forma de compensar los valores que fueron retenidos en el país de fuente.

La imposibilidad de acceder a la información bancaria causa varios perjuicios, por una parte reduce los medios de la Administración Tributaria para determinar y cobrar la deuda tributaria a los contribuyentes, es decir, si éstos pueden abusar de la protección que les supone el secreto bancario para ocultar sus ingresos a ésta, la estructura fiscal corre el riesgo de verse alterada; aumento de los costos de cumplimiento tributario para los contribuyentes que podría verse reflejado en la obligación de hacer declaraciones adicionales; desconfianza de la equidad del sistema tributario, ya que al saber que otros sujetos han escapado a sus obligaciones fiscales, generaría una percepción negativa en cuanto al control tributario de los otros contribuyentes; distorsión de los flujos de capitales y financieros debido a una competencia fiscal perjudicial.

En los últimos años, un acceso insuficiente a la información bancaria ha sido un obstáculo para la Administración Tributaria y para el cumplimiento de la ley, contribuyendo en gran parte al éxito de las técnicas de blanqueo utilizadas para ocultar el origen ilegal del dinero obtenido de forma delictiva³⁹. Estas técnicas también se utilizan para ocultar a la Administración Tributaria ingresos obtenidos legal e ilegalmente, lo que puede constituir, según las circunstancias, un delito en la mayoría de los países. Un informe de la oficina de las Naciones Unidas para el control de drogas y prevención del crimen examina las relaciones entre el blanqueo y la evasión fiscal, y da a entender que el volumen de la evasión fiscal representa varias veces el importe de los productos obtenidos de todos los tipos de actividades delictivas⁴⁰.

³⁹ Muchos de los avances conseguidos en ese sentido se pueden atribuir a los trabajos del GAFI. En 1990, el GAFI presentó un informe con 40 recomendaciones de medidas a tomar para luchar contra el blanqueo de dinero. En 1996, amplió el campo de aplicación de los delitos de blanqueo más allá del tráfico de drogas, dado que sus miembros reconocieron que el blanqueo de otros tipos constituía una fuente cada vez más importante de enriquecimiento ilegal que utiliza los procedimientos financieros legales.

⁴⁰ Financial Havens, Baking Secrecy and Money Laundering, 8 de Junio de 1998

CONCLUSIONES

- La utilización de bases de datos como plataforma para el desarrollo del control tributario, es una práctica común en las Administraciones Tributarias, y esto se debe a las ventajas que ofrece su utilización. Esta práctica, se convierte en el principal insumo para el control tributario, y es en este campo, donde se requiere un mayor nivel de investigación y trabajo, para la creación de modelos técnicos de control, apoyados principalmente en información y tecnología informática.
- El derecho de la Administración Tributaria a exigir y obtener información con trascendencia tributaria y a utilizarla para el desempeño de sus funciones debe venir recogido expresamente en el Código o Ley Tributaria que regule las facultades de la Administración Fiscal. Es un derecho de la Administración que a su vez, se configura como deber genérico de los terceros que se encuentran en relación económica con el contribuyente.
- La administración de la información de terceros debe contar con un adecuado desarrollo de un sistema de información que permita validar automáticamente la información recibida en los medios y consolidar la información por informante e informado con el objetivo de controlar automáticamente el cumplimiento de la obligación de informar.
- La decisión sobre a que entidades se deben solicitar información y cual el contenido de ésta, es el resultado de una serie de análisis y estudios para evitar la posibilidad de solicitar información innecesaria o a quien no corresponde requerírsela, considerando que todo dato que se recibe tiene un objetivo, caso contrario es información que no sirve a la Administración Tributaria.
- Esta información que es recibida debe pasar por procesos de depuración y control de calidad, cada proceso debe ser diferente de acuerdo a la fuente, la cantidad y el tipo de información, únicamente la información que pasa los procesos de depuración y control de calidad tiene que utilizada para su explotación.

- Es importante que la información que se solicite al contribuyente no se convierta en un proceso costoso, tanto en recopilación como en procesamiento, para lo cual se recomienda que la información sea entregada a la Administración a partir de su estado natural, dentro de cada empresa; es decir, la información se recoge dentro de los sistemas de información y procesamiento de datos que tenga implementado el contribuyente (compras, ventas, facturación, registro de transacciones, registro de clientes y proveedores), garantizando la oportunidad en el envío y una relación entre los conceptos y valores de las operaciones económicas del contribuyente con la Administración Tributaria.
- Así mismo, el intercambio de información con entidades públicas y privadas domiciliadas en el mismo país, así como con Administraciones Fiscales de otros países, son esenciales en el contexto actual de la globalización de la economía, en el que las operaciones económicas y financieras trascienden las fronteras de los países y en el que la existencia de empresas transnacionales y grupos económicos internacionales exigen una adecuada cooperación en el terreno informativo.
- En base a esta información interna y externa, la propuesta del Sistema de Alerta de Riesgo Tributario - SMART, permite identificar perfiles de contribuyentes tipo, distinguiendo las características de cada uno, en base a la información recopilada por terceros para el cruzamiento de datos. Utilizar la información con la que cuenta la Administración Tributaria puede permitir tener un sistema de control extra situ, con un enfoque masivo, que clasifique a los contribuyentes periódicamente e identifiquen contribuyentes vulnerables, a los cuales se les puede controlar in situ a través de un enfoque intensivo.
- Para que un contribuyente sea denominado COLIBRI, además de las características de mayor cumplimiento y menor evasión, la información procedente de Registro Electoral, Registro Civil, Superintendencia de Compañías, Gremios, Bancos, entre otros, como por ejemplo número de cédula, direcciones, representante legal, accionistas, etc debe ser coincidente, se recomendaría que a los contribuyentes que se encuentren en este perfil, realizarles un control aleatorio direccionado a verificar su identidad, siendo su periodicidad de manera anual

- De no ser coincidente la información primordial, pasaría a la siguiente denominación: CORAL, clasificación que es producto de presentar algún grado, o sospechas de evasión; como respuesta a esta categorización, la estrategia de las Administraciones Tributarias consistirá en la confirmación de información en las fuentes alternativas que proceden de Registro de Propiedad, Municipios, Empresas que presten servicios públicos, Compañías aseguradoras, entre otros, como por ejemplo catastro de inmuebles, direcciones, fecha de registro, bienes asegurados, etc. es indispensable para un adecuado control referente a constatar su ubicación y cuantificación de su patrimonio, siendo su periodicidad de carácter anual, y tiene como finalidad la búsqueda de una recategorización como COLIBRI. (migración vertical)
- De no ser coincidente, pasa a la siguiente denominación CANES o CAIMAN clasificados internamente por tener un mayor grado de evasión e incumplimiento (para el efecto ambos perfiles de contribuyentes requieren de la misma información), casos en los cuales la Administración Tributaria recurrirá a información referente a montos y avalúos proveniente de vehículos, inmuebles inscritos en los Municipios, cuentas corrientes, inversiones de entidades financieras sujetas a la Superintendencia de Bancos, valores de primas pagadas por Compañías aseguradoras, aportes al Seguro Social, créditos obtenidos en la Corporación Financiera Nacional - CFN, acciones invertidas en la Bolsa de Valores, etc. es imprescindible para realizar un control intensivo por parte de la Administración Tributaria, y proceder a su recategorización si la información es verdadera, o en su defecto, actuar de acuerdo a los procedimientos legales que correspondan.
- Una etapa final sería en el caso de comprobarse el ilícito tributario con la colaboración de unidades de inteligencia, medios de comunicación, policía, jueces, denuncias presentadas, etc. que fundamenten tales evidencias, hechos y situaciones, donde deben aplicarse sanciones de carácter penal.
- Surge la necesidad de cooperación entre las diversas autoridades fiscales nacionales, que se traduce en el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales de intercambio de información. La posibilidad de establecer una relación de confianza basada en la transparencia de la Administración Tributaria y con claro sentido de ayuda y colaboración mutua, es absolutamente posible con las tecnologías disponibles en la actualidad.

RECOMENDACIONES

- Las fuentes principales de información deben ser identificadas primero dentro de la misma base de datos de contribuyentes, para el efecto, es necesario construir un catastro de los agentes de información más idóneos para cada sector o actividad económica.
- Determinar fuentes de información primaria, secundaria, oficiales, en base a los datos proporcionados directamente, o datos procesados que pueden ser estimados.
- Organizar periódicamente investigaciones y encuestas directas a las fuentes de datos primarios y secundarios (encuestas a grandes consumidores, tanto industriales como de otros sectores de consumo final, encuestas a gremios, cámaras industriales, federaciones, cámaras de comercio, empresas del sector comercial y de servicios)
- Establecer compromisos de cooperación mutua con los agentes proveedores de la información, donde las investigaciones que se desarrollen a partir de estas fuentes externas, deben estar soportadas en técnicas de auditoria cada vez más efectivas.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez-Cienfuegos Suárez. “En la defensa de la intimidad de los ciudadanos y la tecnología informática”. Ed. Aranzadi, Pamplona 1999, Página 13
- Calderón José Manuel: “Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias” Crónica Tributaria No. 99(2001), pp 25-40. Ponencia presentada el 19 de Julio de 2001
- CIAT: “Conceptos sobre el modelo de sistemas de información para las Administraciones Tributarias” MSI-AT-CIAT, Septiembre 2004.
- CIAT: 35a Asamblea General del CIAT del 3 de Abril del 2001
- CIAT: “Los Sistemas de información como eje de los procesos centrales de la Administración Tributaria” 39ª Asamblea General, Buenos Aires, Argentina 18 al 21 de Abril de 2005
- CIAT. “Seminario en Instrumentos de Planificación y Tendencias en las Administraciones Tributarias”. La Antigua, Guatemala, Julio 2003
- CIAT. Manual para la implantación y práctica del intercambio de información para fines tributarios
- CIAT. Modelo de Código Tributario
- Código Tributario del Ecuador
- Díaz Yubero Fernando “La utilización de la información por la Administración Tributaria en apoyo de sus funciones de control” Conferencia Técnica del CIAT 1994 publicado por el Instituto de Estudios Fiscales
- Financial Havens, Baking Secrecy and Money Laundering, 8 de Junio de 1998
- Gamba Valega César: “¿La Administración Tributaria se encuentra facultada a requerir cualquier tipo de información a los contribuyentes?”
- Gascón Catalán Jesús. “El control del cumplimiento de las obligaciones fiscales, controles extensivos” Módulo 5, Mejores Prácticas en la Administración Tributaria 4ª Edición.
- González Darío. “La Administración de contribuyentes de difícil control” – Ponencia ante el CIAT - 1994
- Klaus Tipke. “Moral Tributaria del Estado y de los contribuyentes” IEF 2002
- López Martínez Juan “Los deberes de información tributaria” Ed. IEF Marcial Pons, Madrid 1992
- Martín Fernando de Pablo, Segarra Tormo Santiago: “Sistema de información en las Administraciones Tributarias” Módulo 4, Mejores Prácticas en la Administración Tributaria 4ª Edición.

- OCDE “Mejorar el acceso a la información bancaria por motivos fiscales”, Comité de Asuntos Fiscales, 24 de Marzo de 2000
- OCDE. “Acuerdo elaborada por el Grupo de Trabajo del Foro Global de la OCDE sobre Intercambio Efectivo de Información”
- Parra Ma.Fernanda, Armijos Grace “Metodología para la estimación de coeficientes de determinación presuntiva” ESPOL, 2006
- Pita Claudino. “El intercambio de informaciones tributarias como instrumento de contención de la competencia desleal a nivel internacional” Enero 2007
- Resolución 1273 del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas
- Rodríguez Álvarez Alejandro. Código Tributario y Procedimiento de Gestión: “Mejores prácticas en la Administración Tributaria. Cuarta Edición
- Saavedra Arnulfo “La información de terceros, una herramienta eficaz para el control fiscal de los contribuyentes”. Revista No. 17/Octubre 1998
- Segarra Santiago: “La adecuación de los sistemas de información” Agencia Estatal de Administración Tributaria, España
- Sentencia 110/84 del Tribunal Constitucional Español, del 26 Noviembre
- Sevilla Segura José :”La integración de la Administración del sistema tributario”, Asamblea General del CIAT – Quito 1994
- Shutz García Benjamín. “Administración Tributaria – Régimen Tributario – Fiscalización Impositiva. Boletín AFIP No.56, 1 de Marzo de 2002, página 336
- Sorondo Alberto “La información de terceros para el mejoramiento de la gestión tributaria” Revista No. 17/Octubre 1998
- Suárez Maldonado “La información de terceros, un nuevo camino para la reestructuración de las relaciones Estado-Contribuyente y como herramienta en el control de los tributos” Revista No. 17/Octubre 1998