

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT

Conferencia Técnica

**ASPECTOS CLAVES EN LAS ACCIONES DE CONTROL
DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS**

Tema 2.1

**ESTRUCTURA, ESTRATEGIAS Y ADMINISTRACION OPERATIVA
DE UNIDADES TRIBUTARIAS INTERNACIONALES**

Ministerio de Finanzas

Países Bajos

**Lisboa, Portugal
29 de septiembre al 2 de octubre de 2003**

Caso práctico

TEMA 2.1 ESTRUCTURA, ESTRATEGIAS Y ADMINISTRACION OPERATIVA DE UNIDADES TRIBUTARIAS INTERNACIONALES

Jens Karreman

Asesor Fiscal, Oficina de Grandes Empresas
Ministerio de Finanzas
(Países Bajos)

SUMARIO: Prólogo.- 1. Estructura, Estrategias y Administración Operativa de Unidades Tributarias Internacionales en los Países Bajos.- 1.1 Misión de los Países Bajos.- 1.2 Cifras de los Países Bajos (2002).- 1.3 Reestructuración de la administración tributaria y aduanera de los Países Bajos.- 1.4 Cuadro actualizado de la administración tributaria y aduanera de los Países Bajos.- 1.4.1 La existencia de un organismo central y de responsabilidades.- 1.4.2 Servicios de apoyo.- 1.5 Grandes empresas y unidades de grandes contribuyentes.- 1.5.1 Acercamiento al cliente integrado, grupos objetivo y unidades de grandes contribuyentes.- 1.5.2 La importancia de los grandes contribuyentes.- 2. Oficina Tributaria Regional Rijnmond.- 2.1 Estructura actual y gestión operativa.- 2.2 Empresas muy grandes.- 2.3 Estructura y rol de las unidades de grandes empresas.- 2.4 Aspectos del gerenciamiento de los recursos humanos.- 2.5 Control y evaluación del riesgo de grandes empresas.- 2.5.1 La experiencia de los Países Bajos.- 2.5.2 Sistema de auditoría de grandes empresas.- 2.5.3 La visión de auditoría de los Países Bajos. 3. Resumen.

PRÓLOGO

El aumento de la internacionalización de los negocios ha tenido un impacto creciente en la recaudación de impuestos. Las compañías que operan internacionalmente pueden producir bienes y servicios y mantener al día sus libros y cuentas, en cualquier lugar del mundo. Sin embargo, las sociedades multinacionales no son las únicas que se hacen sentir en este tema. El tráfico internacional y el intercambio de dinero, bienes y servicios también aumenta y se intensifica. El desarrollo turbulento de la tecnología de la información y de las comunicaciones, Internet, y el aumento en la institucionalización refuerzan estas tendencias.

Por supuesto, cuando eligen su lugar de negocios, las compañías no basan completamente su decisión en la carga tributaria que representa el impuesto a las sociedades en ese país. Los costos de las compañías son, después de todo, también determinados por otros factores como un lugar geográfico favorable, un mercado laboral con buen funcionamiento y una buena infraestructura. A medida que el conocimiento de la economía crece, las compañías confían menos en factores comparativamente naturales, mientras que el rol de otros aspectos como una población trabajadora bien educada, el

acceso al mercado interno europeo y un buen clima fiscal están siendo bien considerados.

El avance de las nuevas tecnologías puede aumentar considerablemente el crecimiento comercial potencial y por consiguiente la economía en general. En los Estados Unidos de América, pionero en el campo de ICT, les llevó a un crecimiento productivo acelerado al final de los años noventa. En los Países Bajos, un avance similar aún no ha ocurrido, lo cual indica que el potencial de la nueva tecnología no ha sido totalmente explotado. Esto debe realmente remediarse en los próximos años, pues se sabe que el crecimiento del mercado laboral va a caer abruptamente en el próximo período de gabinete, dando como resultado que el crecimiento en la prosperidad se torne considerablemente dependiente de la forma en que se aprovechen las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

En vista de estas tendencias, hay un doble desafío para las políticas tributarias en general y al impuesto sobre las sociedades en particular: ayudando a mantener y/o reforzar un clima económico favorable y aumentar el crecimiento productivo. Contra un trasfondo de integración global del mercado europeo y la próspera economía, el nivel y la estructura del impuesto a las sociedades debería ser apropiado. Junto con esto, y pertinente al impuesto a las sociedades así como al impuesto sobre la renta, el sistema debe ser sólido y competitivo en el ámbito internacional.

La respuesta de las Administraciones Tributarias durante esta creciente internacionalización es clara. Ellas intensifican su cooperación mutua no solo en términos cuantitativos, sino también cualitativos. La información se intercambia con más frecuencia y en mayor número, cuando son requeridas así como espontánea y automáticamente. La auditoría multilateral de impuestos ha llegado a ser una realidad dentro de la Unión Europea. Por medio de inspecciones simultáneas de libros y registros de un contribuyente individual, o de un grupo de contribuyentes de distintos países, los planes de evasión del IVA pueden, por ejemplo, ser abordados o las transacciones riesgosas dentro de una comunidad ser investigadas. Los APA multilaterales están llegando a ser más comunes.

En cualquier forma de cooperación es importante para una administración tributaria saber –como es, por supuesto, para negocios operados internacionalmente– cuáles son los procedimientos y técnicas que otras administraciones tributarias utilizan en sus auditorías de impuestos, cuál estrategia y política de auditoría (incluyendo “la magnitud de conformidad”) han formulado, y de qué poderes disponen para reunir información e iniciar auditorías tributarias.

Esta ponencia describe la experiencia organizativa de los Países Bajos con unidades tributarias internacionales. Primero, en el punto 1, se dará una visión general de la organización de la Administración Tributaria de los Países Bajos y de la Administración Aduanera (de ahora en adelante “DTCA”) después de las reestructuraciones de 1991 y 2003. Después de esta descripción, en el capítulo 2 se dará una descripción de la estructura, las estrategias y unidades

tributarias internacionales de administración operativa en los Países Bajos describiendo el ejemplo de la oficina tributaria regional de Rijnmond.

1. ESTRUCTURA, ESTRATEGIAS Y ADMINISTRACIÓN OPERATIVA DE UNIDADES TRIBUTARIAS INTERNACIONALES EN LOS PAÍSES BAJOS

1.1 Misión de los Países Bajos

El objetivo estratégico garantiza mantener la conformidad y oponerse al no-cumplimiento. Este objetivo está formulado como: el DTCA se esfuerza en implementar y fortalecer la voluntad de los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias reglamentarias.

Mejorando la conformidad

La actitud de muchos contribuyentes ha cambiado en las últimas décadas. El gobierno y los servicios públicos ya no están en un lugar de solemnidad y supremacía dentro de la sociedad. Cada vez más, los ciudadanos esperan ser tratados por los servicios públicos y sus empleados civiles en un nivel de igualdad, entendimiento y respeto. Esto significa que las Administraciones Tributarias necesitan esforzarse más en establecer una excelente relación con los contribuyentes. La filosofía de conformidad voluntaria es un resultado del acercamiento contemporáneo a contribuyentes. La presión social contra todo tipo de corrupción está creciendo. El público quiere tratar con una Administración Tributaria transparente, donde los derechos y obligaciones de los contribuyentes están establecidos y no dependen de reglas no escritas y de negociaciones no controladas.

1.2 Cifras de los Países Bajos (2002)

El Reino de los Países Bajos, un país pequeño, tiene una estructura de negocios abierta con muchas compañías que operan internacionalmente. Su sistema tributario está desarrollado para apoyar a las empresas de los Países Bajos que desarrollan negocios en el exterior, a eso se debe la gran cantidad de acuerdos tributarios. El efecto de este tipo de estructura de negocios es que podemos sentir la influencia de los rápidos cambios de la economía mundial en común y por supuesto de la economía Europea específicamente.

- 16 millones de habitantes.
- 6,8 millones de declaraciones de renta de contribuyentes individuales.
- 987.000 entidades de comercio.
- 1,5 millones de declaraciones de contribuyentes comerciales.
- 404.000 declaraciones de rentas del impuesto sobre sociedades.
- 11.000 grandes empresas
- 1.000 empresas muy grandes
- Róterdam es el principal puerto de Europa con movimientos de Importación / exportación masiva.
- Ámsterdam es un centro financiero importante de Europa.
- Muchos impuestos y acuerdos tributarios.

1.3 Reestructuración de la Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos

El DTCA es una de las organizaciones gubernamentales más grandes. Costó aproximadamente € 2,4 miles de millones administrarla durante el año 2002. Esto es una suma de dinero muy grande, y nosotros hacemos todo lo que está a nuestro alcance para trabajar eficientemente y de forma rentable. Nosotros pensamos que es natural ser útil y proveer un buen servicio, y trabajamos basándonos en la buena fe. Sin embargo, es natural que la Administración establezca límites y tome acciones correctivas cuando es necesario. Las personas que pagan sus impuestos de forma voluntaria deben saber que nosotros enfrentamos a los que no lo hacen como corresponde. Al hacer esto, observamos tres valores básicos que tomamos para nosotros mismos: cuidado, responsabilidad y credibilidad. Como empleados públicos debemos usar juiciosamente los poderes que nos han otorgado. Debemos proceder en forma responsable; en otras palabras, debemos dar cuenta de nuestras acciones. Y debemos ser creíbles, cumplir con nuestros acuerdos y explicar nuestras decisiones.

El DTCA experimentó una reestructuración radical a inicios de los años 90. La razón de esta reestructuración era una relación integrada con el cliente: desde 1991 los contribuyentes son tratados íntegramente y pueden referirse a una sola entrada para todos los temas tributarios. Se decidió distinguir varias categorías de “grupos objetivo”: individuos privados, contribuyentes comerciales, grandes empresas y ciudadanos y empresas que tratan con las Aduanas. Esta categorización pudo verse reflejada también en el ámbito administrativo. Cada grupo objetivo tenía su propio departamento o dirección de grupo objetivo. La estructura abarca cuatro direcciones de grupos objetivo, cuatro direcciones de soporte y aproximadamente 80 oficinas tributarias locales.

El DTCA ha estado trabajando de acuerdo con su estructura organizacional y su estrategia de trabajo hace ya algunos años y estamos satisfechos con la forma en que estamos actualmente funcionando. El punto de partida elegido en ese momento –tratamiento integral de los grupos de clientes– llegó a ser un bien elegido punto de partida y trajo al DTCA a la posición en la que nos encontramos ahora.

Sin embargo, reconocemos la necesidad de permanecer alertas ante los desarrollos futuros y continuar los esfuerzos por mejorar la forma en que operamos. El mantener contacto con la sociedad es de mucha importancia, especialmente para una organización sostenida legalmente como una administración tributaria. Por ejemplo, los desarrollos en la tecnología de la información deberán permitirnos atender las nuevas demandas de los servicios que ofrece el departamento tributario a los contribuyentes. La tecnología de la información y de las comunicaciones está creando también nuevas posibilidades para implementar los procedimientos primarios. Y estos son solo dos de los muchos ejemplos.

¿Qué ha cambiado en la estructura organizacional del DTCA?

Desde el 1° de enero de 2003 el DTCA ya no tiene una estructura dividida. Los contribuyentes privados, los contribuyentes comerciales, contribuyentes comerciales / grandes empresas y la División Aduanera dejaron de existir. Las oficinas locales para estos grupos de contribuyentes también han sido descontinuadas. Una característica de la nueva situación es la estructura administrativa chata. Las oficinas para el proceso primario y los procesos de soporte están posicionados inmediatamente por debajo del equipo administrativo que es responsable de gobernar el DTCA. Hay trece oficinas tributarias, cuatro oficinas aduaneras y una base central administrativa donde se organiza el ingreso de información masiva para la totalidad de la administración tributaria. Las cuatro oficinas de soporte ya existentes (ver el cuadro de la organización más abajo) sólo experimentaron pequeños cambios para adaptarse a la nueva organización. Finalmente, el Servicio de Auditoría Interna y el Servicio de Información e Investigación Fiscal permanecieron. La diferencia más notable en esta nueva estructura es la falta de oficinas de dirección de grupos objetivo.

Es muy importante que el acercamiento orientado hacia el grupo objetivo permanecerá como punto de partida. Sin embargo, ya no será visible en la estructura de la organización. En cambio, el modelo de gestión se basará en los procesos. Enfocándose en los procesos –donde el proceso primario será básicamente dividido en suministro de servicio, supervisión intensiva y proceso de investigación y masivo, con atención separada para el proceso aduanero– nos provee con la posibilidad de volverse progresivamente profesional más allá de los límites de la presente diferenciación de acuerdo a los grupos objetivo. La nueva estructura desarrolla una organización más simple en donde la experiencia profesional se nuclea en las oficinas regionales. Esto permite a la Administración Tributaria y Aduanera manejar sus operaciones más efectiva y eficientemente, dando como resultado un mejor servicio y que se haga cumplir la

ley. Hemos concluido que proveer un servicio es una “profesión” diferente de aquellos que están supervisando, habilidades que son únicas para ellos. Esto también se aplica con respecto a los procesos masivos, donde, por ejemplo, el uso de tecnología de la información juega un rol más destacado que en suministrar un servicio de supervisión. Al mismo tiempo la gran ventaja de abolir las oficinas de dirección de los grupos objetivo es que pueden desarrollarse líneas más cortas entre los que crean las políticas y aquellos que son los responsables en implementarlas.

Últimamente, este enfoque en los procesos es principalmente de interés para nuestros clientes, los contribuyentes, porque nos permite mejorar la calidad de aplicación de la ley suministrando un servicio más accesible y hecho a la medida, y una supervisión bien balanceada y más proporcional a través de los distintos grupos objetivo.

1.4 Cuadro actualizado de la Administración Tributaria y Aduanera de los Países Bajos

Cuadro de la Organización a partir del 1° de enero de 2003



Explicación del Cuadro

1.4.1 La existencia de un organismo central y de responsabilidades

Como toda Administración Tributaria en el mundo, la de los Países Bajos tiene un organismo central, establecido en La Haya, como parte del Ministerio de Finanzas. El organismo central de la Administración Tributaria actúa como una organización de punto de contacto entre quien toma las decisiones políticas y las oficinas operativas.

El cuadro de la organización es parte del cuadro completo de la organización del Ministerio de Finanzas.

Los doce equipos de la Dirección General de DTCA son:

- Innovación y Desarrollo.
- Política de Aplicación de la Ley.
- Personas Privadas y Ley Formal.
- Empresas.
- Aduana y Medio Ambiente.
- Apelaciones.
- Política Exterior.
- Oficina de la Dirección General.
- Personal.
- Asuntos Legales.
- Soporte y Servicios de instalaciones.
- Departamento de Apoyo del Equipo de Administración.

Hablando en general, es responsabilidad del organismo central diseñar la estrategia de la Administración Tributaria. Esto siempre requiere la aprobación de los políticos responsables. El organismo central apoya al civil en el cargo más alto de la Administración Tributaria.

1.4.2 Servicios de apoyo

Al lado de un Centro de Servicios de Instalaciones general hay tres servicios de apoyo importantes en los Países Bajos.

Centro Tecnológico de Información y Comunicación

Para una organización de procesamiento de datos como lo es la Administración Tributaria, la computarización y la automatización son muy importantes como soporte de los procesos principales. El punto de partida a este respecto es que los requerimientos hechos de automatización deberían resultar de la estructura de los procedimientos de trabajo y las posiciones elegidas. Los Centros de información y comunicación tecnológica suministran y mantienen muchos programas de computación para asistir los procesos primarios de la Administración Tributaria. Todos los miembros del personal tienen una computadora personal que está conectada a la red a lo largo del país. Los auditores tienen computadoras personales portables y están utilizando estaciones de conexión cuando están en una oficina tributaria para conectarse a la red. Desde el año 2003 el personal puede trabajar en cualquiera de las oficinas tributarias y tiene acceso a la información necesaria de los contribuyentes utilizando la red de computadoras.

Centro de Desarrollo de Procesos y Productos

La investigación y desarrollo como proceso soporte es un instrumento importante para la gestión del DTCA. Da asesoramiento al Director General de la Administración Tributaria basándose en información de políticas obtenidas de investigaciones científicas. Los temas de investigación central aquí son: el accionar de las leyes y la efectividad de las leyes o políticas. En la “traducción” de los resultados de investigación en políticas ejecutivas, un equilibrio debe ser contundente entre los requisitos políticos y sociales y las opciones de la organización.

Centro de Conocimiento y Comunicación

La capacitación y desarrollo es importante a fin de hacer al personal del DTCA más profesional por medio de un proceso de capacitación continuo y sistemático que pueda aumentar sus conocimientos y habilidades de forma de contribuir al rendimiento eficiente de servicios y garantizar la obtención de los objetivos del DTCA.

1.5 Grandes empresas y Unidades de Grandes Contribuyentes

Introducción

1.5.1 Acercamiento al cliente integrado, grupos objetivo y unidades de grandes contribuyentes

Distintos métodos de organización interna para los distintos departamentos pueden ser encontrados dentro de una y en la misma Administración Tributaria. Algunas disposiciones organizacionales dependen de la especialización de algunos departamentos en categorías específicas de contribuyentes. Sin embargo, la idea detrás de cada tipo de especialización es siempre la misma: gracias al mejor conocimiento del comportamiento de los contribuyentes y a un más bajo número de procedimientos que deben poder manejar, los departamentos especializados obtendrán un nivel de eficiencia más alto al dirigir algunos grupos de contribuyentes los cuales presentan importantes presupuestos riesgosos o riesgos de tipo específico.

Distintos países han elegido establecer Unidades de Grandes Contribuyentes, especializadas en el procesamiento de declaraciones de cientos y miles de grandes empresas. Para una Administración Tributaria, la administración eficiente de estas empresas es un tema de importancia estratégica. Esto se debe, primero que nada, a su obvio peso financiero en el presupuesto del Estado, pero también a la necesidad de poder suministrar a estas grandes empresas, que son cruciales para la sana economía de un país, la seguridad legal que ellos necesitan para desarrollar completamente sus actividades. El Reino de los Países Bajos es uno de los países donde este

acercamiento está incorporado casi completamente. Esto significa que unas pocas oficinas tributarias revisan las declaraciones de impuestos obligatorias, cobran los impuestos debidos, hacen la auditoría tributaria y proveen el servicio tributario. En el caso de un acercamiento al grupo objetivo hay solo una oficina tributaria involucrada cualquiera sea la ubicación geográfica dentro del territorio nacional.

La ventaja de este acercamiento es que grandes compañías tienen características típicas desde un punto de vista fiscal. No son muy numerosas y, por ende, fáciles de controlar. Representan una muy importante parte de los ingresos del Estado y generalmente están mejor organizadas que los pequeños negocios (departamento de cuentas, contador establecido por ley, etc.). Similarmente, recurren con frecuencia a las medidas fiscales más sofisticadas y puede que tengan relaciones internacionales. En estos casos puede ser de interés darle al Tesoro seguridad de una importante porción de ingresos presupuestarios por concentrar en un relativamente pequeño porcentaje de los recursos humanos y tecnológicos de la Administración Tributaria el manejo de las empresas más grandes.

Esta estrategia de especialización parece ofrecer pocas desventajas. Sin embargo, implica la necesidad de atraer los mejores funcionarios a la Unidad de Grandes Contribuyentes y requiere una política de remuneración apropiada. Más aún, cuando el territorio nacional no es demasiado grande, el hecho que la oficina de impuestos para grupos objetivos especiales de empresas grandes está ubicada en un lugar en particular puede causar algunas dificultades para los contribuyentes que viven más lejos.

El cumplimiento tributario voluntario es la manera más eficiente y de bajo costo para obtener ingresos tributarios. Una forma de asegurarse que los contribuyentes cumplen con sus obligaciones es suministrando un buen servicio. Un buen servicio disminuye la necesidad de corregir más adelante y es por lo tanto el mejor remedio en la lucha contra el no-cumplimiento y el fraude. El objetivo del buen servicio es aclararle a los contribuyentes sobre sus obligaciones legales (la Administración Tributaria explica qué significan exactamente las leyes tributarias para el contribuyente). El servicio también permite a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones de distintas maneras (por ejemplo: servicios apoyados en Internet).

Además de servicio, la supervisión es otra forma de garantizar que el contribuyente debe tratar con sus temas de impuestos correctamente y a tiempo y que ninguna información relevante está faltando. Ejemplos de supervisión serían las visitas a empresarios que recién comienzan, monitoreo en el sitio, auditorías a los libros basados en los informes anuales compilados por las empresas, y procesamiento de las declaraciones electrónicas. Los servicios y la supervisión forman el lado preventivo de la lucha contra el fraude. Si esto no es suficiente, tiene que haber un método represivo: investigación y procesamiento criminal. Esto debe funcionar como un último recurso, solo a ser utilizado en los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones.

Además de un gran número de medios para optimizar el servicio, el DTCA también tiene una política de supervisión extensa.

Por ejemplo, supervisando, el DTCA apunta a sincronizar el momento en que el hecho fiscal ocurre con la conclusión fiscal del hecho. De esta forma el riesgo de no-cumplimiento está limitado. Nociones claves en las políticas de supervisión son la “importancia fiscal” (el monto total de impuestos recaudados por una entidad) y el riesgo fiscal de los contribuyentes (la probabilidad que los impuestos pagados sean más bajos de lo que deberían ser). Cuanto más grande es la importancia fiscal de un contribuyente determinado y mayor el riesgo de no-cumplimiento, más aún la Administración enfoca su atención en ese contribuyente. Esto requiere de conocimiento específico de los sectores, grupos objetivo y de los bienes que son controlados por la Administración (en los Países Bajos la Aduana está integrada con la Administración Tributaria). El intercambio de información con otros organismos de gobierno es una (creciente) importante parte de la supervisión.

La automatización es una ayuda esencial para supervisar el cumplimiento. La automatización no solo juega un rol en el procesamiento de las declaraciones tributarias y en el uso de la tan conocida información argumentada para chequear la veracidad de las declaraciones, pero también en determinar cuáles asuntos deben ser controlados.

1.5.2 La importancia de los grandes contribuyentes

Al establecer un sistema y una unidad responsable de administrar un grupo de grandes contribuyentes representa un intento de aplicar un principio de administración general sana “las primeras cosas primero”. Sin embargo, dado que este grupo de grandes contribuyentes puede representar hasta el 80 por ciento de lo recaudado (50-60% en los Países Bajos), la Administración Tributaria no puede en ningún momento dejar de lado la necesidad de tomar acción simultánea en lo que respecta a la administración de los otros contribuyentes. Es indiscutible que las Administraciones Tributarias tienen una responsabilidad y una obligación de garantizar que todos los contribuyentes paguen sus impuestos al máximo límite que ellos deben, cualquiera sea su importancia relativa para la Administración Tributaria. La experiencia ha demostrado sin embargo que al administrar y controlar a todos los contribuyentes al mismo tiempo requiere esfuerzos grandes y continuos en todos los niveles de la Administración Tributaria, la cual no siempre está en posición de hacerlo.

También, los grandes contribuyentes tienden a adoptar métodos operativos especiales y formas de evitar o evadir impuestos, y aún también formas de interpretar las leyes tributarias. Algunos de los servicios que este grupo requiere de la Administración Tributaria, especialmente aquellos relacionados a la información e informes, son muy distintos de los servicios requeridos por contribuyentes pequeños o hasta los medianos. Esto también puede decirse de la importancia fiscal de la respuesta de la Administración Tributaria.

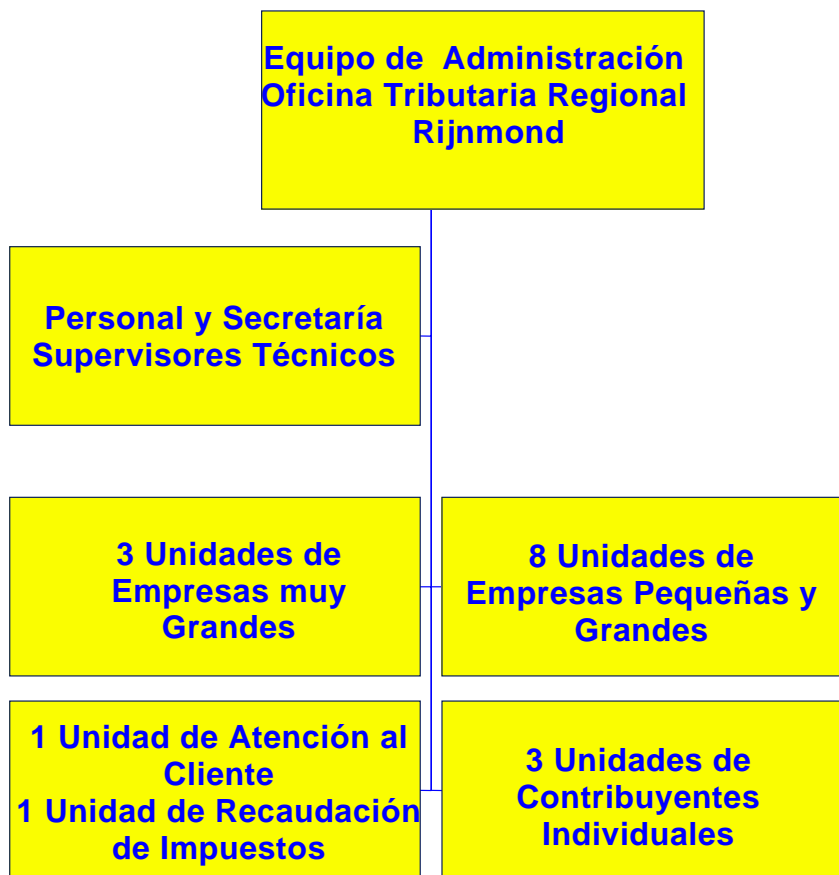
Los grandes contribuyentes son distintos de los otros y, por lo tanto, deberían ser tratados en forma distinta. Sus operaciones son complejas, y ellos normalmente ejecutan un alto volumen de transacciones. Ellos generalmente operan en el área de empresas extranjeras o tienen sucursales en el exterior. Tienen contadores y abogados muy calificados, y algunas veces utilizan formas de evasión muy difíciles de detectar (por ejemplo, la financiación de la empresa, los precios de transferencia, el uso de paraísos fiscales). Acuden a la evitación de impuestos con más frecuencia que otros contribuyentes y utilizan transacciones entre sucursales para que el monitoreo sea difícil. Estas características de grandes contribuyentes hacen que sea necesario establecer sistemas de monitoreo especiales y de utilizar empleados altamente capacitados para implementarlos.

Los grandes contribuyentes son limitados en número, y esto permite que la Administración Tributaria pueda establecer una organización hecha a la medida, procedimientos administrativos, sistemas de computación, capacitación del personal, etc. Adicionalmente, una excelente calidad puede ser obtenida más fácilmente en el procesamiento de la información que estos contribuyentes suministran (en sus pagos, declaraciones y cualquier otra información requerida). Esto facilita su supervisión y suministra un fuerte soporte para el control, administración, y auditoría de otros contribuyentes. Obtener información oportuna y de excelente calidad facilita el control de incumplimientos y recaudación forzada. Esto hará que sea posible seleccionar grandes contribuyentes que deberían ser auditados. De la misma forma, de la información disponible de los grandes contribuyentes, será posible determinar cuál de ellos debe presentar información de ventas a los clientes y compras de los proveedores, retención en la fuente, etc. Esto ayudará a detectar la evasión por parte de otros contribuyentes.

2. OFICINA TRIBUTARIA REGIONAL DE RIJNMOND

2.1 Estructura actual y gestión operativa

Este punto explica la estructura actual y la gestión operativa desde el año 2003. Explica las estrategias que utilizamos para las unidades tributarias internacionales en particular. La oficina tributaria regional de Rijnmond es utilizada como ejemplo, donde se concentran muchas empresas muy grandes.



Como ya se mencionó, la administración del DTCA ha cambiado también. Desde el 1° de enero de 2003 tenemos equipos de administración, cuyos miembros comparten la responsabilidad de la administración orientada hacia los resultados del personal y procedimientos de trabajo. De esta forma, esperamos poder hacer un mejor uso de las distintas habilidades de nuestro gerente. Donde sea posible, también esperamos poder aplicar el concepto de equipos autónomos y darle a nuestro personal más responsabilidad de cómo logran los objetivos establecidos por sus superiores. El DTCA está convencido que su personal puede lidiar con más responsabilidad y que su involucramiento y compromiso con la organización está aumentando. Pensamos que esto mejorará el funcionamiento de la organización como un todo.

En la gran oficina tributaria regional de Rijnmond con un total de 1850 empleados, podemos encontrar en la administración los “roles” de Presidente, Diseñador, Gerente técnico, Gerente RRHH, Gerente de producción y Evaluador.

Los miembros del equipo de administración participan en un “consejo común” de DTCA, en ‘grupos dirigidos’ y ‘procesos portafolio’ nacionales. Juntos tienen que cuidar de la implementación regional y nacional de decisiones.

Ejecutarán su trabajo capacitando a los gerentes de unidad, los dueños de procedimientos y los supervisores técnicos. Cada miembro es un agente de capacitación de varios gerentes de unidades y de supervisores técnicos.

Una oficina tiene (casi todos) los siguientes portafolios de procedimientos:

- Supervisión
- Detección
- Procesos masivos
- Tecnología de comunicación e información
- Comunicación
- Empresas muy grandes
- Aplicación de las leyes tributarias
- Atención al cliente
- Organización y personal
- Administración operativa
- Servicios técnicos y generales

Las otras oficinas tributarias regionales se parecen a la oficina de Rijnmond, pero también hay diferencias. La estructura de las oficinas regionales depende de la cantidad de trabajo de la región y del tipo de trabajo. Tenemos una concentración de las más grandes empresas en una pequeña cantidad de oficinas tributarias. Pero también hay diferencias entre las oficinas en un ambiente rural y un ambiente urbano. Las diferencias entre actividades grandes industriales o solo de proveedores de servicios pequeños en una región también son importantes. Además de que algunas oficinas de impuestos tienen grupos objetivos especiales (más adelante veremos más sobre estos grupos objetivo especiales) trabajando a lo largo del país. También es importante mencionar que la mayoría de las oficinas regionales aún están ubicadas en distintas oficinas en vez de en un edificio central.

La oficina tributaria regional de Rijnmond está dividida en unidades. Cada unidad tiene un equipo de administración de cuatro miembros y tiene entre 80 - 120 empleados, divididos en equipos. Cada unidad tiene asesores técnicos para asistir las actividades. Los asesores técnicos manejan ellos mismos los casos más difíciles, ellos asisten al personal menos experimentado y tiene un rol en exponer nuevas ideas.

2.2 Empresas muy grandes

Uno de los cambios desde el 1 de enero de 2003 es que hicimos la elección de concentrarnos en un grupo pequeño de empresas muy grandes en vez de en un grupo grande de empresas, medianas, grandes y muy grandes. En 1991 el criterio de empresas grandes fue fundado en una mezcla de importancia tributaria y los riesgos esperados sobre transacciones internacionales y empresas relacionadas. La idea detrás del criterio era, en un primer momento, alcanzar una carga de trabajo ecuánime por sobre las direcciones separadas de las grandes empresas, las empresas medianas y pequeñas y los contribuyentes privados. De ninguna forma podemos hablar sobre criterios claros y simples.

En la preparación de la reestructuración del 2003 cada oficina tributaria debía seleccionar las empresas más grandes y debía explicar la elección de esas empresas. Nuevamente no utilizamos criterios simples y claros. Además del monto total de impuestos recaudados también estimamos lo fiscal y otros riesgos de la empresa.

Empresas muy grandes generalmente comparten las siguientes características:

- un gran riesgo financiero
- un gran riesgo político
- atracción de publicidad
- una gran dimensión internacional

Utilizamos estos criterios para 'empresas muy grandes':

- enlistarse en la bolsa de valores de Ámsterdam;
- importancia fiscal > euro 22,5 millones;
- una empresa madre extranjera y una importancia fiscal > euro 11,3 millones;
- al menos 5 sucursales extranjeras y/o establecimientos permanentes y una importancia fiscal > euro 11,3 millones.

Después de elegir estos criterios, algunas organizaciones que atraen publicidad y con riesgos políticos aún están faltando. Además de esto, se sintió la necesidad de personal especializado del mismo tipo así como el personal que trata con las empresas muy grandes. Entonces agregamos las siguientes organizaciones a las empresas muy grandes:

- Ministerios con muchos funcionarios públicos
- grandes ciudades > 100.000 habitantes
- grandes hospitales
- universidades
- grandes proyectos de infraestructura (por ejemplo: autopistas).

Por último, pero no menos importante, también tenemos 'grupos objetivo' especiales trabajando a lo largo del país para:

- Bancos y Compañías de seguros
- Compañías de energía
- Compañías de petróleo y gas
- Organizaciones de fútbol
- Dictámenes tributarios previos y Acuerdos de Precios Anticipados.

El objetivo de utilizar grupos objetivo es crear unidades de políticas y aplicación a través del país. En estos grupos objetivo tratamos con las empresas pequeñas y grandes juntas. Asesores de impuestos están muy bien informados de todos los temas de este tipo de empresas. Hay un alto nivel de especialización y una concentración de 'know-how' en estas empresas. Para crear un campo de juego nivelado elegimos formar grupos objetivo. Los resultados son muy buenos y actualmente el DTCA forma una buena contraparte

para los asesores de impuestos especializados. Los grupos objetivo tienen contacto con las sucursales de las organizaciones de estas empresas y sus asesores de impuestos de forma regular para obtener una vista actualizada del desarrollo y riesgos. Este enfoque trabaja excepcionalmente con un grupo cerrado de empresas bien organizadas.

Agregamos algunas de estas organizaciones y grupos objetivo desde el comienzo de la oficina de dirección de Grandes Empresas en 1991. Como consecuencia de las buenas experiencias continuamos formando grupos objetivo.

Unos años después del comienzo agregamos algunos grandes proyectos infraestructurales, por ejemplo: autopistas, grandes edificios y demás. Con frecuencia hay un monto grande de dinero de la comunidad involucrado y se necesita de personal especializado para supervisar todos los aspectos de la construcción desde el comienzo hasta la última entrega. Una parte importante de esta intensiva supervisión son las evaluaciones en el lugar para controlar a los contratistas involucrados (por entregas de empresas desconocidas) y el personal de estos contratistas (¿están en la planilla?). En la mayoría de los casos estas evaluaciones se hacen en conjunto con organizaciones gubernamentales como el departamento de control del edificio y otros organismos de aplicación de las leyes tales como autoridades de la seguridad social y servicios de investigación en los Países Bajos y (algunas veces) desde el exterior.

Una cantidad de ex grandes empresas ahora son llamadas empresas medianas grandes. En la oficina tributaria regional de Rijnmond elegimos un criterio de acuerdo al Código Civil holandés. El Código Civil define las empresas medianas grandes aquellas que tienen una cifra de negocios de entre 7 y 28 millones de Euros y entre 50 y 250 empleados.

En Rijnmond utilizamos únicamente el criterio de la cifra de negocios:

- impuesto a las utilidades: un (leve) índice para la utilidad
- impuesto al valor agregado: el cálculo para la posición máxima
- auditorías: frecuentemente los más grandes flujos de fondos

Agregamos organizaciones sin fines de lucro, como pequeñas ciudades y hospitales, etc., basándonos en los montos de los salarios. Después de la formación del grupo de las empresas muy grandes y de las empresas medianas permanece el grupo de empresas pequeñas y de los contribuyentes privados.

Midiendo la cifra de negocio de las empresas nuevamente hemos descubierto la importancia de las empresas muy grandes.

	Número	Cifra de negocios
Empresas muy grandes	2%	70%
Empresas medianas grandes	3%	20%
Pequeñas empresas	95%	10%

2.3 Estructura y rol de las Unidades de Grandes Empresas

En los párrafos a continuación describiré en conjunto a las empresas muy grandes y a las empresas medianas grandes.

Para administrar el flujo de trabajo cada oficina tributaria está dividida en unidades y las unidades en equipos. Las unidades y equipos están orientados en subsidiarias de comercio, por ejemplo: industrias, transportes, servicios de negocios, comercio, etc. Las ventajas son claras:

- concentración de habilidades sobre las sucursales involucradas, llevando a una supervisión más efectiva;
- una sola entrada para todos los temas de impuestos por medio de gerentes de relaciones;
- mejor entendimiento estimula más alto cumplimiento;
- alta calidad de auditorías.

Cada equipo es responsable de un promedio de 40 - 60 entidades. Utilizamos la expresión 'entidades' para empresas que son financieramente, administrativamente, y/o socialmente relacionadas la una con la otra. En el ámbito de equipo hay un acercamiento integrado para:

- procesos: gravando, recaudando y auditando
- impuestos: impuesto a las utilidades, impuesto sobre las sociedades, impuesto al valor agregado e impuesto de planillas.

'Pequeños' impuestos, como el impuesto al dividendo e impuesto al capital son tratados por miembros especializados del personal en la oficina de impuestos.

Los gerentes de relación en los equipos cada uno trata con 15 - 30 entidades. Son responsables de:

- un correcto y actualizado cuadro de la entidad;
- un plan de relacionamiento actualizado a corto plazo (año corriente / próximo año) y a largo plazo;
- sugerencias para el plan del equipo, planes de relacionamiento del año corriente con la profundidad del tratamiento deseado;
- proponer auditorías cuando fuere necesario.

El plan del equipo contiene objetivos anuales, discutidos con los gerentes de relacionamiento. Cuando la capacidad disponible es insuficiente, el gerente de equipo tiene un rol importante para seleccionar los objetivos de acuerdo a la importancia de los riesgos, para comparar los riesgos con los riesgos en otros equipos y ajustar el plan de acuerdo a las prioridades.

Para realizar su trabajo el gerente de relacionamiento utiliza la información de las declaraciones y auditorías de impuestos. El también visita con

frecuencia la compañía para discutir los cambios en la organización y los asuntos tributarios relevantes. Recientemente utiliza Internet (con información muy interesante de la empresa - un buen comienzo para una visita) y lee diarios de negocios y periódicos para obtener información reciente sobre sucursales de comercio y la compañía. Deseamos que también tenga una visión clara del sistema de contabilidad y la totalidad de la administración de la empresa. Esta información da ingreso para el acercamiento de una auditoría y la posibilidad de utilizar técnicas de auditoría EDP.

Esto por supuesto es la figura ideal de un gerente de relacionamiento. Pero si un gerente de relacionamiento intenta actuar de acuerdo a este ideal él (o ella) debería ser muy enfático(a) respecto al trabajo eficiente y de bajo costo.

Toda la información sobre las entidades se asienta en nuestra Base de Información de tratamiento al Cliente (IKB). Piense en las direcciones, funcionarios relevantes de la empresa, acuerdos, arreglos especiales, todo tipo de noticias, nombre y dirección del asesor de impuestos, etc. IKB da información sobre todos los impuestos involucrados, incluyendo demoras en pago de impuestos, de forma que uno puede tener un rápido entendimiento en la exposición del impuesto de la entidad como un todo (por seis años) y también, en el mismo sistema, de las empresas relacionadas en el interior. El sistema también contiene un modelo de estimación de riesgo simple basado en ciertas cifras de la empresa derivadas de las declaraciones de impuestos, información sobre la complejidad de la empresa (por ejemplo: información sobre empresas relacionadas en el interior y en el exterior) e información del comportamiento de las empresas en el pasado. Damos puntos para los ítems y el monto total da un índice de riesgo fiscal. Lo llamamos un modelo simple porque no es flexible y no es muy actual. Depende mucho en el ingreso de los últimos años y no ayuda a elegir cuál riesgo es el más importante en el año actual, en una situación con demasiados riesgos para afrontar y muy poca capacidad de personal.

Ahora estamos desarrollando un nuevo sistema de información del cliente: sistema de aplicación transparente de acercamiento al cliente (ATK). Se lo llama "transparente" porque uno puede encontrar y clasificar todos los riesgos *detectados* de los clientes. El sistema nos asistirá a realizar elecciones.

En el pasado se perdió mucho tiempo haciendo todo tipo de descripciones de las empresas, pero los riesgos quedaron en un segundo plano. Si el único riesgo que uno puede detectar es un riesgo donde hay un cambio en la facturación (muy baja), el sistema falla. Nadie resultará impactado por esta detección...

El sistema ATK fue desarrollado por empleados de esta área. Es rápido de construir y fácil de manejar. Todos los riesgos de un equipo y unidad son ahora visibles y uno puede hacer una mejor elección de cuál riesgo es el más importante. También es posible juntar información, de forma que uno puede comparar los riesgos de toda la oficina tributaria. Con este sistema es posible colocar el funcionario correcto en el puesto correcto.

2.4 Aspectos del gerenciamiento de los recursos humanos

El personal de las unidades de empresas muy grandes consiste de:

50% personal académico

- especialistas legales
- auditores graduados en finanzas-, EDP-, estadística
- gerentes de relaciones

30% personal con educación mediana

- las mismas actividades, pero con menos exposición a los impuestos

20% personal con educación baja

Cada miembro del personal tiene una computadora personal con acceso a las aplicaciones nacionales.

Necesidad creciente de personal profesionalizado

El aumento progresivo y rápido en la magnitud y complejidad de las relaciones económicas (particularmente en el ámbito internacional), los cambios en la tecnología y la creciente sofisticación, y la mención explícita de servicios a los ciudadanos en la descripción de la misión de las Administraciones Tributarias, son algunos de los factores que hacen necesario buscar agentes altamente profesionales para estas Administraciones.

Entre los mecanismos a desarrollar en respuesta a estos requisitos está una política de recursos humanos que configure un camino de carrera adecuado, una remuneración a la altura del conocimiento y responsabilidades necesarias para las diferentes posiciones y funciones, programas de capacitación, y la promoción y monitoreo de la integridad de los funcionarios.

En varios casos, la implementación de estos mecanismos está relacionada con la necesidad de mayor autonomía por parte de las Administraciones Tributarias, para poder establecer una política de recursos humanos que pueda asegurar que el desempeño de sus agentes sea compatible con los requisitos de eficiencia y efectividad.

Movilidad

Cambiando regularmente de puesto, la concentración de experiencia, la división y un fuerte enfoque hacia adentro dentro de las diferentes partes de la organización puede ser prevenida.

El principio utilizado es que el personal del DTCA cambia a un puesto diferente una vez cada cinco años en promedio. La movilidad ocurre lo máximo

posible de forma voluntaria, pero la movilidad obligatoria también es una opción.

Desarrollo Técnico

Dada la creciente complejidad de los problemas fiscales y aduaneros, la calidad específica de la aplicación de la ley debe ser una punta de lanza para el desarrollo del servicio. Una red de especialistas con conocimiento especializado tendrá que soportar la práctica de la ejecución. Los objetivos del desarrollo técnico son verificar continuamente si hay o no suficiente especialización disponible, y su desarrollo cuando necesario. Adicionalmente, el DTCA le ofrece a su personal la oportunidad para desarrollar una carrera en asuntos fiscales o tecnología de aduanas.

Evaluación

En el DTCA, evaluaciones del personal individuales ocurren anualmente. El DTCA ha desarrollado un instrumento de evaluación para este propósito. Este es el método de gerenciamiento orientado en el resultado, bajo el cual el criterio de contribución puede ser marcado como capacidad a nivel individual. Para poder utilizar las capacidades del personal de una forma óptima en una organización, ambas la forma actual de realizar un trabajo y las capacidades convenientes para el futuro son consideradas en la evaluación. Las evaluaciones son dirigidas más y más hacia el crecimiento y el desarrollo. Continuamente, el énfasis estará en la disponibilidad constante de todas las capacidades necesarias en un equipo, considerando el hecho de que el conocimiento y las habilidades quedan desactualizados.

El punto de partida del DTCA es la propia responsabilidad del empleado por su carrera, combinado con las responsabilidades del gerente de línea como agente de capacitación.

El método de gerenciamiento orientado por el resultado ofrece suficientes pistas para ambos tipos de responsabilidad.

Evaluación del trabajo

Como se mencionó anteriormente, todos nuestros empleados reciben información sobre su desempeño anualmente, por medio de una evaluación del personal / evaluación del trabajo. El método que utilizamos se llama Gerenciamiento de Desempeño.

Para esta evaluación, el empleado y su gerente discuten, anticipadamente, las contribuciones que este empleado entregará personalmente a la organización. También, su desarrollo y las facilidades ofrecidas serán parte de esta discusión.

La evaluación del trabajo que anualmente sigue tiene diferentes objetivos:

- Juicio del funcionamiento / desempeño.
- Próximo paso en la jerarquía u otros incentivos.
- Plan de desarrollo personal para el futuro.
- Futuras contribuciones.

Los puntos claves para nuestra organización son: buen desempeño continuo y habilidad de empleo (mantenerse apto para el trabajo). La empleabilidad puede ser alcanzada dándole a sus empleados otras tareas y transfiriéndolos. El entrenamiento necesario para tratar con la demanda futura en su posición es dado en las horas de trabajo y gratuitamente. El tema más importante de la política de personal del DTCA es construir su propia carrera. Naturalmente, nuestros gerentes necesitan capacitar y asesorar. De cualquier manera, el empleado mismo es responsable por su propia carrera. De esta forma, la mayor parte de la motivación de nuestros empleados es alcanzada aquí.

Con el programa de desarrollo del gerenciamiento y el programa de desarrollo técnico, los llamados “altos potenciales”, son localizados, evaluados y capacitados desde el comienzo de su carrera.

Para estos grupos, existen instrumentos utilizados como centros de desarrollo, centros de evaluación, actividades de proyecto y rotación de puestos.

Estrategias

2.5 Control y evaluación del riesgo de las Grandes Empresas

Introducción

Cada país ha desarrollado su proceso de control fiscal propio y único, influido por su cultura, el carácter de los tiempos, el sistema tributario y la tradición. Este proceso de control fiscal cambia constantemente ya que sus componentes están cambiando y, consecuentemente, el poder de una administración tributaria es adaptado una y otra vez a las nuevas percepciones y desarrollos de la sociedad.

Ejemplos son el progreso de la tecnología de la información y comunicaciones, nuevas formas de fraude que sobrepasan las fronteras nacionales y la legislación internacional.

La evaluación del riesgo es una parte integral de la Administración Tributaria.

Los recursos no son ilimitados y el riesgo de la evasión de impuestos siempre está presente. De la misma manera, existe una necesidad de evaluación del riesgo para distribuir los recursos disponibles racionalmente. La

evaluación del riesgo le permite a los gerentes y el equipo alcanzar resultados óptimos. Se consigue construyendo una manera sistemática para tomar decisiones y permitiendo un análisis más amplio de los temas.

Un sistema de evaluación del riesgo debe ser aplicado ampliamente y exactamente al contexto organizacional de una Administración Tributaria. Si se realiza correctamente, permite la implementación de una legislación fiscal de una manera comprobadamente efectiva y transparente. La metodología sugerida en el ciclo de evaluación del riesgo está lista para ser adaptada a aplicaciones estratégicas, operacionales y tácticas.

En la práctica, es conveniente que el ciclo sea desarrollado inicialmente en el ámbito estratégico de la Administración Tributaria. De aquí, resulta más fácil para que los gerentes de operaciones y tácticas desarrollen sus versiones.

El ciclo, por supuesto, difiere en términos de profundidad, énfasis y detalles de Administración Tributaria a Administración Tributaria, reflejando el carácter oculto del contexto concreto en el cual opera la Administración Tributaria en cuestión.

El ciclo contiene las siguientes etapas principales:

- Etapas 1 – Identificación del riesgo
- Etapas 2 – Evaluación del riesgo
- Etapas 3 – Decisión de gerenciamiento del riesgo
- Etapas 4 – Evaluación y auditoría
- Etapas 5 – Medición del desempeño
- Etapas 6 – Revisión

Un sistema de evaluación del riesgo es necesario en una Administración Tributaria contemporánea, para tomar decisiones racionalmente. El sistema debe ser planificado para ajustarse al ambiente de la Administración Tributaria en cuestión. El modelo o ciclo mencionado arriba puede servir como una plataforma probada para la configuración de un sistema de evaluación del riesgo. La evaluación del riesgo puede ser un modelo para un tipo de organización basada en determinados grupos de riesgo de contribuyentes que necesitan atención especial.

Un ejemplo simple de una visión de evaluación del riesgo es un modelo que divide a los contribuyentes de acuerdo con su importancia financiera y fiscal y su comportamiento fiscal en el pasado. Por ejemplo, una multinacional con una ganancia de US\$200 millones por año, pero con un cumplimiento excepcional significa un riesgo menor que el dueño de un restaurante con un ingreso de US\$2 millones por año y una cantidad mínima declarada como ganancia, que tiene la reputación de necesitar una gran corrección en cada auditoría.

Cada administración tributaria tiene su propia estrategia y política de auditoría. Entre los conceptos claves están las decisiones de análisis, evaluación y gerenciamiento de riesgo. El gerenciamiento de riesgo significa, entre otras cosas, que las empresas deben estar clasificadas en grupos, cada

uno con sus propios riesgos específicos. Posteriormente, cada grupo de riesgo recibe la cantidad de atención necesaria, ni más ni menos. La importancia fiscal y el riesgo financiero son los indicadores claves para determinar la cantidad de atención otorgada.

Manteniendo el nivel de cumplimiento por contribuyente implica auditorías tributarias regulares y la determinación de la densidad óptima de auditoría, y también identificando y aplicando la mezcla de auditoría adecuada para varios grupos. El resultado puede diferir de país a país debido a la cultura local, circunstancias y factores económicos. Debe ser resaltado que las fuerzas internacionales también son muy importantes. Aunque muchas administraciones tributarias se han prevenido contra la evasión fiscal como su objetivo principal, el objetivo de represión que la auditoría tributaria sin duda tiene, no se ha descuidado de ninguna manera.

2.5.1 La experiencia de los Países Bajos

Como se ha dicho anteriormente, el DTCA trabaja con una aproximación orientada al riesgo. El Reino de los Países Bajos es un país pequeño y la unidad política e implementación son muy importantes. Estimulamos discusiones frecuentes sobre el tratamiento a través del intercambio de las mejores prácticas.

Además, tenemos varios grupos de expertos para asistir al personal en una variedad de temas fiscales.

Los empleados deben informar y consultar a los grupos de expertos antes de tomar una decisión en un caso difícil.

Análisis del riesgo fiscal

Los gerentes de relación tienen un cuadro actualizado de las entidades (IKB y ATK) y están conscientes de la complejidad de la iniciativa. Tienen información sobre la precisión de las estimaciones para el ingreso e impuestos corporativos y la regularidad en las declaraciones de todos los tipos.

También, es importante la calidad del sistema de contabilidad de la empresa.

La complejidad fiscal es analizada para detectar paraísos fiscales en la estructura de la empresa. Es necesario preguntar no solamente por las sucursales regulares, sino también por el panorama entero. Utilizamos la definición de orientaciones de OCDE para “relación” entre empresas. El financiamiento de la empresa es analizado para detectar financiación híbrida; preguntamos por los derechos de propiedad, marcas, el know-how (derechos incorporeales) y así por delante. Siempre preguntamos por qué las regalías son pagos a otras empresas. Siempre preguntamos por qué hay cantidades pagadas a otras empresas fuera del país, especialmente cuando los pagos se refieren a “tarifas de servicios” o “bienes”. Somos conscientes de que los servicios de otro

país probablemente también pueden ser importantes para el IVA. Para tratar con este tipo de problemas ustedes deben conocer a una empresa muy bien.

Tratamos de calcular la tasa de impuestos efectiva y analizamos el desvío de la tasa de impuestos nominal. Analizamos el tema de los precios de transferencia y todo tipo de transferencias dentro de la misma empresa.

Los análisis y las auditorías son juegos inteligentes con reglas que cambian. Los asesores tributarios observan sus métodos y tratarán de evitar una fiscalización de cerca. Uno debe reflexionar regularmente y validar nuevamente presunciones y métodos. Es muy importante no olvidar lo que uno está haciendo al utilizar sistemas de evaluación del riesgo y de selección. En algunos casos usted guarda la información de los contribuyentes como garantía antes de verificar la información detenidamente. Y uno debe estar consciente de que existe el riesgo de ignorar contribuyentes con razón para mantenerse “silencioso” o completar declaraciones con números seguros. Los análisis y selecciones ayudan, pero uno debe siempre verificar sus presunciones y métodos.

Pensamos que cualquiera puede traer motivos para auditar a una empresa desde preguntas provenientes de declaraciones y leyes de impuestos. ¿Pero puede usted estar seguro de que esta visión cubre todos los riesgos? ¡No olvide que también nos interesan los números no registrados en los sistemas de contabilidad y declaraciones! Por eso, el análisis de riesgo es solamente una de las respuestas, ayuda a poner prioridades. Pero usted también debería adoptar una visión que trate con las empresas “silenciosas”.

Aprobación y procedimiento de decisiones de grandes empresas

Es recomendable tomar decisiones comparando todos los riesgos en el departamento de impuestos, o si esto no es posible, los riesgos en un equipo o unidad. Una visión transparente de todos los riesgos en el departamento de impuestos permite colocar al hombre correcto en el puesto correcto. Colocando al trabajo como prioridad es posible basándose en todas las señales del análisis del riesgo.

Para aprobación, usted debe resumir los riesgos y la capacidad disponible y competencias del equipo. Es importante que los supervisores técnicos tengan información sobre los planes. Ellos eligen los riesgos a los que se le debe dar atención especial en el próximo año. Tome una decisión para el próximo año, ajuste su planificación para la planificación de medio plazo.

2.5.2 Sistema de auditoría de grandes empresas

Introducción

En su trabajo, el DTCA trata de asegurar el cumplimiento, lo que significa

que trata de mantener y reforzar la voluntad de los contribuyentes de cumplir con sus obligaciones legales. Hay varias maneras de asegurar el cumplimiento: siendo servicial y respetuoso, tomando acciones correctivas y, cuando es necesario, implementando el procedimiento criminal para obligar a los contribuyentes a obedecer la ley.

Desde el punto de vista de la Administración, control significa corregir o combatir las fallas de cumplimiento con las obligaciones fiscales. En el desempeño de sus deberes de fiscalización tiene relaciones con una amplia variedad de otras partes – no solamente contribuyentes, agentes de retención y sus consejeros, sino también, otros oficiales de la ley como autoridades de seguro social y servicios de investigación en los Países Bajos y en el extranjero.

La Administración opera en el corazón de la sociedad, por lo tanto, ambos grupos políticos y sociales quieren estar involucrados en la forma en que se desempeña la fiscalización.

El objetivo es que la fiscalización esté lo más enfocada posible. Un medio importante para lograr esto es el gerenciamiento de riesgo. En 2002, grupos de expertos fueron formados para identificar cuáles riesgos de falta de cumplimiento existían en los diferentes sectores, y para encontrar formas de anticiparlos y tratarlos. Basándose en la información provista por estos grupos de expertos, el Consejo de los Grupos de la Administración designará, cada año, un número de sectores de riesgo para atención especial. Para ayudar en la implementación de la política, programas de manejo del riesgo serán desarrollados. Estos son planos por etapas para tratar un riesgo particular, y también sirven como lista de verificación. Los programas de manejo del riesgo asistirán al equipo encargado de examinar las declaraciones y contribuirá para nuestra unidad de política y aplicación. Se dio una buena cantidad de atención en 2002 a la mejora de las reglas de selección que determinan cuál parte de la declaración recibe atención adicional. La actualización de las reglas de selección es un proceso continuo, con riesgos que no existen más habiendo sido excluidos de las orientaciones y desarrollo actual, creando una necesidad para los nuevos.

La selección de los riesgos permite utilizar los recursos eficientemente. Por ejemplo, hay una tendencia menor a realizar largas verificaciones a las industrias genuinas. En las sucursales de las industrias, donde el riesgo es considerado mayor, la ventaja de esta visión enfocada, es que el sector, como un todo, tiene mayores posibilidades de operar confiablemente, con una reducción consecuente en la falta de cumplimiento y competencia injusta en el sector.

2.5.3 La visión de auditoría de los Países Bajos

El proceso de selección para grandes empresas

Es conveniente auditar un ítem de una empresa grande cada año. No nos

preocupamos en auditar una empresa entera una vez cada año. Es prácticamente imposible y no es necesario. Seleccionando ítems y estimando la importancia fiscal de los problemas es posible darles prioridad a los problemas esperados. Claro que también es importante cuáles impuestos están involucrados.

Las realmente grandes empresas son otra historia. Uno debe tratar con varias cuestiones y opciones. Es muy importante tener una idea buena y actualizada de la realmente gran empresa. Con esta idea usted puede organizar el tratamiento de la empresa en el corto y largo plazo. En varios casos hay muchas señales para verificar.

Para mantener la idea actualizada el gerente de relaciones visita la empresa regularmente para discutir los cambios. Él también utiliza el Internet (con información muy interesante, muchas veces) y papeles y periódicos corporativos para conseguir información reciente sobre la empresa y su estructura. También, es conveniente conseguir una visión clara del sistema de contabilidad y la administración entera de la empresa.

Pensamos que la única respuesta es una visión personalizada. Usted necesita un plan de tratamiento individual. Por favor, no piense que esto sólo funcionará en los Países Bajos. Todos estamos luchando con los mismos tipos de problemas.

Preparando la auditoría

El auditor planea la auditoría por acuerdo mutuo con el gerente de relaciones y el gerente técnico. El auditor consigue una misión detallada y los desvíos que deben ser discutidos. Entender el negocio de la empresa es muy importante. El auditor utiliza el análisis de la estructura de la empresa. A veces, es necesario visitar la empresa para una auditoría preliminar. Estos días el auditor trabaja solo o con un colega (especializado), en algunos años nos gustaría trabajar con equipos de auditoría.

Las auditorías sin un resultado material esperado deben terminar, por promedio, en cuatro días.

En la mayoría de los casos esperamos un resultado, pero no siempre acertamos. Cuando queda claro que en los objetivos principales de la auditoría no aparecen desvíos, la orden es cerrar la auditoría lo más rápido posible. Pero algunas veces, cuando se trabaja en un problema difícil, le lleva tiempo a un auditor darse cuenta que al final no consigue encontrar la evidencia necesaria para la corrección esperada. Por ejemplo, tuvimos un caso con pagos a una empresa en un paraíso fiscal y esperábamos probar que el dueño de esta empresa era la misma persona que el dueño de la empresa de los Países Bajos. Después de un período de tiempo bastante largo, decidimos que la evidencia encontrada no era suficientemente fuerte, y decidimos cerrar la auditoría sin un resultado. No es suficiente estar (muy) cerca, usted necesita pruebas.

Realizando la auditoría: IVA e impuestos sobre los ingresos

Para el impuesto sobre el valor agregado y los impuestos sobre los ingresos, las técnicas de muestreo son muy útiles para seleccionar la parte de la empresa y los ítems (los “Euros”) para auditoría. Después de realizar la auditoría, las pruebas encontradas son evaluadas y los ajustes necesarios son realizados. Al año siguiente, se audita otra parte de la empresa, otro impuesto, u otro ítem.

Las empresas no están muy contentas con las auditorías. Las Administraciones Tributarias tienen que investigar lo más rápido y efectivamente posible. Pensamos que la auditoría-EDP es una de las respuestas más promisorias.

Empresas muy grandes tienen muchas sucursales. Es posible utilizar técnicas de muestreo para tomar la decisión sobre cuáles sucursales seleccionar para la auditoría. Y por supuesto, usted puede utilizar técnicas de muestreo para la auditoría misma.

Hemos tenido una buena experiencia no auditando la empresa entera de una sola vez. Las empresas grandes, generalmente, están bien organizadas, y si el tipo de sistema de gerenciamiento y de contabilidad es el mismo, usted puede usar la experiencia de una auditoría de una parte de la empresa para el tratamiento de toda la empresa. Claro que usted siempre investigará señales con un alto riesgo.

Realizando la auditoría: Visión de los impuestos a las utilidades

En los Países Bajos elegimos auditar sobre la base de la evaluación del riesgo. Utilizamos la información de gerentes de relaciones y de sistemas de información de clientes. Pensamos que los temas de los precios de transferencia son importantes. Las empresas muy grandes, muchas veces tienen muchas actividades multinacionales con partes relacionadas. La remuneración por estas actividades debería estar al alcance de la mano. Los Países Bajos siguen las Orientaciones de los Precios de Transferencia de OCDE para Empresas Multinacionales y Administraciones Tributarias.

Para realizar una auditoría, uno primero necesita analizar el carácter de la empresa y sus funciones (análisis funcional). El auditor tendrá que analizar los factores críticos de las ganancias de las empresas y también investigar los riesgos de la empresa. Él también debe buscar empresas comparables.

Este estudio no es el lugar para discutir este tema en detalle. Unas observaciones para concluir:

- Estamos muy conscientes sobre la importancia de este tema;
- Capacitamos a nuestro personal en este tema;
- Tenemos grupos de expertos técnicos para asistir a los inspectores y auditores.

Intercambio de información

La creciente importancia de las transacciones internacionales causó una cantidad intensificada y cooperación cualitativa con otras administraciones. Ahora tenemos un intercambio de informaciones más frecuente, por pedido o espontáneamente.

Las primeras auditorías multilaterales fueron todas concernientes a temas del IVA. Pero en breve la discusión sobre los precios de transferencia de bienes surgió debido a los paraísos fiscales en la estructura de la empresa.

3. RESUMEN

El aumento de la internacionalización de la empresa ha tenido un impacto creciente en la tributación. No solamente con relación a los negocios internacionales de empresas multinacionales, pero también la proximidad del cruce de fronteras de nuevas economías obligó a los gobiernos a concentrarse en la tributación internacional y a reevaluar su visión organizacional de la tributación internacional.

La respuesta de las organizaciones tributarias a esta internacionalización ha sido variada: intercambio de información, auditorías multilaterales y APAs, pero también, cambios en la organización. Países diferentes han formado Unidades de Grandes Contribuyentes, permitiendo tratar temas de tributación internacional de manera eficiente y asegurar mayor estabilidad en los flujos de ingresos públicos.

Los beneficios de trabajar con una visión integrada de cliente en Unidades de Grandes Contribuyentes son diversos. Se pueden conseguir mayores beneficios en el flujo de ingresos públicos. El Servicio al contribuyente puede ser mejorado.

Un campo de juego nivelado es creado centralizando la experiencia en las unidades. Gracias a un mejor conocimiento del comportamiento de los contribuyentes y a un número menor de procedimientos, se alcanza un nivel más alto de eficiencia con grandes contribuyentes que representan importantes apuestas en el presupuesto y riesgos específicos.

Este estudio describe la experiencia organizacional de los Países Bajos con las unidades de tributación internacional. Primero, con hechos y números, una introducción de la organización de la Administración Tributaria y de Aduanas de los Países Bajos (DTCA) después de realizadas las reestructuraciones de 1991 y 2003. El DTCA tiene una estructura de gerenciamiento plana. La

organización ha dividido a los contribuyentes en diferentes “grupos objetivo”, entre los cuales están los contribuyentes grandes.

No solamente grandes empresas multinacionales, sino también bancos y compañías de seguros, empresas que cotizan en la Bolsa de Valores de Ámsterdam, compañías de gas y petróleo, organizaciones gubernamentales, grandes ciudades, grandes hospitales, universidades, organizaciones de fútbol y grandes proyectos de infraestructura son tratados por las Unidades de Grandes Contribuyentes. Una de las unidades también contiene un equipo de dictámenes tributarios previos y de acuerdos de precios anticipados.

Para gerenciar el flujo de trabajo, cada departamento tributario está dividido en filiales de equipos orientados por el negocio. Esto permite una mayor concentración de la experiencia sobre las empresas. En los equipos, los gerentes de relaciones son designados a los contribuyentes, para funcionar como un “portón único” para todos los asuntos tributarios. El bien informado gerente de relaciones mantiene una idea actualizada del contribuyente, complementada por los sistemas de informática.

El aumento progresivo y rápido en la magnitud y complejidad de las relaciones económicas (particularmente en el ámbito internacional), los cambios en la tecnología y la creciente sofisticación, y la mención explícita de servicios a los ciudadanos en la descripción de la misión de las Administraciones Tributarias son algunos de los factores que hacen necesario buscar agentes altamente profesionales para estas Administraciones.

Entre los mecanismos a desarrollar en respuesta a estos requisitos está una política de recursos humanos que configure un camino de carrera adecuado, una remuneración a la altura del conocimiento y responsabilidades necesarias para las diferentes posiciones y funciones, programas de capacitación, y la promoción y monitoreo de la integridad de los funcionarios.

Todos los países han desarrollado su propio proceso de examen tributario único que fue influido por su cultura, el carácter de los tiempos, el sistema tributario y la tradición. Este proceso de examen tributario, por otro lado, cambia continuamente porque sus componentes están cambiando. De esta forma, el poder de la administración tributaria se adapta a las percepciones y desarrollos de la sociedad.

Ejemplos de esto son el progreso de la tecnología de la información y comunicaciones, nuevas formas de fraude que atraviesan las fronteras nacionales y la legislación internacional. La evaluación del riesgo es una parte integral de la Administración Tributaria. Los recursos no son ilimitados y el riesgo de la evasión de impuestos siempre está presente. De la misma manera, existe una necesidad de evaluación del riesgo para distribuir los recursos disponibles racionalmente. La evaluación del riesgo le permite a los gerentes y el equipo alcanzar resultados óptimos. Se consigue construyendo una manera sistemática para tomar decisiones y permitiendo un análisis más amplio de los temas.

Un sistema de evaluación del riesgo debe ser aplicado ampliamente y exactamente al contexto organizacional de una Administración Tributaria. Si se realiza correctamente, permite la implementación de una legislación fiscal de una manera comprobadamente efectiva y transparente. La metodología sugerida en el ciclo de evaluación del riesgo está lista para ser adaptada a aplicaciones estratégicas, operacionales y tácticas.

Sr. Jens Karreman
Asesor Fiscal, Oficina de Grandes Empresas
Ministerio de Finanzas
Países Bajos
Correo electrónico: hardytravel@hetnet.nl