



Servicio de Ingresos de
Sudáfrica

Conferencia Técnica del CIAT

Tópicos Emergentes en la Agenda de las Administraciones Tributarias



Johannesburgo, Sudáfrica

29 de septiembre al 02 de octubre 2008



**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Servicio de Ingresos de Sudáfrica**

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT



TÓPICOS EMERGENTES EN LA AGENDA DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

**Johannesburgo, Sudáfrica
29 de septiembre al 02 de octubre, 2008**



Copyright ©2009
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Secretaria Ejecutiva
ISBN 978-9962-647-34-8

Apartado Postal 0834-02129
Panamá, República de Panamá
Web site: <http://www.ciat.org>
Correo Electrónico: ciat@ciat.org
ISBN 978-9962-647-30-0

Publicado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias - CIAT

ÍNDICE

Presentación del CIAT	ix
Sesión Inaugural	
Palabras de Bienvenida del Secretario Ejecutivo del CIAT, Dr. Claudino Pita	xvii
TEMA 1 LAS FUNCIONES EXTRA-FISCALES DE LA TRIBUTACIÓN Y SU REPERCUSIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	
<i>Ponencia</i>	
TEMA 1 <u>Las Funciones Extra-Fiscales de la Tributación y su Repercusión en la Administración Tributaria, Edward Kieswetter, Jefe, Oficina de Operaciones Servicio de Ingresos (Sudáfrica)</u>	3
<i>Casos prácticos</i>	
TEMA 1.1 <u>Las Medidas Tributarias para la Protección del Medio Ambiente, Ralph Hoffman, Jefe de Sección de Política Tributaria, Departamento Tributario, Ministerio Federal de Finanzas (Alemania)</u>	25
TEMA 1.1 <u>Las Medidas Tributarias para la Protección del Medio Ambiente, Anthony Zom, Asesor Senior de Política, Ministerio de Finanzas (Países Bajos)</u>	49
TEMA 1.2 <u>La Tributación y la Promoción de las Inversiones, Luiz Villela y Alberto Barreix, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)</u>	65
TEMA 1.2 <u>Incentivos Fiscales a la Inversión y Gastos Tributarios en América Latina, Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)</u>	83

TEMA 2 TEMAS CRÍTICOS PARA EL CONTROL TRIBUTARIO

Ponencia

TEMA 2	<u>Temas Críticos para el Control Tributario, Jean-Louis Gautier, Subdirector General de Inspección, Dirección General de Finanzas Públicas (Francia)</u>	121
--------	---	-----

Casos prácticos

TEMA 2.1	<u>Riesgos Emergentes de la Planificación Tributaria Agresiva, Claudemir Rodrigues Malaquias, Coordinador de Auditoría Tributaria, Secretaría de Ingresos Federales (Brasil)</u>	147
TEMA 2.1	<u>Riesgos Emergentes de la Planificación Tributaria Agresiva, Barry Shott, Comisionado Adjunto (Internacional) Servicio de Rentas Internas (Estados Unidos)</u>	171
TEMA 2.2	<u>Regulación de las “Holding Companies” y de los Fideicomisos, Pablo A. Porporatto, Asesor, Subdirección General de Operaciones Impositivas de Grandes Contribuyentes, Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)</u>	177
TEMA 2.2	<u>Regulación de las “Holding Companies” y de los Fideicomisos, Sharon Gulliver, Gerente Sección de Apoyo Técnico Antievasión Agencia de Ingresos (Canadá)</u>	203
TEMA 2.3	<u>Mecanismos para la Transparencia del Comercio Electrónico, Ricardo Escobar, Director, Servicio de Impuestos Internos (Chile)</u>	233

**TEMA 3 CÓMO CONSTRUIR, MODELAR Y APLICAR LA
GESTIÓN DE RIESGOS***Ponencia*

TEMA 3	<u>Cómo Construir Modelar y Aplicar la Gestión de Riesgos, Vicente Peirats, Jefe de la Unidad Central de Relaciones Internacionales, Agencia Estatal de Administración Tributaria (España)</u>	261
--------	--	-----

Casos prácticos

TEMA 3.1	<u>Información Relevante para la Gestión de Riesgos, Joao Paulo Pereira Morais Canedo, Director, Servicios de Inspección Tributaria, Dirección General de Impuestos (Portugal)</u>	295
TEMA 3.1	<u>Información Relevante para la Gestión de Riesgos, Julio López, Subdirector General, Dirección General Impositiva (Uruguay)</u>	319
TEMA 3.2	<u>El Uso de la Tecnología: Sistemas de Información y Base de Datos, Oscar Franco, Director General, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Colombia)</u>	341
TEMA 3.2	<u>El Uso de la Tecnología: Sistemas de Información y Base de Datos, Enrico Martino, Director de Relaciones Internacionales, Departamento de Política Tributaria, Ministerio de Economía y Finanzas (Italia)</u>	367
TEMA 3.3	<u>La Organización y Desarrollo de las Acciones de Inteligencia Tributaria y las Alianzas con otras Agencias del Estado, Raelene Vivian, Comisionada Adjunta, Oficina de Ingresos (Australia)</u>	381
TEMA 3.3	<u>Desarrollando la Inteligencia y el Manejo de Riesgo por Medio de Alianzas, Alberto Real, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal, Servicio de Administración Tributaria (México)</u>	411

Sesión de Clausura

<u>Consideraciones finales, Sr. Nelson Hernández, Director General, Dirección General Impositiva, Uruguay.</u>	423
<u>Programa Diario de Actividades</u>	433
<u>Lista de Participantes</u>	441

PRESENTACIÓN DEL CIAT

PRESENTACIÓN DEL CIAT

El CIAT es un organismo internacional público creado en 1967 para promover el perfeccionamiento de las administraciones tributarias a través del intercambio de ideas y experiencias; de la asistencia técnica y el adiestramiento; de la recopilación y distribución de información; y de la promoción de la investigación técnica.

El Centro está constituido por 37 países: 29 países americanos y cinco países europeos en calidad de miembros plenos, y tres países en calidad de Miembros Asociados: República Checa, Kenia y Sudáfrica. El Ministro de Hacienda o Finanzas de cada país, señala los cargos de la administración tributaria, cuyos titulares serán Representantes en el CIAT.

Países Miembros

Antillas Holandesas	Ecuador	Países Bajos
Argentina	El Salvador	Panamá
Aruba	España	Paraguay
Barbados	Estados Unidos	Perú
Bermuda	Francia	Portugal
Bolivia	Guatemala	Rep. Bolivariana de Venezuela
Brasil	Haití	Rep. Dominicana
Canadá	Honduras	Surinam
Chile	Italia	Trinidad y Tobago
Colombia	Jamaica	Uruguay
Costa Rica	México	
Cuba	Nicaragua	

Países Miembros Asociados

Kenia
República Checa
Sudáfrica

CONSEJO DIRECTIVO 2007-2008

Presidente:

Carolina Roca Guatemala

Consejeros:

Claudio Moroni	Argentina
William Layne	Barbados
William V. Baker	Canadá
Oscar Franco Charry	Colombia
Ricardo Escobar Calderón	Chile
Fabrizia Lapecorella	Italia
Juan Hernández Batista	República Dominicana

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo	Claudino Pita
Director de Operaciones	Márcio Verdi
Directora de Estudios Tributarios	María Raquel Ayala
Gerente de Relaciones Institucionales	Francisco J. Beiner
Gerente de Asistencia Técnica	Raúl Zambrano
Especialista de Asistencia Técnica	Socorro Velázquez
Especialista de la Gerencia de Investigaciones	Gonzalo Arias

REPRESENTANTES Y CORRESPONSALES DEL CIAT

País	Representante	Corresponsal
Antillas Holandesas	Cedric Prisco Josepa	Yut-Ha Natalie Sint Hill
Argentina	Claudio Moroni	Horacio Castagnola
Aruba	J. Ritza Hernandez	Anita ten Hove
Barbados	William Layne	
Bermuda	Michael Crichlow	Michael Crichlow
Bolivia	Marlene Daniza Ardaya V.	Ximena Michel Herrera
Brasil	Jorge Antonio Deher Rachid	Aloísio Almeida
Canadá	William Baker	Richard Dyson
Chile	Ricardo Escobar	Enrique Rojas
Colombia	Oscar Franco	María del R. Guzmán
Costa Rica	Francisco Fonseca	Maribel Zúñiga C.
Cuba	Yolanda Alvarez de la Torre	Armando Lopetegui M.
Ecuador	Carlos Carrasco Vicuña	Byron Vásconez
El Salvador	Mariano Bonilla	José Noé Cerón
España	Luis Pedroche y Rojo	Fernando Díaz Yubero
Estados Unidos	Linda E. Stiff	Raúl Pertierra
Francia	Philippe Parini	Josiane Lanteri
Guatemala	Carolina Roca	Abelardo Medina B.
Haití	Jean Frantz Richard	Jean B. Télémaque
Honduras	Armando Sarmiento	Dinia Granados
India	P. V. Bhide	Arbind Modi
Italia	Fabrizia Lapecorella	Luisa Perrotti
Jamaica	Errol Hudson	Meris Haughton
Kenia	Michael G. Waweru	John Karimi Njiraini
México	Alfredo Gutiérrez	Ariel Olivares
Nicaragua	Walter Porras	Elías Álvarez M.
Países Bajos	Jenny Thunnissen	Linda Ruseler

PRESENTACIÓN DEL CIAT

Panamá	Pedro Luis Prados Villar	Tania Vanessa Solís
Paraguay	Maria Gloria Paez G.	Walter Villalba Zaldívar
Perú	Laura Calderón R.	Eduardo Sotelo
Portugal	José Antonio Pereira	Ma. Angelina da Silva
Rep. Bolivariana de Venezuela	Carlos David Cabello	Roberto González
República Checa	Jan Knizek	Bronislav Mikel
Rep. Dominicana	Juan Hernández Batista	Nieves Vargas Collado
Sudáfrica	Pravin Gordhan	Erich Kieck
Surinam	Roy May	Ronny Asabina
Trinidad & Tobago	Merlin Sergeant	
Uruguay	Nelson Hernández	Margarita Faral

MISIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA

España

Jefe de Misión José María Guillén

Francia

Jefe de Misión Angel Gonzalez

SESIÓN INAUGURAL

DISCURSO DE BIENVENIDA DEL SECRETARIO EJECUTIVO DEL CIAT

Señoras y señores

Sr. Pravin Gordham, Comisionado del Servicio de Ingresos Sudafricano, Sra. Presidenta del Consejo Directivo del CIAT y demás Representantes y funcionarios integrantes de las delegaciones de países miembros del CIAT y de otras administraciones tributarias presentes, funcionarios de organismos internacionales y nacionales que nos acompañan, en primer lugar queremos agradecer su gentil acogida a nuestra convocatoria para participar en esta Conferencia Técnica del CIAT.



Dr. Claudino Pita

Al mismo tiempo deseamos dejar constancia de nuestro profundo agradecimiento a las autoridades de Sudáfrica, que han hecho posible la realización de esta Conferencia en Johannesburgo y que, junto a los funcionarios de su administración tributaria, nos reciben con amistad y cordialidad en su gran país.

Tenemos de esta forma, una prueba evidente de la adhesión de Sudáfrica al objetivo esencial del CIAT: promover la colaboración mutua entre nuestras administraciones, fortaleciendo los vínculos de amistad y desinteresada cooperación entre todos nuestros países miembros.

El CIAT supone para sus países miembros un apoyo estructurado, fruto de un esfuerzo mancomunado entre organizaciones que se reconocen como similares en cuanto a propósitos y desafíos a enfrentar, que les permite contar con referencias para apoyar los procesos de mejoramiento a través del intercambio y análisis conjunto de experiencias, que el CIAT propicia en reuniones como la presente.

También, la aproximación y conocimiento mutuo entre funcionarios de administraciones tributarias de diferentes países, que comparten inquietudes concernientes a similares problemas, otorga la oportunidad de conocer directamente alternativas y ofrecer o requerir apoyo para resolverlas, cabiendo al CIAT propiciar y coordinar acciones de esa naturaleza.

El CIAT, se encuentra entre las organizaciones que a nivel internacional se ha mantenido siempre a la vanguardia en cuanto al tratamiento de los temas que se presentan como de interés actual y prioritario para las administraciones tributarias.

En esta oportunidad, el programa a desarrollar en esta Conferencia Técnica nos permitirá analizar e intercambiar experiencias sobre "**Tópicos Emergentes en la Agenda de las Administraciones Tributarias**", esto significa centrar nuestras deliberaciones en temas que, si bien no todos ellos son nuevos, las transformaciones del entorno en que se encuadran nuestras administraciones tributarias, les otorgan un impacto y grado de importancia que justifican detener nuestra atención sobre ellos.

Esos tópicos emergentes, por lo tanto, constituyen nuevos o renovados retos para las AATT y deseáramos que al finalizar esta Conferencia, cada uno de nosotros cuente con un mayor conocimiento de experiencias y reflexiones válidas sobre posibles soluciones, que nos ayuden a enfrentar esos retos exitosamente.

Hemos agrupado los tópicos emergentes que consideraremos en tres grandes temas:

- la utilización de los tributos para fines extra-fiscales, es decir con una finalidad que va más allá de la captación de recursos para financiar el gasto público y, particularmente, las implicancias que esto tiene en la gestión de las AATT;
- los aspectos críticos de las funciones de control del cumplimiento por las AATT, particularmente los relacionados con la complejidad derivada de la proliferación de sofisticados esquemas para la evasión y el fraude tributario;

- la gestión de riesgos, como una herramienta que favorece una actuación proactiva de las ATT, permitiéndoles orientar sus acciones y recursos para la obtención de resultados en forma más oportuna, eficaz y eficiente.

Entonces, para cumplir con el objetivo de esta Conferencia Técnica del CIAT de apoyar a las administraciones tributarias en la identificación de soluciones que contribuyan a su fortalecimiento, les invitamos a reflexionar e intercambiar experiencias sobre esos tres grandes temas y, dentro de cada uno de ellos, a difundir y analizar experiencias concretas sobre algunos aspectos específicos.

Quisiera destacar que para el desarrollo de estas deliberaciones, además del valioso aporte de las delegaciones de las administraciones tributarias de nuestros países miembros, contamos con la participación en el programa técnico de funcionarios de organismos internacionales y multilaterales, con cuya presencia se enriquece nuestra Conferencia y con los que mantenemos una permanente y muy fructífera cooperación mutua como lo son: el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea y la Organización para la Cooperación Económica.

Así también contamos con la colaboración de dos países amigos del CIAT, Alemania y Australia. En el primer caso a través del Ministerio Federal de Finanzas de Alemania, país al que mucho le debemos por el apoyo brindado a la consolidación de nuestro Centro durante largos años y, una vez más, en el segundo, a través de la ejemplar Oficina Australiana de Tributación, la cual mediante el acompañamiento de su entorno ha sabido innovar para adecuarse permanente y oportunamente a los cambios, garantizando así el éxito de su gestión, lo que la constituye en una referencia a considerar en todo proyecto de fortalecimiento de la administración tributaria.

Justamente, el reconocimiento a la innovación y su promoción en las AATT de nuestros países miembros, constituyen los objetivos de la iniciativa adoptada en el corriente año por nuestro Centro. En ese sentido y como fuera comunicado oportunamente, instauramos un concurso anual que premia las buenas prácticas

innovadoras implantadas por las AATT de los PM y PM asociados, que potencien la integridad y transparencia, la eficiencia, y la eficacia.

Aprovechamos para reiterar nuestra invitación para participar en el concurso de este año a todas las AATT de nuestros países miembros, en el que se fijó como fecha límite para la presentación de las postulaciones, el día 30 de noviembre próximo.

Para finalizar, deseamos reafirmar nuestro compromiso de mantener al CIAT como una institución que, a través de sus diversas actividades y cada vez más, sirva a las administraciones tributarias de todos sus países miembros, facilitándoles sus esfuerzos en la búsqueda de una permanente superación.

Por último, queremos reiterar nuestro reconocimiento a las autoridades y demás funcionarios de la SARS, por la excelente organización de este evento y por su generosa y amable acogida, y expresar también nuestro agradecimiento al valioso equipo de personas que labora en la sede de la SE, conformado por sus funcionarios internacionales y locales y las misiones española y francesa, por el excelente e intenso trabajo realizado en apoyo de la organización y concreción de esta Conferencia.

Dr. Claudino Pita
Secretario Ejecutivo del CIAT

TEMA 1

LAS FUNCIONES EXTRA-FISCALES DE LA TRIBUTACIÓN Y SU REPERCUSIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Lectura

Tema 1

LAS FUNCIONES EXTRA-FISCALES DE LA TRIBUTACIÓN Y SU REPERCUSIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Edward Kieswetter

Jefe Oficina de Operaciones

Servicio de Ingresos

(Sudáfrica)

SUMARIO: Resumen Ejecutivo.- 1. Funciones que mejoran la cultura de cumplimiento en su conjunto y, por tanto, mejoran el rendimiento de tributos de los instrumentos fiscales.- 2. Funciones que potencian las actuales competencias de las administraciones fiscales.- 3. Como las Administraciones Tributarias contribuyen a un mayor objetivo del desarrollo del estado.- 4. El escenario sudafricano.- 5. Los futuros desafíos nacionales no fiscales.- 6. El impacto regional.- 7. La adaptación a las demandas futuras.- 8. Oportunidades y desafíos para las funciones no fiscales.- 9. Observaciones finales

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento ofrece una perspectiva sobre las funciones desempeñadas por las administraciones fiscales que son esencialmente no-fiscales en su naturaleza. Se argumenta que estas funciones llamadas no fiscales pueden influenciar las competencias de la administración, así como mejorar su capacidad para desempeñar sus funciones fiscales. De esta manera, hay un nexo integral entre las funciones fiscales y no fiscales.

Los esfuerzos para hacer crecer una positiva cultura de cumplimiento a través de la potenciación de la fiscalidad para el alivio de la pobreza incluyen la inversión en una vibrante infraestructura de apoyo para el crecimiento económico. Históricamente, la formación de estados responsables y eficaces ha estado estrechamente vinculada a la aparición de los sistemas fiscales respaldados por un pacto social embebido con ciertos valores y normas fiscales en relación con

la ciudadanía y un gobierno responsable. Por lo tanto, cuando se consideran los objetivos fiscales y no fiscales de la recaudación de impuestos, en última instancia, se reduce a cómo, cuándo y dónde la administración fiscal, en estrecha colaboración con los encargados de formular políticas, aseguren que ambas medidas, fiscales y no fiscales, sean administrativamente viables, en última instancia entendidas y aceptadas por la ciudadanía.

Las funciones no fiscales generalmente se dividen en 3 categorías:

- a.) Aquellas que mejoran la cultura de cumplimiento en su conjunto y, por tanto, mejoran el rendimiento de tributos de los instrumentos fiscales - el marketing y la sensibilización, la segmentación del mercado, y la gestión de riesgos;
- b.) Aquellas que potencian las actuales competencias de las Administraciones Tributarias - que empiezan a diferenciar la administración y se desarrollan en competencias centrales, o áreas de conocimientos especializados; y
- c.) Aquellas que contribuyen a un mayor objetivo del desarrollo del Estado.

En el contexto sudafricano, las nuevas responsabilidades de desarrollo incluyen desarrollar asociaciones más sólidas con otros organismos de gobierno encargados de hacer cumplir la ley, prestar asistencia a los organismos gubernamentales con sus programas de transformación, establecimiento de programas de asistencia con las administraciones tributarias regionales y las administraciones aduaneras, realizando una función ampliada en las distintas organizaciones de los bloques comerciales de África, y explorar más a fondo cómo los impuestos y tasas relacionados con el medio ambiente podrían ayudar en el logro de los objetivos nacionales.

Con respecto a estas responsabilidades, los futuros retos no fiscales de Sudáfrica que hay que enfrentar (como en otras administraciones) incluyen: un subsidio salarial, una contribución obligatoria para el seguro social de los empleados, la administración colectiva de un sistema básico de seguridad social, y reformas a la gestión y regulación de la industria de los fondos de jubilación. En lo que respecta a la incidencia regional sobre administración tributaria y de aduanas, el área de la zona de libre comercio (FTA siglas en inglés) de la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC siglas en inglés) se puso en marcha en agosto del 2008, con 12 Estados adherentes y dos más para unirse en breve. Futuras ramificaciones de estas administraciones y, en particular, por sus funciones de carácter no fiscal, son el programa de integración regional de la SADC incluya el establecimiento de una unión aduanera para los 14 Estados miembros para el año 2010, un mercado común para el año 2015, una unión monetaria para el 2016 y una moneda única en el 2018.

Oportunidades (para ambas funciones fiscales y no fiscales) abundan para las administraciones para explotar la valiosa fuente de información para extender su influencia, la estampa y credibilidad en apoyo a la construcción del estado, así como para facilitar el cumplimiento y la mejora de los servicios, a través de un cada vez mayor sistema de redes.

Sin embargo, también hay grandes desafíos que tenemos por delante. Las investigaciones recientes en el campo han indicado que:

- a.) Un mayor énfasis en los valores no materiales bajará mas la proporción de capital a los impuestos del trabajo - al mismo tiempo afectando directamente las funciones fiscales de las administraciones tributarias, principalmente en los países más ricos, actualmente, queda por ver qué influencias estos cambios tendrán sobre las actividades no fiscales de las administraciones tributarias en el futuro;
- b.) Cambios en las políticas destinadas a reducir el fraude fiscal pueden ser una tarea difícil una vez que las personas han evaluado su nivel de equilibrio de las obligaciones fiscales - se desprende de la investigación que las personas intenten recuperar cualquier pérdida después de los cambios de política, incluso si esto significa tomar más riesgos; y
- c.) Se pone considerable énfasis en el actual "déficit de información" y el asociado "déficit de habilidades", y, en ambas áreas donde el intercambio de experiencias exitosas sería de particular beneficio.

No parece haber fin a la vista en la tendencia de poner tareas a las administraciones tributarias con funciones adicionales no relacionadas con las funciones básicas, y existen cuestionamientos sobre la viabilidad administrativa, impacto y sostenibilidad que necesitan respuestas. Para hacerle frente a las demandas adicionales de sus funciones no fiscales, es importante que las administraciones aprendan a prever y adaptarse a los nuevos acontecimientos nacionales y mundiales, y darse cuenta que a ellos se les requerirá hacer más con menos. La última transacción, sin embargo, es entre las funciones fiscales concretas por un lado, que sirven a los intereses estrechos de la administración tributaria, o la ampliación de las funciones no fiscales y, de esta manera, servir los intereses más grandes del Estado y la sociedad.

PREÁMBULO

Las administraciones tributarias son creaciones de Estado con la intención específica de recaudar impuestos a través de una serie de instrumentos fiscales. Los ingresos fiscales, a su vez, permiten al Gobierno de turno proveer a su público con bienes y servicios sociales. En este sentido, las Administraciones Fiscales se encuentran en un proceso de reforma con el fin de mejorar su capacidad para reunir la cantidad total de los ingresos que están previstos por la ley a través del diseño de la política e instrumentos fiscales, por un lado, y la capacidad administrativa por el otro.

Cómo las administraciones se vuelven más eficaces, es un esfuerzo mundial extremadamente complejo, en continua evolución, y en crecimiento. Sin embargo, el énfasis de este documento, no es ampliar sobre la eficiencia de las Administraciones Fiscales per se, sino más bien ofrecer una perspectiva sobre las funciones que son esencialmente no fiscales en su naturaleza que pueden ser llevadas a cabo por la administración. No intenta, sin embargo, argumentar que estas llamadas funciones no fiscales pueden, de manera directa, potenciar las competencias de la administración fiscal, mientras que al mismo tiempo mejoran su capacidad para desempeñar sus funciones fiscales. De esta manera, entonces, hay un nexo integral entre las funciones fiscales y no fiscales.

Este documento, por lo tanto, desde una perspectiva sudafricana, revisa lo siguiente:

- Esquematizar las funciones fiscales básicas de las Administraciones Tributarias;
- Proporcionar ejemplos de las funciones no fiscales, identificando algunos países donde estas se encuentran;
- Elaborar en el nexo integral entre las funciones fiscales y no fiscales, y
- Desarrollar un caso para que las Administraciones Tributarias reconsideren su alcance y, en particular, consideren cómo funciones no fiscales pueden mejorar su capacidad para cumplir con el mandato principal de la recaudación de impuestos.

INTRODUCCIÓN

En su discurso de apertura en la sesión inaugural de la Comisión Africana de Impuestos hace un mes atrás, el Ministro sudafricano de Finanzas hizo hincapié en la necesidad de reflexionar por parte de las administraciones tributarias sobre la relación entre la fiscalidad, la construcción del estado y el desarrollo de capacidades. Refiriéndose a los recientes casos de la crisis económica mundial y sus negativas repercusiones

en las actividades económicas de donde los ingresos presupuestarios se recogen, él esbozó una función para las Administraciones Tributarias que va más allá de simplemente recaudar impuestos. Apuntó que:

"La administración fiscal centrado y bien capacitadas es fundamental para minimizar los daños causados por tales perturbaciones, y para superar las deficiencias económicas estructurales a largo plazo. En ese espíritu, es útil reconocer su importancia para el desarrollo sostenible y los prerrequisitos para la reducción de la pobreza, atacando los atrasos acumulados en la educación y el suministro de los servicios sociales y sanitarios aceptables. Esto está también en el núcleo de la construcción de un Estado eficaz."

Desde una perspectiva sudafricana, al igual que en otras partes del mundo en desarrollo, es necesario un Estado desarrollista capaz y fuerte para luchar contra la pobreza y poner en práctica el programa de desarrollo del Gobierno. La tarea de alcanzar el objetivo de proporcionar una vida mejor para todos no puede dejarse en el mercado por sí solo. Pero un estado desarrollista capaz es también el que tiene acceso a los recursos sin endeudarse grandemente. Las lecciones extraídas de las experiencias de muchos otros países son que, a menos que haya un esfuerzo decidido por todas las partes interesadas, para crear una cultura de cumplimiento de las obligaciones fiscales creíble y sostenible y una base imponible cada vez más amplia con una eficiente y eficaz administración tributaria y de aduanas, esta capacidad fiscal no se logrará. Los esfuerzos para producir una positiva cultura de cumplimiento a través de la potenciación de la fiscalidad para el alivio de la pobreza incluyen la inversión en una vibrante infraestructura de apoyo para el crecimiento económico.

Nuestra opinión es que todas las personas tienen una obligación social para continuar la lucha por la libertad económica y el empoderamiento. Esto involucra el pragmatismo de un nuevo tipo de activista progresista - una activista que lidere el camino en la creación y aplicación de la visión de una justa, equitativa y considerada sociedad centrada en evitar y reducir la pobreza, en particular en la economía informal.

Históricamente, la formación de estados responsables y eficaces ha estado estrechamente vinculada a la aparición de los sistemas fiscales respaldados por una relación entre los gobiernos y los ciudadanos - un pacto social embebido con ciertos valores y normas fiscales en relación con la ciudadanía y un gobierno responsable.

En el cumplimiento de su mandato legal, el Servicio Tributario de Sudáfrica (SARS siglas en inglés), por lo tanto tiene que tener conocimiento del contexto sudafricano, nuestro legado y la importancia de cultivar buena ciudadanía fiscal

con respecto al pago de impuestos. Con este fin, nosotros constantemente perseguimos un equilibrio adecuado entre estimular y hacer cumplir la tributación sobre la base de un comportamiento con propensión al pago de impuestos. Nuestro enfoque es uno de colaboración con la comunidad de contribuyentes y profesionales de impuestos. La medida en que realizamos nuestras funciones de manera eficaz tiene un impacto directo sobre la nivelación del campo de juego económico, garantizando la equidad y la coherencia en la recaudación de los impuestos del gobierno y en la preservación de la legitimidad de nuestra democracia. Por lo tanto, siempre conscientes de nuestro propósito superior para fomentar el crecimiento económico y proporcionar los recursos necesarios para el fisco para ampliar la prestación de servicios esenciales a la población de Sudáfrica.

SARS ha abrazado la visión de una ciudadanía fiscal a través del desarrollo de diversos servicios y ofertas educativas dirigidas a los segmentos de la base imponible, adhiriendo la importancia de los derechos y responsabilidades del ciudadano. El viejo adagio de que "la prueba del pudín está al comérselo" resuena verdad al respeto de la confianza mostrada y las inversiones proporcionadas por el Gobierno. Debido a los esfuerzos de la Administración Tributaria y de Aduanas para cumplir sus promesas, el Gobierno de Sudáfrica ha sido capaz de conceder R90billion en desgravaciones fiscales, contribuyendo así al aumento de los gastos de consumo de los hogares, impulsado el desarrollo económico, orientado al crecimiento de la inversión fija y la promoción del desarrollo de la pequeña empresa. Estos resultados, incluida la mejora de la moralidad de impuestos (y por lo tanto el cumplimiento), han tenido un enorme impacto positivo en la economía. El fomento del cumplimiento a través de la educación y la comunicación a los ciudadanos sudafricanos y residentes en relación con la ciudadanía fiscal y el cumplimiento riguroso de gestión de riesgos es un gasto más afín a una inversión más que un gasto en la construcción de una relación duradera con las personas a las que en última instancia, servimos. Este enfoque de valor por dinero ha puesto de relieve la importancia del concepto de ciudadanía fiscal.

Por lo tanto, cuando se consideran los objetivos fiscales y no fiscales de la fiscalidad, en última instancia, se reduce a cómo, cuándo y dónde la administración tributaria, en estrecha colaboración con los encargados de formular políticas, asegura que ambas medidas fiscales y no fiscales son administrativamente viables, eventualmente entendidas y aceptadas por la ciudadanía.

Por ahora, sin embargo, vamos a pasar a las principales funciones fiscales y no fiscales de las Administraciones Tributaria, con el fin de diferenciar claramente entre sí.

Las funciones fiscales y no fiscales de autoridades fiscales

De los 44 organismos de fiscalización revisados en la Serie de Información Comparativa 2006, sobre Administración Tributaria en los países de la OCDE y seleccionados países fuera de la OCDE, 19 recopilan la mayoría de la seguridad social, 18 desempeñan funciones aduaneras, mientras que 29 desempeñan otras funciones no fiscales. De esta comparación, es evidente que las funciones no fiscales tienen una alta prevalencia en las Administraciones Tributarias.

El estudio de la OCDE muestra que, de los 44 organismos fiscales, los principales tipos de impuestos que administran son los siguientes:

Impuestos Directos	-	todas las administraciones
Fondos Sociales	-	19 administraciones
IVA	-	41 administraciones
Impuestos especiales	-	30 administraciones
Impuestos Bienes Inmuebles	-	27 administraciones
Riqueza / Impuestos de Estado	-	32 administraciones
Impuestos a vehículos motorizados	-	22 administraciones

Mirando más específicamente a la naturaleza de las **funciones no fiscales** administradas por los 44 organismos fiscales, se observó lo siguiente:

Leyes de Aduanas	-	18 administraciones
Beneficios Bienestar Social	-	10 administraciones
Apoyo a la Infancia	-	1 administración (sólo Nueva Zelanda)
Préstamos estudiantiles	-	6 administraciones
Depreciación de la Propiedad	-	16 administraciones
Registro de Población	-	2 administraciones
Otros	-	19 administraciones

Este panorama empieza a sugerir que existe un caso empresarial de las administraciones fiscales para asumir más funciones no fiscales. El estudio sugiere que muy pocos, si alguno, las administraciones fiscales han escapado de la carga adicional de unos o más obligaciones no fiscales, a través de muchas áreas de gobierno.

Categorías de Funciones No Fiscales

En general las funciones no fiscales se ocupan de la subvención y distribución de los beneficios, cuestiones de administración, gobierno, asociaciones y otros aspectos. Para examinar si existe el caso empresarial para ser asumido por las Administraciones Tributarias sobre las funciones no fiscales, este documento sostiene que las funciones no fiscales pueden ser vistas en tres categorías, a saber:

1. Funciones que mejoran la cultura de cumplimiento en su conjunto y, por tanto, mejoran el rendimiento de tributos de los instrumentos fiscales;
2. Funciones que potencian las actuales competencias de las Administraciones Tributarias; y
3. Como las administraciones tributarias contribuyen a un mayor objetivo del desarrollo del Estado.

Cada una de estas categorías se ampliará a su vez.

1. FUNCIONES QUE MEJORAN LA CULTURA DE CUMPLIMIENTO EN SU CONJUNTO Y, POR TANTO, MEJORAN EL RENDIMIENTO DE TRIBUTOS DE LOS INSTRUMENTOS FISCALES

Una serie de funciones que tradicionalmente se encuentran en el ámbito del comercio y los negocios se ha deslizado durante años en actividades de las administraciones tributarias. Muchas de estas funciones están ahora firmemente integradas en el funcionamiento de las administraciones tributarias.

Estas cada vez más incluirán funciones tales como:

- **Prestando de las funciones típicas de marketing y la sensibilización:**

Participación proactiva con el público para aumentar la concientización y comprensión de la obligación tributaria a través de una serie de comunicación, educación y actividades de marketing

Crecientemente las administraciones tributarias reconocen la importancia de compromisos preactivos con sus contribuyentes, más allá de su mandato directo para recaudar impuestos. En este sentido, SARS por un número de años se ha embarcado en activas campañas para (1) elevar el nivel de conciencia de la necesidad general de los ciudadanos para convertirse en "fiscalmente responsables" a través de campañas que tratan de plantear una cultura de cumplimiento voluntario, así como (2) programas educativos activos para elevar el nivel de entendimiento de los contribuyentes de sus obligaciones fiscales.

En la cara de esto, sensibilización y educación no pone "dinero en el banco", sin embargo, el efecto tiene un impacto directo en el resultado de los ingresos, por lo tanto, garantizando un óptimo rendimiento de los instrumentos fiscales. SARS ha adoptado la teoría del cumplimiento que en términos simples dice que si queremos hacer el esfuerzo de aumentar la concienciación y educación a través de informar a los contribuyentes de su obligación, entonces es más probable que se dé este cumplimiento. El cumplimiento significa que los contribuyentes se registren, sometan y paguen de acuerdo a las obligaciones

contempladas en la ley. El cumplimiento voluntario, por lo tanto, aumenta el rendimiento de ingresos con un menor costo por cada Rand (moneda de Sudáfrica) recogido, dentro de un marco fiscal.

- **Prestando de la típica función de segmentación del mercado:**

Alejarse de ver la base de contribuyentes como una base homogénea para verla en términos de segmentos específicos del mercado

La comprensión de la base de contribuyentes como una composición de múltiples segmentos se ha convertido en esencial en la diferenciación de la naturaleza de la interacción entre la autoridad fiscal y su público. Lo que se deriva de esta visión y mayores préstamos del comercio, las administraciones tributarias cada vez más hablan gestionar los canales para hacer un llamamiento a las diversas preferencias de los contribuyentes para saber cómo elegir la colaboración con la autoridad. Esto puede incluir canales electrónicos, canales de comunicación al "por menor", canales de segmentos especializados (como segmento de alto valor neto), gestión de relaciones, etc.

En SARS hemos encontrado enormes beneficios, ya que, en la creación del gran centro de negocios, se introdujeron las disciplinas de segmentos industriales y de gestión de relaciones.

- **Prestando de la típica función de gestión de riesgos:**

Otra función que convencionalmente se encuentra en el comercio, aumentando el rendimiento de los ingresos de los instrumentos fiscales es la gestión de riesgos

La eficaz gestión de riesgos asegura la correcta identificación de los factores en el ambiente, así como los factores que se reflejan en el comportamiento de los contribuyentes que puede tener efectos negativos sobre el nivel de cumplimiento y, por tanto, en el nivel de recaudación de ingresos.

La gestión del riesgo es parte integrante de la identificación y cuantificación de las tendencias e incidencias que deben ser informadas a la administración tributaria sobre actividades, tales como, en qué sectores o contribuyentes de alto riesgo centrarse en la investigación y trabajo de auditoría. En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, el sector de servicios financieros fue identificado como de alto riesgo unos seis años atrás. El rendimiento en este sector a través de la gestión de riesgo se ha traducido en una tasa efectiva de tributación que era alrededor del 4% ha aumentado entre 16 - 19%.

Así pues, cada vez más, las administraciones fiscales están invirtiendo en actividades tradicionalmente de orientación comercial, tales como marketing, educación, segmentación de contribuyentes, manejo de relaciones y gestión de riesgos.

2. FUNCIONES QUE POTENCIAN LAS ACTUALES COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES FISCALES

Las Administraciones Tributarias, a través de la ejecución eficaz de su mandato primordial de recaudación de impuestos, inevitablemente desarrollan una serie de competencias. Con el tiempo, una o más de estas competencias empiezan a diferenciar la administración y desarrollarse en una competencia central, o en áreas de conocimientos especializados.

Ejemplos de tales áreas para la Administración Tributaria pueden incluir:

- La gestión de grandes volúmenes de información y bases de datos y registros
- La inscripción o registro de los individuos, los comerciantes y las empresas
- Obtención y desembolso de fondos
- Estimación y/o evaluación de las declaraciones fiscales técnicas y financieras de los contribuyentes
- Recopilación, análisis y presentación de informes

Los de arriba son sólo ejemplos de áreas en las que una administración puede desarrollar una profunda experiencia y conocimiento. Es entonces lógico preguntarse, ¿De qué otra forma estas competencias pueden ser utilizadas con el fin de lograr la potenciación de la perspectiva de gobierno?.

EJEMPLO: Colección y desembolso de fondos

La colección y desembolso de fondos es una actividad clave de cualquier gobierno y llevada a cabo por un número de departamentos y organismos. El Servicio Tributario de Sudáfrica ha sido cada vez más visto como la agencia de gobierno que ha desarrollado la competencia más eficaz en la recaudación de impuestos. Una vez que esto se entendió, con el tiempo se han añadido responsabilidades adicionales a la recaudación. Estas incluyen la recolección en nombre de otros departamentos de gobierno de: impuestos para desarrollo de habilidades, fondo de desempleo, tasas de combustible, los fondos de servicio universal (de los operadores de telecomunicaciones), etc.

El gobierno se encuentra actualmente en el proceso de diseñar un nuevo sistema de seguridad social. El examen es bastante correcto en la actualidad dada la

posibilidad de utilizar SARS como la agencia de recolección de las contribuciones a la seguridad social por los individuos. El otro factor que tal acuerdo aprovecha es la relación que tiene SARS con los empleadores, de los cuales recolecta PAYE (PAYE es el impuesto sobre la renta de los individuos que los empleadores recoger en nombre de SARS). Otro ejemplo donde esta relación se puede aprovechar es la recolección de compensación del trabajador.

En términos de desembolso de fondos, SARS paga los reembolsos a los individuos y el Departamento de Desarrollo Social paga actualmente diversas subvenciones sociales y pensiones. En el futuro sistema de seguridad social, el gobierno también hará los desembolsos de los nuevos pagos de la seguridad social.

Naturalmente, la cuestión para los gobiernos es cómo podría mejorarse la función general de la recaudación y desembolso de fondos, dado las oportunidades de levantamiento de competencias básicas de sus administraciones fiscales, mientras que se mejora la eficacia y el coste global de las recolecciones. Desde que la recogida y desembolso de fondos también viene con el enorme riesgo de fuga a través del fraude y el robo, la consolidación de estas actividades también puede minimizar ese riesgo.

EJEMPLO: El Manejo de los Registrados y el Registro

Otra competencia nuclear es el manejo de los registrados y el proceso de registro. En Sudáfrica tenemos, por ejemplo, SARS, que maneja el registro para los contribuyentes individuales, mientras que el Departamento de Asuntos Internos maneja el registro de la población. Un enorme desafío existe para ambos organismos para garantizar la integridad de la información personal sobre los individuos. El registro tiene un solapamiento significativo ya que la mayoría de los contribuyentes individuales también son ciudadanos. A menudo encontramos discrepancias entre los dos registros de información, tales como nombres, apellidos, número de identificación personal, residencial y dirección (o información de contacto). Existen varias razones por las que, con el tiempo, han surgido estas discrepancias, pero surgen oportunidades para la consolidación de la integridad del registro entre los organismos estatales.

Los planes futuros para un sistema nacional de seguridad social donde los individuos serán ambas cosas, contribuyentes y receptores de los sistemas, se requerirá la misma información personal. En este sentido, se plantean preguntas clave para saber cómo el gobierno puede racionalizar la gestión eficaz y eficiente de un registro consolidado que contenga toda la información actual para manejar el registro de población, registro de impuestos, registro de seguridad social, registro de empleados, etc.

Existe por lo tanto una oportunidad para la movilización de la competencia básica del manejo del registro que la administración tributaria ha desarrollado. La administración tributaria de Suecia es un ejemplo, donde el registro de la población, así como el registro fiscal es administrado por la misma autoridad.

Del mismo modo, la superposición del registro fiscal para las empresas, que es administrado por SARS, se superpone con el registro de las empresas, que es administrado por el Departamento de Comercio e Industria (DTI). Actualmente, una sola empresa debe inscribirse en el DTI para operar como una empresa o entidad comercial, mientras que se hace el registro por separado con SARS para los impuestos pertinentes. En este sentido, el proceso de registro también puede ser consolidado. Esto reduciría aún más la carga administrativa sobre las empresas, mientras que levanta una competencia nuclear para el gobierno.

Otros ejemplos donde el aprovechamiento de oportunidades se exploran en una serie de Administraciones Fiscales incluye:

- Descuentos y subvenciones a los combustibles
- Indemnizaciones y primas a la vivienda y la atención
- Recolección de deudas en nombre de otros organismos estatales
- Pagos de la seguridad social
- Gravámenes y tasas a los servicios regionales (estatal o provincial)
- Asignación de autoridad fiscales provinciales y locales
- Restituciones a la exportación
- Distribución de los incentivos a la inversión
- Subvenciones estatales sociales, discapacitados, ancianos y otras
- Manejo de los registros de empresas y corporaciones
- Gestión de las funciones estadísticas requeridas por el estado
- Manejo de los bienes del Estado
- Gestión y control de la estimación y evaluación
- Administración de las primas
- Derecho de sociedades
- Planes de ahorro
- Distribución de los pagos de programa sociales federales/provinciales
- Manejo de las tasas judiciales
- Gestión de las provisiones de los acuerdos de intercambio de información
- Tasas de la autoridad provincial
- Administración de la industria de licores,
- Aplicaciones de residencia permanente
- Impuesto a la lotería y control de los juegos de azar/casinos de juego

3. COMO LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS CONTRIBUYEN A UN MAYOR OBJETIVO DEL DESARROLLO DEL ESTADO

Como se indicó, las administraciones tributarias tienen un papel integral hacia la construcción del Estado. Para los Estados, especialmente los que tienen enormes retos de desarrollo, el acceso a los recursos es la clave. Ningún gobierno puede funcionar sin dinero. En forma directa, por lo tanto, el éxito las administraciones fiscales sirve a un mayor efecto del interés nacional y la construcción de la nación. Hace una contribución a la capacidad global del estado en varias maneras:

- **Recursos financieros:** Hacer que los recursos financieros estén disponibles a los gobiernos para abordar cuestiones tales como la prestación de servicios básicos de atención primaria de salud, vivienda, agua, saneamiento, electricidad, educación. En los países en desarrollo, la erradicación de la pobreza y la eliminación de enfermedades prevenibles presenta enormes desafíos.
- **Control Fronterizo y de Aduanas:** En algunos países, las administraciones tributarias se han dado la responsabilidad adicional de las aduanas y el control de las fronteras. Esta función es parte integrante de la facilitación del comercio, así como la integridad de la economía nacional. El efecto de esta función es mantener un equilibrio adecuado entre el tráfico lícito e ilícito de personas, bienes y servicios a través de las fronteras nacionales. En la ejecución de una efectiva función de control fronterizo y de aduanas las administraciones fiscales que se han encargado de esta responsabilidad, desempeñan un importante papel que va mucho más allá de simplemente la administración de los instrumentos fiscales y la recaudación de los ingresos.
- **El fortalecimiento de la democracia:** A través de sus esfuerzos para influir positivamente la cultura del cumplimiento, las autoridades fiscales hacen una contribución mensurable a la cultura de responsabilidad fiscal, en particular, y la responsabilidad civil en general. En este sentido, esta contribución establece un principio básico de obediencia civil y, a su vez, fuertes instituciones democráticas.
- **Inculcar orgullo nacional y autonomía:** Más de 40 países (de acuerdo con la OCDE) financian su gasto nacional con una financiación de los donantes a los ingresos fiscales en una proporción de 50% o más. Este exceso de dependencia de la financiación de donantes puede difícilmente ser una base para un sostenible orgullo nacional o autonomía. En la ejecución eficaz de su responsabilidad fiscal, las administraciones tributarias, en una manera muy directa y significativa, contribuyen a la trama de la sociedad.

- **Trabajo modelo del buen gobierno:** El funcionamiento eficaz de una administración fiscal demuestra que las instituciones de gobierno pueden trabajar eficazmente, abordar las cuestiones de integridad, y cumplir con el mandato de la prestación de servicios. Además de la prestación de servicios, los gobiernos tienen que tratar con los asuntos de lucha contra el terrorismo, las operaciones transfronterizas, el fraude y la corrupción. Se augura bien para el funcionamiento eficaz del gobierno en general cuando el gobierno tiene un modelo de eficacia. En este sentido, el buen funcionamiento de las administraciones tributarias son los principales candidatos.

4. EL ESCENARIO SUDAFRICANO

Desde una perspectiva histórica, Sudáfrica no ha escapado a las responsabilidades adicionales impuestas por sus respectivos gobiernos para el manejo de las funciones no fiscales. El antiguo Departamento de Hacienda y el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales estaban ocupados con varias funciones no centrales, que iban desde la recolección de impuestos y licencias provinciales, impuestos anuales a las empresas, diezmos, licencia de industria licorera, administración, combustibles y gravámenes a los seguros, multas y el decomiso de contabilidad, recolección de impuestos verdes. A partir de 1998, el "nuevo"-Servicio Tributario de Sudáfrica administrativamente autónomo (SARS), incorporó los dos departamentos separados, ya sea heredando algunas de estas responsabilidades, o desde entonces ha adquirido más obligaciones no fiscales como parte de la iniciativa adoptada por la nueva organización del gobierno en el proceso de transformación.

En el contexto de la evolución del estado desarrollista, se identificaron las nuevas funciones no fiscales, estas forman parte integrante del desarrollo de la política económica y fiscal del país. Otros pasaron a formar parte del planteamiento estratégico adoptado por SARS en áreas importantes tales como el desarrollo del sector público - compuesto de instituciones eficientes y estables capaces de supervisión, evaluación y aplicación efectiva de complejos programas de política que tienen un impacto positivo en la economía y la sociedad. La motivación de esto fue que el Estado debiera ser capaz de crear instituciones que impidan (o de amortiguación) los inevitables efectos del cambio dinámico desde la caída injusta de los menos capaces de adaptarse a estos a través de un sistema global de apoyo sin afectar negativamente a otras dimensiones de la economía y la sociedad.

SARS ha reconocido sus nuevas responsabilidades de desarrollo a través de:

- El desarrollo y mantenimiento de asociaciones sólidas entre otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para la lucha contra la delincuencia y la eliminación de la corrupción;

- Prestación de asistencia a los organismos gubernamentales con programas de transformación para consolidar la democracia;
- Establecimiento de programas de asistencia con los ingresos regionales y de las administraciones aduaneras en materia de formación, de diagnóstico y estudios de evaluación comparativa;
- Empezar un papel extendido en las organizaciones de comercio del bloque africano, y
- Explorar cómo los impuestos y tasas relacionados con el medio ambiente podrían ayudar en el logro de las metas y los objetivos ambientales de una manera rentable y eficiente.

5. LOS FUTURO DESAFÍOS NACIONALES NO FISCALES

Mirando hacia el futuro, funciones adicionales no fiscales, que SARS tendrá que proporcionar y gestionar, relacionadas con la creación de sistemas y procesos para hacerle frente al tipo fiscal de seguridad social y subsidios salariales para todos los ciudadanos que trabajan en el país. En su discurso sobre el Estado de la Nación, sostenido, el 9 de febrero del 2008, el Presidente Mbeki señaló la intención del Gobierno de establecer un gobierno de amplia base, con acuerdos de contribución de la seguridad social para el 2010, acompañando la reforma de la industria de los fondos de jubilación. Las propuestas preliminares se establecieron en la Revisión del Presupuesto del 2007, y detalladas en un documento de debate publicado por el Tesoro Nacional el 23 de febrero del 2008, basándose en parte en la labor realizada por el Departamento de Desarrollo Social. Consultas con las partes interesadas se celebrarán en breve, bajo los auspicios del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y del Trabajo (**NEDLAC siglas en inglés**).

Las principales recomendaciones son:

- Un subsidio salarial, que se aplicará como un crédito a los empleadores a través de un sistema tributario de ingresos mensuales "pagar al momento";
- Una contribución obligatoria de los trabajadores a la seguridad social, también llevada a cabo mensualmente a través del pago de impuestos PAYE, para financiar un acuerdo básico de ahorro para la jubilación y mejorar de los ingresos relacionados con el desempleo, la discapacidad y la muerte;
- La administración colectiva de un sistema de seguridad social, sobre la base de capacidades modernas de almacenamiento de información y de datos;
- Reformas complementarias de gobierno y regulación de la industria de los fondos de jubilación, que seguirá proporcionando planes de jubilación a los profesionales e individuos para completar el esquema base de seguridad social, y

- Reformas al sistema tributario orientadas a mantener un incentivo suficiente para proporcionar de manera adecuada para la jubilación al mismo tiempo hacer frente a las desigualdades y la complejidad en el sistema actual.

La elaboración de estas reformas tomará varios años. Atención cuidadosa, por lo tanto, deberá darse a cuestiones de política crítica y diseño, así como la transición administrativa y la secuencia de aspectos, teniendo en cuenta los acuerdos existentes y los desafíos del desarrollo institucional de una amplia reforma de la seguridad social. Sudáfrica ya tiene una importante subvención de programas de asistencia social, financiados por el fisco y que ascienden a más del 3% del PIB. Una gran y bien establecida industria de fondos de jubilación también está en su lugar (que comprende más de 13,500 fondos), lo que plantea interesantes e importantes preguntas sobre el lugar apropiado y la estructura de un convenio colectivo de seguridad social. Internacionalmente, hay muchas diferentes maneras en las que los fondos de seguridad de los ingresos y de jubilación se organizan, haciendo de esto un ámbito de reforma en el que hay opiniones e intereses poderosos que deben considerarse. Junto a las macro-económicas determinantes del crecimiento económico, el empleo y los resultados del comercio, este es un proyecto de reforma que tendrá importancia profunda y duradera para la estructura y la cohesión del desarrollo social en Sudáfrica.

Este vital desarrollo de responsabilidad no fiscal forma parte integrante de la agenda de modernización de SARS y sigue recibiendo alta prioridad. Hasta la fecha, se ha alcanzado un acuerdo con las principales partes interesadas sobre el papel de SARS y la estrategia para entregar en materia de seguridad social y el impuesto sobre el subsidio salarial. Diseños operacionales de alto nivel para la administración de la seguridad social se han desarrollado para proporcionar una matrícula automática, deducción directa de nómina de sueldos y la elección individual limitada. Un modelo a escala que permita la entrega de capacidades de gobierno existentes y las "domesticas", así como a través del sector privado, han sido desarrolladas y compartidas con el Equipo de Trabajo Interdepartamental del Gobierno y el Comité Interministerial supervisa el programa.

6. EL IMPACTO REGIONAL

La tan esperada zona de libre comercio (FTA siglas en inglés) para la región del África meridional se inició en agosto del 2008 durante la cumbre anual de la Comunidad Sudafricana de Desarrollo (SADC), con 12 Estados adherentes y dos más para unirse en breve. El establecimiento de la FTA dará a la integración económica regional un enorme paso adelante, así como el aumento de la competencia y productos más asequibles para los clientes, ya que no se impondrán aranceles de importación sobre un estimado del 85 por ciento de todo

el comercio de mercancías. El impacto en el negocio de ambos fiscales y aduaneros, así como sobre las personas en todos los niveles, durante la ejecución de la FTA, requerirá nuevos conocimientos y habilidades para entrar en el mercado más grande de la sub-región.

Futuras ramificaciones para la administración tributaria y de aduanas son que el programa de integración regional SADC incluya el establecimiento de una unión aduanera en el 2010, un mercado común para el año 2015, una unión monetaria para el 2016 y una moneda única en el 2018. Desde un punto de vista regional, el desarrollo de la Unión Africana y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD siglas en inglés), la integración económica regional de la actual Unión Aduanera del África Meridional (SACU siglas en inglés) y la ampliación de la Unión Aduanera SADC en el 2010, el eventual establecimiento de corredores de comercio y el acompañamiento de preocupaciones sobre la seguridad pondrán todas una pesada carga no fiscal sobre los hombros de SARS.

7. LA ADAPTACIÓN A LAS DEMANDAS FUTURAS

Los desafíos estratégicos que SARS se espera que acepte requiere un delicado equilibrio entre la prestación de operaciones básicas, mientras que se acelera la ejecución de los programas para afrontar los retos futuros. Tras un examen en profundidad de la huella de operaciones y de infraestructura actual de SARS, en particular centrándose en la distribución de los recursos, y respaldada por la evaluación de la administración de diversos segmentos de contribuyentes, la organización se ha embarcado en un amplio Programa de Modernización para la aplicación de un nuevo modelo de funcionamiento, que consiste en lo principal de un enfoque diferenciado para comprometerse con los contribuyentes y comerciantes. La identificación de la disparidad en la distribución de los recursos ha requerido que la administración adapte y adopte un enfoque personalizado para satisfacer las demandas de los principales segmentos de la base imponible.

El ambiente en el que SARS se espera que opere, tanto en la actualidad como en el futuro, toma una mayor parte de la agenda nacional de desarrollo y, a su vez, más que las funciones tradicionales principales de su mandato, extendiéndose más en el ámbito de las funciones no fiscales.

8. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LAS FUNCIONES NO FISCALES

Las ventajas de tener que tratar cada vez más con diversas funciones no fiscales por las administraciones fiscales se consideran principales bajo una perspectiva sudafricana. Sin embargo, estas ventajas tienen y muy probablemente siguen siendo experimentadas en la mayoría de las administraciones progresistas de todo el mundo, tanto hoy como en un futuro próximo.

La identificación, adquisición, análisis, almacenamiento, mantenimiento, distribución y uso final de la información serán uno de los pilares fundamentales de la progresiva, eficaz y eficiente administración fiscal. Abundan las oportunidades en relación con las inestimables fuentes de información para las administraciones de extender su influencia, estampa y credibilidad en el apoyo de la construcción del estado, así como para facilitar el cumplimiento y la mejora de los servicios, a través de un cada vez mayor sistema de redes. Desde una perspectiva de gobernanza, el alcance del uso de la información está aumentando exponencialmente y se sostendrá cualquier autoridad reguladora en buen lugar, permitiéndoles explotar la información tanto para las funciones fiscales y no fiscales.

En mayor o menor medida, los valores sociales están influyendo y, de hecho, configurando los resultados de las políticas. Políticas fiscales y los sistemas administrativos no son inmunes a estos conductores de transformación social e incluso una parte inherente del proceso evolutivo. Estos cambios, de una u otra manera impactan sobre la manera en que los administradores tributarios tendrán que adaptarse a las nuevas y emergentes tendencias. Recientes investigaciones llevadas a cabo por la Universidad Leibniz de Hannover en Alemania¹, analizó la cómo la asignación de una importancia relativa que la sociedad pone a los valores no consumistas afecta la elección de su estructura fiscal, es decir, la combinación de capital y impuestos del trabajo. Se demostró que un mayor énfasis en los valores no-materiales bajará mayormente la proporción de capital a los impuestos sobre el trabajo. A pesar de que afectan directamente a las funciones fiscales de las administraciones tributarias, principalmente en los países más ricos actualmente, queda por ver qué influencia estos cambios tendrán sobre el papel y las actividades no-fiscales de las administraciones fiscales en el futuro, o qué impacto tendrá la adopción de estos nuevos valores sociales por parte de la rica base imponible, los que contribuyen la mayor parte de las recolecciones fiscales en los países en desarrollo.

Además, una investigación realizada recientemente en Canadá² indicó que los cambios en las políticas destinadas a reducir el fraude fiscal pueden ser una tarea difícil una vez que las personas han evaluado su nivel de equilibrio de las obligaciones fiscales. Al parecer, de la investigación se observa que las personas intentan recuperar sus pérdidas después de los cambios de política - incluso si esto significa tomar más riesgos. La investigación concluye que los encargados de formular políticas tendrán que contemplar seriamente el establecimiento de lo que los niveles de contribuyentes consideren como un "justo" nivel de imposición, que equilibre su nivel relativo de contribuciones fiscales con lo que ellos esperan

¹ *(Post-)Materialist Attitudes and the Mix of Capital and Labour Taxation - Leibniz Universität Hannover - Discussion Paper No. 404 - July 2008*

² *The Effect of Perfect Monitoring on Matched Income on Sales Tax Compliance: An Experimental Investigation - CIRANO - a private non-profit research organisation - Montreal, Canada - July 2008*

ganar provecho de estas. Esto le lleva a considerar una serie de opciones como una medida de equilibrio entre las funciones fiscales y no fiscales de las administraciones tributarias, a fin de mitigar el riesgo de contrarrestar la posible tendencia de los contribuyentes a "equilibrar los libros", en relación con sus ganancias y pérdidas de los impuestos, mediante la adopción de mayores riesgos en caso que la percepción de injusticia sea evidente.

En una reunión especial celebrada recientemente en la Universidad de Nueva York, como parte del proyecto sobre la cooperación Sur-Sur de Intercambio de prácticas fiscales exitosas³, considerable énfasis se puso en el actual "déficit de información" y el "déficit de habilidades" (en el filtrado, análisis y conexión de información pertinente), que están demostrando ser un gran desafío para los encargados de formular políticas y las administraciones fiscales, y áreas donde el intercambio de experiencias exitosas sería de particular beneficio. En particular:

- Hubo una necesidad de mejorar las capacidades de recopilación de información, incluso mediante el uso eficaz de intercambio de información en los artículos de tratados fiscales (o de acuerdos de intercambio de información cuando los fiscales no existen) y para mejorar la capacidad y las técnicas de análisis y manejo de la información, y
- El bien estudiado uso de la tecnología informática puede apoyar la mejora del cumplimiento de los contribuyentes, y los costos y trastornos de este tipo de modernización significó que la experiencia compartida y el asesoramiento podría ser de especial beneficio en este ámbito.

9. OBSERVACIONES FINALES

Para hacerle frente a las demandas adicionales de sus funciones no fiscales, es importante que las administraciones fiscales aprendan a prever y adaptarse a los nuevos acontecimientos nacionales y mundiales, y darse cuenta que a ellos se les requerirá hacer más con menos. Las presiones que se ejercen sobre el éxito de las administraciones tributarias, tanto en países desarrollados y en desarrollo, para la manejar las funciones no fiscales, se resume acertadamente por el Comisionado Adjunto responsable de la Field Audit. & Investigation en el Departamento de Hacienda de Hong Kong cuando declaró que:

"El punto de partida para una eficaz estrategia de auditoría es reconocer los límites de lo que puede lograrse. Ya que no es rentable comprobar cada uno de los retornos presentados, la integridad del sistema fiscal dependerá de la inspección fiscal, que se ha extendido a la tradicional

³ REPORT OF MEETING on Revenue's Role in the Quest for Inclusive Development: What Works and What Can Work Better? South-South Sharing of Successful Tax Practices - Special Unit on South-South Cooperation of the United Nations Development Programme - New York University - May 2008

*administración tributaria a fin de incluir las cuestiones no fiscales (por ejemplo, el blanqueo de dinero, el financiamiento del terrorismo, etc.) Las extensiones de mandatos demandan recursos, capacitación y una colaboración más estrecha con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley*⁴.

Teniendo en cuenta que no parece haber fin a la vista en la tendencia de poner tareas a las administraciones tributarias con funciones adicionales no relacionadas con las funciones básicas, y existen cuestionamientos sobre la viabilidad administrativa, impacto y sostenibilidad que necesitan respuestas.- desde una perspectiva administrativa - en cuanto a los efectos que estas funciones adicionales tienen en sus actividades de funciones principales. Cada administración fiscal tendrá que prepararse de antemano para la inevitable invasión de sus funciones básicas para mitigar los posibles sorpresas identificando, investigando, planificando, negociando y, en algunos casos, adoptando una razonable y, sin embargo, dura, postura sobre infracciones adicionales en sus funciones primarias. Con esto en mente, es aconsejable mantenerse al día con las mejores prácticas mundiales para lograr de manera proactiva la atención de los encargados de formular políticas y los legisladores.

En los países en desarrollo en general, se experimenta una considerable brecha entre el nivel de los ingresos recaudados y el nivel de los fondos públicos necesarios para su desarrollo, las cuestiones estructurales relacionadas con la fiscalidad indican que estos países, en particular, tienen que adoptar una visión a largo plazo para la imposición de reformas.

Igualmente importante es la política tributaria, como se destaca en Lora et. al. (2006)⁵. La fiscalidad es altamente dependiente de un camino definido debido a la resistencia de las élites, y del amplio alcance de los efectos de la misma, así como la común naturaleza de los ingresos fiscales, hacen que sea difícil llegar a la cooperación en el establecimiento de soluciones simples, eficientes y equitativas de los sistemas fiscales. Es políticamente, y, por tanto, prácticamente, difícil de hacer cambios fundamentales en una estructura fiscal establecida de la noche a la mañana. Por lo tanto, el éxito de cualquier reforma de los ingresos fiscales depende en gran medida del apoyo político y el compromiso del Gobierno. La discusión sobre las reformas fiscales debe ser específica para cada país y dependiente de un amplio análisis de los ingresos potenciales del país, rendimiento fiscal, y voluntad política para llevar a cabo medidas de reforma difíciles.

⁴ *Development of the Tax Audit Framework of Hong Kong, China - ADB Institute 17th Tax Conference - Executive Summary of Conference Proceedings - October 2007, Tokyo*

⁵ *Lora, Eduardo and Mauricio Olivera. 2006. "The Political Determinants of Taxation (preliminary version)." LACEA-PEC.*

Por tanto, corresponde a las administraciones fiscales considerar cuidadosamente todas las opciones estratégicas y las opciones que tienen a su disposición para satisfacer las crecientes demandas de los encargados de formular políticas para la reforma, mayor generación de ingresos, así como la adopción de las funciones no-fiscales.

La última transacción, sin embargo, es entre las funciones fiscales concretas por un lado, que sirven a los intereses estrechos de la administración tributaria, o la ampliación de las funciones no fiscales y, de esta manera, servir los intereses más grandes del Estado y la sociedad.

Caso práctico

Tema 1.1

LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Ralph Hoffman

Jefe de Sección de Política Tributaria, Departamento Tributario
Ministerio Federal de Finanzas
(Alemania)

SUMARIO: I. Introducción.- II. La reforma fiscal ecológica en Alemania,- II.1. Antecedentes históricos.- II.2. La implementación de la reforma fiscal ecológica.- II.3. Las medidas en detalle.- II. 4. Recaudación y administración del impuesto ecológico.- II.5. Efectos de la reforma fiscal ecológica.- III.Otros instrumentos de mercado con objetivos medioambientales.- III.1. Impuesto sobre los vehículos.- III.2. Instrumentos no impositivos para la protección del clima.- III.3. Medidas futuras.- III.4. Otras medidas impositivas discutidas.- IV. Apreciación final

POSIBILIDADES Y LÍMITES DE LA TRIBUTACIÓN MEDIOAMBIENTAL

I. INTRODUCCIÓN

La Protección del Clima como Desafío del Futuro

La Comunidad Internacional de Estados se encuentra frente a los desafíos planteados por el cambio climático global. Para poder dar respuesta a esta tendencia nociva para la ecología y la economía, resulta necesario adoptar rápidamente una serie de medidas en los planos internacional, nacional y local.

En el nivel internacional, el Protocolo de Kyoto representa un marco vinculante para muchos estados. En este sentido, Alemania se comprometió a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en aproximadamente el 21% entre 2008 y 2012 en comparación con las del año 1990.

Esto plantea una labor sumamente exigente y requiere un fuerte consenso, puesto que se ven afectadas varias áreas de la política con objetivos por demás distintos. De ser posible, se debería intentar establecer sinergias. Las cuestiones de la protección climática están especialmente ligadas a las de la seguridad del suministro energético. Los planes de expansión de las energías renovables y el aumento de la eficiencia energética ayudan a cumplir estos dos objetivos principales.

Lo cierto es que, a largo plazo, no adoptar medidas efectivas acarrearía mayores costos que adoptarlas, incluso cuando en el corto plazo estas puedan menoscabar el crecimiento económico, por ejemplo. En este sentido, los instrumentos fiscales adquieren una función de control importante, ya que son especialmente capaces de brindar los estímulos adecuados para el desarrollo sostenible. Es importante señalar que esto se aplica a todos los instrumentos fiscales, es decir, a los impuestos, pero además a las cargas, contribuciones, subvenciones directas e indirectas como por ejemplo la compensación por suministro de energía solar y comercio de derechos de emisión. Se trata de que se conjuguen los impuestos medioambientales con estos instrumentos fiscales y estas medidas regulatorias para conformar un concepto global contundente.

La Importancia de los Impuestos Medioambientales en la Protección Climática

Si se considera la posibilidad de implementar impuestos para la protección climática, se deberá distinguir entre dos enfoques:

- Las conductas nocivas para el medioambiente se podrán castigar con una tributación mayor. Esto resulta ventajoso porque una medida de este tipo no requiere, en principio, fondos presupuestarios adicionales. Sin embargo, en muchos casos, será necesario equilibrar los objetivos de la política medioambiental con las repercusiones que estos tengan en términos de la competitividad de las empresas afectadas, lo que, por ejemplo, desde la perspectiva europea, hace imprescindible conciliar estas medidas con los principios del mercado interno.

Si finalmente se consigue el efecto deseado, se suscitará un problema fiscal, ya que la recaudación por impuestos medioambientales será regresiva. Esto es evidente, pero es necesario tenerlo presente al momento de "diseñar" el impuesto medioambiental. En la práctica se puede observar

que los objetivos que en realidad están compitiendo deben cumplirse de manera coordinada. En definitiva, se trata de un proceso de optimización.

- Se podrán promover las conductas compatibles con el medioambiente por medio de beneficios fiscales, que servirán de incentivo conducente a modificar otras conductas más nocivas. La principal razón de ser de los impuestos es, no obstante, generar una fuente estable de ingresos públicos. Por esta razón, es necesario que los beneficios fiscales concedidos para las conductas medioambientales deseadas y las compensaciones estén fundamentalmente armonizadas con el objetivo de lograr una política presupuestaria sólida.

Al momento de conceder beneficios fiscales se deberá considerar, además, cómo definir y delimitar con exactitud la conducta a premiar, lo que puede resultar en un derecho tributario más complejo y en mayor burocracia.

Tributación Medioambiental en Alemania

La tributación de la energía representa un buen ejemplo de la relación entre la intención de recaudación fiscal y el fin de control.

Con la Reforma Fiscal Ecológica, que entró en vigencia el 1° de abril de 1999, Alemania gravó las energías incrementando la alícuota de los combustibles líquidos y sólidos y de la electricidad y, con esta medida, sentó las bases para el ahorro de energía. Asimismo, se financió una reducción de la contribución al seguro de pensiones con el aumento de la recaudación registrado, descomprimiéndose así el factor trabajo. De esta manera, se lograron crear mejores condiciones marco para el mercado laboral.

Durante esta presentación se expondrán, en primer lugar, las motivaciones, los objetivos y las diversas medidas que se llevaron a la práctica en el marco de la reforma fiscal ecológica. Dado que la reforma se inició hace algunos años ya, podemos mencionar las primeras experiencias recogidas durante su implementación, además de su repercusión.

Por otra parte, Alemania no se limita a considerar los aspectos medioambientales al establecer la tributación de las energías. Por esta razón, también se expondrán y describirán otras medidas tributarias tendientes a lograr un efecto de control vital para el medioambiente.

No obstante, la implementación de impuestos con miras a alcanzar los objetivos medioambientales planteados se ve restringida. Por esta razón, algunas de las medidas posibles que se discuten en este contexto, o que incluso fueron implementadas por algunos estados, no resultan conducentes desde el punto de vista alemán; también se abordarán estos puntos.

Marco internacional

Si bien existen objetivos internacionales para la protección climática, la situación de cada uno de los estados es muy diversa. Partiendo de un escenario económico y social específico, cada estado debe desarrollar un paquete de medidas que se ajuste a estas circunstancias. Pero proteger el clima no es posible con esfuerzos aislados: se requiere cooperación internacional.

Finalmente, se detallarán en esta presentación estos aspectos internacionales, en especial, el marco europeo, que resulta trascendental para Alemania.

II. LA REFORMA FISCAL ECOLÓGICA EN ALEMANIA

II.1. Antecedentes Históricos

Después de 16 años de gobierno conservador-liberal, se produjo un cambio en el invierno alemán de 1998. El nuevo Gobierno Federal encabezado por el Canciller alemán Gerhard Schröder surgió a partir de la coalición de social-demócratas y del partido ecologista Bündnis 90/ Die Grünen.

Durante varios años se debatió una reforma fiscal ecológica, aunque sin éxito, a pesar de que las condiciones marco ecológicas y económicas hacían suponer la llegada de una iniciativa de reforma.

En el año 1998, los costos de la energía eran los más bajos de la historia. En 1997 y 1998, el precio mundial del crudo disminuyó sustancialmente porque la obtención en todo el mundo superaba ampliamente el consumo. En 1998 comenzó la liberalización del mercado energético, lo que llevó a una baja del precio de la electricidad.

Luego de que en los años 90 se redujeran radicalmente las emisiones de CO₂, merced a la reunificación de los dos estados alemanes, la tendencia descendente continuó, aunque más lentamente. Debido a que los esfuerzos de la política de protección climática no fueron suficientes, el objetivo planteado por el gobierno de reducir las emisiones de gases en el 21%, se vio seriamente amenazado.

Por otro lado, la situación del mercado laboral seguía empeorando. Los altos costos laborales no salariales obstaculizaban, y hasta impedían, que se pudieran conservar los puestos existentes y crear nuevos.

Para 1998, la suma de las contribuciones a la asistencia social (seguro de pensiones, enfermedad, asistencia y desempleo) había aumentado para ubicarse en el 42,1%. La contribución a la seguridad social llegó a un pico histórico de 20,3%

Frente a este escenario, ya se vislumbraba la finalidad de la Reforma Fiscal Ecológica, que entró en vigencia el 1° de abril de 1999. La intención era:

- gravar el factor energía incrementando la alícuota de los combustibles líquidos y sólidos y de la electricidad y, con esta medida, sentar las bases para el ahorro de energía; y
- descomprimir el factor trabajo reduciendo la contribución a la seguridad social y financiar esta reducción con el aumento de la recaudación registrado y, así, lograr mejores condiciones marco para el mercado laboral.

II.2. La Implementación de la Reforma Fiscal Ecológica

El 1° de abril de 1999 entró en vigencia la primera etapa de la Reforma Fiscal Ecológica con la sanción de la *Ley de Reforma Fiscal Ecológica (Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform)*. En Occidente se aumentó la alícuota del impuesto sobre hidrocarburos para los combustibles líquidos y sólidos, y también se introdujo el impuesto a la electricidad. Rápidamente se impuso el término "impuesto ecológico", aunque no se trataba de una figura fiscal autónoma.

La Ley para la continuación de la reforma fiscal ecológica (*Das Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform*) del 16 de diciembre de 1999 contemplaba el aumento en cuatro etapas de las alícuotas del impuesto sobre hidrocarburos para los combustibles líquidos y del impuesto sobre la electricidad para los años 2000 a 2003, cada una con vigencia a partir del 1° de enero.

El 1° de noviembre de 2001 se introdujo, además, una diferenciación del impuesto sobre hidrocarburos para la gasolina y el diésel, dependiendo del contenido de azufre. La diferencia de 1,53 centavos por litro en relación con los combustibles líquidos con contenido de azufre se aplicó, en una primera etapa, a los combustibles líquidos con un contenido bajo de azufre de hasta 50 mg/kg y, a partir del 1° de enero de 2003, a aquellos libres de azufre, con un contenido de hasta 10 mg/kg.

Al entrar en vigencia la Ley para la continuación de la reforma fiscal ecológica (*Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform*) el 1° de enero de 2003, que se inició el 23 de diciembre de 2002, se modificó la quinta categoría fiscal del impuesto ecológico. Entre otros cambios, se aumentó la

alícuota del impuesto sobre hidrocarburos para el gas natural y líquido y fuel-oil pesado.

La última etapa de la Reforma fiscal ecológica entró en vigor en 2003. Con esta medida, se completó el proyecto. Durante los años 2003 y 2004, se realizaron modificaciones puntuales, cuyo objetivo era eliminar las subvenciones en Occidente.

Con la Ley para la nueva reglamentación de la tributación de productos energéticos y para la modificación de la ley del impuesto sobre la electricidad (Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnisse und zur Änderung des Stromsteuergesetzes) del 1º de agosto de 2006, la nueva Ley sobre el impuesto a la energía, que había sido modificada radicalmente, dejó sin efecto a la Ley del impuesto sobre hidrocarburos vigente hasta entonces, y también reformó las disposiciones del impuesto sobre la electricidad. Sin embargo, no se modificaron los tipos impositivos normales vigentes hasta esa fecha, ya que la recaudación fiscal registrada gracias a las medidas tomadas en el marco de la Reforma Fiscal Ecológica seguía siendo necesaria para las prestaciones suplementarias de los planes de jubilación públicos, en especial para descomprimir las contribuciones al seguro de pensiones.

II.3. Las Medidas en Detalle

La **Tabla 1** del anexo muestra la evolución de los tipos impositivos normales sobre los productos energéticos entre los años 1999 y 2008.

Asimismo, en el marco de la Reforma Fiscal Ecológica, se introdujo una regulación diferenciada de incentivos fiscales específicos, que resultaba imprescindible por cuestiones de políticas sociales, medioambientales y político-económicas.

Sin embargo, Alemania, como miembro de la Comunidad Europea, no tiene libertad absoluta en la elaboración de disposiciones especiales. Siempre que los incentivos fiscales sean subvenciones que permitan que los beneficiados obtengan una ventaja económica, estas disposiciones estarán sujetas al control de ayudas de la Comisión Europea. El control de tales medidas, cuyo objetivo es asegurar la competencia en igualdad de condiciones dentro del mercado interno de la Unión Europea, es menester de este control de ayudas.

A partir de la suscripción del acuerdo fundacional de la Comunidad Europea, las subvenciones estatales capaces de alterar la competencia son incompatibles con el Mercado Común, siempre que se vea afectado el comercio entre los Estados miembros.

En caso de que los Estados miembros de la Unión Europea planeen la introducción de incentivos fiscales, deberán presentarlos, según el caso, con anterioridad ante la Comisión Europea para su aprobación. Por esta razón, el Gobierno Federal estaba obligado a informar a este órgano acerca de los beneficios fiscales previstos para someterlos a su aprobación en vista de la Reforma Fiscal Ecológica.

A continuación se exponen los principales incentivos fiscales.

Incentivos fiscales para la industria

Desde el inicio de la Reforma Fiscal Ecológica en abril de 1999, se otorga a las empresas industriales y a las empresas agrícolas y forestales, teniendo en cuenta su competitividad en el plano internacional, un incentivo fiscal general para que empleen electricidad y combustibles sólidos (fuel-oil, gas natural y gas líquido).

En Alemania, unas 120.000 empresas sacaron provecho de este beneficio.

En la **Tabla 2** del anexo encontrará información detallada sobre el comportamiento de la presión fiscal de la industria y de la agricultura y silvicultura.

El incentivo se modificó varias veces en el transcurso de los años. En un principio, las empresas recibieron entre los años 1999 y 2002 una reducción impositiva de un 80% de los aumentos impositivos, que entraron en vigencia el 1º de abril de 1999. Durante los años 2003 y 2006, se redujo este beneficio del 80% al 40% (siempre en relación con los **aumentos** impositivos).

La reducción del 40% para el gas natural y líquido se aplica, desde 2007, a la totalidad de la alícuota del impuesto a los combustibles sólidos, es decir, incluye la tributación existente con anterioridad a 1999, por lo que las empresas sólo abonan el 60% del tipo impositivo normal para la electricidad y los combustibles sólidos.

Debido a las disposiciones del control de ayudas de la Unión Europea, sin embargo, sólo se otorga una reducción impositiva que representa aproximadamente el 20% de la totalidad de la alícuota del impuesto sobre el fuel-oil.

El control de ayudas de la Comisión Europea aprobó este beneficio fiscal general hasta el 31 de diciembre de 2012.

Límite tributario para uso intensivo

A aquellas empresas de la industria que, a pesar de haber recibido este beneficio, estén especialmente gravadas, se les otorgará, además, el derecho adicional a una reducción cuyo valor se establecerá, por un lado, por la alícuota del impuesto ecológico (con excepción de la parte proporcional correspondiente a los combustibles líquidos) y, por el otro, por la reducción de los aportes patronales a la seguridad social. En Alemania se denomina a este beneficio especial "Spitzenausgleich" (límite impositivo por uso intensivo).

Unas 20.000 empresas en Alemania sacaron provecho de este beneficio.

El control de ayudas de la Comisión Europea otorgó finalmente en junio de 2007 la autorización para continuar con este límite impositivo después del 31 de diciembre de 2006, prorrogando el plazo al 31 de diciembre de 2012.

Fue condición que Alemania supeditase la continuidad del límite al cumplimiento de los objetivos planteados en el acuerdo celebrado el 9 de noviembre de 2000 entre el gobierno de la República Federal de Alemania y las empresas alemanas con el fin de asegurar la conservación del clima (Acuerdo de Protección Climática) y que asegurase un control minucioso de este cumplimiento. Por esta razón, Alemania se comprometió frente a la Comisión a observar un modelo de cuatro etapas. Aún está pendiente la regulación jurídica de las etapas 2 a 4. La Comisión Europea exigió que, a partir de 2009, se instrumente un ambicioso sistema de control con el fin de supervisar el cumplimiento de los objetivos. Este sistema está siendo implementado por el Gobierno Federal actualmente. A continuación, presentaré información detallada de estas etapas:

1º etapa:

El beneficio del límite impositivo por uso intensivo se extendió hasta el 31 de diciembre de 2009. Se exigía, además, la confirmación de que el objetivo del Acuerdo de Protección Climática se hubiera cumplido en un 96% para el 31 de diciembre de 2009 y en un 100% para el 31 de diciembre de 2012.

2º etapa:

Se prorrogará el límite impositivo por uso intensivo hasta el 31 de diciembre de 2010 siempre y cuando en 2009 el Gobierno Federal constatare en virtud de un **dictamen independiente** que al 31 de diciembre de 2009 se cumpliría el 96% del objetivo y al 31 de diciembre de 2012, el 100% de éste. Este resultado

deberá publicarse en el Boletín Oficial Federal como máximo el 31 de diciembre de 2009; de lo contrario, el límite impositivo por uso intensivo finalizará el 31 de diciembre de 2009.

3º etapa:

Se prorrogará el límite impositivo por uso intensivo hasta el 31 de diciembre de 2011 siempre y cuando en 2010 el Gobierno Federal constate en virtud de un dictamen independiente que al 31 de diciembre de 2009 efectivamente se cumplió el 96% del objetivo y al 31 de diciembre de 2012, se espere alcanzar el 100% de éste. Este resultado deberá publicarse en el Boletín Oficial Federal como máximo el 31 de diciembre de 2010; de lo contrario, el límite impositivo finalizará el 31 de diciembre de 2010.

4º etapa:

Se prorrogará el límite impositivo por uso intensivo hasta el 31 de diciembre de 2012 siempre y cuando en 2011 el Gobierno Federal determine en virtud de un dictamen independiente que para el 31 de diciembre de 2012 se espera cumplir el 100% del objetivo. Este resultado deberá publicarse en el Boletín Oficial Federal como máximo el 31 de diciembre de 2011. Si no se realiza esta determinación, la medida caducará el 31 de diciembre de 2011. Asimismo, en principio, sólo se desembolsará el 80% del límite impositivo por uso intensivo del año 2012. Las empresas recibirán el restante 20% recién cuando el Gobierno Federal constate en el año 2013 que en 2012 se alcanzó el 100% del objetivo del Acuerdo de Protección Climática. Este resultado deberá publicarse como máximo el 31 de diciembre de 2013 en el Boletín Oficial Federal; de lo contrario, no se desembolsará el porcentaje restante.

Otros incentivos

Compensación de una parte del impuesto sobre hidrocarburos para el diésel utilizado en la agricultura y silvicultura ("gasóleo").

Beneficio a las instalaciones de cogeneración (por ejemplo, las plantas de cogeneración, que generan simultáneamente electricidad y calor), siempre que el rendimiento no sea inferior al 70%.

Reducción impositiva hasta el 31 de diciembre de 2018 para la utilización de gas natural y líquido como combustible líquido. No se presentan limitaciones de este beneficio para los vehículos del tráfico rodado público. De esta manera, también se benefician las carretillas de horquilla elevadora utilizadas en las empresas.

Beneficio para los transportistas ferroviarios y la red de transporte público de pasajeros:

Alícuota reducida para la electricidad consumida durante el funcionamiento del transporte ferroviario y los trolebuses, y compensación de algo más del 40% (hasta fines de 2002: 50%) sobre el aumento del impuesto sobre hidrocarburos, condicionado por la reforma fiscal ecológica en proceso.

Exención fiscal para la electricidad obtenida exclusivamente a partir de agua, energía eólica y solar, geotermia, gas de vertedero, biogas o biomasa, que se tome únicamente de una red alimentada por recursos energéticos renovables o de una línea similar.

Excepción: Electricidad de represas hidroeléctricas con una potencia de generador instalada de diez megavatios.

Beneficio fiscal para el fuel-oil con bajo contenido de azufre a partir de 2009

Encontrará un detalle de la evolución de cada una de las alícuotas impositivas con estas finalidades en la Tabla 3 del anexo.

II.4. Recaudación y Administración del "Impuesto Ecológico"

La Administración Federal de Aduanas es el organismo alemán encargado de la recaudación del impuesto sobre la energía y la electricidad. La recaudación de estos impuestos también es tarea del Estado Federal.

En el año 2007, la recaudación de este impuesto alcanzó los 45.300 millones de Euros.

Las principales disposiciones sobre el devengo y la recaudación impositiva se encuentran armonizadas en la Comunidad Europea.

Recaudación impositiva

El impuesto sobre la energía ya se recauda de los productores o de las fases posteriores de la cadena de comercialización (mayoristas), los llamados "depósitos fiscales", y se carga al consumidor incluyéndolo en el precio de la mercadería. Es posible **producir y almacenar** productos energéticos en los depósitos fiscales **sin pagar impuestos**. El impuesto se devenga recién cuando se remueve el producto energético del depósito fiscal o cuando se lo retira para ser utilizado dentro de éste. El contribuyente es el propietario del depósito fiscal.

Existe la posibilidad de enviar productos energéticos sin pagar impuestos a otros depósitos fiscales dentro del territorio alemán o a depósitos fiscales o a consignatarios autorizados en otros Estados miembros de la Comunidad Europea, y también de exportarlos a terceros países.

Si se adquiere de otro Estado miembro de la Comunidad Europea un producto energético ya gravado **con fines industriales**, el impuesto se devenga al recibirlo dentro del territorio fiscal alemán o al ingresar en él si el adquirente es quien lo retira. En este caso, el contribuyente es el adquirente.

Si se **importa** un producto de un tercer país (no perteneciente a la Comunidad Europea), se aplicarán análogamente las disposiciones aduaneras de la Comunidad referidas al momento del devengo del impuesto y a la persona del contribuyente.

Beneficios y desgravaciones fiscales

Existen diversos procedimientos para determinar la exención del impuesto sobre la energía o del impuesto sobre la electricidad. La ley habla de exenciones y desgravaciones fiscales. Las disposiciones del impuesto sobre la energía reconocen un gran número de aplicaciones que, como ya se mencionó, están alcanzadas por las reducciones impositivas.

Beneficios fiscales

Los beneficios fiscales se pueden dividir en exención fiscal y reducción fiscal:

– Exención fiscal

Existe la posibilidad de que los productos gravados puedan **utilizarse** para determinadas aplicaciones y que, de esta manera, queden **exentos del pago de impuestos**.

En la mayoría de los casos, es necesario contar con una autorización formal para este tipo de procedimiento. Sin embargo, las disposiciones del impuesto sobre la energía prevén la necesidad de contar con un permiso general para una serie de casos.

– Reducción fiscal

Para determinados productos se prevén, además, alícuotas reducidas si se realizan las siguientes actividades:

- combustión para obtener calor o
- accionamiento de turbinas a gas y de motores de combustión interna en plantas beneficiadas.

Desgravaciones fiscales

Una desgravación es la dispensa, el reembolso o la compensación del importe total o parcial de un impuesto ya devengado. Con esta medida, el beneficiario obtiene una ventaja equivalente a una exención o reducción impositiva. Por regla general, la exención fiscal o reducción impositiva tiene lugar antes de la aplicación, mientras que la desgravación fiscal, después.

II.5. Efectos de la Reforma Fiscal Ecológica

Precios de la energía

La Reforma fiscal ecológica provocó que los precios de la electricidad y de los combustibles líquidos y sólidos hayan registrado una tendencia alcista. Los factores no impositivos y de mercado también son responsables por los precios de cada uno de los tipos de energía.

Cabe observar que el sector energético puede reaccionar relativamente rápido en la formación de precios en caso de producirse cambios, mientras que los componentes impositivos de los precios de la energía son bastante estáticos y sólo pueden modificar los precios más bien en el largo plazo.

Las recientes variaciones de los precios de los combustibles líquidos se ven influenciadas por los altibajos del precio del crudo en los mercados internacionales y por la cotización del dólar; pero el impuesto sobre la energía tiene poca incidencia en este escenario.

Justamente el hecho de que en Alemania el precio del diésel se esté equiparando al de la gasolina súper evidencia que la presión del impuesto sobre la energía no es la razón, ya que el diésel tributa 18 centavos menos por litro.

A diferencia de los combustibles líquidos, los impuestos sobre los sólidos (fuel-oil liviano y gas natural) tienen una proporción menor en el precio. La parte correspondiente al I.V.A. y al impuesto sobre hidrocarburos en el precio del fuel-oil es inferior al 30%. La Reforma fiscal ecológica no alteró significativamente esta relación, porque el impuesto sobre hidrocarburos aumentó una única vez en aproximadamente dos centavos el litro.

Una investigación efectuada en 2004 por el Instituto Alemán de Investigación Económica (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) acerca de la presión o el alivio fiscal que ejerce el impuesto ecológico demostró que, con la Reforma fiscal ecológica (muy divulgada en sus comienzos), aumentó considerablemente la sensibilidad de los consumidores en relación con la utilización de energía.

Repercusiones para las empresas

El mencionado estudio del DIW demostró, además, que las empresas se beneficiaron en muchos sentidos con el impuesto ecológico, ya sea directa o indirectamente.

Los principales triunfadores son las empresas que impulsaron la producción y ampliación de productos energéticamente eficientes y/o bajaron los costos de la energía implementando procesos de producción energéticamente eficientes. También fueron beneficiadas aquellas empresas que sacaron provecho de las disposiciones especiales. Asimismo, se hizo un mayor uso de los servicios de las empresas de consultoría energética.

Es importante mencionar que todas las empresas lograron bajar los costos laborales no salariales. Esto significa una ventaja especialmente para aquellas empresas que demuestran contar con una alta intensidad laboral y una baja intensidad energética. Específicamente el sector terciario es el que seguirá beneficiándose.

La recaudación fiscal del impuesto ecológico se emplea mayormente para descomprimir el régimen de pensiones. En el pasado, el porcentaje de contribución al sistema de jubilación aumentaba constantemente, sobrecargando en mayor medida al mercado laboral. De esta manera, como se mencionó anteriormente, la cuota del empleador y del empleado al seguro de pensiones, enfermedad, asistencia y desempleo a comienzos de 1991 ascendía a un promedio de 35,2% de la remuneración sujeta a contribuir a la seguridad social. En 1998, ésta ya era del 42,1%.

Si no se hubiera contado con ingresos adicionales, se debería haber aumentado en un 1,7% la contribución al régimen de pensiones durante los años 2003, 2004 y 2005. Con el impuesto ecológico, es posible mejorar las condiciones marco que permiten conservar los puestos de trabajo existentes y crear nuevos.

Asimismo, la Reforma Fiscal Ecológica promueve la realización de inversiones tendientes a ahorrar energía y a continuar con el desarrollo de las futuras técnicas ecológicas. Con este escenario, se podrá ampliar la posición de líder internacional que detenta Alemania en el área de las tecnologías energéticas innovadoras y, al mismo tiempo, modernizar y reforzar la economía alemana. Sumado a la creciente demanda de productos eficientes, esto también permite que se creen nuevos puestos de trabajo.

III. OTROS INSTRUMENTOS DE MERCADO CON OBJETIVOS MEDIOAMBIENTALES

Seguramente la Reforma Fiscal Ecológica es, gracias a sus amplias medidas, que fueron muy discutidas públicamente, el instrumento de mercado de índole medioambiental más conocido que se haya implementado en Alemania.

III.1. Impuesto sobre los Vehículos

Además del impuesto a la energía, en Alemania también resulta importante el impuesto sobre los vehículos, que se debe pagar anualmente y que adquiere importancia también para la política medioambiental.

En el caso de los vehículos personales, la base imponible tiene relación con la cilindrada y con las emisiones de sustancias contaminantes de conformidad con las normas europeas.

Hasta fines del 2010, se seguirá beneficiando impositivamente el equipamiento de los vehículos con filtros de partículas diésel. Con esta medida, se combinan los dos posibles fines de los impuestos de control para el medioambiente: sancionar la conducta nociva para el medioambiente y recompensar la conducta compatible con el medioambiente.

Desde el 1º de abril de 2007, se cobra un suplemento 1,20 Euros por cada 100 cm³ para los vehículos diésel que no se consideren especialmente reducidos en partículas. Esta medida tendrá una duración de cuatro años. Este suplemento se creó, en primer lugar, para financiar el beneficio concedido hasta el 31 de diciembre de 2010 a los vehículos diésel, con el fin de que sean equipados con sistemas de reducción de partículas.

III.2. Instrumentos no Impositivos para la Protección del Clima

La creación de impuestos ecológicos abarca muchos aspectos: Está siempre a medio camino entre ser un medio de recaudación, una medida de observancia de la competitividad internacional de las empresas afectadas y tener un efecto definido de control. Si se utilizaran los ingresos recaudados con el fin de adoptar medidas medioambientales, se complicaría aún más este sistema de por sí complejo.

Debido a los efectos contradictorios que en determinadas situaciones provoca la tributación ecológica, se debería, en general, diseñar un paquete de medidas a partir de instrumentos de mercado, donde los impuestos sean uno de los muchos elementos, y cuyo destino sea principalmente financiar las funciones del estado.

No es posible emplear impuestos como único instrumento de control. Más bien resulta necesaria una estrategia que no incluya sólo instrumentos impositivos, sino que también se sirva de un amplio enfoque, con el fin de trazar una política sostenible y de lograr una comunicación exitosa. En primer lugar, se deben definir y armonizar los objetivos (en lo posible, heterogéneos) y luego buscar los medios necesarios para su implementación.

Por ejemplo, en Alemania se fomentan cada vez más los biocombustibles con los medios establecidos en las normativas regulatorias. El 1 de enero de 2007, se introdujo una cuota para los biocombustibles, que representa la proporción mínima de biocombustibles (en aumento) que se debe poner en circulación teniendo en cuenta la cantidad total anual consumida de diésel y gasolina fósil más la proporción de biocombustibles. El lanzamiento de esta cuota, que continúa aumentando, sumado a la exención impositiva vigente para los biocombustibles puros utilizados en la agricultura, hizo que este tipo de combustible cuente con un mercado seguro y en expansión.

En Alemania, con el fin de **fomentar la electricidad obtenida a partir de energías renovables**, se puso en práctica un método más directo y efectivo que otorgar beneficios fiscales. De conformidad con la Ley sobre la preferencia de uso de energías renovables (*Gesetz für den Vorrang der Erneuerbaren Energien*), se otorga a los explotadores de las plantas una compensación fija por generar electricidad a partir de energías renovables. No se utilizan otros beneficios fiscales. Se siguen aplicando de manera aislada, aunque prácticamente sin efecto, ya que una exención fiscal con las alícuotas vigentes

actualmente en la Comunidad no podría compensar los costos adicionales que provoca la generación de electricidad, por ejemplo, a partir de la energía eólica o fotovoltaica.

En los años anteriores, se crearon una gran cantidad de programas con la intención de aumentar la **eficiencia energética de los edificios**. Con estos programas, se fomentó, por ejemplo, el saneamiento de edificios con CO₂, la construcción ecológica y el empleo de energías renovables como ser la energía solar.

Desde comienzos de 2005, existe en Alemania un peaje para camiones que se cobra por tramos a aquellos camiones pesados que transiten por las autopistas. Este peaje, que se aplica a vehículos con un peso total permitido de 12 t, ya mostró tener efectos positivos, ya que se utilizan mejor las capacidades, y que se están utilizando vehículos que registran un menor índice de emisiones. Con los fondos recaudados con este peaje, el Gobierno Federal financia adicionalmente un programa de inversión para adquirir camiones pesados cuyo nivel de emisiones es especialmente bajo.

Dentro de la Unión Europea existe desde el 1° de enero de 2005 un sistema para el comercio de derechos de emisión (**comercio de emisiones**). La cantidad total de emisiones pretendida se encuentra determinada, y los explotadores de plantas de los sectores afectados tienen la posibilidad de elegir entre reducir sus emisiones de CO₂ o comprar estos derechos de emisión. A través de este sistema, es posible fomentar la reducción de los gases de efecto invernadero de una manera rentable, puntual y eficiente. De esta manera, el comercio de emisiones impulsa la inversión en tecnologías capaces de reducir las emisiones de CO₂.

En un futuro, se ampliará este sistema. Por un lado, a partir de 2012, se incluiría al tráfico aéreo. Por el otro, se ampliaría el campo de aplicación del sistema actual de comercio de emisiones a otros sectores industriales, y una gran parte de los derechos necesarios serían subastados.

Además de emplear instrumentos fiscales para fomentar la conducta compatible con el medioambiente, **la eliminación de subvenciones que resulten contraproducentes para el medioambiente** también debe ser parte de una ambiciosa política climática.

Frente a esta situación, Alemania derogó a partir del 1° de enero de 2006, por ejemplo, la subvención individual más importante, la bonificación por vivienda propia, para todas las nuevas solicitudes.

Con la intención de fomentar la posibilidad de ser propietario de una vivienda (para aumentar el patrimonio o como prevención para la vejez), en Alemania se subvencionaba hasta ese momento la adquisición y/o construcción de la

vivienda propia con fines habitacionales por un plazo de 8 años, siempre que el ingreso no superase un determinado valor.

Eliminar las subvenciones, lo que resulta necesario para consolidar el presupuesto público, fue una de las motivaciones, pero también lo fue el aspecto medioambiental. Este beneficio duradero que permitía tener acceso a la vivienda propia y que subvencionaba la construcción de casas de familias, provocó un éxodo hacia la ciudad y una mayor ocupación del suelo.

III.3. Medidas Futuras

Después de que el Consejo Europeo de los Jefes de Gobierno y Estado bajo la presidencia alemana sentara las bases de la política energética y climática europea (el objetivo de la UE es limitar el aumento de la temperatura promedio a un máximo de 2 grados respecto del nivel preindustrial) en la primavera de 2007, el Gobierno Federal promulgó en el marco de un programa energético y climático integrado un paquete de medidas con el fin de cumplir estos objetivos a nivel nacional, integrando los objetivos de protección climática con las medidas en contra del aumento de los precios de la energía y con aquellas a favor de la seguridad en el suministro energético.

El Gobierno Federal sigue trabajando actualmente para lograr modelos que permitan modificar la base imponible del impuesto sobre los vehículos, que se calculará teniendo en cuenta la emisión de CO₂. De esta manera, se promovería que se adquieran vehículos con bajos niveles de emisiones.

Con la reestructuración del peaje para camiones, se mejorará el efecto de control de la política medioambiental. Al mismo tiempo, será posible beneficiar a los camiones que emitan una menor cantidad de sustancias nocivas con esta diferenciación más rígida.

Para el 2013 como plazo máximo, se deberá celebrar con la industria alemana un acuerdo sobre cómo integrar en una gestión energética las reducciones fiscales que se otorgaron en el marco de la tributación sobre la energía.

Por medio de este sistema de gestión energética, se planea que un consultor energético calificado determine y documente el potencial existente con el fin de mejorar la eficiencia energética y disminuir los costos. También se deberá establecer con qué medidas y a qué costos es posible reducir las emisiones de CO₂ y, de esta manera, ahorrar energía.

Se espera constatar potenciales de ahorro que, en muchos casos, sean rentables, en especial, frente al aumento de los costos de la energía. Quedará a criterio de la empresa decidir cómo explotar el potencial establecido por medio de los sistemas de gestión de energía.

III.4. Otras Medidas Impositivas Discutidas

Tributación del tráfico aéreo

En los años pasados, Alemania siempre se mostró a favor de la tributación de la aerogasolina (antes de que se discutiese incluir el tráfico aéreo en el comercio de emisiones), ya que, de conformidad con la exención tributaria establecida en los acuerdos internacionales, el tráfico aéreo actualmente poco contribuye a combatir el cambio climático, aunque las emisiones de esta aérea del sector del transporte vienen aumentando hace años. Por lo menos en el contexto europeo, no resultó posible crear un impuesto sobre la aerogasolina, porque se requiere el consentimiento de todos los Estados miembros. Momentáneamente, no es posible contar con este consentimiento.

Sin embargo, algunos Estados miembros buscaron una alternativa y crearon un impuesto sobre los boletos aéreos o una contribución por pasajero. Alemania acepta este tipo de contribución, aunque hasta el momento no se tomó ninguna decisión respecto de si se va a exigir el impuesto al boleto aéreo.

Un impuesto al valor agregado más ecológico

En vistas de los crecientes precios de las energías, suele solicitarse que se reduzca la tributación de los soportes energéticos o que se sienten las bases para fomentar a aquellos productos que presenten una eficiencia energética especial. Estos pedidos podrían lograrse reduciendo las alícuotas del I.V.A. sobre los productos energéticos o los productos energéticamente eficientes.

Sin embargo, estas reducciones impositivas no se traducen automáticamente en modificaciones en los precios, ya que los impuestos son componentes dependientes del precio y, además, no deben registrarse por separado.

Por ende, otorgarle un carácter medioambiental al I.V.A. estableciendo alícuotas reducidas resulta dudoso para Alemania, por los siguientes motivos:

- Como instrumentos de control político, las alícuotas reducidas son poco apropiadas, ya que no se puede asegurar que los productos beneficiados se ofrezcan a los consumidores a un menor precio y, de esta forma, se logre el efecto deseado.
- Sólo se deberían utilizar alícuotas reducidas cuando éstas resulten inequívocamente más ventajosas que las disposiciones regulatorias para lograr el objetivo pretendido.
- Desde el punto de vista presupuestario, no sería posible ampliar el campo de aplicación de la alícuota reducida, especialmente porque esto derivaría en pedidos similares de otras áreas.

- Crear una alícuota reducida para los productos "ecológicos" provocaría enormes inconvenientes al momento de establecer los límites. Esta situación significaría un gran gasto administrativo adicional y, al mismo tiempo, les ofrecería a los empresarios la posibilidad de realizar una evasión impositiva con el impuesto sobre el volumen de negocios.
- Crear una alícuota reducida para los productos "ecológicos" implica un riesgo, ya que puede producirse una distorsión de la competencia.

IV. APRECIACIÓN FINAL

El debate sobre la utilización de alícuotas reducidas en la política medioambiental muestra los límites de los medios de control impositivos. Es necesario que estos instrumentos sean prácticos y sencillos, lo que en los complejos sistemas tributarios, cuando persiguen un fin de control, generalmente no sucede. Con frecuencia no es posible llegar a todos los grupos objetivo por medio de instrumentos de control impositivos. Esto sucede especialmente cuando deben implementarse consideraciones ecológicas en el marco de las disposiciones del impuesto a las sociedades. A este punto se suman cuestiones de política de subvenciones, del sistema tributario y (especialmente en Alemania) constitucionales, que se contraponen al carácter ecológico del sistema tributario.

Al utilizarse impuestos ecológicos, suele ser necesario (como es el caso de Alemania con el impuesto ecológico) encontrar el equilibrio entre los objetivos medioambientales planteados y las repercusiones que pueden tener en la competitividad de las empresas afectadas. El empleo de la recaudación también adquiere un rol importante en este sentido. De esta manera, se podrían compensar las cargas desmedidas estableciendo exenciones para las personas afectadas o eliminando otras contribuciones. Como en el caso del impuesto ecológico, la descompresión del factor trabajo hace posible aumentar la eficiencia del conjunto de la economía. Sin embargo, se debe prestar atención de no impedir la función de control que se espera del impuesto.

El efecto de que la conducta medioambiental deseada provoque la disminución de la recaudación impositiva también resulta problemático en este contexto.

Debido a las dificultades relacionadas con los impuestos, no es posible recurrir a estos últimos como único instrumento de control. Por el contrario, se debe contar con un enfoque más amplio que no sólo incluya aspectos tributarios.

La totalidad de los instrumentos de mercado, es decir, además de los impuestos relevantes para el medioambiente, los mecanismos para el comercio de derechos de emisión de CO₂, los incentivos financieros para adquirir productos ecológicos o la eliminación de subvenciones nocivas para el medio ambiente, juegan un papel importante en la política climática. Estos mecanismos deben completarse con otros elementos como, por ejemplo, inversiones en tecnologías más sanas, investigación y desarrollo, y medidas y normas regulatorias.

El criterio decisivo debe ser siempre con qué instrumentos pueden contrarrestarse de la forma más efectiva los efectos medioambientales nocivos.

Además, la función de control de los impuestos en el sector medioambiental es, desde el punto de vista alemán, un accesorio, que si bien se aplica, en el futuro, no puede tener lugar en detrimento de los presupuestos públicos, ya que el objetivo primordial de los impuestos es, justamente, generar fondos para estos presupuestos. Por esta razón, es necesario que los beneficios (y las compensaciones) fiscales concedidos para las conductas medioambientales deseadas estén especialmente armonizados con el objetivo de la consolidación presupuestaria.

Asimismo, para limitar efectivamente el cambio climático mundial, es condición fundamental aunar los esfuerzos en la esfera internacional.

Alemania, como miembro de la Unión Europea, está integrada en un marco jurídico que ejerce una influencia muy grande en la conformación de los sistemas tributarios nacionales. Como se detalló anteriormente, este es el caso de la armonización de la tributación de los productos energéticos dentro de la Unión Europea. Existen regulaciones comunitarias en relación con estos productos, que deben gravarse, o beneficiarse en caso de mediar determinadas circunstancias.

La diferente estructura de los sistemas tributarios nacionales conformados en este marco puede provocar que se produzcan distorsiones en la competencia entre los Estados miembros. Por esta razón, también resulta necesaria cierta coordinación en el mercado interno de la Unión Europea. Se deben tener en cuenta las repercusiones que las medidas alternativas tienen en la competitividad, por ejemplo, el riesgo de que se desplacen las fuentes de emisión de CO₂.

Como consecuencia de los distintos enfoques en cuanto a la organización de la política climática, que surgen como respuesta a diversos escenarios, el intercambio de opiniones y experiencias entre los Estados, como el que tuvo lugar en el marco de la conferencia de CIAT en Sudáfrica, adquiere especial relevancia.

ANEXO

TABLA 1

Tipos Impositivos Normales para Productos Energéticos

	hasta 31/3/1999	1/04/1999	1/1/2000	1/1/2001	1/11/2001	01/01/2002	01/01/2003
	DM (euro por 1.000 litros)					Euro por 1.000 litros	
Gasolina, sin plomo	980,00 (501,07)	1.040,00 (531,74)					
Cont. de azufre: >50 mg/kg		1.100,00 (562,42)	1.160,00 (593,10)	1.190,00 (608,44)		639,10	
≤ 50 mg/kg		1.100,00 (562,42)	1.160,00 (593,10)			623,80	
> 10 mg/kg							669,80
≤ 10 mg/kg							654,50
Acetes medios	980,00 (501,07)	1.040,00 (531,74)	1.100,00 (562,42)	1.160,00 (593,10)		623,80	654,50
Diésel	620,00 (317,00)	680,00 (347,68)					
Cont. de azufre: >50 mg/kg		740,00 (378,36)	740,00 (378,36)	800,00 (409,03)	830,00 (424,37)		
≤ 50 mg/kg		740,00 (378,36)	740,00 (378,36)	800,00 (409,03)		455,00	
>10 mg/kg						439,70	486,70
≤ 10 mg/kg							470,40
Gas natural y otros hidrocarburos gaseosos	DM (euro) por megavatio-hora 47,60 (24,34)	50,50 (25,82)	53,40 (27,30)	56,30 (28,79)		Euro por megavatio-hora 30,30	31,80
Gas líquido	DM (euro) por 1.000 kilogramos 1.863,00 (952,54)	1.966,60 (1.005,51)	2.070,00 (1.085,37)	2.173,40 (1.111,24)		Euro por 1.000 kilogramos 1.164,10	1.217,00
Carbones y coque de petróleo (Aplicación en hogares, no gravado hasta 31/12/2010)						a partir del 01/08/2006: euro por gigajulios	0,33
Electricidad	DM (euro) por megavatio-hora	20,22 (10,23)	25,00 (12,78)	30,00 (15,34)	Euro por megavatio-hora 17,90	20,50	20,50

TABLA 2
Reembolsos y Compensaciones del Impuesto sobre
Hidrocarburos para Determinadas Empresas

	Fuel-oil liviano 1.000 litros		Gas natural 1 megavatio-hora	Gas líquido 1.000 kilogramos	
	hasta 31/12/2001	32,00 DM (16,36 euros)			
Empresas industriales y empresas agrícolas y forestales que realicen combustiones p/ obtener calor con fines empresariales o en plantas beneficiadas según art. 3 de la ley EnergieStG.	a partir del 01/01/2002:	16,36 euros	1,308 euro	10,22 euros	
	a partir del 01/01/2003:	8,18 euros	1,464 euro	14,02 euros	
	a partir del 01/01/2007:	16,36 euros	2,20 euros	24,24 euros	
Electricidad (por megavatio-hora)					
01/04/1999	01/01/2000	01/01/2001	01/01/2002	01/01/2003	01/01/2004
4,00 (2,05)	5,00 (2,56)	6,00 (3,07)	3,60	12,30	12,30

TABLA 3
Alícuotas Reducidas

	Fecha 31/03/1999	04/1999	11/2000	01/2001	11/2002	01/2003	11/2004
Combustibles	DM (euro) por 1.000 kilogramos					Euro por 1.000 kilogramos	
Gas líquido, no mezclado con otros aceites minerales hasta 31/12/2011	317,00 (122,32)	355,70 (130,74)	370,34 (138,36)	385,30 (145,07)	153,38	161,50	188,33
Gas natural y otros hidrocarburos hasta 31/12/2011	DM (euro) por megawatt-hora						Euro por megawatt-hora
	18,76 (6,56)	20,80 (10,74)	21,56 (10,66)	22,00 (11,15)	11,86	12,33	13,56
Combustibles sólidos	DM (euro) por 1.000 litros						Euro por 1.000 litros
Piel-oli inferior	89,68 (40,95)	920,99 (412,88)	118,04 (61,90)	620,99 (312,88)	61,35	61,35	61,35
Piel-oli pasado para generación eléctrica (hasta 31/12/1999) para generación de electricidad (hasta 31/12/1999)	30,00 (13,34) 30,00 (13,12)	30,00 (13,34) 30,00 (13,12)					
DM (euro) por 1.000 kilogramos							Euro por 1.000 kilogramos
Gas líquido (combustión por calefacción)	59,68 (23,55)	75,00 (28,35)	75,00 (28,25)	75,00 (28,15)	38,34	40,00	68,60
Gas natural (combustión por calefacción)	3,00 (1,04)	4,00 (1,48)	6,00 (2,46)	6,00 (2,44)	3,216	3,59	5,20
"Quedadas" - Compensación para empresas agrícolas y forestales (en comparación al el importe de ventas no inferior a 50 euros al año). A partir del 01/01/2003: Deducción de una franquicia de 200 euros y una cantidad máxima beneficiaria de 10 000 litros al año por empresa		818102001		010102001		010102001	
		DM (euro) por 1.000 litros		Euro por 1.000 litros			
		390,00 (153,33)		164,10		214,80	

LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Anthony Zom

Asesor Senior de Política

Ministerio de Finanzas

(Países Bajos)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Panorama de los impuestos "Ecológicos" en los Países.- 2.1. Impuestos medioambientales.- 2.1.1. Impuesto al agua subterránea.- 2.1.2. Impuesto sobre el agua potable.- 2.1.3. Impuesto a los desechos.- 2.1.4. Impuesto al carbón.- 2.1.5. Impuesto a la energía.- 2.1.6 Impuesto a los pasajeros aéreos.- 2.1.7. Impuesto al embalaje.- 2.2. Impuesto al consumo sobre aceites minerales.- 2.3 Impuestos sobre vehículos automotores. 2.3.1. Impuesto a la inscripción de automóviles.- 2.3.2. Impuesto anual a la circulación.- 2.3.3. Impuesto a los vehículos de transporte de cargas pesadas.- 2.4. Ingresos por impuestos ecológicos.- 3. ¿Por qué ecología fiscal?.- 4. Incentivos ecológicos.- 5. Aprendizajes de nuestra experiencia.- 6. Efectos medioambientales.- 7. Los impuestos ecológicos y la Administración Tributaria.- 7.1. Impuestos medioambientales.- 7.2. Impuesto interno sobre aceites minerales.- 7.3. Impuestos sobre vehículos automotores

1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, les daremos un panorama de los impuestos "ecológicos" vigentes en los Países Bajos (capítulo 2). Los argumentos utilizados para respaldar "el pase a verde" del régimen tributario se abordarán en el capítulo 3. En el capítulo 4 trataremos brevemente el uso del instrumento fiscal para promover el comportamiento amigable desde el punto de vista medioambiental. Los aprendizajes obtenidos del pasaje a un régimen impositivo ecológico en los últimos 20 años en los Países Bajos son el tema del capítulo 5. En el capítulo 6, abordamos brevemente los efectos medioambientales de los impuestos ecológicos. El capítulo 7 se ocupa de los métodos para gravar impuestos ecológicos.

2. PANORAMA DE LOS IMPUESTOS "ECOLÓGICOS" EN LOS PAÍSES BAJOS

Desde la década de los 90, los impuestos medioambientales han adquirido mayor importancia dentro del régimen tributario holandés. Este proceso es también conocido como la "ecología fiscal". En el capítulo 3 trataremos los factores que tuvieron un papel importante en este proceso.

Los impuestos medioambientales se definen como pagos obligatorios al gobierno, gravados sobre bases imponibles consideradas de importancia medioambiental particular, sin que el gobierno tenga que prestar un servicio a cambio¹. Los ingresos por impuestos medioambientales no deben necesariamente destinarse a objetivos medioambientales. En los Países Bajos, todos los ingresos por impuestos terminan en el Tesoro Nacional (incluso los provenientes de impuestos medioambientales). El gobierno luego determina en qué objetivos (entre ellos, los medioambientales) desea gastar dichos fondos.

Los impuestos "ecológicos" pueden dividirse en las siguientes tres categorías:

- a. Impuestos medioambientales (párrafo 2.1)
- b. Impuesto interno sobre aceites minerales (párrafo 2.2)
- c. Impuestos sobre vehículos automotores (párrafo 2.3)

Los ingresos por estos impuestos se enumeran en el párrafo 2.4.

2.1. Impuestos Medioambientales

Los siguientes impuestos medioambientales de los Países Bajos son gravados como parte de la Ley de Impuestos Medioambientales: impuesto al agua subterránea, impuesto al agua corriente, impuesto a los desechos, impuesto al carbón, impuesto a la energía, impuesto al embalaje e impuesto sobre los pasajeros por vía aérea.

2.1.1. Impuesto al Agua Subterránea

El impuesto al agua subterránea se grava sobre toda el agua extraída de la tierra. El argumento medioambiental a favor de este impuesto es desalentar la extracción de agua subterránea y promover el uso económico de los insumos no renovables.

¹ Ver OESO (2006), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes (La economía política de los impuestos relacionados con el medioambiente)*, página 26.

El impuesto sobre el agua subterránea es debido por las empresas que extraen agua subterránea; por ejemplo, molinos de agua, granjas, contratistas de drenaje y compañías manufactureras que utilizan agua subterránea como agua refrigerante y de proceso, por ejemplo.

El monto del impuesto a pagar se calcula sobre la base de la cantidad de metros cúbicos de agua subterránea extraídos por la compañía. La alícuota es de • 0.1883 por metro cúbico.

2.1.2. Impuesto sobre el Agua Potable

Una empresa u hogar con una conexión al sistema de suministro de agua paga impuesto sobre una cantidad de, como máximo, 300 metros cúbicos por año por cada conexión. El argumento medioambiental a favor de este impuesto es promover el uso económico de agua potable.

Los impuestos son recaudados por el proveedor (la compañía de agua), quien los traslada a la Administración Tributaria. La alícuota es de • 0.151 por metro cúbico.

2.1.3. Impuesto a los Desechos

El impuesto a los desechos se grava sobre desechos descartados. El argumento medioambiental a favor de este impuesto es promover el procesamiento de desechos de la mejor manera posible desde el punto de vista medioambiental. Se prefiere el reciclado o la prevención; el descarte es la opción menos deseable.

Las plantas procesadoras de desechos están sujetas al pago de impuestos. Deben pagar impuestos sobre la cantidad de toneladas de desechos que reciben para descartar en su emplazamiento.

La alícuota es de • 88.21 por cada 1.000 kilos de relleno compuesto por desechos.

Se aplica una alícuota menor al relleno de desechos no inflamables y a los desechos que preferentemente no deben incinerarse (por ejemplo, desde el punto de vista medioambiental). Esta alícuota es de • 14.56 por cada 1.000 kilos.

2.1.4. Impuesto al Carbón

El argumento medioambiental a favor de este impuesto es ocuparse del tema de la contaminación y reducir el consumo de energía.

TEMA 1.1 (Países Bajos)

El impuesto al carbón se grava principalmente a importadores de carbón, que utilizan el carbón por cuenta propia o lo entregan a otros usuarios (por ejemplo, usinas eléctricas). La alícuota es de • 12.95 por cada 1.000 kilos de carbón.

El impuesto al carbón no se aplica sobre el carbón que se utiliza en la generación eléctrica bajo ciertas condiciones. La principal razón de esta exención es que la electricidad se grava mediante el impuesto a la energía; si no existiera esta exención del impuesto al carbón habría doble tributación.

2.1.5. Impuesto a la Energía

El argumento medioambiental detrás de este impuesto es la reducción de emisiones de CO₂ y el consumo de energía. El impuesto a la energía es un impuesto sobre el gas natural, la electricidad y ciertos aceites minerales (kerosene, gasoil y GLP), que pueden utilizarse como sustitutos del gas natural.

En principio, los proveedores de energía se clasifican como contribuyentes. Un proveedor de energía luego traslada el impuesto a la energía a aquéllos que utilizan la energía.

Las alícuotas impositivas son proporcionales a las cantidades utilizadas. Parte del consumo de energía se considera un requisito básico. Por ende, el impuesto se reduce en una suma de • 199 anual por cada conexión a la red eléctrica.

Electricidad	Alícuotas
0 - 10.000 kWh	• 0,0752 por kWh
10.000 - 50.000 kWh	• 0,0375 por kWh
50.000 - 10 m kWh	• 0,0104 por kWh
50.000 - 10 m kWh	• 0,0104 por kWh
sobre 10 m kWh	- • 0,0005 por kWh para uso comercial - • 0,0010 por kWh para uso no comercial
Gas natural	Alícuotas
0 - 5.000 m ³	• 0,1554 por m ³
5.000 - 170.000 m ³	• 0,1362 por m ³
170.000 - 1 millón m ³	• 0,0378 por m ³
1 millón - 10 millón m ³	• 0,0120 por m ³
sobre 10 millones m ³	- • 0,0079 por m ³ para uso comercial - • 0,0112 por m ³ para uso no comercial

Existe una serie de exenciones al impuesto a la energía. Bajo ciertas condiciones, se aplica una exención, por ejemplo si se utiliza gas natural como combustible para la generación de electricidad. La exención también se aplica a la utilización comercial de la electricidad, siempre y cuando el uso supere los 10 millones de kWh y que el usuario haya acordado cumplir con las obligaciones de mejoramiento de la eficiencia energética en el marco de acuerdos con el gobierno central y que haya sido designado como empresa intensiva en el uso de energía.

2.1.6. Impuesto a los Pasajeros Aéreos

Este impuesto se introdujo el 1° de julio de 2008. El tráfico aéreo tiene un impacto nocivo sobre el medioambiente, que no se refleja en los precios de mercado. Idealmente, el kerosene estaría sujeto al impuesto al consumo. Sin embargo, el tráfico aéreo está casi exento de tributación, mayormente debido a los tratados internacionales. Así, los Países Bajos decidieron introducir un impuesto al pasajero aéreo.

Este impuesto se grava sobre todos los pasajeros salientes. Los pasajeros en tránsito hacia otros destinos están exentos del impuesto.

El impuesto se grava sobre los propietarios de aeropuertos.

Las alícuotas difieren según el destino. La alícuota es de • 11.25 para destinos ubicados dentro de los Estados Miembro de la Unión Europea (excluyendo las áreas llamadas ultra-periféricas, como las Islas Canarias, las Azores y Madeira) o distancias de hasta 2500 kilómetros. La tasa es de • 45 para todos los demás destinos.

2.1.7. Impuesto al Embalaje

Este impuesto se introdujo el 1° de enero de 2008. El argumento medioambiental a favor de este impuesto es permitir que el grado de contaminación ambiental se exprese en el precio de mercado. Además, apunta a reducir las cantidades de embalaje y lograr un cambio hacia el uso de otros materiales de embalaje.

Los fabricantes e importadores de embalaje, o más bien de los productos para los que se utilizan, son pasibles de pagar el impuesto. Un umbral impositivo de 15.000 Kg. se aplica a cada contribuyente. El impuesto al embalaje es pagadero solamente sobre las cantidades que superan el umbral. Esto significa que el impuesto no afectará a las empresas que provean menos de 15.000 Kg. de embalaje.

TEMA 1.1 (Países Bajos)

Se definen ocho tipos de materiales de embalaje: vidrio, aluminio, otros metales, plástico, plástico biodegradable, papel/cartón, madera y otros tipos de materiales. Se han fijado alícuotas para cada tipo de material según la presión que ejercen sobre el medioambiente. La alícuota para el embalaje primario (el embalaje sobre el producto que se está vendiendo) es más elevada que la aplicable al embalaje secundario/terciario (el embalaje necesario para mantener varias unidades de venta unidas y para proteger los productos durante el transporte). En materiales compuestos, deben indicarse los tipos específicos de materiales utilizados.

Las siguientes alícuotas se aplican en 2008 para cada tipo de material de embalaje:

Tipo de material	Embalaje primario	Embalaje secundario/terciario
Aluminio	• 0.5731	• 0.2011
Plástico	• 0.3554	• 0.1247
Plásticos biodegradables	• 0.1777	• 0.0624
Otros metales	• 0.1126	• 0.0395
Otros materiales	• 0.1017	• 0.0357
Papel y cartón	• 0.0641	• 0.0225
Vidrio	• 0.0456	• 0.0160
Madera	• 0.0228	• 0.0080

2.2. Impuesto al Consumo sobre Aceites Minerales

El impuesto al consumo es un impuesto gravado sobre las bebidas alcohólicas, productos de tabaco y aceites minerales, tales como el petróleo, el fuel oil nacional y el gas licuado de petróleo. De manera similar a lo que ocurre con el IVA, el impuesto al consumo se incluye en el precio al consumidor. El impuesto es remitido a la Administración Tributaria por los fabricantes de los Países Bajos, por comercializadores y también por importadores de aceites minerales.

Estos impuestos al consumo fueron introducidos hace muchas décadas, primordialmente como medio para aumentar los ingresos. Independientemente de este aspecto, tienen un impacto sobre los precios de los combustibles, de la misma manera que los impuestos medioambientales "reales". Así, los impuestos al consumo sobre los aceites minerales pueden considerarse impuestos medioambientales².

² Ver OESO (2006), *The Political Economy of Environmentally Related Taxes*, página. 30: alrededor del 90% de los ingresos de impuestos medioambientales se recaudan sobre combustibles para motores y vehículos automotores.

2.3. Impuestos sobre Vehículos Automotores

Sobre los vehículos automotores se aplican tres tipos de impuestos:

- Impuesto a la inscripción de automóviles (párrafo 2.3.1)
- Impuesto a la circulación anual (párrafo 2.3.2)
- Impuesto a los vehículos de transporte de cargas pesadas (párrafo 2.3.3)

En cuanto a los impuestos internos sobre combustibles automotores, se introdujeron impuestos sobre los vehículos automotores hace muchos años, primordialmente con la finalidad de recaudar ingresos. Estos impuestos también tienen un impacto positivo en el medioambiente y pueden considerarse impuestos medioambientales.

2.3.1. Impuesto a la Inscripción de Automóviles

El impuesto a la inscripción de autos se grava sobre autos de pasajeros y motos. Se paga una vez por cada vehículo al momento de la inscripción o primer uso en carreteras holandesas. Si el vehículo de pasajeros es nuevo, el importador paga el impuesto en nombre del comprador. Una persona que importa un auto de pasajeros usado o motocicleta debe pagar el impuesto por cuenta propia.

- **Autos de pasajeros**

La alícuota para los autos de pasajeros nuevos impulsados a petróleo es de 42.33% del precio neto de catálogo menos • 1,442. Para vehículos de pasajeros impulsados a diesel, la alícuota es del 42.33% del precio neto de catálogo más • 307.

- **Motocicletas**

La alícuota para motocicletas es del 9.66% del precio neto de catálogo hasta un precio neto de • 2,133
Y del 19.44% del precio neto de catálogo menos • 210 por sobre • 2,133.

- **Diferenciación medioambiental**

El impuesto a la inscripción de automóviles toma en cuenta la performance medioambiental (emisión de CO₂) del auto de pasajeros. Se aplica una reducción impositiva sobre autos que utilizan menos combustible comparados con otros autos de su categoría, mientras que los autos que utilizan más combustible comparativamente están sujetos a un aumento impositivo.

Un sistema de rotulado designa a los autos ya sea como amigables al medioambiente o no. Los autos amigables para el medioambiente obtienen el rótulo A, y se les otorga un descuento sobre el impuesto a la inscripción de autos aplicable. Los rótulos van aumentando hasta incluir el G (el auto menos amigable para el medioambiente) que sufre un recargo en lugar de un descuento.

Desde el 1° de febrero de 2008, se aplica un recargo sobre los autos con alto consumo de combustible. Para un auto impulsado a petróleo que emite más de 232 gramos de CO₂ por kilómetro, el impuesto se aumenta. El aumento es de • 110 por cada gramo de CO₂ por sobre 232 gramos por kilómetro. Si bien lo mismo se aplica a los autos impulsados a diesel, este umbral es inferior, de 192 gramos por kilómetro.

Desde el 1° de abril de 2008, existe una reglamentación especial para los autos impulsados a diesel. El impuesto se incrementa o se reduce de acuerdo con la emisión de materia particulada.

2.3.2. Impuesto anual a la Circulación

Las personas que tengan registrados a su nombre un auto de pasajeros, van, motocicleta o camión son pasibles del impuesto anual a la circulación.

El monto de impuesto a pagar depende de:

- el tipo de vehículo (auto de pasajeros, van, motocicleta, camión, ómnibus);
- peso vehicular;
- tipo de combustible del auto de pasajeros (petróleo, diesel, GLP);
- emisiones de CO₂ de autos de pasajeros sumamente económicos.

2.3.3. Impuesto a los Vehículos de Transporte de Cargas Pesadas

Este impuesto, también conocido como "Eurovignette", se aplica a los vehículos de transporte pesados que utilizan las autopistas. Un vehículo de transporte pesado es un camión utilizado exclusivamente para el acarreo por carretera de mercancías, con un peso autorizado máximo de más de 12 toneladas. Este impuesto se basa en un convenio entre los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Suecia y Dinamarca. Es pagadero por día, semana, mes o año, o una combinación de los anteriores. El monto depende del número total de ejes del vehículo y su clasificación Euro (euro-0, euro-1, euro-2 o más limpio).

El impuesto debe pagarse por anticipado y la Eurovignette debe llevarse a bordo del vehículo. Todo el que compre una Eurovignette en uno de los países que aplica la Eurovignette puede utilizar las autopistas en todos los países miembros del tratado.

2.4. Ingresos por Impuestos Ecológicos

La tabla de más abajo resume los ingresos por cada tipo de impuesto en 2007. El ingreso total por impuesto ecológico fue de 17,2 mil millones de Euros. Si se lo expresa como porcentaje de los ingresos fiscales totales (excluyendo los aportes a la seguridad social), alcanza aproximadamente el 13%.

Los impuestos a los pasajeros aéreos y al embalaje entraron en vigor en 2008. El ingreso estimado para 2009 del impuesto a los pasajeros aéreos es de 350 millones de Euros; y de 365 millones de Euros en el caso del impuesto al embalaje.

Impuestos ecológicos	Ingresos de 2007 (millones de euros)
A. Impuestos medioambientales:	
Impuesto al agua subterránea	184
Impuesto al agua potable	125
Impuesto a los desechos	172
Impuesto al carbón	1
Impuesto a la energía	3,373
B. Impuesto interno a los aceites minerales	6,943
C. Impuestos a los vehículos automotores	
Impuesto a la inscripción de automóviles	3,603
Impuesto anual a la circulación	2,766
Impuesto sobre vehículos de transporte de cargas pesadas	115
Ingresos totales por impuestos ecológicos	17,282

3. ¿POR QUÉ ECOLOGÍA FISCAL?

Hay cinco argumentos clave a favor de la ecología del sistema tributario:

- *El contaminante paga*

Una de las razones del uso frecuente de los impuestos medioambientales en la estructura fiscal es un cambio en la sensación de justicia respecto de quién debe pagar impuestos. Hay un deseo político creciente de hacer que una mayor proporción de impuestos sean pagados por quienes causan contaminación. Esto coincide con el principio de que los contaminantes deben pagar. Este principio está respaldado por todos los estados miembro de la UE y, por ende, forma parte del Artículo 174 del Tratado de EG sobre la política medioambiental de la Unión Europea.

- ***Internalización de los costos medioambientales***

Los costos medioambientales ocasionados por acciones específicas distan mucho de quedar reflejados en el precio de tales acciones. A esto lo denominamos falla del mercado. En estos casos, los costos medioambientales son pagados por el gobierno y, por ende, indirectamente por todos los contribuyentes. Al gravarlos con impuestos, estos costos medioambientales aún se pueden cargar (parcialmente) a los contaminantes reales. Como tales, los costos medioambientales se incorporan al precio; es como si se internalizaran en el precio. En efecto, tales gravámenes no tienen por qué alterar el mercado, pero pueden en cambio promover la asignación óptima de recursos escasos.

- ***Una base tributaria amplia, robusta y bien equilibrada***

El objetivo primario de los impuestos es obtener fondos públicos. En este sentido, es muy importante tener una base imponible amplia y estable. En primer lugar, los impuestos se gravan sobre una base más amplia al añadir impuestos medioambientales a la estructura impositiva. En segundo lugar, a menudo es bastante sencillo recaudar impuestos indirectos (como los impuestos medioambientales), en comparación con los impuestos directos, como aquellos gravados sobre la mano de obra y las utilidades. Más aún, son más difíciles de eludir y muestran un patrón de ingresos más estable.

- ***Desplazamiento de la carga tributaria***

El hacer el régimen tributario más ecológico en los Países Bajos no sólo implicó el aumento de la base tributaria, sino también un desplazamiento de impuestos directos a indirectos. Para compensar los ingresos por los impuestos medioambientales, otros impuestos, por ejemplo aquéllos a la mano de obra o a las utilidades, se disminuyeron. En efecto, esto está redireccionando la carga tributaria. En teoría, tal cambio de la carga tributaria puede tener efectos positivos sobre el entorno comercial holandés, la demanda de mano de obra (ya que los costos laborales disminuyen) y puede llevar en última instancia a un mayor crecimiento económico. Esta es la razón por la que un cambio de la carga tributaria por medio de impuestos medioambientales más elevados y menores impuestos a la mano de obra y a las utilidades es también conocido como la "espada de doble filo". Por un lado, el medioambiente mejora, y por otro lado crece la economía. Sin embargo, hay alguna diferencia de opinión en la literatura económica respecto de si esta "espada de doble filo" realmente fue efectiva en lo que atañe a la ecología fiscal.

- ***Incentivos fiscales positivos***

La tributación se puede emplear para castigar el comportamiento nocivo con el medioambiente y recompensar el comportamiento amigable. En este sentido, generalmente nos referimos a incentivos positivos utilizados para lograr objetivos medioambientales (**ver punto 4**). Sin embargo, la historia nos enseña que los incentivos fiscales no siempre logran el efecto deseado debido a su naturaleza genérica, y que el comportamiento deseado puede haberse dado de todos modos, independientemente de la presencia de una facilidad fiscal.

4. INCENTIVOS ECOLÓGICOS

En los Países Bajos, la tributación no sólo se utiliza para castigar el comportamiento que contamina al medioambiente, sino también para promover el comportamiento amigable con el mismo. Esto se conoce como el uso de incentivos ecológicos. El régimen tributario holandés utiliza varios incentivos ecológicos.

Algunos ejemplos:

- ***Deducción a la inversión en energía (EIA)***

La EIA ofrece una deducción adicional sobre la ganancia por inversiones en técnicas de ahorro de energía y aplicaciones de energía sustentable. Esta deducción asciende al 44% de la suma invertida. Anualmente se elabora un listado de inversiones que califican para la EIA.

- ***Deducción a la inversión medioambiental (MIA)***

La MIA ofrece una deducción adicional sobre la ganancia por inversiones en activos de compañías amigables con el medioambiente. De manera similar a lo que ocurre con la EIA, la MIA se aplica a un listado de inversiones preestablecidas. Esta deducción asciende a un máximo del 40% de la suma invertida.

- ***Inversiones ecológicas***

El esquema 'Inversiones Verdes' ofrece una exención del impuesto a la renta por ganancias de inversiones en fondos preestablecidos que cumplen con un perfil de inversiones ecológicas.

- ***Alícuotas medioambientalmente diferenciadas***

Dentro de un mismo tipo de impuesto, las alícuotas pueden diferenciarse y el comportamiento amigable con el medioambiente puede gravarse a una alícuota inferior. El impuesto a la inscripción de automóviles (ver párrafo 2.3.1) es un ejemplo de alícuotas diferenciadas por el aspecto medioambiental.

5. APRENDIZAJES DE NUESTRA EXPERIENCIA

Hablaremos más acerca de las enseñanzas que nos dejó nuestra experiencia con los impuestos medioambientales en los Países Bajos. Estas enseñanzas pueden ser útiles en el diseño e introducción de impuestos medioambientales.

¿Un objetivo tributario en contraste con un objetivo medioambiental?

Parece existir un dilema respecto de los impuestos medioambientales. De una parte, la política tributaria exige un ingreso impositivo estable. De otra parte, la política medioambiental apunta a modificar el comportamiento nocivo y, posiblemente, llegar a prevenir tal comportamiento. Esto último implicaría que el ingreso tributario disminuya lentamente e incluso se agote. No obstante, no hay necesidad de que el objetivo de tributación esté en contraste con el objetivo medioambiental. Es posible encontrar un número suficiente de bases medioambientales que no se agoten, como el consumo de energía o el tráfico aéreo. Los costos medioambientales, que no se expresan en el precio, se incorporan mediante la tributación de estas bases. En consecuencia, las personas incorporan los costos medioambientales en su patrón de comportamiento. El comportamiento amigable hacia el medioambiente será recompensado, ya que las cargas fiscales son menores. La investigación demuestra que es así como el impuesto a la energía de los Países Bajos registra una disminución del consumo de energía del 3,5% al compararlo con la ausencia del impuesto a la energía. Al mismo tiempo, el impuesto a la energía ofrece ingresos fiscales estables de aproximadamente 4 mil millones de Euros. El efecto medioambiental final de un impuesto medioambiental puede ser limitado, pero incluso en ese caso es preferible a un comportamiento de contaminación ambiental. Después de todo, los ingresos por impuestos medioambientales pueden emplearse para reducir otros impuestos.

Desplazamiento de la base imponible

Una segunda enseñanza es el hecho de que fue muy importante en los Países Bajos que los impuestos ambientales se utilizaran para reducir otros impuestos. En otras palabras: se desplazó la base imponible. El ingreso

impositivo total permaneció idéntico en este proceso; los impuestos sobre la renta y las utilidades se redujeron, mientras que los impuestos sobre el comportamiento nocivo para el medioambiente se incrementaron. Como tales, los costos laborales de los Países Bajos se redujeron. Este desplazamiento en los impuestos generó respaldo popular.

El respaldo popular

Toda vez que se introduce un nuevo impuesto, es fundamental contar con respaldo popular. Este es el motivo por el cual el gobierno holandés siempre ha investigado cómo emplear la herramienta de los impuestos medioambientales para lograr un mejor medioambiente. Lo ha hecho en cooperación estrecha con representantes de organizaciones medioambientales, representantes de empleadores y empleados y expertos independientes. Esto exige un alto grado de consultas, pero garantiza que se escuchen todas las voces. Por consiguiente, todos los intereses pueden ser tomados en cuenta, lo que aumenta la cantidad de respaldo público. En los Países Bajos, resultó muy conveniente diseñar nuevas políticas junto con instituciones de investigación independientes. Estas instituciones han calculado los efectos económicos y medioambientales de nuevos planes de gobierno, garantizando así que el proceso de toma de decisiones políticas se base en cifras independientes.

Pequeños pasos

La adopción de un régimen tributario ecológico tendrá mayor probabilidad de éxito si el proceso se ejecuta por pasos pequeños. De otro modo, la oposición social podría tornarse demasiado fuerte. Por lo tanto, es aconsejable comenzar por tomar medidas sencillas y no pretender recaudar mucho mayores ingresos tributarios de inmediato. En el futuro, estas medidas pueden refinarse, por ejemplo, diferenciando las alícuotas en base a características medioambientales. Los ingresos también pueden incrementarse gradualmente a lo largo de los años. En pocos años puede lograrse el cambio desde impuestos laborales y a la renta a impuestos medioambientales.

Factibilidad y carga administrativa

La quinta enseñanza tiene que ver con la factibilidad y la carga administrativa de los impuestos medioambientales. Deberán responderse preguntas sobre los siguientes temas: ¿es factible este impuesto? ¿qué medidas debe tomar la administración tributaria para implementar este impuesto y qué costos de implementación surgirán de esta medida?

Al diseñar nuevos impuestos, los Países Bajos apuntan a mantener la cantidad de contribuyentes lo más baja posible. De esta manera, no sólo estamos limitando la carga administrativa sino también los costos de implementación. En los Países Bajos, le asignamos gran importancia a los costos administrativos y de implementación bajos, lo que queda demostrado en el hecho de que la Administración Tributaria y Aduanera participa del desarrollo de planes de política desde el comienzo del proceso.

Incentivos positivos

Al debatir sobre los impuestos medioambientales, la visión primordial tiene que ver con la introducción de nuevos impuestos. El comportamiento de contaminación ambiental debe tener una carga más pesada. Sin embargo, esta no es la única manera de utilizar el instrumento fiscal para políticas medioambientales. En lugar de imponer una carga mayor sobre el comportamiento contaminante, también es posible promover el comportamiento amigable al medioambiente. En este sentido, los incentivos positivos, o créditos fiscales, son una opción. En los Países Bajos, ofrecemos créditos fiscales por inversiones en técnicas amigables al medioambiente y para inversiones que den lugar a ahorros energéticos. (***ver punto 4***).

6. EFECTOS MEDIOAMBIENTALES

Al igual que en muchos otros países, la diferenciación tributaria entre la gasolina con y sin plomo llevó a una fuerte caída en la participación de mercado de la gasolina con plomo, que ahora es retirada de la venta. También resultó exitosa la diferenciación en el impuesto a la inscripción de automóviles de modo de incentivar a los automóviles con convertidor catalítico. En los últimos años, la diferenciación de las alícuotas del impuesto interno al diesel según el contenido de azufre del combustible llevó a una respuesta muy rápida de la industria petrolera. La oferta pasó muy rápidamente del diésel de muy alto contenido de azufre a diésel de muy bajo contenido de azufre.

Un problema muy conocido a la hora de evaluar los efectos medioambientales de los impuestos es que estos generalmente se aplican junto con otros instrumentos (como reglamentaciones, normas de productos, campañas de información, acuerdos voluntarios), lo que hace difícil poder aislar el impacto del impuesto medioambiental.

Se realizó muchísima investigación sobre los efectos medioambientales del impuesto a la energía, tanto antes como después de la implementación. Estudios ex ante muestran un claro impacto sobre el consumo de energía basado en las estimaciones disponibles sobre elasticidad de precios. Los

datos ex post sobre la efectividad medioambiental siguen siendo relativamente escasos. Esto no sólo se debe al hecho de que hay una escasez de datos y práctica cuando se trata de evaluación de políticas, sino también a que los precios de la energía están determinados por otros factores distintos del impuesto a la energía y porque el consumo de energía está influido por más factores además del precio.

7. LOS IMPUESTOS ECOLÓGICOS Y LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Al diseñar impuestos medioambientales, los Países Bajos apuntan a mantener la cantidad de contribuyentes lo más baja posible. Es por ello que en los Países Bajos no se gravan impuestos a la energía sobre los usuarios finales, sino sobre las compañías de energía. Las plantas de procesamiento de desechos están sujetas al impuesto sobre los desechos. El impuesto interno sobre aceites minerales se grava sobre un número limitado de refinerías de petróleo y depósitos. La mayoría de los impuestos a la inscripción de automóviles se gravan sobre los importadores de automóviles. Como tales, estos impuestos son bastante sencillos de administrar y aplicar. El impuesto anual a la circulación, en cambio, es un impuesto que alcanza a un gran número de contribuyentes, ya que todo el que tenga un automotor registrado a su nombre está sujeto al pago de este impuesto.

Trataremos brevemente la forma en que se gravan los distintos impuestos.

7.1. Impuestos Medioambientales

El impuesto al agua subterránea, al agua corriente, a los desechos, al carbón, a la energía, a los pasajeros aéreos y al embalaje se determina sobre la base de las declaraciones juradas de impuestos. El contribuyente está obligado a presentar una declaración jurada de impuesto para cada categoría impositiva utilizando el formulario de declaración jurada indicado. En general, la Administración Tributaria lo envía automáticamente. De no ser así, el contribuyente debe solicitar el formulario por sí mismo.

Las declaraciones juradas por impuestos medioambientales deben presentarse mensual, trimestral o anualmente. La declaración debe presentarse a la Administración Tributaria dentro del lapso de un mes posterior al período de determinación y el pago debe acreditarse a la cuenta de la Administración Tributaria dentro del mismo término.

Si el contribuyente presenta su declaración o efectúa el pago más tarde, se arriesga a ser multado. La Administración Tributaria luego verifica sobre la base de la administración del contribuyente si se declararon y pagaron los montos correctos.

7.2. Impuesto Interno sobre Aceites Minerales

El sistema es el mismo que para los impuestos medioambientales.

7.3. Impuestos sobre Vehículos Automotores

- *Impuesto a la inscripción de automóviles*

Si el automóvil de pasajeros es nuevo, el importador paga el impuesto en nombre del comprador. Una persona que importa un vehículo de pasajeros usado o motocicleta debe pagar el impuesto por cuenta propia.

- *Impuesto anual a la circulación*

Los propietarios de vehículos de pasajeros, vans, motocicletas o camiones registrados a su nombre están sujetos al impuesto anual a la circulación. Por ende, la obligación de pagar impuestos está relacionada con la inscripción de la chapa patente y no con el uso de carreteras.

- *Impuesto a los vehículos de transporte de cargas pesadas*

El impuesto es pagadero por anticipado y se debe llevar la Eurovignette a bordo del vehículo.

Caso práctico

Tema 1.2

LA TRIBUTACIÓN Y LA PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES

Luiz Villela y Alberto Barreix¹
Banco Interamericano de Desarrollo
(BID)

SUMARIO: I. Introducción.- II. Auge y declive, y auge, de los incentivos fiscales.- III. Objetivos e instrumentos.- IV. La doble tributación y el tratamiento de la renta extranjera.- V. Zonas francas y creación de empleo.- VI. Falta de éxito de los incentivos fiscales a la inversión.- VII. Administración de incentivos y credibilidad del régimen tributario.- VIII. El gasto fiscal.- IX. Globalización, acuerdos comerciales y promoción de las inversiones

"La exención impositiva es como el postre: es agradable, pero no tiene mucha utilidad si no hay una comida que lo preceda²"

1. INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países, y no sólo los desarrollados, hacen extenso uso de instrumentos de política tributaria para atraer inversiones, promover el desarrollo industrial y tecnológico y crear empleos. No obstante, el efecto real de los incentivos fiscales sobre las actividades y comportamientos comerciales continúa siendo objeto de exhaustivos debates³. Muchos estudios técnicos han resaltado las limitaciones de los instrumentos fiscales, pero la mayoría de los hacedores de políticas son reticentes a aceptar la

¹ *Economista de la División de Gestión Fiscal y Municipal, Capacidad Institucional y Departamento de Finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo - BID.*

² *Cita de un inversor en un relevamiento realizado por Aharoni y publicado en su libro en 1966.*

³ *Shah, Anwar (ed.) 1995. "Incentivos fiscales para la inversión y la innovación." Oxford University Press.*

idea de que los incentivos fiscales generalmente tienen un efecto limitado sobre las decisiones comerciales finales. Aun así, los impuestos son importantes para las empresas y tienen influencia sobre las decisiones de inversión. Cuando la tributación no es sólida, daña el clima de negocios y dificulta las actividades económicas. Dado que la intención primordial de los incentivos fiscales es alentar la acumulación de capital en actividades o ubicaciones específicas, continúa pendiente el interrogante de si utilizarlos ampliamente dará como resultado la respuesta deseada.

Un relevamiento exhaustivo⁴ de 75 estudios realizado en Estados Unidos sobre el rol que cumplen los impuestos de los gobiernos estatales y locales en el desarrollo económico, es decir, en el crecimiento del empleo, de las inversiones y la ubicación de las empresas, concluye que los impuestos generalmente tienen un efecto reducido sobre el comportamiento empresarial. Según este relevamiento, la elasticidad mediana interregional de la actividad económica respecto de los impuestos de 38 estudios realizados presenta medianas que se agrupan en torno a -0.1, lo que significa que impuestos 10% inferiores aumentarían el empleo, la inversión o el nacimiento de nuevas empresas en el 1%. Sin embargo, los estudios intrarregionales producen elasticidades fiscales que son el cuádruple, o más, que aquellas encontradas en los estudios interregionales. El motivo puede ser que cuanto más pequeña sea el área sobre la cual una empresa está escogiendo ubicación, más similares serán los factores para-fiscales y, por ende, los impuestos serían más importantes.

II. AUGE Y DECLIVE, Y AUGE, DE LOS INCENTIVOS FISCALES

Según Morisset y Pirnia⁵, la idea del impacto limitado de los incentivos fiscales sobre las decisiones de inversión se ha constituido en una visión sistemática desde hace ya algún tiempo. Un relevamiento de 247 inversores realizado en 1955 mostraba que tan sólo para el 10% de las compañías la tributación favorable representaba una condición para la IED. También mencionan que un relevamiento de 52 compañías multinacionales realizado en 1984 por el Grupo de los Treinta halló que entre 19 factores identificados como influyentes sobre los flujos de IED, los alicientes ofrecidos por el país anfitrión se ubican en séptimo lugar en importancia para la inversión en los países en desarrollo y en octavo lugar en países industrializados.

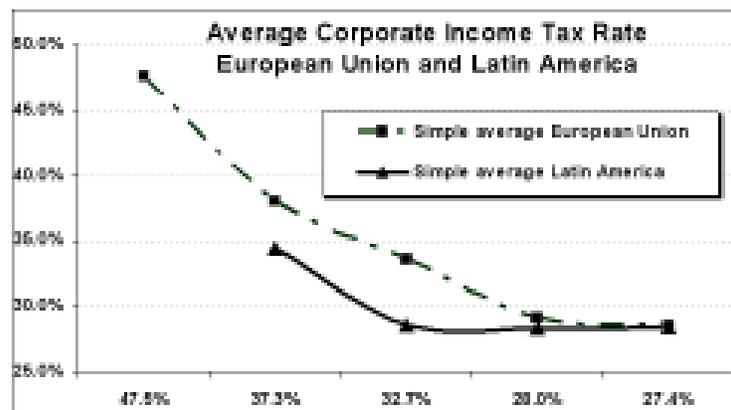
⁴ Wasylenko, Michael. 1997. "Tributación y desarrollo económico: el estado de la literatura económica." *New England Economic Review*, marzo/abril, págs. 37-52.

⁵ Morisset, Jacques y Pirnia, Neda "How Tax Policy and Incentives Affect Foreign Direct Investment". Documento de trabajo de investigaciones sobre políticas 2509, FIAS, Banco Mundial, Diciembre, 2000.

En el contexto internacional, los impuestos son elementos secundarios en la atracción de inversiones, detrás de factores más relevantes como el tamaño de los mercados, la presencia de competidores, el acceso a las materias primas, la disponibilidad de mano de obra calificada o económica, la estabilidad política y macroeconómica y el imperio del derecho. Para los inversores potenciales, las características generales del régimen tributario (la base imponible, las alícuotas impositivas, etc.) son más importantes que los incentivos fiscales. Los contribuyentes esperan poder predecir las consecuencias tributarias de sus acciones, lo que exige legislación clara y estable.

Sin embargo, como resultado de la creciente integración económica, en particular los acuerdos de comercio regionales, los incentivos fiscales están pasando a ser un factor decisivo de creciente importancia para la ubicación de la IED. La integración económica regional tiende a desarrollar mercados regionales más homogéneos y, a medida que los factores para-fiscales se vayan asemejando más, los impuestos tendrán más relevancia en la decisión final de radicación. Como señalara Richard Bird, "con regímenes de comercio internacional más libres y mercados financieros más libres, las diferencias fiscales ahora cuentan más"⁶

Más aún, cuanto más integradas estén las economías, más relevantes serán las diferencias impositivas. En la Unión Europea, donde la política de comercio es homogénea y la política monetaria y cambiaria es común - el Euro o alineada al Euro - la competencia tributaria se expresa claramente en la reducción de la alícuota del impuesto a la renta de las sociedades.



Fuente: OCDE

⁶ Bird, Richard "Tax Incentives for Foreign Investment in Latin America and the Caribbean" en "Taxation and Latin America Integration", Tanzi, Vito, Barrix, Alberto, y Villela, Luiz (eds), Universidad de Harvard y Banco Inter-americano de Desarrollo, 2008.

Según Avi-Yonah⁷, la competencia tributaria va en aumento. La competencia por inversiones receptivas motivó que un creciente número de países ofreciera feriados tributarios apuntados específicamente a inversores corporativos extranjeros. La relativa facilidad con la que una multinacional integrada de las industrias manufacturera / ensambladora puede trasladar sus instalaciones de producción en respuesta a alícuotas atractivas como las encontradas en paraísos fiscales de producción les permite a estas compañías obtener la mayor parte de sus ingresos en el extranjero, libre de impuestos en el país anfitrión.

El entorno fiscal del país anfitrión y la forma en que éste interactúa con las disposiciones fiscales del país de origen tendrán efectos directos en la forma de estructurarse de las empresas y su forma de hacer negocios en el extranjero. El tratamiento tributario de la asistencia técnica, los derechos de cesión, el uso de patentes y transferencias de tecnología, las regalías por derechos de autor, e incluso el de las rentas de los empleados expatriados que trabajan para las multinacionales tiene una enorme influencia en la conformación de la IED. Lo mismo es cierto cuando hay tratamientos diferenciados para las retenciones en los pagos de intereses sobre títulos de deuda o préstamos bancarios obtenidos en el extranjero, por ejemplo. Dado que los impuestos constituyen un componente en los costos, las empresas siempre intentan reducirlos de modo de incrementar su competitividad y maximizar sus ganancias netas. Los gobiernos son concientes de ello, y muchas veces enfrentan un dilema, ya que necesitan ingresos fiscales pero además tienen otras consideraciones en su agenda.

Como observaron Keen y Simone⁸, una gran variedad de incentivos tributarios encontrados actualmente en países en desarrollo no sólo es mayor que las encontradas actualmente en países desarrollados sino que además en la actualidad se utiliza más comúnmente que hace alrededor de una década. Como señala Bird⁹ "en el curso de los dos últimos siglos, los economistas no han podido convencer a la mayoría de los formuladores de política de que las políticas de libre comercio unilaterales dan por tierra con el intervencionismo proteccionista. No deberían sorprenderse por la sostenida fortaleza de dichos argumentos respecto de la atracción de la inversión extranjera". Después de todo, los formuladores de política son seres humanos

⁷ Avi-Yonah, Reuven "Globalization and Tax Competition: Implications for Developing Countries" en "Taxation and Latin America Integration", op. cit.

⁸ Keen, Michael, y Alejandro Simone. 2004. "Is Tax Competition Harming Developing Countries More Than Developed?" *Tax Notes International [Suplemento especial]* 34 (13): 1317-26

⁹ Bird, Richard. Op. cit.

y en democracia siempre se ven impulsados a hacer algo en lugar de quedar pasivos. Y una "buena forma de verse activo respecto de la provisión de empleos y la promoción del crecimiento es ofrecer incentivos para estas cosas positivas". Además, en la actualidad, con regímenes de comercio y mercados financieros más libres, las diferencias fiscales adquieren mayor relevancia.

III. OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Los países difieren en sus facultades en el campo comercial y regulatorio, el tamaño de sus mercados, recursos naturales, capital humano e infraestructura, y muchas veces tienden a justificar la provisión de incentivos fiscales como contrapeso frente a desincentivos de inversión existentes y para compensar las desventajas que pueden enfrentar los inversores. Si esto es realmente así, la solución más apropiada sería reformar las leyes y reglamentaciones vigentes, crear las necesarias capacidades administrativas e infraestructura. Respecto del tamaño de los mercados y los recursos naturales, ningún incentivo fiscal podría compensar significativamente las desventajas existentes.

Los incentivos fiscales pueden definirse como aquellas disposiciones de la legislación tributaria que otorgan un tratamiento privilegiado a ciertas actividades, activos, formas de organización o financiación. Los gobiernos las proveen para alentar a empresas o categorías de empresas específicas a comportarse de determinada manera. Actúan ya sea aumentando la tasa de retorno de una inversión en particular o reduciendo sus costos o riesgos. El objetivo ulterior es promover inversiones adicionales que incrementen la renta y generen empleos. Sin embargo, desde el punto de vista económico, los incentivos no deberían afectar la precedencia de las distintas inversiones (la neutralidad de Harberger).

Debido a que el desarrollo tiende a estar distribuido en forma desigual, los países a menudo pueden emplear incentivos fiscales para canalizar inversiones que promuevan el desarrollo económico en ciertas regiones al crear tratamientos diferenciales comparados con el tratamiento tributario que prevalece en otras regiones. Lo mismo es cierto en sectores económicos, especialmente en industrias y actividades consideradas cruciales para el desarrollo. En la mayoría de los casos se relacionan con la inversión en fabricación, explotación o extracción de minerales, la promoción de las exportaciones o el turismo. Los incentivos también pueden utilizarse para atraer inversiones que favorezcan la transferencia de tecnología, la investigación y el desarrollo, y las industrias pioneras.

Según un relevamiento exhaustivo¹⁰ de los regímenes de incentivos fiscales de 45 países de todas las regiones del mundo, casi todos tenían incentivos orientados a sectores específicos, más del 90% ofrecía algún tipo de incentivos orientados a las exportaciones y el 70% tenía incentivos regionales orientados a zonas rurales o subdesarrolladas. Los tipos de incentivos utilizados más ampliamente son los feriados fiscales o las reducciones de las alícuotas impositivas, ofrecidos por el 85% de los países.

La mayoría de los gobiernos promueven activamente a sus países como ubicaciones de inversión para atraer IED. La premisa fundamental que subyace a este comportamiento es que la inversión extranjera crea más valor para el país anfitrión que para el inversor extranjero. Esto puede deberse a que la IED incluye más que el mero flujo de capital, ya que abarca la aplicación de activos intangibles como la tecnología y la experiencia gerencial. Si estos activos intangibles fueran internalizados completamente, estarían capturados totalmente por la tasa de retorno de las inversiones, y los incentivos fiscales no se justificarían. Pero debido a que hay efectos derrame, también habrá "free riders" y estos activos intangibles terminarán por beneficiar también a otros sectores de la economía anfitriona, lo que justifica los incentivos fiscales.

Los incentivos fiscales pueden estar basados en las utilidades o en los ingresos y focalizarse en recompensar las inversiones de capital o los gastos laborales. Los beneficios tributarios pueden otorgarse a cambio de ventas, puestos de empleo, valor agregado, sustitución de importaciones o metas de exportación.

Los feriados fiscales son la forma más común de incentivo fiscal. Bajo esta modalidad de incentivos, las empresas recién establecidas elegibles están exentas del pago del impuesto a la renta de las sociedades durante un período específico. Sin embargo, la mayoría de las nuevas empresas generalmente no produce una ganancia neta positiva durante los primeros años. Si no se permite tratar estas pérdidas incurridas durante el período de feriado como quebrantos para compensar utilidades futuras, el incentivo puede resultar inútil.

Una forma más efectiva de reducir la carga tributaria es reducir artificialmente los ingresos netos de las empresas y no las alícuotas impositivas nominales. Un mecanismo utilizado a menudo es permitirles a los inversores trasladar las pérdidas a ejercicios anteriores o posteriores durante un número de años significativo. La depreciación acelerada también les permite a los inversores

¹⁰ UNCTAD. 2000. "Tax Incentives and Foreign Direct Investment: a Global Survey." Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra.

reducir los ingresos imposables como resultado de inversiones, y esto resulta muy importante para el cash flow de una compañía en los años en los que está pagando deuda asociada con inversiones. En algunos países se otorgan asignaciones para inversión en forma de deducciones contra el ingreso imponible (deducción optimizada), generalmente como múltiplos del costo real del capital. Pero el resultado ulterior de todos estos incentivos depende de la alícuota del impuesto a la renta de las sociedades aplicable, y por esa razón con frecuencia se otorgan junto con reducciones de las alícuotas impositivas o no se otorgan como deducciones (asignaciones) sino como créditos fiscales sobre la inversión. Otra forma de incentivo para atraer IED es el uso de impuestos reducidos sobre las remesas de dividendos o intereses del extranjero. Estas últimas reducen los costos financieros y atraen ahorros del extranjero, aunque las primeras podrían estimular la repatriación del capital en lugar de su reinversión.

IV. LA DOBLE TRIBUTACIÓN Y EL TRATAMIENTO DE LA RENTA EXTRANJERA

En el caso de las inversiones internacionales, tanto el país de origen como el país anfitrión pueden gravar la renta de las empresas extranjeras. Esta posibilidad de superponer jurisdicciones puede dar lugar a la doble tributación, una situación muy desfavorable para la IED. La forma predilecta de lidiar con este problema es la negociación de tratados de doble tributación, que permiten o bien la exención de la renta generada en un país anfitrión o un crédito por los impuestos pagados. No obstante, estos acuerdos pueden ofrecer una ventaja tipo windfall (es decir, no ganada en forma genuina) al inversor y no garantizar inversiones adicionales netas. Es decir que los Acuerdos de Doble Tributación pueden alentar la repatriación de las ganancias en lugar de promover reinversiones en el país anfitrión¹¹.

El tratamiento impositivo global de la IED en última instancia dependerá de la forma en que los países de origen graven la renta obtenida en países anfitriones. Hay dos principios básicos adoptados: el principio de la renta mundial o de la residencia, donde la totalidad de la renta es gravada en el país de origen, aún cuando ya hubiera sido gravada en el país anfitrión, y el principio de territorialidad, donde toda la renta generada en el territorio del país se grava de igual manera, independientemente del lugar de residencia de los propietarios. Cuando se adopta el principio de territorialidad en el país de origen de los inversores extranjeros (como es el caso de Francia), no se imponen tributos sobre las utilidades extranjeras de los residentes, y los incentivos tributarios otorgados por los países anfitriones pueden ser

¹¹ Otro beneficio de los Convenios de Doble Tributación es la protección y estabilidad jurídica.

sumamente efectivos. Por otra parte, cuando los países de origen adoptan un principio basado en la residencia para la tributación a la renta (como en el caso de los EUA, el Reino Unido y Japón), los incentivos fiscales muchas veces pueden ser poco útiles. En este caso, los países se limitan a la aplicación de una retención impositiva sobre la repatriación de las ganancias, gravada a alícuotas que no superan las alícuotas del país de origen, ya que esto garantiza una compensación total del crédito fiscal del país de origen. Sin embargo, la mayoría de los países exportadores de capital que adoptan el sistema de renta mundial (no es el caso de los EUA) ha suscripto convenios de créditos por impuestos no pagados con países en desarrollo. Esto significa que el país de origen permite el crédito fiscal a las alícuotas del país de origen para impuestos extranjeros que no se han pagado efectivamente. En este caso, a menor alícuota efectiva en el país de origen, mayor el incentivo de atraer IED.

V. ZONAS FRANCAS Y CREACIÓN DE EMPLEO

La mayoría de los incentivos fiscales en América Latina y el Caribe (LAC) se focalizan en el desarrollo de sectores tales como la minería, el turismo, las inversiones financieras o la exportación, y son considerados instrumentos de "política industrial" en lugar de parte de una política de desarrollo orientada al crecimiento, que probablemente se vería más favorecida mediante un régimen tributario de impuestos bajos y bases amplias. En LAC, los incentivos se aplican con mayor frecuencia a las zonas francas. Este es en realidad un fenómeno mundial que generalmente sigue un camino claro de mayor valor agregado a medida que los países maduran y evolucionan. En general, comienzan con fabricación intensiva en mano de obra, como la industria textil, de indumentaria, calzado y juguetes; más adelante pasan a bienes de consumo durables, como electrodomésticos y autopartes, e incluso electrónica. Este desarrollo dependerá de la disponibilidad de aptitudes locales que sólo pueden darse si los países invierten fuertemente en educación y conocimientos.

Habitualmente, el instrumento fiscal de mayor crecimiento y uso más difundido para promover las inversiones son las ampliamente llamadas zonas de elaboración para la exportación (EPZs), que incluyen zonas de libre comercio, zonas económicas especiales, depósitos fiscales, puertos libres, zonas aduaneras y "maquiladoras". La OIT definió a las zonas de elaboración para la exportación como zonas industriales con incentivos especiales fijados para atraer inversión extranjera, en las que los materiales importados sufren algún grado de procesamiento antes de ser re-exportados". Con los desarrollos de la tecnología de la información, "materiales importados" al día de hoy también incluirían "datos electrónicos", como así también call centers ubicados en estas zonas.

Las EPZ han evolucionado desde actividades iniciales de ensamble y elaboración sencilla hasta llegar a incluir en la actualidad parques tecnológicos y científicos, zonas financieras, centros de logística e incluso complejos turísticos. Su forma física ahora incluye no sólo zonas de tipo enclave sino también zonas de industrias únicas (como la zona de joyería de Tailandia o la zona del cuero de Turquía); las zonas de commodities únicos (como el té de Zimbabwe); y fábricas únicas (como las Unidades Orientadas a la Exportación de la India) o zonas de compañías únicas (como en la República Dominicana). Madagascar, Mauricio y Hainan (China) permiten a las fábricas ubicadas en cualquier lugar de sus respectivas islas solicitar la condición de zona. Ciudades-puerto, como Hong Kong y Singapur, optimizaron su rol estratégico de comercio al proveer regímenes de aduanas especiales para la elaboración con fines exportadores y el trasbordo.

Si bien muchos entes públicos continúan estableciendo zonas, hay una clara tendencia hacia el desarrollo privado de las zonas, a menudo de parte de desarrolladores extranjeros. Las zonas públicas generalmente ofrecen mejor infraestructura que la que se encuentra disponible en la economía local, y las zonas privadas generalmente las superan en un esfuerzo por atraer una mejor calidad de inversiones.

Según la OIT, tanto el número de EPZs como el número de países que las alojan han aumentado rápidamente. Si bien inicialmente fueron los textiles y la electrónica las principales industrias en establecerse en las EPZs, el mix de productos actual puede incluir prácticamente a cualquier sector.

Evolución de las EPZ en el mundo

Años	1975	1986	1997	2002	2006
Número de países con EPZs	25	47	93	116	130
Número de EPZs o zonas similares	79	176	845	3000	3500
Empleo (en millones)	n.d.	n.d.	22.5	43	66
- de los cuales China	n.d.	18	30	40	
- de los cuales países con datos	0.8	1.9	4.5	13	26

EPZs en el mundo (2006)

Zona geográfica	Empleo (1000)	Número de zonas
Asia	55,741	900+
De los cuales China	40,000	
América Central & México	5,252	155
Caribe	547	250
Sudamérica	460	43
Africa y Medio Oriente	2,547	205
EUA y Europa	705	763
Economías en transición	1,400	400
Otras regiones	328	15
Total estimado	65,981	3,500+

Las EPZs se encuentran entre las zonas económicas especiales creadas por los países desde tiempos inmemoriales para delimitar el espacio de una región del país que tendrá derecho a un régimen tributario o aduanero especial. La tabla de más abajo, elaborada por la OIT, muestra la evolución característica (de izquierda a derecha) que han seguido estas zonas a lo largo de la historia.

Tipos de Zonas: Tipología Evolutiva

	Comercio		Fabricación			Servicios		
	Puerto libre	Zona económica especial	Zona franca industrial	Zona empresarial	Zona de procesamiento informático	Zona de servicios financieros	Zona de libre comercio	
Características físicas	Toda la ciudad o jurisdicción	Toda la provincia, región o municipalidad	Enclave o parque industrial	Parte de la ciudad o la ciudad completa	Parte de una ciudad o "zona dentro de una zona"	Toda una ciudad o "zona dentro de una zona"	Depósito, a menudo adyacente a puerto o aeropuerto	
Objetivos económicos	Desarrollo de centro de comercio y base económica diversificada	Desregulación; inversión del sector privado en área restringida	Desarrollo de la industria de la exportación	Desarrollo de PYMEs en áreas deprimidas	Desarrollo de centro de procesamiento de información	Desarrollo de banca off-shore, centro de seguros, títulos valores	Facilitación de comercio e importaciones	
Artículos libres de impuestos permitidos	Todos los bienes de uso comercial, industrial, de consumo	base selectiva	Equipos de capital e insumos productivos	no	Equipos de capital	varía	Todas las mercancías para almacenaje y re-exportación de las importaciones	
Actividades típicas	comercio, servicios, industria, banca, etc.	Todo tipo de industrias y servicios	Industria liviana y fabricación	todas	Procesamiento de datos, desarrollo de software, gráficos de computación	Servicios financieros	almacenamiento, packaging, distribución, transbordo	

Tipos de Zonas: Tipología Evolutiva (cont.)

	Comercio		Fabricación		Servicios		
	Puerto libre	Zona económica especial	Zona franca industrial	Zona empresarial	Zona de procesamiento informático	Zona de servicios financieros	Zona de libre comercio
Incentivos - tributación - aranceles - aduaneros - leyes laborales - otros	start-up de negocios simple; mínimas restricciones impositivas y regulatorias. Waivers respecto de la rescisión laboral y horas extra. Libre repatriación de tasas de interés preferidas sobre capital, utilidades y dividendos.	Impuestos empresariales reducidos; códigos laborales liberalizados; controles cambiarios reducidos. Ninguna venta específica; sindicatos desalentados dentro de la SEZ	Alivio fiscal y regulatorio sobre las utilidades; exención de controles cambiarios. Libre repatriación de utilidades. Libertad sindical restringida a pesar del hecho de que las EPZ deben respetar las reglamentaciones de empleo nacionales. Exenciones por 15 años de todos los impuestos (máximo)	Alivio zonal; inscripción simplificada de empresas; alivio fiscal local; reducción de requisitos de licenciamiento. Prohibición de sindicatos. Liberalización gubernamental de contratación y despido de empleados	Desmonopolización y desregulación de empresas de telecomunicaciones; acceso al mercado, precios fijos de servicios INTELSAT. Autoridad especial maneja relaciones laborales. Libertad de sindicatos restringida.	Alivio fiscal; estricta confidencialidad; desregulación de movimientos cambiarios y de capital. Libre repatriación de utilidades.	Exención de cuotas de importación. Utilidades reinvertidas totalmente libres de impuestos.
Ventas nacionales Otras	Irrestrictas dentro de puerto libre fuera de pago de arancel total	Altamente restringidas	Limitadas a pequeña parte de lo producido			Limitadas a pequeña parte de lo producido	Ilimitadas, tras pago del arancel total

Tipos de Zonas: Tipología Evolutiva (cont.)

	Comercio		Fabricación			Servicios		
	Puerto libre	Incentivos adicionales y procedimientos simplificados	Zona económica especial	Zona franca industrial	Zona empresarial	Zona de procesamiento informático	Zona de servicios financieros	Zona de libre comercio
Otras características			Desarrollada por países socialistas	Puede extenderse a ubicaciones de una sola planta				
Ejemplos típicos	Hong-Kong (China), Singapur, puerto libre de Bahamas, Batam, Labuan, Macao		China (provincias del sur, incluso Hainan y Shenzhen)	Irlanda, Taiwán (China), Malasia, República Dominicana, Mauricio, Kenia, Hungría	Indonesia, Senegal	India-Bangalore, Caribe	Bahrein, Dubai, Caribe, Turquía, Caimán	Jebel ali, Colon, Miami (USA FTZ) Mauricio, Irán

Fuente: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz/typology.htm>

VI. FALTA DE ÉXITO DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN

Si bien se utilizan en forma creciente, los incentivos fiscales por sí solos no resultaron especialmente exitosos en la atracción de inversiones, en especial de IED. Países como Singapur, la provincia china de Taiwán e Irlanda utilizaron incentivos fiscales para la inversión y sí lograron avanzar sus economías. Pero hay muchos otros países que no lograron inducir mayores inversiones con el uso de incentivos fiscales, mientras que otros, como Chile y Estonia, lograron avanzar en términos económicos sin recurrir a este instrumento. Por lo tanto, la causalidad de los casos de éxito se pone muy en duda, especialmente si se considera que en estos tres casos, por ejemplo, simultáneamente se implementaron políticas de educación muy exitosas y se proveyeron entornos macroeconómicos y políticos estables. En general, se podría concluir que los incentivos fiscales son incapaces de superar los problemas más fundamentales que inhiben las inversiones, si bien pueden resultar de utilidad cuando estos obstáculos quedan superados.

Pero los incentivos fiscales han impuesto un fuerte costo a los países en desarrollo, que debe tomarse en cuenta frente a los modestos beneficios que pueden haber promovido. Por su naturaleza representan ingresos perdidos para el gobierno, y por esa razón se los considera gastos fiscales. Este costo en ingresos en muchos casos se desperdicia porque el beneficio va a los proyectos que ocurrirían aún si no existieran incentivos fiscales, lo que da lugar a una ganancia puramente gratuita para los inversores. Más aún, como resultado del diseño de los incentivos fiscales para la inversión o las dificultades de la Administración Tributaria en auditar a los contribuyentes en general, pueden estar creándose grandes posibilidades de ardidés imprevistos de elusión impositiva de manera inintencional.

Los incentivos tributarios introducen complejidad al régimen fiscal. En primer lugar, porque las reglas adicionales que deben establecerse para regular y tratar de enfocarlos son inherentemente complejas. Y también porque a medida que los contribuyentes intentan encontrar vericuetos para beneficiarse indebidamente, las autoridades tributarias introducen más medidas anti-elusión. Todo esto lleva a costos de operaciones más elevados tanto para los contribuyentes en general como para la administración tributaria. Uno de estos costos de operaciones es la incertidumbre de las reglas del juego. Y la incertidumbre puede ahuyentar a los potenciales inversores.

Al conocerse las complejidades de establecer programas de incentivos tributarios, a menudo se justifican como un arreglo necesario en forma temporaria. La experiencia mundial demuestra que pocas veces resulta "temporaria" y diseñada únicamente para dar respuesta a desincentivos particulares. Generalmente permanecen vigentes durante largos períodos, incluso después de que las condiciones originales que llevaron a su creación

dejaron de existir. Con mucha frecuencia, las reglas que tenían por objeto atraer nuevos inversores terminan haciéndose extensivas a las empresas existentes justificándose en la isonomía.

VII. ADMINISTRACIÓN DE INCENTIVOS Y CREDIBILIDAD DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO

Las cuatro etapas del establecimiento de un régimen de incentivos fiscales son: a) el diseño, b) la concesión, c) la implementación, y d) el control del cumplimiento. El éxito de un régimen de incentivos fiscales dependerá de cada una de las etapas. Si bien los incentivos son parte de la legislación tributaria, su administración muchas veces está en manos de entes distintos de la administración tributaria, y esto puede conducir a inconvenientes empresariales y finalmente afectar gravemente los resultados finales. En sistemas de gobierno federales, los gobiernos nacionales y estatales pueden ofrecer distintos paquetes de incentivos fiscales sin coordinación entre ellos. La competencia entre los distintos gobiernos subnacionales puede ser buena para las empresas pero nociva para los intereses globales del país.

Los cambios frecuentes al régimen fiscal o la excesiva flexibilidad en el diseño o aplicación del paquete de incentivos (que incluye otros beneficios para-fiscales) pueden complicar el análisis de los incentivos fiscales. Una política que se ve como temporaria puede tener escaso efecto en la atracción de inversiones. Además, la perspectiva de que un competidor pueda recibir un tratamiento aún mejor en el futuro también puede diluir la intención original. Si el régimen fiscal no es creíble, los inversores buscan tasas de retorno significativamente más altas que en un entorno de menor riesgo y los subsidios provistos a través de los incentivos fiscales pueden resultar insuficientes. La estabilidad y la previsibilidad son muy valoradas, especialmente en inversiones a largo plazo como las de las industrias del petróleo y los minerales.

No es aconsejable brindar incentivos fiscales como método de reforma tributaria ad hoc de manera de remediar deficiencias sistémicas del régimen tributario. Si el clima de negocios de un país es problemático, esto podría indicar la necesidad de una reforma tributaria abarcadora en lugar de ajustes provisorios. Los incentivos fiscales generalmente proveen asistencia sólo a las nuevas compañías, y el funcionamiento saludable de las empresas existentes puede resultar esencial para la economía y el clima de negocios en general.

VIII. EL GASTO FISCAL

El concepto de Gasto Fiscal fue utilizado por primera vez en 1967 por Stanley Surrey [1973], quien por aquel entonces era Secretario Adjunto de Política Tributaria del Departamento del Tesoro de los EUA. Surrey observó que las

disposiciones contenidas en la legislación del impuesto a la renta donde había exenciones especiales, exclusiones, deducciones y otros beneficios fiscales en realidad eran mecanismos de provisión de asistencia financiera gubernamental. Estas disposiciones especiales no formaban parte de la estructura requerida para el impuesto a la renta en sí, sino que eran gastos gubernamentales realizados a través del sistema tributario. Como eran similares en su objeto a los gastos gubernamentales directos, pero se los proveía a través del régimen tributario, él los llamó "gasto fiscal".

La novedad en el enfoque de Surrey fue ver que los "antiguos" incentivos fiscales de hecho eran formas disfrazadas de gastos gubernamentales y, por lo mismo, tenían un costo. Los ingresos perdidos que se originan en el régimen fiscal "especial".

Los gastos fiscales se definen en sentido amplio como las disposiciones del derecho, regulación o práctica tributarios que reducen o aplazan los ingresos para una población de contribuyentes comparativamente pequeña. Los incentivos fiscales en general son parte del gasto fiscal, si bien muchos beneficios fiscales que también se incluyen, como el tratamiento especial de la renta de las personas de la tercera edad, no pueden considerarse un "incentivo".

Lo importante es que si los formuladores de políticas conocieran claramente el costo de los incentivos fiscales, es decir, cuántos ingresos están dejando de recaudarse debido a las disposiciones legales especiales creadas para atraer inversiones, ellos (u otros agentes de la sociedad civil) podrían comparar más fácilmente los costos y beneficios de las políticas que se suponía que debían promover los beneficios fiscales. ¿Se crearon los puestos de empleo? ¿A qué costo? ¿En qué región del país? ¿Desencadenaron desarrollo? En síntesis, ¿han cumplido sus promesas?

A los fines de la transparencia y la gobernabilidad democrática, todos los países que tienen vigente algún programa de incentivos fiscales (y es el caso de todos) deben elaborar un presupuesto del gasto fiscal que consiste en una estimación de los ingresos públicos perdidos como resultado de los regímenes fiscales especiales, indicando los sectores, áreas e incluso tal vez regiones beneficiarios.

IX. GLOBALIZACIÓN, ACUERDOS COMERCIALES Y PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES

La globalización es el resultado de la creciente integración de las economías y sociedades de alrededor del mundo. La integración se originó en los costos reducidos del transporte, las menores barreras al comercio, los crecientes flujos de capital y la comunicación más veloz del conocimiento y las ideas.

Si bien ha generado oportunidades económicas, el proceso de integración no llega sin riesgos y problemas. La creciente interdependencia entre las economías nacionales genera una menor tolerancia a la divergencia en sus políticas nacionales, lo que exige una coordinación internacional más fuerte.

Particularmente en las cuestiones tributarias, existe un conflicto potencial entre una mayor actividad económica transnacional y el deseo de los formuladores de políticas de retener su capacidad soberana de tomar las decisiones nacionales que consideren apropiadas, incluido el otorgamiento de incentivos fiscales para promover la inversión extranjera. Con la mayor integración económica, se ha hecho más difícil separar las políticas nacionales de las internacionales. Ahora, y aún más en el futuro, las políticas fiscales nacionales afectan y afectarán a otros países y, de la misma manera, están influenciadas por las políticas fiscales de otros países. La mayor movilidad de los factores, especialmente del capital, implica que los flujos hacia distintos países se vuelven muy sensibles a las diferencias en cuanto al tratamiento impositivo, y el crecimiento de las actividades económicas que se da fuera de los límites de un país puede dificultar su capacidad de gravar sus impuestos apropiadamente según sus deseos.

Con la creciente interdependencia de las economías y el mayor número de actividades transfronterizas, los países están modificando sus instrumentos fiscales y esto lleva a la redistribución de la carga tributaria y a una menor incidencia sobre los factores móviles. El capital se está gravando cada vez en menor medida, y la mano de obra y el consumo cada vez más. Esto significa que la tributación está pasando a ser menos equitativa y promueve más distorsiones económicas frente a una calidad de los regímenes tributarios que se deteriora en la mayoría de los países. En el largo plazo, esto va en detrimento de la promoción de un entorno de negocios generalmente sólido, necesario para fomentar las actividades económicas.

Más aún, con la globalización, las diferencias entre el comercio, la inversión y los acuerdos tributarios están pasando a ser cada vez más borrosas. La importancia que se le atribuyó al comercio en las negociaciones de servicio de la Ronda Uruguay y la creciente presencia de IED están poniendo de manifiesto que la tributación de las rentas de los factores puede constituir una barrera al libre comercio de igual modo en que lo han sido los aranceles. La mayor competencia por IED y el deseo de expandir las exportaciones y conquistar participación del mercado internacional han conducido al crecimiento de los incentivos fiscales.

Por esta razón, los acuerdos comerciales ya no pueden ignorar el aspecto tributario. Políticas e incentivos fiscales insuficientes se incluyen dentro de la gran cantidad de barreras para-arancelarias que se están aboliendo con el fin de optimizar el libre comercio. Entre ellas, las restricciones cuantitativas

clásicas, las reglamentaciones sanitarias y las reglas anti-dumping, como así también los subsidios a la producción y a las exportaciones. Todos los subsidios que aumentan las exportaciones o disminuyen las importaciones se analizan, incluso aquellos otorgados a través del régimen tributario. El GATT estableció un Código de Subsidios en 1994 donde se incluyen casos en los que "los ingresos públicos que en otras circunstancias serían debidos se pierden o dejan de recaudar". La OMC ha ido un paso más lejos en su búsqueda por eliminar las distorsiones impositivas al libre comercio. Las reducciones sobre el impuesto a la renta o las exenciones dentro de las zonas de libre comercio dentro de países con rentas bajas que se toleraban en el pasado deberán eliminarse para 2015, de conformidad con los acuerdos de la Agenda para el Desarrollo de Doha.

Considerando que los formuladores de políticas en países democráticos se ven inclinados a hacer algo en lugar de permanecer pasivos, y que los incentivos fiscales son un atajo atractivo frente a reformas estructurales más significativas, la pregunta es: ¿estas reglas de comercio u otras medidas habrán de restringir de manera significativa las posibilidades que tienen los países de promover la atracción de inversiones mediante el uso de incentivos tributarios?

De otorgárselos, los incentivos tributarios deben ser: a) estratégicos, y por ende vinculados con una serie coherente de políticas para el desarrollo de determinados sectores o área geográfica; b) diseñados de modo tal de eliminarlos gradualmente a lo largo de cierto lapso; c) transparentes, para evitar los criterios discrecionales y las oportunidades de lobby o corrupción; y d) las autoridades de hacienda deben medir el impacto fiscal de los incentivos y su valor actual económico.

En síntesis, los incentivos fiscales en general no suplirán graves deficiencias en el entorno de inversiones ni habrán de generar externalidades significativas. No obstante, con una economía más globalizada con comercio y flujos financieros más libres, siempre que la estabilidad política y económica, la infraestructura y los costos de transporte sean más o menos iguales entre ubicaciones potenciales - las que tienen los demás atributos necesarios - los impuestos pueden tener un impacto significativo. Esto resulta muy evidente a partir de la creciente competencia tributaria dentro de países federales (Brasil y los EUA) o dentro de agrupamientos regionales, como la Unión Europea.

INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN Y GASTOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA

Juan Pablo Jiménez

Oficial de Asuntos Económicos
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Inversión, crecimiento y política fiscal.- 2.1. Importancia de la inversión en América Latina.- 2.2. La política fiscal e inversión.- 3. Incentivos fiscales a la inversión.- 3.1. Tipos de incentivos fiscales.- 3.2. Efectos de los incentivos tributarios.- 3.3. Zonas francas.- 4. Medición de los incentivos impositivos: Los gastos tributarios.- 4.1. Medición del costo fiscal de los gastos tributarios: Algunos problemas conceptuales.- 4.2. Medición de los gastos tributarios en los países de América Latina: Las distintas metodologías.- 4.3. Cuantificación de los gastos tributarios en América Latina.- 5. Comentarios finales y desafíos futuros. 6. Anexo metodológico

1. INTRODUCCIÓN

Si bien históricamente las economías de América Latina se han caracterizado por su crecimiento bajo y volátil, en los últimos años han registrado un repunte en su desempeño a través de una mejora en varios indicadores entre los que sobresalen el nivel de actividad y la tasa de inversión. No obstante, esta recuperación está lejos del crecimiento logrado en décadas anteriores y es mucho menor que el observado en otras regiones del mundo.

En este crecimiento de los últimos años, la inversión ha sido el factor de demanda más dinámico en la mayoría de los países de la región. Sin embargo todavía no ha alcanzado los niveles registrados antes de la crisis de la deuda y diversos trabajos han enfatizado que su nivel es aún insuficiente para asegurar un crecimiento sostenible. Es por ello que resulta relevante analizar las diferentes formas que tiene la política pública para incentivar una mayor tasa de inversión.

En este trabajo se relevarán las diferentes formas que tiene la política fiscal para influir sobre el nivel de inversión, poniendo particular énfasis en la manera en que los países contabilizan el costo fiscal de los incentivos tributarios, lo que usualmente se conoce como "gasto tributario".

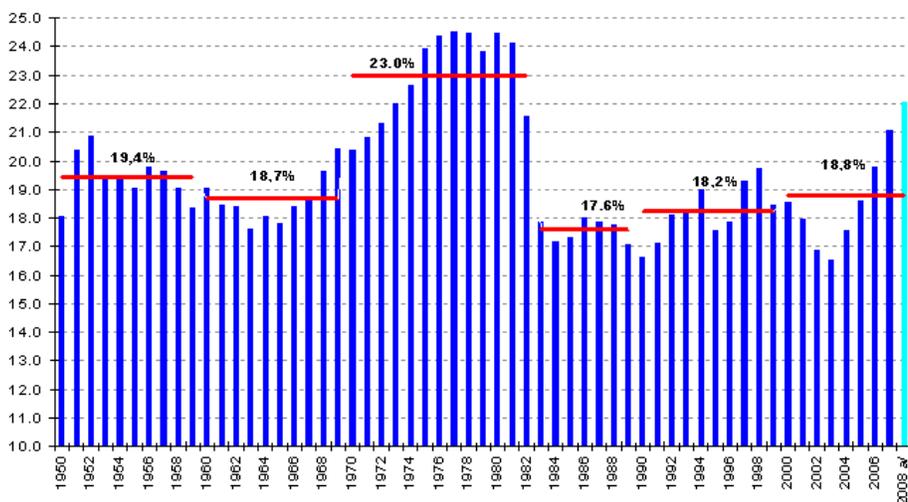
Para ello el documento se ordenará de la siguiente manera. En primer lugar se revisará en forma estilizada la evolución de la inversión en los últimos años en la región y su impacto en el crecimiento. A continuación se analizarán los diferentes tipos de incentivos fiscales que se han utilizado en la región y se revisará la literatura con la que se cuenta para evaluar sus efectos. En la sección cuarta se analizará en detalle la forma con la que se los países miden los incentivos impositivos a través de los llamados "gastos tributarios". Adicionalmente se adjunta un anexo donde se incluyen en forma detallada las metodologías que utilizan diversos países de la región para contabilizar estos gastos tributarios.

2. INVERSIÓN, CRECIMIENTO Y POLÍTICA FISCAL

2.1. Importancia de la Inversión en América Latina

Como se mencionó en la introducción, si bien los países de la región han registrado un repunte del crecimiento y la inversión en los últimos años, esta recuperación está lejos de los niveles registrados antes de la crisis de la deuda y es mucho menor que el observado en otras regiones como Asia, Europa Oriental y el Oriente Medio.

Gráfico 1: Tasa de inversión fija
(En porcentajes del PIB)

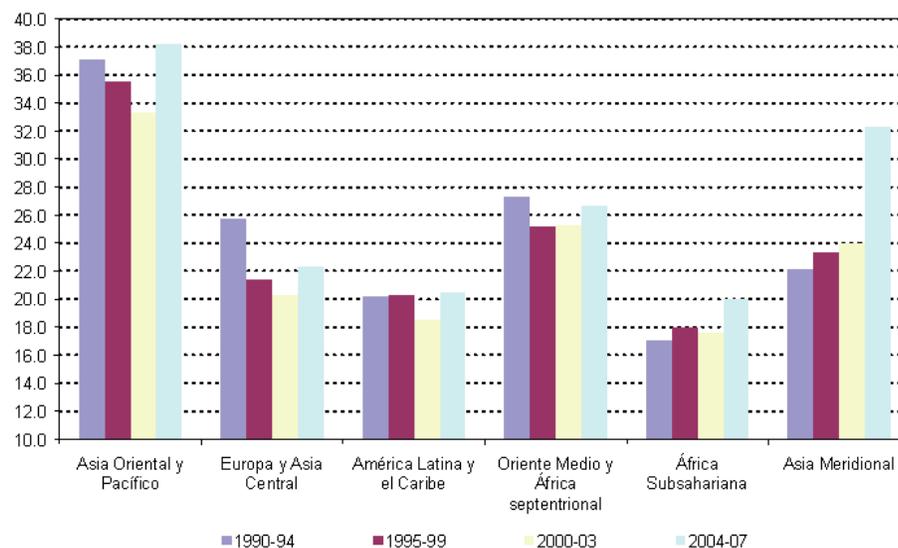


Fuente: CEPAL (2008)

Como se observa en el **gráfico 1**, apoyado en el endeudamiento externo durante la década de los setenta el coeficiente de inversión exhibió una tendencia sostenida al alza que se interrumpió bruscamente con la crisis de la deuda. A partir de 1982, el coeficiente de inversión sufre una importante caída, pasando de niveles cercanos al 25% del PIB a registros menores al 18%. En el período 1991-2003, el coeficiente de inversión se incrementó tenuemente hasta 1997, descendiendo luego a niveles menores a los registrados al principio de la década. Esta situación vuelve a cambiar a partir de 2004, cuando la inversión se transforma en el factor más dinámico de la demanda, impulsado primordialmente por la inversión en equipo durable de inversión (Kacef y Machinea, 2007).

El nivel de la inversión en la región no sólo es bajo en relación con su propia historia sino también cuando se lo compara con otras regiones del planeta. En una comparación de datos sobre inversión, ahorro y crecimiento a partir de 1990 se observa que los países latinoamericanos se encuentran entre las regiones con más bajas tasas de inversión y ahorro. Las tasas de inversión de América Latina son las más bajas de todas las regiones tal como se aprecia en el siguiente gráfico (CEPAL 2007).

**Gráfico 2: Formación bruta de capital en distintas regiones
1990 - 2007**
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, base de datos World Development Indicators (WDI).

Parte de la recuperación en las tasas de inversión de los últimos años puede atribuirse al crecimiento de las entradas de inversión extranjera directa (IED) en la región. La IED en América Latina y el Caribe comenzó a adquirir mayor significación desde la década de los noventa, período caracterizado por la ola de privatizaciones de empresas públicas y, como se verá más adelante, de auge de las zonas francas. En los últimos tres años los ingresos de IED han representado alrededor del 15% de la formación bruta de capital fijo en la región, no obstante esta participación es bastante inferior al 29% registrado en 1999 y al 24% del 2004 (Gráfico 3). De acuerdo con CEPAL (2008), la IED en América Latina y el Caribe creció por encima del promedio de los países en desarrollo durante el 2007 y alcanzó el 3.6% del PIB regional.

**Gráfico 3: América Latina y el Caribe:
Participación de los ingresos de inversión extranjera directa en la
formación bruta de capital fijo, 1970-2006**
(En porcentajes)



Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2007

2.2. La Política Fiscal e Inversión

Conceptualmente suelen resaltarse diversos puntos de contacto que tiene la política fiscal con la inversión.

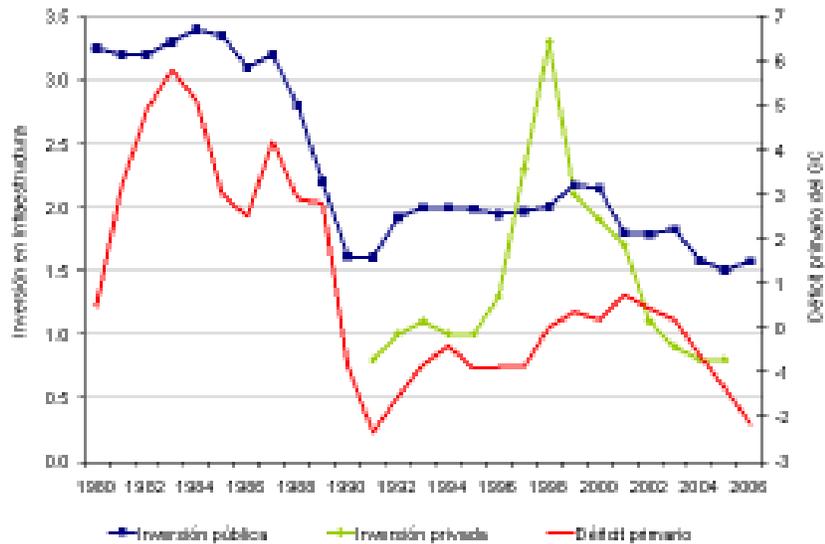
La primera cuestión en que la literatura suele hacer hincapié es la relación entre el financiamiento del déficit fiscal y la inversión privada, a través de variables como financiamiento, tipo de cambio y tasas de interés (Chhibber y Dailami, 1990). En este sentido, la relación se daría fundamentalmente a

través del efecto "crowding out", el cual ocurre como consecuencia de la existencia de déficit presupuestarios que llevan a aumentar el endeudamiento del gobierno, lo que podría presionar al alza de la tasa de interés provocando un desplazamiento de la inversión privada. Sin embargo, este efecto dependerá de cómo reaccionen los mercados financieros frente al mayor endeudamiento del gobierno.

El segundo aspecto que suele considerarse en la relación entre política fiscal e inversión se refiere a la complementariedad o competencia entre la inversión pública y la privada. En el primer caso, la inversión pública en servicios públicos e infraestructura afecta positivamente la rentabilidad de la inversión privada dado que reduce los costos privados de producción y puede aumentar la demanda y el uso de la capacidad instalada. La relación de complementariedad entre inversión pública e inversión privada se da principalmente en la inversión pública en infraestructura y en educación. Por otro lado, la inversión pública puede competir con la privada en la obtención de financiamiento y de insumos productivos. En los países en vías de desarrollo la competencia en el mercado financiero puede ser más importante debido a que la oferta de créditos es más restringida, desplazando en cierta forma a la inversión privada.

En el siguiente gráfico se muestra la relación entre el déficit fiscal y la inversión privada y pública en infraestructura en América Latina, donde se observa que a partir de la crisis de la deuda que se desencadenó en 1982, la reducción del déficit fiscal se llevó a cabo en gran medida a costa de una menor inversión pública en infraestructura. Aunque la generación de superávit primario durante la primera mitad de los 90 permitió cierta recuperación de la inversión pública, esta continuó manteniéndose en niveles bajos, dada la idea generalizada de que el sector privado debía reemplazar al sector público en la inversión en infraestructura, lo que se manifestó en la implementación de nuevas formas de financiamiento como las concesiones. Sin embargo, la inversión privada no fue suficiente para sustituir las falencias de la inversión pública. Luego de las crisis económicas de fines de los noventa, tanto la inversión pública como la privada experimentan una tendencia decreciente durante el período 1999-2005

Gráfico 4: América Latina: Inversión pública y privada en infraestructura y Déficit Primario del Gobierno Central
(En porcentajes del PIB)



Nota: Los datos de inversión privada corresponden a montos comprometidos en infraestructura.

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

El tercer aspecto concerniente a la relación entre política fiscal e inversión y que será de especial tratamiento en nuestro análisis, se refiere al rol del sector público y el uso del esquema de impuestos y subsidios como herramienta para influenciar la inversión a través de incentivos fiscales. Los incentivos tributarios tienden a reducir el costo del capital y, por ende, buscan aumentar la inversión privada, aliviando las restricciones de liquidez que enfrentan las empresas e incrementando sus flujos de caja¹.

La literatura que estudia los determinantes del ahorro y la inversión, encuentra diferentes puntos de contacto entre la política fiscal y estas variables. En CEPAL (2007)², se aprecia una asociación positiva entre resultado fiscal y ahorro nacional, es decir, un bajo déficit o un superávit fiscal contribuye al ahorro. Así, un incremento del ahorro público no se ve plenamente compensado por una disminución del ahorro privado, constituyendo así la política fiscal un instrumento para incrementar el ahorro y la inversión.

¹ En la próxima sección se analiza con mayor profundidad los efectos de los incentivos tributarios.

² En CEPAL (2007) se analizan los factores determinantes del ahorro para 9 países de América Latina durante el período 1990-2003

Esta literatura enfatiza también algunas relaciones indirectas entre política fiscal e inversión. En ese sentido, un determinante importante de la inversión está dado por las expectativas de crecimiento futuro. Si las expectativas son positivas, se esperará un mayor retorno del capital y por lo tanto se generarán mayores inversiones. Además, dado el carácter de "irreversibilidad" del capital, debido a que una vez instalado resulta muy costoso trasladarlo a otra actividad, la inversión resulta muy sensible a las condiciones de riesgo e incertidumbre. Así, también es importante la posibilidad y capacidad del inversionista para apropiarse de los retornos de su inversión. En este sentido, resultan de particular relevancia las políticas que resguardan los derechos de propiedad, el adecuado funcionamiento del sistema judicial, la existencia de legislaciones y reglas claras y la estabilidad de las políticas tributarias y macroeconómicas.

3. INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN

Como se resalta en Gómez Sabaini (2006) los incentivos tributarios a la inversión caracterizaron el desarrollo de muchos países en la década del '50 y comienzos de los '60. Allí se enfatiza que son parte del conjunto de instrumentos de política económica implementados por los países tanto desarrollados como en desarrollo y uno de los aspectos tributarios que han seguido concentrando la atención más allá del cambio de escenario económico mundial y de las sucesivas reformas fiscales.

Estos incentivos, si bien en su origen tenían como objeto fomentar la inversión y la IED y se relacionaron con el proceso de sustitución de importaciones, con el transcurrir del tiempo fueron diversificando sus objetivos en la medida que ampliaron las exenciones sobre otros gravámenes.

En esta línea, Keen y Simone (2004) señalan que los países en desarrollo no sólo tienen una mayor variedad de incentivos tributarios que los países desarrollados sino que tales incentivos son actualmente más comunes en los países en desarrollo que hace una década³.

3.1. Tipos de Incentivos Fiscales

En términos generales puede decirse que los incentivos tributarios buscan afectar el comportamiento de los actores económicos a un costo fiscal limitado. Entre los objetivos habituales que suelen perseguirse se encuentran además del aumento de la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo,

³ Citado en Bird (2006)

la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y el entrenamiento y desarrollo del capital humano. Es importante que los objetivos sean explícitos de manera tal que se pueda medir su efectividad en términos de costos para el resto de la sociedad.

Estos incentivos tributarios pueden tomar diferentes formas:

- a. Exoneraciones temporales de impuestos (tax holidays) y reducción de tasas.
- b. Incentivos a la inversión (depreciación acelerada, deducción parcial, créditos fiscales, diferimiento impositivo)
- c. Incentivos al empleo (subsidios a la contratación, rebajas en impuestos a la planilla)
- d. Zonas especiales con tratamiento tributario privilegiado (derechos de importación, impuesto a la renta, impuesto al valor agregado)

Las exoneraciones temporales de impuestos constituyen una de las formas más comunes de incentivos fiscales, donde se exime a las firmas nuevas del pago del impuesto a la renta durante un período determinado. Sin embargo, dado que generalmente las empresas nuevas no producen utilidades en los primeros años, si no se permite arrastrar las pérdidas incurridas durante el período de la exoneración hacia ejercicios futuros, este incentivo puede ser de escasa utilidad. Otra modalidad muy usada por los países como incentivo para las inversiones, son las tasas reducidas del impuesto sobre la renta de las empresas. Sin embargo, estas medidas pueden no ser eficientes para atraer IED desde países donde existe un enfoque de renta mundial en la imposición a la renta⁴.

Como se observa en el **Cuadro 1**, mientras que la mayor parte de los beneficios que otorgan los países en desarrollo se refieren a exenciones tributarias, los países de la OCDE utilizan principalmente préstamos

⁴ *Villela y Barreix (2002) postulan que una forma más eficaz para disminuir la carga fiscal de las empresas consiste en reducir artificialmente sus ingresos netos, ya sea permitiendo el arrastre de las pérdidas de ejercicios anteriores por un significativo número de años o mediante un sistema de depreciación acelerada. Si bien en algunos países existen permisos de inversión directa, concedidos como deducciones contra la renta imponible, el efecto final depende de la tasa aplicable del impuesto. Por ello, frecuentemente se otorgan en forma conjunta con reducciones de la tasa impositiva o se proporcionan como créditos fiscales de inversión, en vez de como deducciones o permisos de inversión. Otra forma de incentivo para atraer la IED es el uso de menores tasas del impuesto aplicable a las remesas de dividendos o de intereses al exterior. Este último reduce los costos de financiamiento pero el primero podría estimular la eventual repatriación en vez de la reinversión de capital.*

subsidiados.

Cuadro 1: Incentivos a la IED en países en desarrollo y en miembros de la OCDE

Incentivos a la IED	% Países OCDE	% Países en desarrollo
Derechos de importación de bienes de capital exentos	5	56
Exenciones tributarias	20	55
Permisos para invertir/reinvertir utilidades	30	49
Tasas del impuesto más bajas	5	45
Exención del IVA para bienes de capital	0	34
Depreciación acelerada	30	30
Derechos de importación de materias primas exentos	5	30
Exención del IVA para materias primas	5	24
Devolución de derechos de importación	5	24
Trato preferencial para ingresos por exportación	0	20
Arrastre de pérdidas en el impuesto a la renta	0	18
Reducción en impuestos y tasas locales y municipales	30	18
Exención del IVA para insumos exportados	10	18
Préstamos subsidiados	45	18

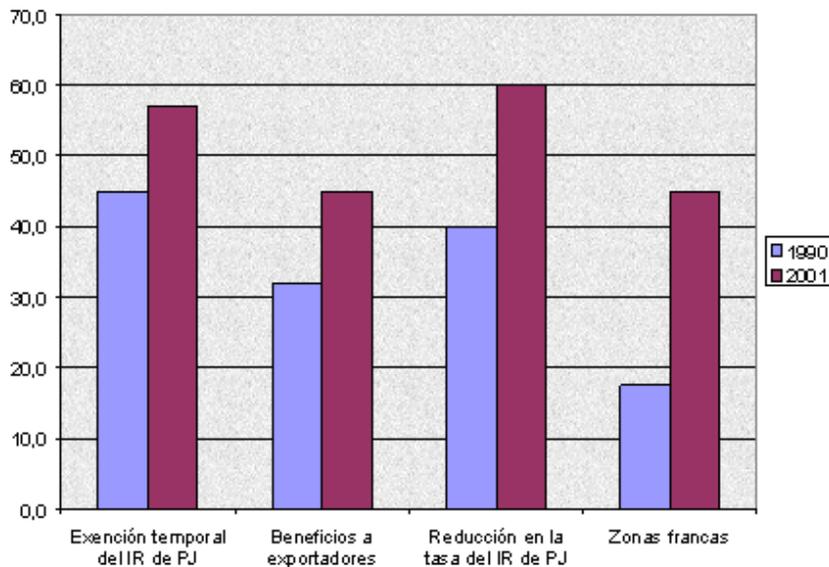
Fuente: Banco Mundial (2003) de Bora (2002).
Citado en Gomez Sabaini (2006)

Distintas razones pueden explicar por qué los países de la región han utilizado preferentemente exenciones tributarias. Probablemente el bajo uso de subsidios directos se relacione con el menor tamaño de los sectores públicos latinoamericanos mientras que el menor uso de préstamos subsidiados puede relacionarse con reducidos mercados de capitales y un menor desarrollo de herramientas financieras.

Al respecto Keen y Simone ilustran el avance de los incentivos tributarios y el cambio de composición de los mismos en los países en desarrollo sobre la base de una muestra de cuarenta países comparando las normas vigentes a comienzos de 1990 respecto al año 2001. De esta muestra surge, en particular, la creciente importancia de las zonas francas en el total de los estímulos otorgados, la que se ubica en el mismo nivel que los beneficios a los exportadores, pero todavía por detrás de las diversas exenciones en el impuesto a la renta (**ver Gráfico 4**).

Gráfico 5: Evolución de los incentivos tributarios en los países en desarrollo

(Porcentaje de países en desarrollo de la muestra)



Fuente: Keen y Simone (2004).

Como afirma Richard Bird (2006) quien menciona que si bien los expertos tributarios generalmente siguen recomendando el diseño de sistemas impositivos con tasas bajas y amplitud de las bases imponibles, la discusión acerca del uso de incentivos tributarios ha resurgido en los últimos años. En esta línea en CEPAL (2008) se mencionan algunas políticas fiscales implementadas recientemente con el objetivo de atraer inversión extranjera hacia la región. Brasil, por ejemplo, ha adoptado un régimen tributario especial para la adquisición de máquinas y equipos utilizados en obras de infraestructura. Colombia, por su parte, ha aplicado una reducción progresiva del impuesto sobre la renta, ha creado zonas francas especiales y ha avanzado en la negociación de acuerdos para evitar la doble tributación. Costa Rica analiza la posibilidad de cambios de la estructura de incentivos tributarios para la IED mientras que El Salvador sancionó una ley que contempla la exención total de impuestos de importación de los bienes de capital requeridos para llevar a cabo la actividad, exención del impuesto sobre la renta e impuesto municipal sobre los bienes y el capital de la compañía y exención del IVA en la compra de insumos y servicios requeridos para poder realizar las operaciones⁵.

⁵ Para más detalle consultar CEPAL (2008), "La inversión extranjera en América Latina y el Caribe - 2007"

3.2. Efectos de los Incentivos Tributarios

La efectividad de estos instrumentos no es algo que carezca de controversia. En términos generales, la literatura que revisa los efectos de los incentivos fiscales sobre la IED, demuestra que éstos sólo han influido de manera secundaria en el nivel y localización de las inversiones.

De acuerdo con Gomez Sabaini (2006) estos incentivos son efectivos únicamente cuando un país ya reúne ciertas condiciones mínimas que buscan las empresas, tales como estabilidad económica, calificación de la mano de obra, cercanía con los mercados de destino, seguridad jurídica, etc.

En línea con esa afirmación, Bolnick (2004) señala que los países usualmente citados como exitosos en relación a sus políticas de incentivos tributarios son aquellos que han establecido estos incentivos en un contexto de condiciones políticas y económicas estables, con una fuerza laboral educada, un buen nivel de infraestructura, apertura comercial para los exportadores, estado de derecho confiable y sistemas efectivos de promoción de inversiones⁶.

En ese sentido autores como Blomström⁷ indican que la evidencia muestra que muchos de los incentivos ofrecidos por los países en desarrollo juegan solamente un papel limitado en la determinación de invertir por parte de las empresas multinacionales, ya que existen otros prerrequisitos que tienen mayor prioridad en esas decisiones, y por ello los incentivos que los gobiernos ofrecen a la inversión extranjera posiblemente juegan un papel decisivo sólo en aquellos casos en que las empresas se encuentran en el margen⁸.

En esta misma línea, Thirsk (1991) indica que los incentivos a la inversión tienen mayor probabilidad de ser efectivos en países con menor variabilidad en la tasa de inflación, el tipo de cambio y la tasa de crecimiento⁹.

Entre los estudios de países en desarrollo que concluyen que los incentivos fiscales no han sido eficientes en el estímulo de la inversión, se puede mencionar: Estache y Gaspar (1995) para Brasil, Wells et al (2001) para Indonesia, Boadway et al (1995) en el caso de Malasia y Bernstein y Shah (1995) para México, Pakistán y Turquía.

⁶ Citado en Bird (2006)

⁷ Blomström et al. (2000).

⁸ Gómez Sabaini, 2006

⁹ Citado en Bird (2006)

Numerosos estudios para EE.UU. encuentran que los impuestos tienen generalmente un pequeño efecto sobre el comportamiento de las firmas y por lo tanto en el desarrollo económico, el empleo y la inversión. De acuerdo a estos estudios, la elasticidad interregional de la actividad económica con respecto a los impuestos se ubica alrededor de -0.1, lo que significa que una reducción de impuestos en un 10%, sólo elevaría el empleo, la inversión o el establecimiento de nuevas empresas en un 1%. Sin embargo, las elasticidades correspondientes a estudios intrarregionales son más significativas (alrededor de -0.4), lo que podría indicar que en los casos donde la decisión de localización de una firma se restringe a un área más pequeña, los factores no tributarios son similares y por lo tanto los impuestos importarían más en esta decisión¹⁰.

En definitiva, se puede decir que los incentivos tributarios constituyen sólo uno de los factores que pueden afectar el flujo de la IED dado que existen otros elementos externos al sistema tributario que han resultado más relevantes para atraer a los inversores extranjeros.

Recientemente diversos autores (Bird, 2006; Villela y Barreix, 2002)¹¹ señalan que si bien en un contexto internacional los impuestos también son elementos secundarios en la atracción de inversiones, con la integración económica los incentivos fiscales se están convirtiendo en un factor de decisión de importancia creciente para la localización de la IED, ya que los mercados regionales se vuelven más homogéneos y los impuestos podrían tener más importancia en la decisión de localización de las empresas.

Por supuesto que más allá de la efectividad o no de los incentivos fiscales para aumentar la inversión, deben resaltarse otros efectos que producen. Por ejemplo, reducen la carga tributaria de los sectores beneficiarios generando una menor recaudación para el fisco y afectando la equidad; vuelven más complejos a los sistemas tributarios, incrementando los costos de cumplimiento y la evasión; restan transparencia a la política fiscal y asimismo distorsionan la asignación de recursos.

3.3. Zonas Francas

En las últimas dos décadas han cobrado especial auge aquellas exenciones impositivas delimitadas en zonas con tratamiento tributario privilegiado llamadas comúnmente "zonas francas". Como se señala en Gómez Sabaini (2006) si bien los esquemas de atracción de inversión extranjera y

¹⁰ Wasylenko (1997) citado por Villela y Barreix (2002)

¹¹ Villela y Barreix (2002), "Taxation and Investment Promotion", Banco Interamericano de Desarrollo.

especialmente de maquila en la región datan de inicios de la década de los setenta, definitivamente los años noventa fueron la época dorada para las zonas francas en los países centroamericanos.

Las zonas francas consisten en áreas delimitadas de un país donde existen ciertos beneficios tributarios, como la exención en el pago de derechos de importación, impuestos y demás gravámenes que perciben las aduanas. Es decir, dentro de esta área, la mercadería no está sujeta o sometida al control habitual del servicio aduanero y su introducción o extracción no están gravadas con el pago de tributos.

Entre los objetivos que suelen perseguir los gobiernos a través del establecimiento de zonas francas se encuentran la promoción y diversificación de las exportaciones, la adquisición de divisas, la atracción de inversión extranjera, la generación de empleo y el desarrollo económico de regiones apartadas o de menor desarrollo relativo.

Al inicio de los años ochenta, mientras se abandonaba el modelo de sustitución de importaciones, los países de la región apostaron por la apertura y la atracción de inversiones para generar empleo y crecimiento en sus economías. Uno de los instrumentos utilizados para esta estrategia fue la adopción de regímenes de zonas francas que promovían la diversificación de las exportaciones y servían como fuente de adquisición de divisas.

Rodríguez y Robles (2003), al resumir los principales incentivos de las zonas francas en Centroamérica, señalan que los períodos de exenciones son variados pero extensos en todos los países y prácticamente todas las empresas tienen las mismas exenciones: 100% para impuestos a la importación de materias primas (incluidos combustible), maquinaria y equipo, 100% para repatriación de ganancias y 100% para impuestos sobre ventas y sobre los activos. En el caso del impuesto sobre la renta también es del 100% pero por plazos variables que van desde 8 años en Costa Rica (que luego exonera el 50% por 4 años más) o no tienen límite como en el caso de Honduras. Algo similar ocurre con los impuestos y tasas municipales que se exoneran al 100% por 10 años -en Costa Rica- o sin límite -en Guatemala, Honduras y Nicaragua-. En ningún caso hay restricciones al manejo de divisas o requerimientos de compras locales.

En el caso de los países de América del Sur, los incentivos tributarios existentes en las zonas francas son similares. Por ejemplo, la legislación en Chile exime del IVA y del impuesto a la renta de primera categoría (no así del impuesto global complementario y adicional) sin límite de tiempo. En Bolivia, se exime de los impuestos a la propiedad inmueble, del IVA (y su complementario), del impuesto a las transacciones, al consumo específico, del impuesto a la renta presunta de empresas y de los gravámenes municipales.

A continuación se muestra el número de zonas francas en distintos países de América Latina y el Caribe, donde se destaca un uso más intenso de las mismas en los países caribeños y de América Central, al ser economías más próximas a los grandes mercados (Estados Unidos y Canadá) y con mercados internos más pequeño.

**Cuadro 2: América Latina y el Caribe:
Número de zonas francas en países seleccionados
Año 2008**

Argentina	11	Honduras	9
Belice	1	México	1
Bolivia	12	Nicaragua	24
Brasil	1	Panamá	1
Chile	2	Paraguay	2
Colombia	9	Perú	4
Costa Rica	19	Puerto Rico	1
Ecuador	7	R. Dominicana	49
El Salvador	4	Uruguay	9
Guatemala	5	Venezuela	1

Fuente: Guía de Zonas Francas de América Latina y el Caribe, BID-INTAL.

Distintos trabajos enfatizan el significativo impacto sobre la actividad económica de las zonas francas en América Latina y el Caribe en términos de comercio, el empleo y la inversión extranjera. De acuerdo con Gomez Sabaini (2006) el crecimiento de las empresas de zonas francas ha sido exponencial en Centroamérica durante los últimos diez años, ya que de unas pocas decenas de empresas que prácticamente existían en 1990, en el 2001 las mismas ascendían a cerca de 1.100 empresas acogidas a estos regímenes especiales, contratando a más de 354.000 personas, lo que representa más del 26% del empleo total en el sector manufacturero centroamericano. En 1990, la contratación de empresas de zonas francas no alcanzaba los 20.000 empleos directos. Del mismo modo, las exportaciones han crecido significativamente: mientras que en 1990 las exportaciones de zonas francas significaban 231 millones de dólares, es decir un 20% del valor de las exportaciones totales de Centroamérica, en el 2001 pasaron a representar casi 5.200 millones de dólares, o sea un 40% de las exportaciones totales. Por su parte, el total de empresas de zonas francas contribuye con más de 2.400 millones de dólares en valor agregado en Centroamérica, un 4% de la producción total de dicha región, cuando a inicios de la década de los noventa la contribución al PIB era prácticamente nula.

De acuerdo con Granados (2003), en algunos países como República Dominicana, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Bolivia las zonas francas han sido esenciales para promover y diversificar exportaciones, generar empleo y atraer inversión extranjera. Para estos países las exportaciones desde las zonas francas representaron entre un 43% y un 81% de las exportaciones totales durante el año 2000.

**Cuadro 3: América Latina y el Caribe:
Exportaciones de zonas francas en países seleccionados. Año 2000**

País	Exportaciones Zona Franca (millones de US\$)	% de exportaciones totales
R. Dominicana	4,770	81.1
Costa Rica	2,986	51.1
Honduras	2,362	50.0
El Salvador	1,452	48.8
Bolivia	537	43.7
Perú	2,757	40.0
Nicaragua	272	21.8
Chile	1,449	8.0
Guatemala	195	6.5
Brasil	601	4.3
Colombia	772	1.4

Fuente: Granados (2003) según Comité de Zonas Francas de las Américas

En general, se puede decir que la atracción de IED se ha basado principalmente en exoneraciones en el pago del impuesto sobre la renta y en la importación libre de gravámenes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la exención del impuesto a la renta se ha vuelto inviable de acuerdo a las nuevas reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que prohíbe expresamente estas exoneraciones a partir del 2010. Además, las obligaciones comerciales multilaterales y regionales adquiridas por muchos países de la región eliminan o reducen los principales incentivos otorgados por las zonas francas, como por ejemplo aquellos referidos a la importación y exportación libre de aranceles y de otros derechos aduaneros.

4. MEDICIÓN DE LOS INCENTIVOS IMPOSITIVOS: LOS GASTOS TRIBUTARIOS

Los incentivos tributarios antes definidos resultan de difícil cuantificación fiscal. Como una manera de cuantificar el costo fiscal del incentivo, los gobiernos han avanzado en medir la pérdida de recaudación fiscal por la implementación de esta medida. A esta forma de cuantificación se le llama "gasto tributario".

El término "gasto tributario" es atribuido a Stanley Surrey quien como Secretario Asistente del Tesoro en 1967, compiló una lista de preferencias y concesiones en el impuesto a la renta dándole la forma de un programa de gasto (ver Burman 2003)¹². La idea que está detrás de esta formulación es que lo que se deja de recaudar por exención, podría ser recaudado y gastado en esa u otra opción. Entonces, para poder evaluar el costo de oportunidad de esa exención, debe calcularse lo que se deja de recaudar. Por supuesto que para este ejercicio sea completo debería compararse el costo de esta renuncia con su impacto y el impacto de medidas alternativas.

En los últimos años se ha usado el término gasto tributario como sinónimo de incentivos por el lado de las exenciones impositivas y se lo amplió a un mayor número de impuestos.

Así es que de acuerdo a la OCDE (2003), un gasto tributario puede definirse como una transferencia de recursos públicos que es realizada mediante reducciones impositivas en relación a un marco de referencia o "benchmark" en vez de ser efectuadas a través de un subsidio directo.

Para Craig y Allan (2002), los gastos tributarios pueden ser vistos generalmente como una forma no transparente de regímenes preferenciales, donde los objetivos gubernamentales para un sector particular, se persiguen a través de incentivos o desincentivos tributarios diferenciales en vez de por gastos.

Por lo tanto, en un sentido amplio, el concepto de gasto tributario puede entenderse como aquella recaudación que el fisco deja de percibir producto de la aplicación de franquicias o regímenes impositivos especiales y cuya finalidad es favorecer o estimular a determinados sectores, actividades, regiones o agentes de la economía¹³.

¹² Surrey manifestó que adoptó el término gasto tributario debido a la similitud de estas preferencias fiscales con programas de gasto directo, enfatizando que también deberían estar sujetas a los procesos de control presupuestarios.

¹³ Barra y Jorrot (2002)

4.1. Medición del Costo Fiscal de los Gastos Tributarios: Algunos Problemas Conceptuales

La cuantificación del costo fiscal de este tipo de incentivos a través de la figura del gasto tributario no ha resultado sencilla. De acuerdo con Burman (2003), la principal dificultad para medirlo surge de la definición de una "estructura tributaria normal" o "marco de referencia (benchmark)", es decir, establecer qué es lo que forma parte de la estructura del tributo.

Lo más habitual consiste en tomar como punto de referencia la estructura establecida por la propia ley del impuesto de manera de considerar como gastos tributarios a aquellos que se apartan de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria. Otra posibilidad consiste en tomar como "benchmark" una base bien amplia del impuesto, por lo que cualquier exclusión de esa base daría lugar a un gasto tributario. Ejemplos de este enfoque conceptual sería el concepto de Haig Simons para el impuesto a la renta o una base amplia tipo consumo, para el IVA.

Otro aspecto a considerar es la metodología para estimar los gastos tributarios, donde básicamente pueden distinguirse los siguientes enfoques: ex post, ex ante y gasto equivalente. El primero, a través de un ejercicio de equilibrio parcial, estima la recaudación que el fisco deja de percibir suponiendo que los contribuyentes no cambiarían su comportamiento con la derogación del incentivo tributario. El método ex ante estima la ganancia de recaudación que implicaría para el fisco la eliminación del tratamiento preferencial, por lo que considera algún supuesto acerca del cambio de comportamiento de los beneficiarios. Por último, el enfoque de gasto equivalente mide el costo de proveer el mismo beneficio monetario que otorga el gasto tributario a través de un gasto directo.

La OCDE (2004) expone ciertas recomendaciones para la cuantificación de los gastos tributarios tanto en relación a la determinación del benchmark del tributo como al método de estimación. En cuanto al primer aspecto, indica que el benchmark no necesariamente debe estar basado en la estructura legal del tributo y que debe ser amplio y único. Como ejemplos de benchmark menciona un ingreso amplio tipo Haig Simon, un amplio consumo, valor agregado y ventas en ciertas clases de productos. Además postula que todos los gastos tributarios deben ser estimados y recomienda hacerlo estimando la recaudación perdida.

4.2. Medición de los Gastos Tributarios en los Países de América Latina: Las Distintas Metodologías

En los últimos años, varios países de la región han empezado a realizar una estimación oficial de los llamados gastos tributarios y en la mayoría de los casos son incluidas en el mensaje anual que acompaña al presupuesto.

Se observa que en general, los países de la región tienden a utilizar el método "ex-post" de renuncia fiscal con algunas adaptaciones. Las diferencias son menores en cuanto a la periodicidad de los informes y su cobertura, ya que la mayoría son de carácter anual y cubren el ámbito del gobierno central.

En cuanto al tipo de tributos analizados, los países se centran básicamente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto a la Renta (tanto de personas físicas como jurídicas) dado que son los de mayor poder recaudatorio. No obstante, en el caso de Brasil no se incluyen las estimaciones de gastos tributarios del impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS), el cual es de carácter estadual. Por otro lado, Argentina, Brasil, Guatemala, México y Perú incluyen en sus análisis los gastos tributarios que recaen sobre algunos impuestos específicos, y sólo Argentina recoge los aplicables a las contribuciones a la Seguridad Social.

Además de ofrecer información acerca del tipo de tributo afectado, la mayoría de los países suele especificar la modalidad de renuncia fiscal (exenciones, deducciones, tasas diferenciadas, etc.) así como el sector que se beneficia y/o el objetivo que se persigue. En el caso de Brasil se detallan las regiones beneficiadas por este tipo de incentivos.

A continuación se presenta un cuadro comparativo resumen sobre las características de las metodologías utilizadas por algunos países escogidos, que se presentan con más detalle en un anexo metodológico.

Cuadro 3: América Latina.
Principales características de los gastos tributarios

Fuente	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
Periodicidad	Argentino Mensual del Presupuesto de la Adm. Nacional	Informe de Gastos Gubernamentales Indirectos de naturaleza tributaria	Informe de las Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuesto	Proyecto de Ley del PGN	Gasto Tributario (SRT)	Informe de Gasto Tributario. Proyecto de Presupuesto	Presupuesto de Gastos Fiscales	Marco Macroeconómico Multianual
Cobertura	Sector Público Nacional	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central
Impuestos	- Ganancias - IVA - Combustibles - Comercio exterior - Bs Personales - Ingresos - Ganancia mínima presunta - Seguridad Social	- Renta - Importaciones - IPI - IOF - Prop. territorial rural - PIS-PAE EP - Luero ilíquido - Cofins	- Renta - IVA	- Renta - IVA	- Renta - IVA	- Renta - IVA - IETAP - Aranceles - Pórtido - Tabaco - Bebidas - Vehículos - Cemento	- Renta - IETU - IVA - Impuestos especiales (IEPS, ISAN e ISTUM) - Ad valorem - Derecho especial - ISND	- Renta (RRJ, IRPN) - ISV - ISC - Ad valorem - Derecho especial - ISND
Tipos de gastos tributarios	- Exenciones - Deducciones - Afuotas reducidas - Regímenes de promoción - Pagos con bonos o certif. crédito fiscal	- Exenciones - Deducciones - Afuotas - Diferenciales - Programas de apoyo o promoción - Zonas Francas	- Exenciones - Deducciones - Afuotas - Diferenciales - Diferenciamiento - Amortización acelerada - Reg. especiales - Créditos tributarios	- Exenciones - Deducciones - Descuentos - Exclusiones	- Exenciones - Deducciones	- Exenciones - Deducciones - Crédito fiscal - Franquicias - Desgravación arancelaria - TLC - Contingentes arancelarios	- Exenciones - Deducciones - Afuotas - Diferenciales - Diferenciamiento - Subsidios y créditos fiscales - Regímenes especiales	- Exoneraciones - Deducciones - Afuotas - Diferenciales - Diferenciamiento - Devoluciones - Diferenciamiento - Incentivos - Zonas francas
Metodología	- Ex-post / largo plazo - Enfoque: largo plazo - Benchmark: Legislación tributaria	- Ex-post / largo plazo - Enfoque: largo plazo - Benchmark: Legislación tributaria	- Ex-post / largo plazo - Enfoque: largo plazo - Benchmark: Legislación tributaria	- Ex-post / largo plazo - Enfoque: largo plazo - Benchmark: Legislación tributaria	- Ex-post / largo plazo - Enfoque: largo plazo - Benchmark: Legislación Tributaria	- Ex-post / largo plazo - Enfoque: largo plazo - Benchmark: Legislación Tributaria	- Ex-post / largo plazo - Enfoque: corto plazo - Benchmark: Renta mundial para ISR y tipo consumo para IVA	- Ex-post / largo plazo - Enfoque: corto plazo - Benchmark: Renta mundial para ISR y tipo consumo Tributaria
Clasificación	- Por tributo (según procedencia: leyes o reg. prom. y modalidad) - Por régimen de promoción económica (según tributo)	- Por tributo (según modalidad y región) - Por función presupuestaria (según modalidad y región)	- Por tributo según modalidad - Por sector u objetivo beneficiado - Por partidas más relevantes	- En Renta: por beneficio - Por modalidad y tipo de declaración económica. - En IVA: por bien y servicio	- En Renta: por modalidad - En IVA: por bien y servicio según deciles de ingreso	- Por tributo según sector económico y modalidad	- Por tributo (según modalidad y sector económico) - Renta mundial para ISR y tipo consumo para IVA	- Por sector beneficiario según alcance geográfico, modalidad y tributo

Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial.

1/ Las estimaciones no contemplan el efecto que tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario sobre la economía de las actividades involucradas y sobre su continuidad o nivel futuro.

En el caso particular de **Argentina**, a partir del 2006 se introduce un enfoque de largo plazo para la definición de los gastos tributarios, considerándose exclusivamente los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. Ello implica que no se consideran como gastos tributarios aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el IVA¹⁴. En la identificación de los casos de gasto tributario se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación, considerándose los casos que son beneficiados por un tratamiento especial. En las estimaciones de este país, al igual que en la mayoría de los países de la región, no se contempla el efecto que tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario sobre la economía de las actividades involucradas y sobre su continuidad o nivel futuro, pero sí considera la tasa de evasión de cada tributo.

Resulta importante mencionar que en **Brasil** tuvo lugar un cambio en la definición del concepto de gasto tributario a partir del año 2004, donde se sustituyó el término "beneficio tributario" por "gasto tributario". A partir de esta nueva definición, se estiman aquellos gastos tributarios factibles de ser sustituidos por gastos directos vinculados a programas del gobierno¹⁵.

En la estimación de los gastos tributarios de **Chile** se utiliza una medición expost y se sigue una evaluación de flujo de caja. Además, a diferencia de los demás países latinoamericanos, se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante¹⁶, pero no se consideran cambios de comportamiento en la autoridad tributaria o en el nivel de evasión. Adicionalmente, hay otros dos aspectos de la metodología de Chile que son diferentes a los aplicados en Argentina y Brasil. Por un lado, las estimaciones del caso chileno incluyen los diferimientos impositivos y las amortizaciones aceleradas en el impuesto a la renta. Por otro lado, en el IVA se define como norma un IVA tipo consumo, que grava con una tasa única la totalidad de las ventas internas e importaciones de bienes y servicios mientras que en Argentina el benchmark está restringido a la estructura del impuesto establecida en la propia legislación¹⁷.

¹⁴ Las estimaciones de gastos tributarios con este enfoque de largo plazo están disponibles desde el año 2005.

¹⁵ Para más detalle consultar el Anexo metodológico

¹⁶ Según este supuesto de comportamiento, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y, por ende, en un menor consumo. Luego, si disminuye el consumo cae la recaudación de IVA, lo que atenúa parcialmente el efecto bruto de derogar la franquicia.

¹⁷ Por ejemplo, en la estimación de los gastos tributarios aplicados al IVA en Argentina, no se toman en cuenta los servicios que se exceptúan o se excluyen en la enumeración de los servicios alcanzados por el impuesto (art. 3° de la ley) dado que no se consideran parte del objeto del tributo (seguros de retiro y de vida y contratos de afiliación a aseguradoras de riesgos del trabajo).

En cuanto a **Colombia** la principal diferencia metodológica se da en la estimación del gasto tributario en el IVA ya que por un lado, sólo se consideran las exclusiones y exenciones vigentes en la legislación sin tomar en cuenta la gran cantidad de alícuotas diferenciales existentes en ese país. Por otro lado, estas estimaciones muestran el incremento en términos de recaudación que se produciría en caso de gravar estos productos a una tarifa del 1%¹⁸. En las estimaciones se supone una tasa de evasión del orden del 25%, correspondiente a la evasión promedio de los últimos años.

En **Ecuador**, una característica distintiva es la presentación del gasto tributario en el IVA según deciles de ingresos y al mismo tiempo por tipo de bienes y servicios. No obstante, en este país se consideran menos tipos de gastos tributarios que en el resto de los países analizados, ya que sólo se estima la pérdida de recaudación debido a la existencia de productos exentos en el IVA y a exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta.

Por otro lado, se podría decir que la definición de la norma básica en **Guatemala** es más amplia que la adoptada en otros países de la región, lo que podría implicar gastos tributarios más elevados si se los compara con los demás países de América Latina.

Algunos ejemplos de este benchmark más amplio son: la inclusión de la deducción personal para trabajadores en relación de dependencia; de las exenciones concedidas a organismos del Estado y sus entidades; de las exenciones a misiones diplomáticas y a organismos internacionales y del sacrificio fiscal vinculado a Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Alcance Parcial.

Si bien **México** también aplica el método ex-post, se distingue de otros países por hacerlo sobre una base de devengado. Además, a diferencia de Argentina y Brasil, no sigue un enfoque de largo plazo, por lo que las estimaciones incluyen los diferimientos de las obligaciones fiscales. Por otra parte, en el IVA se considera como esquema normal un IVA base consumo y en el impuesto sobre la renta de empresas se define como estructura normal aquella que se aplica bajo el principio de renta mundial.

Por último, en **Perú** se considera casi la totalidad de los impuestos del gobierno central como así también una amplia gama de tipos de beneficios fiscales. Al igual que en los demás países de la región la metodología utilizada para las estimaciones es la de recaudación perdida o método ex-post. A su vez, la mayoría de las estimaciones se realizan de manera independiente, suponiendo que el resto de la estructura tributaria vigente permanece sin modificaciones respecto al sistema tributario base.

¹⁸ Es importante remarcar que en el sistema tributario colombiano actualmente subsisten ocho tarifas diferenciales de IVA, que varían entre el 1,6% y el 35,0%, siendo la tasa general del 16%.

4.3. Cuantificación de los Gastos Tributarios en América Latina

Como se vió en la sección anterior, la información sobre gastos tributarios involucra numerosas complicaciones conceptuales que la distinguen de la información relativa a los gastos fiscales directos, con los cuales se intenta compararlos. El debate respecto de la estructura "normal" más apropiada para un impuesto, los diferentes impuestos incluidos, las distintas metodologías utilizadas así como la interacción entre distintas medidas sugiere que la información de gasto tributario no debe ser comparada entre países y debe ser examinada dentro de un contexto determinado y de supuestos generalmente aceptados con respecto a la política tributaria.

En ese sentido el **cuadro 2** se incluye sólo para dar una idea de la magnitud de los gastos tributarios en muchos de los países de la región tanto en términos del PIB como en relación con el total recaudado.

**Cuadro 2: Gastos tributarios en países latinoamericanos seleccionados.
Año 2007 a/
(En porcentajes del PIB)**

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia b/	Ecuador	Guatemala	México	Perú
Impuesto a la renta	0.51	1.11	4.21	1.60	1.20	5.28	3.13	0.29
- Sociedades	...	0.45	0.90	1.36	0.40	...	1.87	0.10
- Individuos	...	0.66	3.31	0.24	0.80	...	1.26	0.18
IVA	1.14	...	0.76	1.92	3.40	1.96	1.94	1.44
Otros impuestos	0.58	1.18	0.66	0.31	0.32
Total Gastos tributarios	2.21	2.29	4.97	3.52	4.60	7.91	5.38	2.05
GT renta sociedades / GT total	...	19.7%	18.1%	38.5%	8.7%	...	34.8%	5.0%
Presión Tributaria	24.9	25.1	20.2	16.0	13.0	12.5	11.7	17.2
GT total / PT total	8.9%	9.1%	24.6%	22.0%	35.3%	63.5%	46.0%	11.9%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial.

a/ Los datos de Ecuador corresponden a 2005 y los de Perú son estimaciones para el 2008 y la presión tributaria total se refiere al Gobierno Central e incluye Seguridad Social

b/ El GT en IVA, se calcula en las fuentes oficiales a una alícuota del 1%, por lo que se ajustó de acuerdo a la tasa general vigente.

5. COMENTARIOS FINALES Y DESAFÍOS FUTUROS

Los desarrollos presentados en este trabajo se basan en la premisa que más allá de su crecimiento de los últimos años, la tasa de inversión de los países de la región resulta aún insuficiente para asegurar un crecimiento sostenible.

Es por ello que como se enfatizó reiteradamente durante el documento, la necesidad de fortalecer el nivel de inversión en la región refuerza la validez de un ejercicio que evalúe el costo y la efectividad de las políticas de incentivos fiscales.

En el transcurso del documento se han presentado los distintos puntos de contacto entre la política fiscal y la inversión. Como se vio durante el trabajo, la evolución de la inversión pública ha sido sumamente fluctuante y fuertemente relacionada con las recurrentes crisis fiscales que sufrieron los países de la región.

Estos han utilizado preferentemente exenciones tributarias como política de promoción de inversiones, a diferencia de otras regiones donde los países han utilizado subsidios o prestamos subsidiados.

Estos incentivos, si bien en su origen tenían como objeto fomentar la inversión y la IED e incluían fundamentalmente el impuesto a la renta sobre las sociedades, con el transcurrir del tiempo fueron diversificando sus objetivos en la medida que ampliaron las exenciones incluyendo nuevos gravámenes.

La magnitud de los gastos fiscales presentados por los países, que más allá de las diferencias metodológicas en su calculo, resultan significativos, lleva a preguntarnos respecto a los efectos producidos por estos regímenes de incentivos, así como la ausencia de análisis específicos sobre este aspecto hace perentorio avanzar en reforzar las cuantificaciones y estudios en esta materia.

Adicionalmente las diferencias en las metodologías aplicadas en cada caso (tributos incluidos, cobertura, tipo de gasto tributario, metodología de estimación) hacen que la comparación entre países no resulte adecuada. Para que esta comparación sea posible resulta necesario avanzar en definiciones y metodologías homogéneas.

Como se resaltó durante el trabajo, los países han avanzado con dificultades en las cuantificaciones fiscales de los incentivos impositivos a través de los "gastos tributarios". Esto permite dotar de mayor transparencia a la política fiscal y en la medida que se cuente con una mayor desagregación de la información de gastos tributarios, ya sea por tributo, sector de actividad y/o regiones de destino, será posible identificar los beneficiarios de estas políticas y sus posibles efectos económicos, regionales y distributivos. Eso permitirá evaluar si estos incentivos son más o menos efectivos para la consecución de los objetivos de política que el uso de otros instrumentos como subsidios y gastos directos.

6. ANEXO METODOLÓGICO

I. Argentina

Fuente: Mensaje del Proyecto de Ley del Presupuesto de la Administración Nacional.

Definición de gasto tributario: Se denomina gasto tributario al monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas o contribuyentes. Los casos más habituales son los de otorgamientos de exenciones, deducciones de la base imponible y alícuotas reducidas.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Sector Público Nacional (impuestos nacionales más seguridad social)

Impuestos incluidos: IVA, Ganancias, contribuciones de la seguridad social, Combustibles, Comercio exterior, Bienes Personales, Impuestos Internos, Ganancia mínima presunta.

Tipos de gastos tributarios: exenciones, deducciones, alícuotas reducidas, regímenes de promoción económica, pagos con bonos o certificados de crédito fiscal.

Metodología:

Desde el año 2006 se introduce un enfoque de largo plazo para la definición de los gastos tributarios, considerándose exclusivamente los casos que provocan pérdidas definitivas en la recaudación. Ello implica que no se consideran como gastos tributarios aquellos regímenes que conceden el diferimiento del pago de impuestos, la amortización acelerada en el Impuesto a las Ganancias y la devolución anticipada de créditos fiscales en el IVA.

Para la identificación de los gastos tributarios se toma como referencia la estructura de cada impuesto establecida en la respectiva legislación - su objeto, alícuotas, deducciones generales, método de determinación, etc.-, señalándose luego los casos que, estando incluidos en aquella, son beneficiados por un tratamiento especial.

Las estimaciones no contemplan el efecto que tendría la eliminación o reducción del beneficio tributario sobre la economía de las actividades

involucradas y sobre su continuidad o nivel futuro, pero sí considera la tasa de evasión de cada tributo.

En el caso del impuesto a las ganancias, no se consideran las deducciones vigentes más importantes dado que tienen carácter general (mínimo no imponible, deducciones especiales por trabajo personal, por cargas de familia, por aportes a obras sociales, a planes privados de salud y a sistemas de jubilación).

En cuanto al IVA, los servicios que se exceptúan o se excluyen en la enumeración de los servicios alcanzados (art. 3º de la ley) no fueron tomados como gastos tributarios porque no se consideran parte del objeto del tributo (seguros de retiro y de vida y contratos de afiliación a aseguradoras de riesgos del trabajo). En cambio, las exenciones incluidas en el artículo 7º de la ley forman parte, en general, de dichos gastos. La exención o la imposición a tasa reducida de los bienes y servicios que son utilizados como insumos no son consideradas gastos tributarios, pues el sistema de determinación del impuesto provoca que queden gravados en la etapa siguiente, a la tasa que rige en esta última.

En los impuestos específicos sobre el consumo se considera dentro del objeto del impuesto exclusivamente a los bienes alcanzados. Por ello, los gastos tributarios se definen como la diferencia de tratamiento impositivo existente para bienes o servicios sustitutos. Este es el criterio adoptado con las bebidas analcohólicas (con y sin jugo de frutas) y en los combustibles (naftas, gasoil y gas natural comprimido).

Respecto de las Contribuciones a la Seguridad Social, la pérdida de recaudación se origina principalmente en la diferencia entre los tipos de contribuciones patronales vigentes en Capital Federal y en el resto del país.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

- Por tributo:**
- según procedencia (leyes tributarias o regímenes de promoción)
 - según modalidad (exenciones, deducciones, alícuotas reducidas)

Por régimen de promoción económica según tributo

II. Brasil

Fuente: Informe de Gastos Gubernamentales Indirectos de naturaleza tributaria (Gastos Tributarios).

Definición de gasto tributario¹⁹: Los gastos tributarios son gastos indirectos del gobierno realizados por intermedio del sistema tributario buscando atender objetivos económicos y sociales. Son explicitados en la norma tributaria, constituyendo una excepción al sistema tributario de referencia, reduciendo la recaudación potencial y, consecuentemente, aumentando la disponibilidad económica del contribuyente. Tienen carácter compensatorio cuando el gobierno no provee adecuadamente a la población los servicios de su responsabilidad, o tienen carácter motivador cuando el gobierno busca incentivar el desarrollo de un determinado sector o región.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central (impuestos federales, no incluye Seguridad Social)

Impuestos incluidos: impuesto sobre importaciones, sobre la renta (personas físicas, jurídicas y retenciones en la fuente), productos industrializados, operaciones financieras, propiedad territorial rural, contribución social para PIS-PASEP, contribución social sobre el lucro líquido, contribución para financiamiento de la Seguridad Social (Cofins). No se incluye el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) de carácter estadual.

Tipos de gastos tributarios: exenciones, amnistías, deducciones, alícuotas diferenciadas, zonas francas, programas de apoyo o promoción.

¹⁹ Esta definición fue adoptada a partir del informe de 2004, sustituyéndose el término "beneficio tributario" por "gasto tributario". Esto porque el concepto de beneficio tributario no se ajustaba a la óptica presupuestaria y, en consecuencia, algunos beneficios tributarios no se encuadraban en el concepto de gastos tributarios y viceversa. Con la adopción de este nuevo concepto, a partir del 2004 se excluyen: Lojas Francas, Bagagem Acompanhada, Material Promocional, Alienação de Bens de Pequeno Valor, Lucros e Dividendos Recebidos da PJ, Atividade Rural y Dedução para Dependentes do IRPF. Los conceptos que comienzan a incluirse son: Entidades Sem Fins Lucrativos, Despesas Operacionais do IRPJ (com FAPI, PAIT, Assist. Médica e Odontológica y Pesquisas Científicas) y Automóveis para portadores de Deficiência Física.

Metodología:

Desde el año 2004 se sustituye el término "beneficio tributario" por "gasto tributario" y se utiliza la siguiente regla de dos pasos para identificar los gastos tributarios:

1º) Se determinan todas las concesiones tributarias tomando como base un sistema tributario de referencia.

2º) Se evalúa, utilizando los criterios definidos en el concepto de gastos tributarios, cuáles concesiones (desonerações) son gastos indirectos factibles de ser sustituidos por gastos directos, vinculados a programas del gobierno.

Lemgruber (2002) destaca algunos ejemplos que quedan excluidos del concepto de gastos tributarios:

- ⇒ Los diferimientos en el pago de impuestos no se incluyen como gastos tributarios porque se considera que no constituyen una pérdida definitiva de recaudación. Es decir, sólo existe una postergación en el pago del tributo por lo que no se cumple con la condición de reducción de la recaudación potencial y aumento de la disponibilidad económica del contribuyente explicitada en la definición de gasto tributario.
- ⇒ La alícuotas diferenciales en los tributos selectivos (como el impuesto sobre productos industrializados) o regulatorios (impuesto sobre importaciones) tampoco se consideran dado que forman parte de la norma tributaria, es decir, no constituyen una excepción al sistema tributario de referencia.
- ⇒ La exención del impuesto sobre importaciones y del impuesto sobre productos industrializados para bienes de informática adquiridos por el Tribunal Superior Electoral y destinados a la recolección electrónica de votos, no se consideran gastos tributarios porque el gobierno es el propio beneficiario.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

Por tributo: - según modalidad
- según región

Por función presupuestaria: - según modalidad
- según región

III. Chile

Fuente: Informe de las Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, Capítulo sobre Gastos Tributarios

Definición de gasto tributario: Se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria y que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar a determinadas actividades, sectores, ramas, regiones o grupos de contribuyentes.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: Impuesto a la Renta (tanto de empresas como de personas) e IVA.

Tipos de gastos tributarios: exenciones o deducciones tributarias, alícuotas diferenciales, diferimientos, amortizaciones aceleradas, regímenes especiales y créditos tributarios.

Metodología:

Se utiliza una medición ex-post, es decir, basada en información efectiva para un período que ya pasó y se sigue una evaluación de flujo de caja (análoga a la que se emplea en la elaboración del Presupuesto). Además se aplica un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Según éste, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y, por ende, en un menor consumo. Luego, si disminuye el consumo cae la recaudación de IVA, lo que atenúa parcialmente el efecto bruto de derogar la franquicia.

La cifra de GT del año t mide cuánta mayor recaudación se tendría en el año t si una franquicia determinada no estuviese vigente²⁰. Las mediciones de cada ítem de gasto tributario se realizan aisladamente, es decir, suponiendo que las restantes franquicias permanecen inalteradas. Tampoco se consideran cambios de comportamiento en la autoridad tributaria o en el nivel de evasión. Sin embargo, las líneas de gastos tributarios totales incorporan los efectos conjuntos o de derogación simultánea.

²⁰ Para más detalle sobre la metodología consultar Jorrat (2006)

En el caso del impuesto a la renta se considera como base imponible del tributo la definición de renta contenida en la propia Ley del Impuesto a la Renta. Tanto los regímenes especiales para pequeños contribuyentes como el régimen de contabilidad simplificada de contribuyentes con bienes raíces agrícolas acogidos a la ley de bosques se consideran parte de la norma, por cuanto su objetivo último es facilitar el cumplimiento tributario. En cambio, no se consideran parte de la norma los regímenes de renta presunta y de tributación en base a retiros, pues ambos producen alivios tributarios a quienes se acogen a ellos.

Por su parte, en el IVA se define como norma un IVA tipo consumo, que grava con una tasa única la totalidad de las ventas internas e importaciones de bienes y servicios. Se consideran como parte de la norma, la tasa cero de las exportaciones y aquellas exenciones que responden a convenciones o exclusiones adoptadas a nivel internacional (por ejemplo importaciones de representaciones diplomáticas, de organismos internacionales, efectos personales de inmigrantes, etc.).

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

Por tributo según modalidad
Por sector u objetivo beneficiado
Por partidas más relevantes

IV. Colombia

Fuente: Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación. Mensaje Presidencial y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ²¹.

Definición de gasto tributario: Se denomina gasto tributario a aquella recaudación que se deja de obtener por la existencia de tratamientos tributarios especiales (franquicias, exenciones, créditos tributarios, entre otros) en el sistema tributario.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

²¹ La ley 788 de 2002 estableció en su artículo 87 la obligación del gobierno para presentar "un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, ...", obligación en la que se insiste al fijar normas para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica, mediante la ley 819 de 2003, en la que se establece que el marco fiscal de mediano plazo debe contener entre otros elementos, "una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes".

Impuestos incluidos: Impuesto a la Renta (personas jurídicas y naturales) e IVA.

Tipos de gastos tributarios: En el impuesto sobre la renta, se considera la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, rentas exentas y descuentos tributarios. En el IVA se tiene en cuenta las exclusiones y exenciones.

Metodología:

En el caso del impuesto a la renta, el costo fiscal de los beneficios tributarios busca determinar el impuesto que deja de percibir el Gobierno Nacional, por concepto de cualquiera de los beneficios contemplados. De esta manera, en el cálculo de dicho costo, se establece el valor del impuesto que se habría cobrado si el beneficio solicitado hubiera hecho parte de la base gravable de los declarantes.

Las estimaciones no recogen las respuestas de los contribuyentes ante una eventual supresión del beneficio. Es posible, por ejemplo, que al eliminarse una exención pueda utilizarse otra que había permanecido limitada por la concurrencia de beneficios o que los contribuyentes tiendan a ajustar su planeación tributaria, con lo cual el cálculo del costo fiscal podría resultar sobrevalorado²².

Por su parte, en el Impuesto al valor agregado, se considera como beneficio tributario las exclusiones y exenciones vigentes en la legislación colombiana, salvo los amparados en acuerdos internacionales y los de reciprocidad diplomática, así como los bienes para la exportación²³.

Los resultados de gasto tributario en el IVA se presentan como el efecto recaudatorio por punto de tarifa para los bienes y servicios exentos y excluidos. Es decir, muestra el incremento en términos de recaudación que se produciría en caso de gravar estos productos a la tarifa del 1%²⁴. En las estimaciones se supone una tasa de evasión del orden del 25%, correspondiente a la evasión promedio de los últimos años.

²² DIAN, Oficina de Estudios Económicos, Cuaderno de Trabajo: "Los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta en Colombia. Año gravable 2004", Colombia, Junio 2005.

²³ Sin embargo, la definición de lo que se considera como beneficio tributario o renuncia tributaria no es tan clara, dada la existencia de tarifas diferenciales para algunos productos y la existencia de bienes excluidos y exentos del impuesto.

²⁴ Actualmente en el sistema tributario colombiano subsisten ocho tarifas diferenciales de IVA, que varían entre el 1,6% y el 35,0%, siendo la tasa general del 16%.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan por separado para el impuesto a la renta y para el IVA. En el caso del primero se clasifican de la siguiente forma:

Tipo de beneficio: Deducción, rentas exentas y descuentos tributarios.

Modalidad del declarante: Sociedades y Personas naturales.

Tipo de declarante: Contribuyentes, no contribuyentes y régimen especial.

Subsector económico: 17 ó 18 agrupaciones.

En el IVA los resultados se muestran por cada bien o servicio exento o excluido.

V. Ecuador

Fuente: Gasto Tributario (Departamento de Estudios Tributarios, SRI).

Definición de gasto tributario: los gastos tributarios son las transferencias que el Estado realiza a determinados grupos o sectores pero en lugar de concretarlas por medio del gasto presupuestario, lo hace mediante una disminución en la obligación tributaria del contribuyente, es decir, a través de exenciones tributarias, deducciones especiales y reducciones en las tasas impositivas así como, diferimiento de impuestos.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: Impuesto a la Renta (tanto de empresas como de personas) e IVA.

Tipos de gastos tributarios: productos exentos en el IVA y exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta

Metodología:

Se utiliza el método de determinar la recaudación que podría obtenerse si se gravara de acuerdo a un sistema de referencia, es decir, si se gravara con IVA a los productos exentos o si se quitaran las exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta.

En el caso de la estimación del gasto tributario en el IVA, en general, se utilizó información de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005, aplicándose la tasa de IVA actual al gasto en bienes y servicios exentos.

En el cálculo del gasto tributario en el impuesto a la renta de sociedades se incorporan los siguientes rubros: reinversión de utilidades, amortización de pérdidas tributarias de ejercicios anteriores, deducciones por leyes especiales y convenios de doble tributación. En el caso del impuesto a la renta de personas naturales, el gasto tributario está constituido por la exoneración de los rendimientos financieros, por la franja exenta para profesionales y la franja exonerada para personas naturales en relación de dependencia.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

- Impuesto sobre la renta: según modalidad (separado para sociedades y personas naturales).

IVA: - según tipo de bienes y deciles de ingresos
 - según tipo de servicios y deciles de ingresos

VI. Guatemala

Fuente: Informe de Gasto Tributario del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado²⁵.

Definición de gasto tributario: El Gasto Tributario se origina en los tratamientos tributarios preferenciales, exoneraciones, exenciones, franquicias, deducciones especiales y otras medidas previstas en la legislación tributaria, que permiten a ciertos grupos sociales reducir la carga vinculada con el pago de impuestos y que representan una excepción a la norma tributaria vigente para los contribuyentes en general. El término "Gasto Tributario" se refiere a lo que deja de percibir el Estado por tratamientos tributarios especiales y que es equivalente al monto que habría sido asignado y transferido a un grupo o sector particular para promover sus actividades.

²⁵ La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) realiza desde el año 2000 una estimación del Gasto Tributario en respuesta a los compromisos del Pacto Fiscal.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: Impuesto sobre la Renta, sobre productos financieros, Extraordinario de apoyo a los acuerdos de paz, IVA, Derechos arancelarios a las importaciones, Impuesto a la distribución de petróleo y sus derivados, al tabaco y sus productos, a la distribución de bebidas, a la circulación de vehículos y a la comercialización de cemento

Tipos de gastos tributarios: exenciones, deducciones, crédito fiscal, franquicias, desgravación arancelaria, tratados de libre comercio, contingentes arancelarios.

Metodología:

La cuantificación del gasto tributario refleja una estimación de la recaudación que se deja de percibir durante cada año calendario, como consecuencia de los beneficios previstos en la legislación tributaria. No es una estimación del incremento en la recaudación, que ocurriría por la eliminación de los tratamientos especiales analizados, debido a que dicha eliminación implicaría una respuesta de los agentes económicos, quienes dejarían de realizar determinadas actividades para trasladarse a otras, que, en ausencia de tratamientos preferenciales, les resultarían más atractivas.

En el caso del impuesto a la renta, se incluye la deducción personal de Q.36.000 para trabajadores en relación de dependencia como gasto tributario, a diferencia de otros países donde estos valores se excluyen argumentando la generalidad del beneficio. En Guatemala, únicamente tienen derecho a esta deducción las personas individuales en relación de dependencia, mientras que las personas dedicadas a actividades empresariales no gozan de esta deducción, por lo que se argumenta que este beneficio tributario no es general y se incluye en los cálculos correspondientes²⁶.

Si bien puede argumentarse que las exenciones concedidas a organismos del Estado y sus entidades no representan un sacrificio fiscal para el país, debido a que en última instancia se le otorgan al mismo Gobierno, se han incluido dentro de las estimaciones de gasto tributario tanto en el impuesto a la renta como en el impuesto sobre los productos financieros y sobre la circulación de vehículos.

²⁶ En 2005 y 2006, esta deducción representó entre 47 y 49% del gasto tributario en el impuesto sobre la renta de Guatemala.

En la estimación correspondiente al IVA, no se considera que exista gasto tributario en las actividades de exportación de bienes y servicios, así como en las empresas amparadas bajo los regímenes de maquilas y zona franca, debido a que el hecho generador final del IVA es el consumo. En cambio, las exenciones a misiones diplomáticas y a organismos internacionales se han incluido como gasto tributario en IVA, renta, impuesto al tabaco, a la distribución de bebidas, a la circulación de vehículos y a la distribución de cemento.

Para efectos del gasto tributario de los derechos arancelarios a la importación, se considera como tal, lo dejado de percibir por la existencia de un tratamiento especial a cierto tipo de importaciones que proceden de países seleccionados y que representan una excepción a la regla general definida por el Código Arancelario Uniforme Centroamericano (CAUCA). Derivado de ello, el sacrificio fiscal vinculado con franquicias, contingentes arancelarios, exenciones a entes específicos, Tratados de Libre Comercio y Acuerdos de Alcance Parcial, forman parte de este cálculo.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

- Por tributo: - según sector económico
- según modalidad

VII. México

Fuente: Presupuesto de Gastos Fiscales.

Definición de gasto tributario: El concepto de Gasto Fiscal se refiere, en términos generales, a los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que en materia tributaria aplican a nivel federal.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Federal

Impuestos incluidos: impuesto sobre la renta (ISR), impuesto empresarial a tasa única (IETU), impuesto al valor agregado (IVA) e impuestos especiales (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios - IEPS, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos - ISAN e Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos- ISTUV).

Tipos de gastos tributarios: exenciones, deducciones, alícuotas diferenciales, subsidios y créditos fiscales, diferimientos, condonaciones, facilidades, estímulos, tratamientos y regímenes especiales.

Metodología:

Para la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales se toman como referencia las siguientes definiciones de estructura normal de un impuesto²⁷. En el ISR empresarial se considera que su estructura normal es aquella que se aplica bajo el principio de renta mundial y en el ISR de personas físicas consiste en un esquema global de ingresos, de base amplia, sin excepciones, con una tarifa progresiva y que no grava un ingreso equivalente a un salario mínimo. En el IVA se considera como esquema normal un IVA base consumo que se aplica sobre una base amplia y con una tasa uniforme, sin excepciones y que otorga la tasa cero sólo a las exportaciones. En los impuestos especiales o selectivos al consumo, se considera que la estructura normal es la que se aplica con una tasa ad-valorem positiva, sobre una base amplia sin excepciones, y cuyo efecto debe ser equivalente al de gravar todas las etapas de la cadena de producción y comercialización.

El método de estimación utilizado es el de pérdida de ingresos (método ex-post), sobre una base de devengado. Las estimaciones pretenden mostrar la pérdida recaudatoria que se presenta en un año sin considerar los efectos que tal política tendría en futuros ejercicios. Por ello se incluye el diferimiento de las obligaciones fiscales como la pérdida recaudatoria que se presenta en el año en que se produce el diferimiento, sin considerar que en el futuro esto se revierte.

Asimismo, las estimaciones se realizan en forma independiente y no consideran el efecto que la eliminación de un tratamiento tendría en la pérdida recaudatoria de otro.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

- Por tributo: - según modalidad
- según sector económico

²⁷ Para más detalle, consultar el *Presupuesto de Gastos Fiscales 2008*.

VIII. Perú

Fuente: Marco Macroeconómico Multianual.

Definición de gasto tributario: Los gastos tributarios son las concesiones tributarias, o desviaciones respecto de un sistema tributario base, que los gobiernos utilizan para alcanzar determinados objetivos económicos y sociales. Pueden ser considerados como tales una variedad de instrumentos tributarios tales como créditos, exoneraciones, inafectaciones, reducciones de tasa, deducciones, diferimientos y devoluciones, entre otros.

Periodicidad: Anual

Cobertura: Gobierno Central

Impuestos incluidos: impuesto sobre la renta (tanto IRPJ como IRPN), impuesto general a las ventas (IGV), impuesto selectivo sobre el consumo (ISC), Ad valorem, derecho especial, sobre tasa e impuesto de solidaridad a la niñez desamparada (ISND).

Tipos de gastos tributarios: exoneraciones, deducciones, alícuotas diferenciadas, devoluciones, diferimientos, inafectaciones, créditos, zonas francas.

Metodología:

En las estimaciones se sigue la práctica francesa que entiende como gasto tributario cualquier medida tributaria que resulte en una pérdida de ingresos tributarios para el Estado y la correspondiente reducción en la carga tributaria del contribuyente, la cual no hubiese ocurrido bajo la aplicación de la ley tributaria general.

Así, la metodología utilizada para las estimaciones de gasto tributario es la de recaudación perdida o método ex-post, pues se adopta como criterio metodológico el cálculo de la base potencial de los gastos tributarios. Es decir, se estima el impacto anual por menor recaudación debido a la aplicación de un determinado beneficio tributario.

La mayoría de las estimaciones se realizan de manera independiente, suponiendo que el resto de la estructura tributaria vigente permanece sin modificaciones respecto al sistema tributario base.

Presentación de las estimaciones: los resultados se presentan totalizados y con la siguiente clasificación:

- Por sector beneficiario: según alcance geográfico, modalidad y tributo.

TEMA 2

TEMAS CRÍTICOS PARA EL CONTROL TRIBUTARIO

Ponencia

Tema 2

TEMAS CRÍTICOS PARA EL CONTROL TRIBUTARIO

Jean-Louis Gautier

Subdirector General de Inspección
Dirección General de Finanzas Públicas
(Francia)

SUMARIO: I. Los paraísos fiscales.- A. Problemáticas halladas.- B. Los medios de acción en el plano internacional.- I. Los trabajos en el seno de la OCDE: Una política de incentivos para mayor transparencia.- 2. Los trabajos en el seno de la Unión Europea.- C. Los medios de acción en el plano interno.- 1. Acceder a la información bancaria y financiera.- 2. Los dispositivos anti-abuso.- D. Balance.- E. Perspectivas.- II. Las reestructuraciones de empresas multinacionales.- III. La economía informal.- IV. Conclusión

RESUMEN

El control fiscal es el garante del civismo fiscal. Su responsabilidad es esencial en la lucha contra el fraude fiscal que compromete las finanzas públicas y perjudica el contrato social.

Las recientes evoluciones en el plano económico, social y tecnológico representan numerosas oportunidades nuevas para los defraudadores. La internacionalización de los negocios, la creciente movilidad de los actores económicos y de los capitales, la desmaterialización de las transacciones, principalmente en el sector bancario, la emergencia y el lugar ocupado por Internet son nuevos desafíos a los que las administraciones deben aportar respuestas adecuadas.

La administración francesa, como sus partners, se enfrenta a todas estas problemáticas. Tres temas importantes ilustran las dificultades y los desafíos que debe enfrentar:

- El rol que juegan los paraísos fiscales en la evasión impositiva que conduce al ocultación del patrimonio y de los ingresos tanto de personas físicas como de empresas;
- las deslocalizaciones fiscales de los grupos multinacionales que, con la excusa de una reorganización jurídica, transfieren sus beneficios a zonas de baja presión fiscal y utilizan la fiscalidad para obtener un efecto de apalancamiento económico, pues el impuesto es un costo que conviene reducir;
- la economía informal, que exige una respuesta concertada de todas las administraciones del Estado, en las que la administración fiscal ocupa un lugar primordial.

Si la administración francesa está presente en estos terrenos con sus herramientas de control y de investigación y sus dispositivos anti-abuso, el balance que obtiene muestra la necesidad de adaptar constantemente los medios a implementar y tener un enfoque global de estos desafíos.

Tratándose de los esquemas implementados por intermedio de paraísos fiscales, la cuestión no es nueva. Ha sido objeto de múltiples iniciativas, tanto en el plano internacional, en el seno del foro de prácticas fiscales perjudiciales como en el plano comunitario, a través de la adopción de un código de conducta sobre la competencia fiscal perjudicial y la implementación de la directiva ahorro a fin de garantizar una tributación efectiva de los intereses del ahorro percibidos por residentes de la Unión. En el plano interno, la estrategia se basa en dos pilares: las obligaciones declarativas y los dispositivos anti-abuso.

A la luz de los recientes casos, es necesario verificar que la política de apertura y de transparencia adoptada por la Comunidad internacional no dio todos sus frutos. Esta constatación milita a favor de un enfoque diferenciado, función del carácter efectivamente cooperativo de un territorio y de una mejora de las herramientas existentes, ya sea que se trate de la Directiva Ahorro en el plano comunitario o la mayor rigurosidad de nuestros procedimientos en el plano interno.

La política de deslocalización fiscal constatada desde aproximadamente una década adquiere tal magnitud a nivel mundial que compromete la recaudación fiscal de algunos Estados. Una cantidad de estas deslocalizaciones se traducen en cambios de estatutos que tienen como resultado transferir funciones y los beneficios asociados a países con baja presión fiscal. Estas prácticas son aún más difíciles de contrarrestar puesto que se inscriben en un marco jurídico incierto.

La magnitud de este fenómeno y la complejidad de las cuestiones planteadas han llevado a la OCDE a implementar un grupo de trabajo destinado a aportar

directivas claras. Los trabajos de armonización del derecho comunitario y de eliminación de las prácticas perjudiciales deberían permitir en un futuro poner un punto final dentro de la Unión Europea. En el plano interno, nuestra acción se basa a la vez en una política voluntarista de control fiscal a posteriori y de prevención inicial a través de acuerdos previos en materia de precios de transferencia.

Para terminar, los males generados por la economía informal que contribuye a alimentar las redes criminales de todo tipo en detrimento del Estado y de los ciudadanos justifican que ésta constituya una prioridad del Estado y particularmente para el control fiscal. Nuestra acción se basa en la compilación de la información por parte de los servicios internos e interministeriales exclusivos y procedimientos específicos pero podría mejorarse aún más a través de una mejor coordinación de los organismos del Estado y a través de la comunicación acerca de las consecuencias del fraude fiscal.

Más allá de estas tres problemáticas, el enfoque de la lucha contra el fraude se basa en Francia en dos ejes de acción de la administración: facilitar el civismo fiscal para permitir una mejor aceptación del impuesto, por un lado, y mantener una política de control fiscal activa para reprimir los comportamientos realmente fraudulentos, por el otro.

El fraude fiscal o más ampliamente la falta de civismo fiscal, nada tiene de anodino. Disminuye los recursos disponibles para el financiamiento de políticas públicas, crea distorsiones de competencia e inequidades de tratamiento en detrimento de los contribuyentes honestos que sienten por su parte una sensación de injusticia y un descontento justificados.

El fraude fiscal compromete la percepción de cada uno de un sistema justo y reduce los beneficios de la competitividad. Afecta a todos los contribuyentes y todos los impuestos. Su expansión constituye entonces un peligro real para la cohesión social y la economía de nuestros países.

La lucha contra el fraude fiscal es entonces una gran responsabilidad que pesa en las administraciones fiscales. De esta manera, en Francia, el control fiscal está considerado como el garante del civismo fiscal.

La cuestión clave reside en la definición de las prioridades a asignar a los servicios de control así como también en la identificación de los riesgos más importantes o críticos que su acción debe permitir prevenir.

En un contexto de internacionalización de los negocios, movilidad creciente de los actores económicos y de los capitales, de desmaterialización de las transacciones, principalmente en el sector bancario y el comercio y en Europa

de eliminación del control en las fronteras y la libre circulación de las personas, de los bienes y capitales, tres grandes problemáticas, entre otras, preocupan actualmente a la administración francesa:

- la cuestión crucial de los paraísos fiscales. En Europa, un caso reciente sacó a la luz cómo estos territorios permiten desviar sumas muy importantes;
- la "deslocalización fiscal" o el "business restructuring". Esta cuestión no es nueva ya que este fenómeno existe desde fines de los años 90, pero actualmente adquiere una real importancia;
- y la economía informal que se desarrolla en nuestros territorios gracias, principalmente, al uso de Internet.

Estas tres problemáticas no son las únicas que preocupan a la administración francesa. Como sus socios de la Unión europea, también debe, por ejemplo, enfrentar un fraude considerable en materia de IVA vinculado al comercio intracomunitario (calesitas de IVA, fraude con vehículos usados).

Se presentarán las respuestas que Francia intenta aportar a estos tres desafíos y las mejoras tanto legislativas como organizativas que se tienen en cuenta para el futuro.

I. LOS PARAÍOS FISCALES

Un caso importante y muy mediatizado ilustró recientemente la problemática de los paraísos fiscales y, principalmente, las deslocalizaciones ocultas e importantes de patrimonio que permiten y las dificultades que poseen los Estados en detectar estos fraudes con la ayuda de los medios tradicionales de los que disponen.

Se verificó que residentes de varios Estados, incluyendo a Francia, detentaban activos importantes en Liechtenstein, vía estructuras interpuestas, y que ni estos haberes ni los productos vinculados a su colocación estaban declarados ante las administraciones fiscales.

Sin embargo, además de su magnitud, se trata de un caso clásico de inversión de patrimonio a través de fundaciones o estructuras asimiladas en un paraíso fiscal al que todos los países se encuentran potencialmente enfrentados.

La ocultación del patrimonio y de los ingresos que genera en cuentas protegidas por el secreto bancario combinada con una baja, incluso falta de imposición para los no residentes, son las ventajas habituales que ofrecen los paraísos fiscales.

Estas prácticas son ampliamente facilitadas por la ausencia de controles de cambio, la internacionalización de los intercambios, los medios modernos de comunicación y de gestión a distancia de las cuentas bancarias y la desmaterialización de la moneda y de los pagos.

A. PROBLEMÁTICAS HALLADAS

- Para las personas físicas, los paraísos fiscales permiten evitar no solamente el impuesto a las ganancias, sino también la fiscalidad vinculada a las sucesiones o a los bienes personales.

El uso en estos territorios de herramientas jurídicas tales como los trusts, fundaciones o fideicomisos, que enturbian la posesión de los patrimonios, disocian la propiedad jurídica de la propiedad económica y permiten que los activos poseídos y las ganancias que generan no estén sujetos a impuestos. Para ocultar ingresos de actividad, el fraude puede llevarse a cabo a través de la creación en esos territorios de una estructura interpuesta, sin sustancia, encargada de recibir los ingresos que corresponden a la remuneración de prestaciones realizadas por una persona física o a la explotación de derechos de autor o de imagen que posee. Un ejemplo está dado por las empresas encargadas de la gestión de imagen de los deportistas de alta competición que les permiten, estableciéndose en esos territorios, recibir un salario oculto.

- Para las sociedades comerciales, verificamos particularmente las siguientes situaciones en las que se saca provecho de las ventajas ofrecidas por los paraísos fiscales:
 - El domicilio ficticio de una empresa en un paraíso fiscal mientras que la sede de dirección efectiva está situada en Francia. Este fraude exige para ser eficazmente combatido constataciones materiales que solo pueden efectuarse, a menudo, en el marco de un allanamiento dentro de la empresa;
 - las transferencias directas o indirectas de ganancias a través de la disminución de los ingresos o el incremento de las cargas, incluso por la creación de gastos indebidos a fin de colocar oportunamente las ganancias en la empresa instalada en un país con baja presión fiscal. Se verificó principalmente el incremento artificial de las remuneraciones de los servicios, comisiones, intereses, regalías cuya realidad y precio justo son particularmente difíciles de controlar, principalmente en la hipótesis de servicios inmateriales;
 - la utilización de una sociedad "stepping stone" o pantalla instalada en un país con un débil sistema de tributación, administrada y controlada por una persona jurídica situada en Francia. Intercalarla en las operaciones habituales del grupo permite la localización artificial de una parte del margen. Por ejemplo, para las actividades

de compra-reventa, la sociedad pantalla puede utilizarse para comprar a la sociedad matriz los productos a fin de venderlos a las filiales del grupo, captando el beneficio en el paraíso fiscal.

B. LOS MEDIOS DE ACCIÓN EN EL PLANO INTERNACIONAL

La cuestión de los paraísos fiscales no es nueva. Los Estados rápidamente tomaron conciencia de que la lucha contra la evasión impositiva en este ámbito requería una acción global y concertada.

La acción de Francia se inscribe en los trabajos que fueron iniciados en 1996 conjuntamente en el seno de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE) que apuntan a luchar contra la "competencia fiscal perjudicial".

1. Los Trabajos en el Seno de la OCDE: Una Política de Incentivos para Mayor Transparencia

En 1998, la OCDE publicó un informe sobre "la competencia fiscal perjudicial" que constata la existencia de regímenes preferenciales en el seno de algunos Estados de la OCDE¹ y de prácticas de numerosos territorios y Estados no miembros de la OCDE que podían llevar a calificarlos como "paraísos fiscales"².

Respecto de estos últimos, la OCDE anunciaba que iba a elaborar una lista de Estados y de territorios en contra de los cuales sus miembros serían invitados a aplicar medidas de represalia (dispositivos anti-abusos, etc.).

En 2000, publicó un informe sobre "los progresos en la identificación y la eliminación de las prácticas fiscales perjudiciales" que establecía una lista de 35 Estados o territorios que reunían los criterios de paraíso fiscal³.

La OCDE deseó que los paraísos fiscales asumieran compromisos en términos de transparencia y de intercambio de información. Se adoptó un modelo de acuerdo de intercambio de información, acordado conjuntamente por países de la OCDE y paraísos fiscales, y que cubre al mismo tiempo el fraude y la evasión fiscales.

¹ 47 regímenes perjudiciales fueron luego identificados, más adelante desmantelados por un "Foro sobre las prácticas fiscales perjudiciales" creado con el patrocinio del Comité de asuntos fiscales de la OCDE y presidido por Francia.

² Se han decidido cuatro criterios: casi- ausencia de fiscalidad directa, escasez de las actividades económicas locales, opacidad de las normas fiscales aplicables y aplicadas, ausencia de transmisión de información a las administraciones fiscales de los otros países.

³ Otros seis (Bermudas, Islas Caimanes, San Marino, Isla Mauricio, Chipre y Malta) no fueron mencionados porque ya habían tomado un compromiso en términos de transparencia y de intercambio de información (ver infra).

En contrapartida a este compromiso, se les ofreció la adhesión al Foro mundial, la exclusión de la lista, la exención de la aplicación de cualquier marco coordinado de medidas defensivas, y la garantía de que las jurisdicciones no cooperativas estarían uniformemente sometidas a un marco tal.

Seguros de conservar la atracción causada por su bajo nivel impositivo y preocupados por evitar ser incluidos en una "lista negra" de paraísos no cooperativos, 32 Estados o territorios tomaron el compromiso de demostrar una mayor transparencia, primero levantando el secreto bancario en materia de fraude fiscal luego en materia de evasión impositiva o modificaron sus legislaciones para ya no ser considerados como paraísos fiscales. Hoy, esta lista no comprende más que tres territorios: Andorra, Liechtenstein y Mónaco. Desde entonces, Australia, los Países Bajos, el Reino Unido y países nórdicos firmaron algunos acuerdos de intercambio de información con una muy pequeña cantidad de paraísos fiscales. Francia prevé firmar próximamente al menos dos acuerdos.

2. Los Trabajos en el Seno de la Unión Europea

A nivel europeo, una primera serie de trabajos permitió la adopción por parte de todos los Estados miembros en 1997 del "código de conducta" sobre la competencia fiscal perjudicial.

Luego, en el 2003, a fin de que algunos residentes de la Unión ya no siguieran escapando a cualquier imposición sobre los intereses percibidos en otro Estado miembro, el consejo adoptó la directiva 2003/48/CE del 3 de junio de 2003 en materia de fiscalidad del rendimiento del ahorro en forma de pago de intereses.

a) El código de conducta

Al adoptar el código de conducta en 1997, los Estados miembro se comprometieron a eliminar las medidas fiscales existentes que generan una competencia fiscal perjudicial ("desmantelamiento") y a abstenerse de introducir cualquier nueva medida que tenga este efecto ("congelamiento").

Este código apunta a las medidas que tienen, o pueden tener, una sensible incidencia en la localización de las actividades económicas en el seno de la Unión como las que prevén un nivel de imposición efectiva netamente inferior al nivel general del país en cuestión, facilidades fiscales reservadas a los no residentes, incentivos fiscales en favor de actividades que no se relacionan con la economía local, de manera tal que no tienen impacto sobre la base imponible nacional, el otorgamiento de beneficios fiscales incluso en ausencia de cualquier actividad económica real, reglas para la determinación

de las ganancias de las empresas que forman parte de un grupo multinacional que discrepan de las normas generalmente admitidas a nivel internacional, principalmente las aprobadas por la OCDE.

Un informe de noviembre de 1999 recogió 66 medidas fiscales que presentan elementos perjudiciales (40 en los Estados miembros de la UE, 3 en Gibraltar y 23 en los territorios dependientes o asociados).

Los Estados miembro y sus territorios dependientes o asociados actualmente corrigieron o reemplazaron estas 66 medidas o se aprestan a hacerlo. Para las entidades que se beneficiaban con estos regímenes hasta el 31 de diciembre de 2000 inclusive, se previó una cláusula de derechos adquiridos según la cual sus beneficios debían finalizar a más tardar el 31 de diciembre de 2005, hayan sido acordados o no por plazo determinado. Para algunas medidas vigentes en los Estados miembro y sus territorios dependientes o asociados, se acordaron prórrogas por tiempo determinado más allá del 2005. Desde entonces, el grupo "código de conducta" garantiza el seguimiento del congelamiento y la implementación del desmantelamiento, y presenta periódicamente un informe ante el Consejo.

b) La Directiva Ahorro : Un instrumento de intercambio de información específica sobre los intereses, que asocian centros financieros extracomunitarios

Aprovechando la libre circulación de los capitales, algunos residentes de Estados miembro escapaban a cualquier forma de imposición sobre los intereses percibidos en otro Estado miembro que no fuera el Estado en el que residen, creando una distorsión en la imposición efectiva del rendimiento del ahorro.

Además, fomentaba la evasión fiscal del rendimiento del ahorro y acentuaba la presión fiscal sobre ingresos de origen menos móvil como los producidos por el trabajo, con un efecto perjudicial en el costo de este último y entonces indirectamente en la creación de puestos de trabajo.

A fin de ponerle un punto final, la directiva organiza a partir del 1ro de julio de 2005 un sistema que permite la imposición en el Estado de residencia de los intereses pagados por un agente pagador a una persona física residente del Estado de la Comunidad denominado beneficiario efectivo. Este sistema prevé:

- El principio de la comunicación por los Estados miembros de los pagos bajo la forma de intereses realizados por los establecimientos pagadores a favor de personas físicas beneficiarias efectivas residentes de Estados miembro (intercambio de información);

- Excepcionalmente el cobro de una retención en origen durante un período transitorio para los 3 Estados miembros que no participan en el intercambio de información ya que ponen en práctica el secreto bancario (Austria, Bélgica y Luxemburgo). La tasa de la retención en origen inicialmente del 15 % es del 20 % desde el 1ro de julio de 2008 y pasará al 35% el 1ro de julio de 2011. El Estado pagador conserva el 25 %.

El sistema de retención en origen también se aplica en diez territorios dependientes o asociados de los Estados miembros (islas anglo-normandas, isla de Man y territorios dependientes o asociados del Caribe) y en cinco terceros países europeos (Mónaco, Andorra, San Marino, Liechtenstein y Suiza).

El periodo transitorio durante el cual es posible realizar una retención en origen llegará a su fin cuando:

- la Unión haya celebrado con los cinco terceros Estados un acuerdo que prevé el intercambio a pedido de información relativa a los pagos de intereses según el modelo de convenio de 2002 de la OCDE, estos pagos continúan aplicando simultáneamente la retención en origen;
- Estados Unidos se comprometerá a intercambiar a pedido información relacionada a los pagos de intereses, de conformidad al modelo de convenio, con todos los Estados miembros de la UE.

En el 2006, Francia recibió 580 000 informaciones - todos los datos pueden ser utilizados por los organismos - y 50 millones de euros en concepto de retención en origen.

C. LOS MEDIOS DE ACCIÓN EN EL PLANO INTERNO

A nivel interno, el dispositivo retenido tiende a obtener, en primer lugar, o a pedido o espontáneamente de los contribuyentes o establecimientos, información bancaria y financiera que podría revelar el recurso a paraísos fiscales.

Paralelamente a estas medidas tendientes a facilitar la detección, otras disposiciones de derecho interno tienen como objetivo prevenir los abusos y sancionarlos apuntando directamente a las relaciones de los residentes franceses con estos territorios.

1. Acceder a la Información Bancaria y Financiera

La administración dispone de un derecho de comunicación que le permite, por un lado obtener información bancaria en poder de los establecimientos financieros y por el otro, información sobre las operaciones de transferencia de capitales al exterior, efectuadas, principalmente, por personas físicas.

La legislación fiscal impone a las personas físicas, asociaciones y sociedades que no posean formas comerciales, domiciliadas o establecidas en Francia, declarar, al mismo tiempo que sus declaraciones de ingresos o de ganancias, las referencias de las cuentas abiertas, utilizadas o cerradas en el exterior. Para cada cuenta bancaria no declarada se aplica una sanción de 750 •.

Finalmente, la ley prevé que las personas físicas que transfieren al exterior, sin la intervención de los bancos, sumas o valores superiores a 7 600 • deben obligatoriamente declararlos.

En caso de incumplimiento de estas obligaciones, la ley establece una presunción de ocultación de ingresos vinculados a las sumas pagadas o retiradas de cuentas no declaradas o transferidas sin declaración.

2. Los Dispositivos Anti-Abuso

Estos dispositivos establecen una presunción de evasión impositiva en presencia de entidades establecidas en países con fiscalidad privilegiada. La legislación fiscal prevé:

- La imposición en nombre de la sociedad establecida en Francia de las ganancias de sus filiales o sucursales establecidas en un país con régimen fiscal privilegiado. A falta de una actividad industrial y comercial efectiva ejercida en el país con régimen fiscal privilegiado, invierte, bajo algunas condiciones, la carga de la prueba en detrimento de las empresas francesas ya que deben justificar un interés que no sea el fiscal en la localización de sus ganancias en esos territorios [art. 209 B du CGI];
- La imposición a nombre de la persona física domiciliada en Francia de las ganancias de sociedades o entidades establecidas en un país con fiscalidad privilegiada de la que detenta más del 10% de los derechos [art. 123 bis du CGI];
- La imposición a nombre del prestador de servicios establecido o domiciliado en Francia de las sumas percibidas en remuneración de sus servicios por una persona domiciliada o establecida en un país con fiscalidad privilegiada. También se aplica al prestador domiciliado fuera de Francia cuando los servicios fueron prestados en Francia. Este dispositivo tiene como objetivo prevenir la utilización de estructuras interpuestas para eludir el impuesto normalmente exigido en Francia, principalmente por los artistas y los deportistas [art. 155 du CGI];
- que las sumas pagadas a personas domiciliadas o establecidas en un país con fiscalidad privilegiada no sean deducibles por las empresas establecidas en Francia excepto si aportan la prueba de la realidad de las operaciones que corresponden a estos gastos y la normalidad de precio pagado. Esta medida se aplica a los intereses, regalías y remuneraciones de servicios y todos los pagos realizados en una cuenta radicada en tales Estados o territorios [art. 238 A du CGI].

D. BALANCE

- Por tratarse de trabajos de la OCDE, los elementos de contexto recientes confirmaron que la situación actual no era satisfactoria y que un enfoque desde el punto de vista del incentivo, basado únicamente en la buena voluntad de los paraísos fiscales sin real contrapartida tenía efectos limitados:
 - algunas jurisdicciones persisten en no adquirir compromisos en materia de transparencia y de intercambio de información y permanecen entonces en la lista de la OCDE sin realmente padecerlo;
 - otras toman los compromisos que les permiten no seguir figurando en la lista pero no cierran acuerdos de intercambio de información.

Las pocas jurisdicciones que respetan sus compromisos podrían de esta manera resultar desfavorecidas por la ausencia de medidas defensivas tomadas de manera coordinada por los Estados miembros de la OCDE respecto de los otros territorios a pesar de los anuncios iniciales. Por añadidura, esta ausencia de reacción no estimula a estos últimos a cooperar más.

- El dispositivo de la directiva ahorro presenta debilidades vinculadas principalmente a su campo de aplicación. Sólo abarca a las personas físicas y a una categoría de productos financieros y no abarca a algunos centros financieros importantes, principalmente asiáticos. Además, no da lugar a la aplicación por parte de todos los Estados miembros de un mecanismo de intercambio de información.

En Francia, la suma de retención en origen pagada por los terceros Estados y los territorios asociados parece limitada y poco coherente con la suma de los haberes que estaría ubicados allí. Ahora bien, los Estados miembros no disponen de ningún medio para controlar la suma retenida en origen que se les paga. Por añadidura, sin información sobre los poseedores de los capitales, no pueden establecer la fiscalidad del patrimonio.

- En el plano interno, más allá de los dispositivos anti-abuso revisados recientemente para adaptarlos al derecho comunitario, la recolección de la información bancaria ante los contribuyentes presenta un bajo rendimiento (en 2006 solamente se declararon 25000 cuentas abiertas en el extranjero para los 35 millones de declaraciones de ganancias presentadas) que no parece corresponder a la realidad recientemente ilustrada por el caso anteriormente explicado.

En total, el balance muestra que los dispositivos actuales merecen ser mejorados.

E. PERSPECTIVAS

1. En el Plano Internacional, Mejorar lo Existente

En el plano internacional, Francia considera que es necesario proseguir y sostener los esfuerzos emprendidos.

a- A nivel de la OCDE: Privilegiar un enfoque diferenciado

Francia apoya las iniciativas del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE que decidió a comienzos del año 2008 actuar en dos direcciones:

- Desarrollar un método de diferenciación de los territorios según sus grados de cooperación efectiva, a fin de brindar un incentivo a los países indecisos en firmar acuerdos de información;
- Iniciar una reflexión en común sobre las medidas de represalia posibles (dispositivos anti-abuso) a implementar en contra de los territorios que aparecen como no cooperativos.

Además, surge un consenso para rechazar firmar, inclusive denunciar, cualquier convenio fiscal, que no prevería un intercambio total y completo de datos fiscales según el nuevo artículo 26 del modelo de convenio fiscal de la OCDE.

b- A nivel de la UE: Mejorar la Directiva Ahorro

Francia, principalmente en el marco de su presidencia de la UE, sostiene muy activamente los trabajos que apuntan a mejorar la directiva ahorro y su renegociación a fin, principalmente, de ampliar su campo de aplicación a las personas jurídicas y a otros productos financieros y su extensión a otros centros financieros (como Hong Kong y Singapur).

Esencialmente, las modificaciones que deberían realizarse en la directiva apuntarían a:

Ampliar el campo de los productos cubiertos más allá de los productos de intereses clásicos, como los productos que no generan intereses - productos derivados o productos de seguros de vida - o productos financieros innovadores;

- Identificar mejor los beneficiarios efectivos de esos ingresos a fin de evitar ocultaciones que apuntan a intercalar ciertas estructuras, como los trusts, entre el banco pagador y el beneficiario final para escapar de las disposiciones de la directiva ;
- Poner fin, lo más rápidamente posible, al régimen transitorio de la

retención en origen. Bélgica, Luxemburgo y Austria tendrían pues que aplicar el intercambio automático de informaciones y abandonar en consecuencia el secreto bancario, al menos para los ciudadanos comunitarios no residentes.

2. En el Plano Interno

En el plano interno, se han identificado márgenes de progreso que combinan, por un lado, una mejor información de los contribuyentes a fin de prevenir el fraude y por el otro, nuevos medios de acción para la administración a efectos de reprimir las actuaciones más graves.

b) Informar y prevenir

- Se está estudiando una gran campaña de comunicación para concientizar a los contribuyentes acerca del hecho que el fraude fiscal constituye un delito realmente grave que acarrea sanciones potencialmente pesadas para el autor. En Francia, es realmente una novedad.

En lo que respecta a los paraísos fiscales, como le recomienda la OCDE, esta comunicación podría perseguir los siguientes objetivos:

- Recordar las normas relativas a la territorialidad del impuesto;
- Concientizar a los contribuyentes respecto de los riesgos que presentan la jurisdicciones en cuestión en ausencia de una normativa que proteja a los ahorristas;
- Incentivar a los contribuyentes a conservar sus activos en una jurisdicción que aplica las normas de la OCDE.
- También está previsto esclarecer la legislación relativa a los trusts o asimilados, estructuras utilizadas frecuentemente en conexión con los paraísos fiscales pero no previstas por el derecho francés, para el establecimiento de los impuestos patrimoniales basados en la noción francesa de propiedad jurídica (derechos de mutación a título gratuito y bienes personales) adoptando un dispositivo legal específico y seguro. Esta aclaración permitiría ganarle de mano a las interpretaciones ambiguas.
- Al tratarse de la compilación de información bancaria ante los contribuyentes, además de estar mejor informados, lo que es sin duda necesario, se estudia un monto más disuasivo de las multas aplicables en caso de incumplimiento de esta obligación. Podría variar según el lugar de radicación de la cuenta.

c) Mayor rigurosidad de los procedimientos del control fiscal en materia de lucha contra el fraude

Prevedemos dos medidas:

- Duplicación de los plazos de revisión (6 años) cuando el contribuyente no hubiera declarado las cuentas radicadas en un paraíso fiscal o los ingresos o las ganancias de entidades situadas en un paraíso fiscal de su propiedad. Limitar el "derecho al olvido" de los contribuyentes utilizando las ventajas de los paraísos fiscales permitiría a la administración rectificar su situación por un período más extenso. Esto también contribuiría a la prevención de este tipo de conductas;
- la creación de un servicio de investigaciones fiscales judiciales que disponga de prerrogativas que correspondían tradicionalmente a los oficiales de la policía judicial (vigilancia policial, averiguación de antecedentes, escuchas telefónicas, etc.). Una parte de la acción represiva llevada a cabo por la administración fiscal con sus procedimientos administrativos se desplazaría hacia la esfera penal, es decir conducida por agentes del fisco situados bajo control de la autoridad judicial y que disponen de herramientas de investigación más poderosas. Esos nuevos poderes deberían permitir paliar las debilidades de los procedimientos puramente administrativos para luchar contra los paraísos fiscales. Esta vasta reforma en Francia podría ser adoptada antes de fin de año.

II. LAS REESTRUCTURACIONES DE EMPRESAS MULTINACIONALES

La estrategia fiscal se encuentra en el centro de la gestión financiera de los grupos multinacionales. Esta realidad resulta de la globalización creciente de las economías, del lugar preponderante ocupado por los grupos multinacionales que bajo la presión conjunta de los mercados y de sus accionistas intentan acrecentar su rentabilidad sin cesar. Para esos grupos, el impuesto es un costo que intentan reducir⁴.

⁴ A título de ejemplo, un informe del estudio Landwell de 2004 " Global retail and tax benchmarking survey " señala que el impacto de una reducción del 1 % de la alícuota efectiva de imposición es idéntica con respecto al valor de la acción al obtenido a través de un aumento de las ventas del 15 %.

A. Problemáticas halladas

Junto a las problemáticas tradicionales relativas a los precios de transferencia o vinculadas a las transferencias de activos financieros o intangibles, frecuentemente debatidas con los grupos multinacionales, asistimos cada vez más a verdaderas "deslocalizaciones fiscales".

Efectivamente, los grupos efectúan reorganizaciones internas generalmente motivadas por la división en zonas de mercado.

De esa manera, se justifican las reestructuraciones de empresas, principalmente, por razones comerciales tales como el deseo de maximizar las sinergias y las economías de escala, optimizar la gestión de las líneas de actividad y mejorar la eficacia de la cadena industrial y comercial, aprovechando el desarrollo de las tecnologías basadas en internet.

Contrariamente a las deslocalizaciones industriales que a veces debe sufrir Francia, así como otros países, esas deslocalizaciones se caracterizan por el mantenimiento de las inversiones en nuestros territorios (plantas, equipamientos, oficinas) y de personal.

Sin embargo, generalmente estas reestructuraciones son acompañadas por una redistribución a veces considerable de las ganancias realizadas por la entidad francesa.

Algunas de estas deslocalizaciones fiscales pudieron realizarse entre países de la Unión Europea para contar con regímenes favorables. Pero, desde la adopción en 1997 por los Estados miembros del Código de Conducta que apunta, a nivel comunitario, a finalizar con estos regímenes (ver supra), hoy, son sobre todo los países con un régimen tributario privilegiado (por ejemplo, en Europa, Suiza) quienes se benefician con la redistribución de la base imponible.

Actualmente, verificamos que esas deslocalizaciones fiscales se llevan a cabo a través de:

- la transformación de sociedades que efectúan plenamente funciones de distribución en distribuidores con riesgos limitados o en comisionistas que actúan como mandatario de una empresa asociada;
- la transformación de fabricantes en sub-contratistas o fabricantes "a façon" que actúan como mandatarios de una empresa asociada.

Estas transformaciones jurídicas que tienen por efecto una reducción significativa de los beneficios imposables se traducen generalmente en:

- la conservación en Francia de casi la totalidad de los medios de explotación (planta, equipamiento, personal, etc.) y de la actividad para las sociedades que ejercen funciones de fabricantes "a façon" y comisionistas y la transferencia del personal "de alta gama" al empresario principal;
- la realización por parte del empresario principal de prestaciones de servicios para todas las sociedades del grupo (contabilidad, liquidación de sueldos, finanzas, recursos humanos, legales, sistemas, etc.).

Sobre todo, el empresario principal se convierte en el dador de orden con respecto al fabricante "a façon" y al comisionista. Es responsable de la estrategia, la compra de materia prima, la decisión de hacer producir, y es propietario de los productos terminados, stocks, y soporta los riesgos de precio, de cambio, de incumplimiento de los clientes.

Las filiales operativas son, en este esquema, remuneradas por funciones llamadas de rutina y se reduce su rentabilidad. Son consideradas como sub-contratistas con bajo valor agregado que cuentan con una remuneración garantizada pero limitada.

B. Los medios de acción

Las elecciones de organización, principalmente jurídicas efectuadas por los grupos, cuando son evidentes, no son, en principio fiscalmente criticables salvo cuando persiguen un objetivo exclusivamente fiscal. Por todo lo expuesto, la demostración de la ausencia de veracidad de los hechos, que llevaría la administración a efectuar rectificaciones, sigue siendo difícil de demostrar.

Por consiguiente, nuestros servicios de control examinan profundamente las consecuencias fiscales de los esquemas de reestructuración implementados por los grupos.

En primer lugar verifican, el carácter efectivo de las transformaciones jurídicas. Verifican que los riesgos económicos y las funciones que anteriormente eran asumidas por la sociedad o el establecimiento francés reestructurado realmente se transfieren.

Si la reestructuración corresponde a una reorganización efectiva, las modalidades financieras están controladas. La administración verifica que los precios aplicados en el marco de la nueva política se ajustan al principio de competencia abierta después de haber examinado las funciones ejercidas,

los riesgos incurridos y los bienes de uso y activos intangibles utilizados por cada una de las empresas del grupo.

Las cargas extraordinarias vinculadas a la reestructuración (indemnizaciones por despido, pérdidas debidas a elementos de activos que perdieron su valor...) pueden ser rechazadas cuando se puede demostrar que han sido incurridas en beneficio de otra entidad del grupo.

Si la reestructuración no es efectiva, los organismos se orientan hacia un cuestionamiento global del esquema tendiendo en cuenta, llegado el caso, las transferencias efectivamente realizadas entre las anunciadas.

C. Balance

La verificación que realizamos es doble:

- estas reestructuraciones son cada vez más numerosas y las transferencias de ganancias que resultan de ellas son significativas. Las rectificaciones referidas a operaciones de reestructuración representan aproximadamente mil millones de euros.
- la capacidad de acción de la administración es limitada ante la presencia de un problema complejo, con contornos jurídicos imprecisos.

Los organismos se enfrentan en la práctica a la dificultad de establecer la carga de la prueba de una transferencia de beneficios, obtener la información necesaria para esta demostración y la incertidumbre vinculada al estado de derecho y la jurisprudencia acerca de este tema, particularmente en un país de derecho civil donde el contrato tiene fuerza de ley entre las partes.

Fuera de la hipótesis de la tergiversación de la realidad, solamente pueden debatirse las consecuencias de la reorganización, según los principios habituales de precios de transferencia, a fin de determinar la porción de ganancias que finalmente debe ir a la entidad reestructurada. Este enfoque sólo corrige escasamente los efectos de estas relocalizaciones.

D. Perspectivas

1. En el plano internacional, limitar el atractivo de las deslocalizaciones

En el plano internacional, la importancia adquirida por el fenómeno de reestructuraciones de empresas llevó a los Estados a debatir este tema dentro de las instancias internacionales.

a) A nivel de la OCDE, dar los lineamientos

Los trabajos del grupo de trabajo de la OCDE acerca del "business restructuring" del que participa Francia deberían estar terminados en 2009. Los trabajos tienen por objeto, por un lado, desarrollar un marco analítico claro que garantice la seguridad jurídica suficiente para las "verdaderas" reestructuraciones de empresas en materia de convenios así como también respecto de los aspectos de precio de transferencia y, por el otro, garantizar a los gobiernos la posibilidad de luchar contra las reestructuraciones abusivas o que carecen de sustancia económica.

En la práctica, se trata de identificar en qué medida las reasignaciones de las ganancias que resultan en general de una reestructuración, se ajustan al principio de competencia abierta y, más generalmente, de qué manera el principio de competencia abierta puede aplicarse a las reestructuraciones. Deberían fijar lineamientos claros tanto para las administraciones como para las empresas acerca del tipo y el tratamiento fiscal de este tipo de operaciones.

b) A nivel de la UE, luchar contra las prácticas fiscales perjudiciales y continuar con la armonización

A nivel europeo, los trabajos par la implementación de una política fiscal común para prevenir, al menos, las deslocalizaciones esencialmente fiscales dentro de la UE continúan dentro de la UE y Francia participa en ellas de manera activa.

Al tratarse del código de conducta en virtud del cual los Estados miembros se han comprometido a eliminar las medidas fiscales que generan una competencia fiscal perjudicial y a abstenerse, en el futuro de introducir más (ver supra), deben continuarse los trabajos del grupo implementado en 1999 para identificarla y efectuar el desmantelamiento de las mismas.

Francia sostiene y participa también de los trabajos acerca de la armonización de la alícuota del impuesto a las sociedades por la adopción de una alícuota común consolidada del impuesto a las sociedades que cubra todas las actividades en la UE de las empresas que desarrollen su actividad en varios Estados miembros (proyecto ACCIS o CCCTB o Common Consolidated Corporate Tax Base). Estos trabajos permitirían una "competencia fiscal" en materia impositiva directa más "legible" puesto que se basa, esencialmente, solamente en las alícuotas fiscales.

2. En el plano interno, mantener la presión del control fiscal y prevenir las dificultades

Nuestra política consiste en mantener una presión siempre fuerte a través del control fiscal para verificar las "deslocalizaciones fiscales" y adoptar un enfoque más riguroso, inspirado en los trabajos en curso de la OCDE.

Se trataría, por ejemplo, de verificar que una indemnización justa o una compensación ha sido pagada cuando el cambio de las relaciones contractuales tiene como efecto reducir sensiblemente las ganancias futuras (loss of business opportunity).

Pero nuestra acción no podría limitarse a un control a posteriori. Junto al control fiscal, hemos desarrollado una política activa de prevención de los riesgos en el inicio de la cadena. Hemos implementado en 1999 un procedimiento de acuerdo previo en materia de precios de transferencia, instrumento de seguridad jurídica para las empresas. A través de este procedimiento conducido por un equipo de la administración central exclusivo, la administración es llevada a examinar tales reestructuraciones lo más cerca posible de su realización. Este procedimiento es una respuesta adaptada a las dificultades encontradas ya que conduce al diálogo en confianza y transparencia con las empresas. Evita la política del hecho consumado para la administración y permite dar seguridad a los grupos en la implementación de sus reestructuraciones. Se han firmado 9 acuerdos en 2006, 12 en 2007, y en 2008 deberían firmarse unos veinte.

III. LA ECONOMÍA INFORMAL

Ocultar su actividad es un medio de escapar en Francia no sólo de la presión fiscal sino también a las cargas sociales y a las limitaciones administrativas de todo tipo.

Los males que causa la economía informal - pérdidas de recaudación fiscal y social que financian las políticas públicas y principalmente, la protección social, competencia falseada para los operadores virtuosos, lavado que alimenta las redes criminales - justifican que la lucha contra la economía informal sea una prioridad para el Estado y particularmente para el control fiscal.

El modelo francés de lucha contra la economía informal pone en escena numerosos actores y medios importantes. Esta organización es primero el fruto de una historia política, económica y administrativa antigua o la acción del Estado depende de nuestros principios fundacionales: la igualdad, el respeto del derecho, la equidad frente a las cargas públicas y para el beneficio de las ayudas.

Se basa en las estructuras administrativas bien establecidas, en un contexto de civismo elevado, principalmente fiscal.

A. Problemáticas halladas

Más allá de la actividad "en negro" u oculta de un particular, las actividades no declaradas, lícitas o ilícitas, toman distintas formas más o menos complejas:

- La utilización de empresas que incumplen sus obligaciones declarativas, con frecuencia voluntariamente efímeras y que desafían de esta manera la reactividad de la administración. Esta práctica puede ser combinada con el uso de una cascada de empresas sub-contratistas principalmente en el sector de las Obras Públicas;
- la realización de una importante actividad desmenuzándola entre una multitud de pequeñas sociedades que permite que los fraudulentos se beneficien con las ventajas concedidas a las pequeñas empresas y conviertan desafíos importantes en desafíos "aparentemente" débiles para la administración y por ende dejados de lado;
- el ejercicio de una actividad no declarada por un establecimiento estable de una sociedad extranjera (o las deslocalizaciones ficticias en el exterior).

También pueden mencionarse las actividades, por cierto declaradas, pero cuyo volumen verdadero está disimulado por la disminución de los ingresos generados por dichas actividades. Es un método simple y muy generalizado. La disimulación de actividad generalmente es acompañada por el trabajo no declarado, es decir el empleo de asalariados no declarados.

Si la economía informal puede referirse a todas las actividades, ciertos sectores económicos están más involucrados, en razón de sus características propias. Generalmente distinguimos tres:

- los sectores que recurren a una mano de obra numerosa y poco calificada, y que pueden ser incitados, habida cuenta de los aportes elevados, en período de abundante oferta, a emplear mano de obra sin declararla: turismo, sector gastronómico, construcción, agrícola, obras públicas, limpieza, confección, vigilancia, etc.;
- los sectores cuya actividad genera circulación de efectivo, fácil de disimular por naturaleza: comercio minorista, bar, discoteca, hotelero, gastronómico, tarjetas prepagas, etc.;
- los sectores que generan un fuerte valor agregado, y en los cuales pequeños volúmenes generan grandes ganancias: sistemas, telefonía, falsificación y tráfico de productos de lujo.

Para terminar, el ejercicio de una actividad oculta se ve actualmente facilitado por la evolución de las tecnologías digitales que facilitan las transacciones desmaterializadas y ofrecen herramientas de comunicación, de gestión remota preservando el anonimato. Dan a la economía informal nuevas perspectivas con el soporte eficaz de internet.

Muchos sitios permiten el ejercicio de actividades comerciales, principalmente ventas, que escapan a cualquier control en razón del uso de seudónimos. Esas tecnologías permiten también la vulgarización de ciertos procedimientos como el uso de cuentas off-shore con tarjetas de crédito asociadas. Para terminar, el uso de software contable o de cajas registradores permisivas que poseen funcionalidades de corrección de las operaciones, permite ocultar fácilmente una parte de la actividad registrada inicialmente.

B. Los medios de acción

Incluso si el sector informático ocupa actualmente un lugar importante en la gestión de la información útil para la acción administrativa, en Francia la lucha contra la economía informal se desarrolla ante todo, in situ, lo más cerca de los actores y de las realidades económicas.

De esta manera, la detección de las actividades ocultas se basa en los personales dedicados a la investigación y la inteligencia, en la implementación de procedimientos extraordinarios y la coordinación de los diferentes organismo del Estado correspondientes.

a) Organismo de investigación exclusivos

Lo más cerca posible del núcleo de actividades se encuentran las brigadas de control y de investigación desplegadas en todos los departamentos (más de 1000 agentes) que garantizan el vínculo con las otras administraciones. A nivel nacional, una Dirección Nacional de Investigaciones Fiscales (más de 400 agentes) está encargada de detectar las conductas fraudulentas más elaboradas y controlar las actividades con alto riesgo en las situaciones que requieren una gran reactividad. Colabora con los otros organismos equivalentes de la UE.

b) Procedimientos administrativos extraordinarios

Además de varios dispositivos que permiten el acceso a la información en poder de terceros, la administración fiscal dispone de dos procedimientos adaptados a la detección de las actividades ocultas:

- El derecho de visita y de embargo, procedimiento administrativo de excepción, que permite a la administración, previa autorización del juez,

visitar locales profesionales y privados y embargar documentación contable o extracontable de naturaleza a establecer el presunto fraude, para oponerla luego al contribuyente. Se trata de una "allanamiento pasivo";

- El carácter flagrante en materia fiscal que apunta a facilitar la implementación de embargos preventivos inmediatos en caso de comprobar prácticas fraudulentas de una gravedad confirmada como el ejercicio de una actividad oculta o sin facturas ni contabilización, el uso de un software permisivo o el trabajo disimulado. El cobro de los impuestos objeto de fraude se encuentra asegurado de esta manera.

c) Una acción interministerios centrada en el trabajo no declarado, denominador común del fenómeno

Las infracciones que se relacionan con la economía informal dependen de varias legislaciones y de administraciones diferentes (fiscal, social, laboral, aduanero, económico, etc.). Se debe entonces organizar entre los distintos organismos la circulación de la información y el trabajo en común.

Esta coordinación y sus intercambios orientados al trabajo no declarado o a las actividades ilícitas se llevan a cabo:

- En el Comité Operativo de lucha contra el trabajo ilegal que reúnen, a nivel de los Departamentos, los cuerpos de control de las distintas administraciones (trabajo, sociales, impuestos, policía, etc.) bajo el control del Fiscal de Primera Instancia. Es la estructura clave de la lucha operativa contra el trabajo ilegal. Esos comités organizan la circulación de la información y garantizan la coordinación de la acción in situ. En la práctica, se organizan reuniones mensuales durante las cuales se intercambia información acerca de las prácticas o las redes fraudulentas, se mencionan los asuntos seleccionados por cada administración, luego se deciden y programan acciones coordinadas. Las mismas son conducidas por las administraciones, individual o colectivamente;
- Con los GIR (Grupos de Intervención Rápida - Groupements d'intervention rapide): estructuras operativas inter-ministeriales creadas en 2002, tienen como misión luchar contra la economía informal y las distintas formas de delincuencia organizada (trafico de estupefacientes, objetos robados, etc.). Los GIR reúnen agentes afectados a tal efecto (policías, gendarmes, agentes de aduana, fiscales, de represión de fraudes, trabajo) que se encuentran bajo la autoridad de un comisario de policía o de un oficial de gendarmería.

Más allá de estos dos dispositivos, nuestros servicios de investigación trabajan activamente de forma bilateral con los otros servicios del Estado.

C. Balance

Los resultados del control fiscal en términos de detección, controles vinculados y penalización salvo de la recaudación, que sigue siendo baja, son altos (balance 2007: 8300 verificaciones que ponen en evidencia ocultaciones de ingresos o actividades totalmente ocultas, 450 M• de derechos eludidos, 800 causas judiciales por fraude fiscal).

Sin embargo, esos resultados no permiten, en sí, medir los efectos de la acción de la administración en la economía informal.

Incluso deben incitar a la prudencia ya que muestran que manteniéndose en niveles elevados, la lucha contra la economía informal - que es una prioridad del control fiscal desde hace varios años -no se ha agotado y que persiste el fenómeno.

Por otra parte, se percibe generalmente que la economía informal sigue siendo importante y que los nuevos medios vinculados, principalmente a Internet permiten que ésta se extienda aún más.

- Las evaluaciones de esta economía paralela son divergentes. Los métodos son complejos y frecuentemente frágiles. Recientes estudios estiman en entre 30 mil y 40 mil millones de euros los montos de los aportes fiscales y sociales eludidos en concepto de trabajo no declarado y economía informal, lo que representaría el 3 % del PBI.

Por otra parte, se constata que la sociedad tolera bien la economía informal y no percibe su gravedad.

Finalmente, este fenómeno no es correctamente aprehendido por el Estado cuyos organismos sigue sin integrarse.

D. Perspectivas

Ante esta constatación, nuestra acción apunta a concientizar mejor a la población acerca de la gravedad de este fenómeno, a coordinar mejor la acción de los organismos del Estado y a proveerles las herramientas más eficaces.

a) Comunicar acerca de las consecuencias del fraude fiscal

Como para los paraísos fiscales, estamos pensando en una importante campaña de comunicación sobre el fraude fiscal para informar a la población, principalmente la que se encuentra más expuesta, acerca de los efectos y los riesgos del fraude.

b) Proseguir con la política de integración de los organismos del Estado que a veces luchan de manera dispersa contra la economía informal

Hemos implementado de manera decidida una política de integración de las administraciones y de mejora en la acción transversa de todos los actores en la lucha contra la delincuencia.

El 3 de abril de 2008, las administraciones fiscal y social han firmado un convenio que tiene como objeto organizar, facilitar y hacer el seguimiento de los intercambios de datos. Se cruzarán los archivos informáticos de las distintas administraciones.

Los agentes de las dos estructuras tendrán obligaciones recíprocas en términos de relevamiento de fraudes y de puesta a disposición de informaciones.

Se implementarán programas de capacitación e información destinadas a explicar a cada agente asociado acerca del sector de competencias de cada uno y a perfeccionarse en el conocimiento global de los fenómenos de fraude. Este convenio refleja una fuerte voluntad que apunta a impulsar relaciones entre los agentes asociados que se aplicará a nivel local dentro del marco de los convenios firmados por los organismos.

EL 18 de abril creamos también una Delegación Nacional para la lucha contra el fraude.

La Delegación, situada por delegación del Primer Ministro, bajo la responsabilidad del Ministro del presupuesto, tiene como misión:

- Velar por la eficacia y la coordinación de las acciones realizadas en materia de lucha contra el fraude entre los organismos del Estado y los organismos de la Seguridad Social;
- Mejorar el conocimiento de los fraudes que tienen un impacto en las finanzas públicas;
- Favorecer el desarrollo de los intercambios de información y la interconexión de los archivos de las distintas administraciones involucradas en el tema del fraude.

c) Mejorar la capacidad de la administración para detectar los operadores ocultos

Dos medidas:

- Obtener la información acerca de los usuarios anónimos de Internet con fines comerciales. A fin de identificar y localizar a los usuarios de los sitios de comercio on line, incluidos los gratuitos que se financian con la publicidad, la administración podrá acceder a los datos que sirvan para identificarlos conservados por los proveedores de acceso a Internet, por los hosteadores de sitios y por los prestadores de servicios de comercio on line.
- Evidentemente, la "policía fiscal" ya mencionada dentro del marco de los paraísos fiscales podrían ofrecer nuevas herramientas para detectar y confundir a los operadores de la economía informal.

IV. CONCLUSIÓN

Más allá de estas tres problemáticas críticas y de las respuestas generadas por cada una de ellas, nuestro enfoque para hacer crecer el civismo fiscal se basa en Francia en un equilibrio permanente entre nuestros dos ejes de acción:

- Una mejora constante de la calidad de los servicios prestados a los contribuyentes, principalmente, a través de la simplificación de los trámites que deben realizar, la mejora de nuestra organización, "centrada en el usuario" para favorecer su acceso, garantías amplias basadas en relaciones de confianza, así como una oferta de seguridad jurídica elevada. Para resumir, se trata de que la administración facilite el impuesto;
- Y un control fiscal estructurado, con una intensidad constante, presente de manera equilibrada en todos los sectores y sobre todo el territorio y orientado a sus finalidades presupuestaria, disuasiva y represiva. Efectivamente partimos del principio de que en el contexto actual, favorable al desarrollo del fraude, los progresos realizados para facilitar el impuesto no justifican un "desarme" del control fiscal.

Caso Práctico

Tema 2.1

RIESGOS EMERGENTES DE LA PLANIFICACIÓN TRIBUTARIA AGRESIVA

Claudemir Rodrigues Malaquias

Coordinador de Auditoría Tributaria

Ingresos Federales

(Brasil)

SUMARIO: Resumen.- 1. Las cuestiones tributarias que emergen en un escenario de economía internacionalizada.- 1.1. El desplazamiento de la base imponible de las empresas y de sus actividades económicas.- 1.2. La competencia tributaria nociva.- 1.3. El problema de la doble tributación.- 2. Las medidas adoptadas contra los esquemas de planificación tributaria internacional.- 2.1. Las medidas legales.- 2.2. Las medidas administrativas auxiliares en el control de la planificación tributaria.- 2.2.1. El seguimiento diferenciado para grandes contribuyentes.- 2.2.3. El sistema público de registro digital.- 3. Gestión de riesgos.- 4. Estudio de casos.- 5. Conclusión y recomendaciones

RESUMEN

Este breve estudio trata de los riesgos emergentes de la planificación tributaria internacional, con énfasis en la experiencia brasileña. La liberalización en el movimiento de los factores de producción, principal característica del fenómeno de la globalización económica, modificó la estrategia de las grandes empresas. En la expansión de sus negocios, los grupos económicos comenzaron a realizar inversiones directas en otros países, fragmentando la cadena de producción y distribución de sus productos y servicios, de acuerdo con los costos y los gastos de impuestos sobre sus ganancias. Este nuevo escenario económico internacional constituyó un terreno fértil para el surgimiento de esquemas de planificación tributaria. Los problemas que surgen se relacionan con el desplazamiento de la base imponible de una localidad a otra, de menor presión tributaria, con la competencia tributaria nociva y con el fenómeno de la doble tributación. Para combatir y neutralizar los efectos de la planificación agresiva, evitando las pérdidas en la recaudación

de impuestos, se adoptan medidas de control en el plano legal y administrativo. Generalmente, la descaracterización de estos esquemas se concreta a través de la aplicación del principio de prevalencia de la sustancia sobre la forma, adoptado en acciones y negocios jurídicos realizados para superar la incidencia de la norma tributaria. En Brasil, cuyo Derecho tiene origen romano-germánico, este principio se aplica a las cuestiones tributarias a través de la reglamentación de la simulación. Entre las medidas administrativas que colaboran con el Fisco brasileño en el control de las operaciones internacionales se destacan: i) el control diferenciado de los grandes contribuyentes y ii) el Sistema Público de Registro General (Sped, por su sigla en portugués). Este trabajo culmina con un enfoque sobre los aspectos del sistema de gestión y evaluación de riesgos orientado a la planificación tributaria internacional. Para estos casos, ha sido útil la metodología basada en el estudio de situaciones concretas (bottom-up), como base para la planificación de nuevas auditorías. A título de ilustración, también se presentan y comentan dos casos prácticos, que la administración tributaria considera exitosos. En Brasil, la realidad ha demostrado que la efectividad de las medidas antielusivas se relaciona con el amplio conjunto de pruebas. En ambos casos, la auditoría fue exitosa en la demostración del contenido abusivo (ilícito) de los instrumentos y mecanismos utilizados en la planificación tributaria, mediante un esfuerzo extraordinario, que agotó la comprensión del esquema.

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, con la abertura de las economías, el desafío de las administraciones tributarias frente a los esquemas de planificación tributaria ya no se limita al ámbito interno. Con el fenómeno de la globalización, las fronteras económicas entre los países se volvieron oscuras y el volumen y modalidades de las transacciones internacionales crecieron. Con los avances tecnológicos, sobretudo en el área de las comunicaciones, la movilidad del factor capital se destaca como la principal característica de la globalización económica. Este nuevo escenario económico, caracterizado por el incremento en la movilidad de los factores de producción, favorece ampliamente los esquemas de planificación tributaria internacional.

Esta liberalización en el movimiento de los recursos financieros permitió que las empresas adoptaran nuevas estrategias de crecimiento y expansión de sus actividades. Los grupos económicos comenzaron a fragmentar sus actividades en diversos países, de acuerdo con el menor costo de producción en cada etapa y la menor carga impositiva incidente sobre sus ganancias. En consecuencia, esta libertad para la estructuración de las actividades empresariales permitió que surgieran esquemas de planificación tributaria

agresiva, por los cuales las empresas, buscando economizar en impuestos, utilizan mecanismos y esquemas que se oponen a las leyes tributarias de los países.

Para combatir y neutralizar estos esquemas, los países han adoptado medidas legales y administrativas de naturaleza antielusiva. De manera diferente a lo que ocurre con las normas contra la evasión impositiva, el objetivo de las medidas antielusivas es suprimir los vacíos legales que permitan la reducción abusiva de la base imponible o su desplazamiento hacia otro país con impuestos más convenientes.

Este nuevo contexto requiere que las administraciones tributarias asuman una nueva forma de accionar, más dinámica e incisiva en el control de los esquemas y de los actores de la planificación tributaria. El desarrollo de una metodología para la gestión y la evaluación de riesgos relacionados con la planificación tributaria agresiva, que explote el intercambio de información y de experiencias entre las naciones, se volvió imprescindible. La implementación de este sistema tiene por objetivo lograr un accionar más efectivo por parte de las autoridades fiscales, con la asignación más adecuada y oportuna de los recursos, que comúnmente son escasos.

El objetivo de este breve estudio es consolidar, a partir de la experiencia brasileña, los aspectos más importantes en el tratamiento de los casos de planificación tributaria internacional. Se analizarán las circunstancias que se encuentran en la base de estos esquemas, como los mecanismos que facilitan el desplazamiento de la base imponible, la competencia tributaria nociva y el fenómeno de la doble tributación. Se presentarán también algunas medidas de control, tanto en el ámbito legal como administrativo.

Las discusiones en torno de los riesgos emergentes del planeamiento internacional adquieren relevancia para las administraciones tributarias en la medida en que el nuevo escenario económico alcanza a todos los países indistintamente. Actualmente, las administraciones tributarias se ven obligadas a perfeccionar sus métodos, a eliminar vacíos legales y a optimizar la utilización de sus recursos en su función de recaudación de impuestos en sus países. La demora en la búsqueda de soluciones adecuadas para combatir los diversos esquemas de planificación tributaria internacional significa una mayor dificultad para recuperar créditos fiscales, cuya magnitud obliga a incluir este tema en la agenda de las actuales administraciones tributarias.

1. LAS CUESTIONES TRIBUTARIAS QUE EMERGEN EN UN ESCENARIO DE ECONOMÍA INTERNACIONALIZADA

La abertura económica con la movilidad del factor capital hace surgir cuestiones relevantes en la esfera tributaria. Los países comenzaron a contar en su territorio, no sólo con sus contribuyentes nacionales, sino con aquellos que residen en otros países, pero que desarrollan allí sus actividades, produciendo ganancias. De la misma forma, sus contribuyentes nacionales comenzaron a producir ganancias en otros países y también a someterse a reglas de otras jurisdicciones. De este complejo escenario de relaciones internacionales emergen innumerables conflictos de naturaleza tributaria. Las causas de estas cuestiones son, por un lado, el crecimiento generalizado de las inversiones directas de las empresas transnacionales y, por otro, el mantenimiento de las soberanías fiscales nacionales y de sus estructuras tributarias, concebidas antes de la globalización.

De esta manera, la exigencia de impuestos realizada simultáneamente por el país donde se produce la ganancia y por el país de residencia de los contribuyentes se encuentra en la base de las grandes cuestiones que actualmente alcanzan a las administraciones tributarias. Para neutralizar los efectos tributarios considerados nocivos para la actividad económica, y frente a la necesidad de mantener el nivel de competencia en el mercado mundial, los agentes económicos buscan reducir los costos de producción y, como consecuencia, de la carga tributaria.

La estrategia empresarial moderna prácticamente les impone a los agentes económicos la necesidad de buscar sistemas tributarios más favorables para el desarrollo de sus actividades. Con este objetivo, se estructuran los llamados planeamientos tributarios en el plano internacional, que aseguran la efectiva reducción de la carga impositiva global, observadas las reglas jurídicas de los ordenamientos de los diversos países en los cuales desarrollan sus actividades. Desde esta perspectiva, la organización de las actividades económicas en diferentes países con la finalidad de reducir costos, incluso el tributario, no necesariamente encierra un contenido ilícito o irregular. Esta es la llamada planificación tributaria lícita o elusión impositiva.

Sin embargo, además de la planificación tributaria puramente lícita, existe otro comportamiento de connotación dudosa y más cercana a la ilicitud. Se trata de la conducta tributaria de aquel contribuyente que, mediante actos o negocios jurídicos válidos, busca ahorrar en tributos, esquivando hábil y astutamente la incidencia de la norma tributaria. Este tipo de planeamiento es abusivo¹ (o elusivo) y, aunque se exteriorice en actos o negocios lícitos,

¹ *A partir de este punto, se utilizará la expresión planificación tributaria internacional para designar esta forma abusiva de organización de las actividades empresariales con la exclusiva finalidad de reducir los gastos de impuestos.*

no posee causa legítima, pues es simulado o practicado en contra de la ley, con abuso de derecho y con la exclusiva finalidad de esquivar la incidencia de la norma tributaria.

En el centro de esta problemática tributaria, existen circunstancias que se encuentran en la base de la mayor parte de los esquemas de planeamiento y que deben destacarse en este breve estudio. El análisis de los índices de riesgo relacionados con las operaciones estructuradas por las empresas transnacionales con la finalidad de reducir los gastos de impuestos revela que el origen de la planificación tributaria se basa:

- a) en el desplazamiento de la base imponible y de las actividades económicas hacia jurisdicciones con menores gravámenes impositivos;
- b) en la competencia tributaria nociva, implementada por los paraísos fiscales; y
- c) en el fenómeno de la doble tributación.

En la experiencia de la Administración Tributaria brasileña, los esquemas e instrumentos utilizados en la planificación tributaria internacional se relacionan, como mínimo, con uno de esos tres aspectos. Esas circunstancias favorecen la estructuración y la utilización, por parte de las empresas transnacionales, de esquemas de planificación tributaria agresiva, cuya única finalidad es soslayar la incidencia de impuestos sobre sus actividades. El desafío que se presenta es establecer métodos para el control eficaz de las transacciones sujetas a tributación en el país, teniendo en cuenta el elemento de conexión con el exterior que, invariablemente, complejiza este tema.

1.1. El Desplazamiento de la Base Imponible de las Empresas y de sus Actividades Económicas

El problema del desplazamiento de la base imponible y de las actividades económicas afecta a la tributación de las personas jurídicas y de las personas físicas. En el caso de las personas jurídicas, dos son las situaciones más importantes: cuando las empresas emplazan sus actividades productivas, totalmente o en forma segmentada, en un país u otro, en función del gravamen tributario incidente sobre determinada actividad o etapa del proceso productivo; y cuando las empresas utilizan el mecanismo de precios de transferencia para mover las bases imponibles entre fronteras, buscando una tributación más favorable.

En relación a las personas físicas, la problemática se relaciona con el alto grado de movilidad de la mano de obra altamente calificada de artistas y deportistas, por ejemplo. Los contribuyentes de mayor capacidad contributiva trasladan su residencia a jurisdicciones de menor tributación, promoviendo

una caída en la progresividad del sistema, que pasa a incidir sobre las rentas menores, gravando a los trabajadores de menor movilidad.

Lo que se verifica es que el desplazamiento de la base imponible hacia localidades de menor presión fiscal ha encontrado muchas facilidades. Sin embargo, aún frente a reglas permisivas, las empresas van más allá y utilizan la planificación tributaria agresiva para dar apariencia lícita a sus actos y negocios jurídicos sospechosos. Los instrumentos cambiarios que facilitan la movilidad de capitales a veces acaban desvirtuando su finalidad y son utilizados como medios de "blindar" la ganancia y el patrimonio contra la actuación de la administración tributaria.

1.2. La Competencia Tributaria Nociva

Dos situaciones distintas caracterizan a la competencia tributaria nociva. La primera es la proliferación de los llamados paraísos fiscales. La segunda son los regímenes fiscales privilegiados, tales como los regímenes de sociedades especializadas, las zonas off-shore y las zonas financieras. Tales regímenes presentan ciertas características comunes, como tasas reducidas de tributos y ventajas impositivas reservadas a ciertas actividades realizadas por no residentes. Adicionalmente, tanto los paraísos fiscales como los regímenes privilegiados mantienen reglas rígidas de confidencialidad comercial, bancaria y fiscal, y normas restrictivas para el intercambio de información. Esas situaciones pueden ocasionar competencia tributaria de efectos perjudiciales a los países que no implementan medidas del mismo tipo y son obligados a instituir controles más rígidos para evitar la pérdida progresiva de la recaudación tributaria. Los paraísos fiscales y los regímenes privilegiados, por no ofrecer la transparencia necesaria a las acciones de las administraciones tributarias, se transforman en territorios altamente requeridos para canalizar transacciones sospechosas, con la exclusiva finalidad de reducir el gravamen fiscal.

En Brasil, los esquemas detectados de planeamiento internacional casi siempre remiten a una sociedad con sede en jurisdicciones con estas características. Los desafíos resultantes de esta práctica se relacionan con la imposibilidad de obtener información, por la inexistencia de acuerdos, y por las leyes internas que imponen confidencialidad absoluta sobre las transacciones realizadas en esos lugares...

1.3. El Problema de la Doble Tributación

La doble tributación, entendida como la exigencia ejercida por dos Estados distintos sobre un mismo contribuyente de un tributo de la misma naturaleza, en relación al mismo ingreso, se da por la superposición de una soberanía tributaria que adopta el principio de la territorialidad (gravamen en el Estado

de la fuente) y otra que adopta el de la individualidad o la universalidad de la ganancia (gravamen en el Estado de residencia). La aplicación simultánea de estos criterios por dos jurisdicciones distintas provoca la doble tributación, ocasionando, según el caso, la inviabilidad económica de la actividad que deja de ser competitiva en razón del costo fiscal excesivo.

Con la liberalización del movimiento de capitales, el fenómeno de la doble tributación pasó a ser recurrente en los países desarrollados y en aquellos en vía de desarrollo. La intensificación del flujo de capitales entre países, materializada por la expansión de las empresas a través de inversiones directas en otros países, está en la base de las cuestiones que se relacionan con la doble tributación.

Esta situación conflictiva y de amenaza para la actividad económica llevó a los Estados a establecer, por medio de medidas unilaterales y bilaterales (acuerdos internacionales), mecanismos para evitar, o al menos atenuar, los efectos de la doble tributación.

Entre estos mecanismos se destacan las exenciones, la posibilidad de crédito de impuesto, la deducción en la base de cálculo y la aplicación de alícuotas más favorecidas. En síntesis, los sistemas tributarios comenzaron a ofrecerles a los contribuyentes que se encuentran en posición de ser alcanzados por el fenómeno de la doble tributación una serie de beneficios y favores fiscales. Esta estructura jurídico-tributaria constituye un terreno fértil para el surgimiento de innumerables planes y artificios tendientes a la obtención lícita o ilícita de ventajas e ahorros en los impuestos. Se puede verificar que parte de los esquemas utilizados en la planificación tributaria internacional deriva de maniobras artificiales para gozar de los beneficios y ventajas previstos en los acuerdos tributarios, concedidos por los Estados con la finalidad de evitar o disminuir los efectos de la doble tributación.

2. LAS MEDIDAS ADOPTADAS CONTRA LOS ESQUEMAS DE PLANIFICACIÓN TRIBUTARIA INTERNACIONAL

Como los demás países, Brasil adoptó diversas medidas legales y administrativas con el objetivo de eliminar vacíos y dificultar el trabajo de las empresas que usan la planificación tributaria agresiva como medio de reducir el pago de sus impuestos.

2.1. Las Medidas Legales

Respetando las peculiaridades de cada sistema jurídico, los países vienen combatiendo los esquemas de planificación tributaria internacional con la aplicación del llamado principio de prevalencia de la sustancia sobre la forma.

Según este dictamen jurídico, los hechos deben ser evaluados más bajo la óptica de su realidad económica y comercial, con base en la buena fe, que en su contenido formal aparente².

Basado en el sistema civil law, el ordenamiento brasileño adoptó la reglamentación de la simulación³ para garantizar la prevalencia de la sustancia sobre la forma. La figura de la simulación, consagrada en el Código Civil, constituye el único límite tradicionalmente reconocido para evitar operaciones con el objetivo de elusión tributaria.

En la simulación existe un desequilibrio entre la voluntad real y la voluntad aparente. Para la mayor parte de la doctrina y de la jurisprudencia, la simulación sólo se configura cuando queda probada la existencia de dos voluntades, una diferente de la otra. Sin embargo, esta comprensión excesivamente rigurosa está siendo mitigada con la influencia de algunos autores, que afirman que la simulación no sólo se encuentra en el plano de la voluntad manifestada por las partes, sino también en la causa del negocio⁴. En el ámbito de la administración tributaria, la evaluación de la efectividad de esta medida en el combate a los esquemas de planeamiento internacional indica que su utilización es importante, pues se aplica a diversas situaciones en las que los actos y negocios jurídicos, a pesar de ser lícitos, son realizados con la exclusiva finalidad de burlar la norma tributaria.

² Las normas de esta naturaleza permiten que las autoridades tributarias examinen la transacción operada por el contribuyente a partir de su forma legal para establecer la realidad económica fundamental en la que se basa el negocio. Esta doctrina también contempla la realización de transacciones artificiales que tienen un aparente propósito de negocio, pero están motivadas exclusivamente por la reducción de la carga fiscal.

³ La simulación se presenta cuando la transacción aparente difiere de la transacción real y no se fundamenta en la realidad o en la intención real o efectiva de las partes. Las autoridades tributarias pueden pasar por alto la transacción simulada y considerarla real cuando: i) los actos aparentan otorgar o transmitir derechos a personas diferentes de aquellas a las que realmente se transfieren o transmiten; ii) cuando contienen declaración, confesión, condición o cláusula no verdadera; y iii) cuando los instrumentos particulares tienen fecha anterior o posterior. Por lo tanto, no verificándose ninguno de los presupuestos de la simulación, el acto válidamente realizado es apto para la producción de efectos fiscales.

⁴ Según estos juristas, para saber si el negocio es simulado, se debe verificar si hay compatibilidad entre su causa y el propio negocio celebrado. Desde esta perspectiva, se puede decir que el negocio es simulado si el motivo no existe, o es incompatible con el núcleo del negocio adoptado o si existe inadecuación entre el motivo real y el motivo aparente. Por ejemplo, se debe indagar: si la causa (motivo) del negocio era vender el establecimiento industrial, ¿por qué se realizó una escisión? La causa de la escisión no es la misma causa jurídica de la venta, pues la causa jurídica de la escisión es el fraccionamiento en emprendimientos diferentes, para que cada uno optimice el empleo de los recursos.

Sin embargo, el empleo de la norma jurídica de la simulación requiere una minuciosa investigación y una cuidadosa producción de pruebas. Su utilización como medida para neutralizar los esquemas de planeamiento depende de su pleno conocimiento como regla originaria del derecho privado. Por ser de carácter general, no ateniéndose específicamente al Derecho Tributario, el rango para su aplicación es amplio. Así y todo, requiere un esfuerzo doble de la auditoría en la instrucción probatoria, que debe contener elementos suficientes para demostrar que la planificación tributaria es abusiva y fue concebida sin motivación extra tributaria y que, por ello, los actos y negocios simulados deben considerarse sin efecto a los fines impositivos.

Otras medidas legales han demostrado gran efectividad en nuestro sistema jurídico. Entre ellas, están las normas que introdujeron la tributación basada en el principio de la ganancia mundial y las orientadas al control de precios de transferencia. También contribuyen a combatir los esquemas de planificación tributaria internacional las medidas que establecen reglas especiales para las operaciones realizadas con países o regímenes tributarios considerados de tributación favorecida. La ley brasileña considera que un país con tributación favorecida es aquel que no tributa la ganancia o que tributa en una alícuota inferior al 20% (veinte por ciento), o cuya legislación interna opone confidencialidad relativa a la composición societaria de personas jurídicas o a su titularidad.

Recientemente, este concepto fue ampliado. Las operaciones realizadas con empresas bajo régimen tributario privilegiado, pasaron a estar sujetas a las mismas reglas de control de precios de transferencia. Según la nueva ley, se considera régimen tributario privilegiado a aquel que:

- a) no tributa la ganancia o la tributa a una alícuota máxima inferior al 20% (veinte por ciento);
- b) concede ventajas de naturaleza fiscal a la persona física o jurídica no residente:
 - I. sin exigir que la actividad económica sustantiva se desarrolle en el país o dependencia;
 - II. condicionada al no ejercicio de actividad económica sustantiva en el país o dependencia;
- c) no tributa, o lo hace en una alícuota máxima inferior al 20% (veinte por ciento), las ganancias obtenidas fuera de su territorio; y
- d) no permite el acceso a información relativa a la composición societaria, titularidad de bienes o derechos o a las operaciones económicas realizadas.

Aún con relación a las medidas vinculadas a operaciones que contemplen a las jurisdicciones de tributación favorecida, es necesario mencionar el trato diferenciado sobre las ganancias obtenidas por sus residentes en el País. Los lucros, ganancias de capital y demás beneficios pagos, acreditados, entregados o remitidos por fuente localizada en el País a una persona física o jurídica residente o domiciliada en paraísos fiscales, comúnmente están sujetos a la incidencia del impuesto a las ganancias en fuente a una alícuota aumentada del 25% (veinticinco por ciento).

La práctica ha demostrado que la efectividad en la aplicación de las medidas antielusivas se obtiene mediante una cuidadosa instrucción probatoria. Invariablemente, esto demanda un complejo trabajo de la auditoría fiscal, cuyo conocimiento y dominio requiere la capacitación de los empleados para que actúen con las empresas transnacionales.

2.2. Las Medidas Administrativas Auxiliares en el Control de la Planificación Tributaria

En el plano administrativo, la Secretaría de Ingresos Públicos de Brasil ha implementado medidas auxiliares que contribuyen a ampliar el cumplimiento voluntario y a aumentar el riesgo en la adopción de conductas no usuales para reducir la carga fiscal. Uno de los objetivos de estas medidas es controlar en forma más cercana y oportuna las transacciones que involucran índices de riesgo conocidos.

Entre los mecanismos implementados en el plano administrativo se destacan el seguimiento diferenciado para grandes contribuyentes y la institución del Sistema Público de Registro Digital.

2.2.1. El Seguimiento Diferenciado para Grandes Contribuyentes

El seguimiento diferenciado consiste en la verificación periódica de los niveles de recaudación en función del potencial económico-tributario de las personas jurídicas y de las variables macroeconómicas de influencia. En este proceso, se utilizan los datos disponibles internamente e información recogida entre fuentes externas.

En el ámbito de las unidades locales, el equipo constituido con esa finalidad deberá identificar distorsiones relevantes, analizar y registrar en los sistemas de seguimiento las justificaciones, recomendaciones, disposiciones y resultados alcanzados con las acciones adoptadas y, en los casos necesarios, proponer acciones de conclusión relacionadas con los eventos que justifican las distorsiones detectadas.

Estas acciones son regidas por la visión integral del contribuyente. Se incluye en el análisis la totalidad de sus asuntos tributarios. Además del monitoreo de la recaudación, se verifican las solicitudes de compensación y restitución de impuestos, las acciones judiciales iniciadas contra el Fisco y los estados contables más recientes. El objetivo es establecer una relación más cercana con los diferentes aspectos del contribuyente, de manera completa y oportuna, considerando sus operaciones más relevantes.

2.2.2. El Sistema Público de Registro Digital

El Sistema Público de Registro Digital (Sped, por su sigla en portugués) fue concebido con el objetivo de promover la actuación integrada de los fiscos federal, provincial y municipal, mediante la estandarización y racionalización de la información y el acceso compartido al registro digital de contribuyentes. El Sistema proporcionará la simplificación de las actuales obligaciones accesorias, con la consiguiente reducción del costo administrativo para las empresas. La medida también está basada en la necesidad de eliminar la entrega repetida de información tributaria a los diversos fiscos.

Además de estas razones, con el registro digital, las empresas reducirán costos de emisión y almacenamiento de documentos en papel. Los documentos contables y fiscales conservados en medio digital permitirán el perfeccionamiento de los procesos internos de facturación y logística operativa. Desde la perspectiva de la administración tributaria, el Sped posibilita una mejora en la calidad de la información para el control de la evasión y de la elusión tributarias.

Entre otros documentos electrónicos a ser elaborados y almacenados en medio digital, el Sped abarca:

- a) el Registro Contable Digital (ECD, por su sigla en portugués) - libros Diario y Contable, Balances Diarios y Balances, Diario y Libro Auxiliar.
- b) el Registro Fiscal Digital (EFD, por su sigla en portugués) - libros de Registro de Entradas y Salidas, libros de Registros de Contabilización de tributos sobre bienes y servicios y libro de Registro de Inventario;
- c) la Factura Electrónica (NF-e, por su sigla en portugués);
- d) el Conocimiento de Transporte Electrónico (CT-e, por su sigla en portugués) - semejante al NF-e, comprenderá todas las modalidades de transporte (carretero, ferroviario, aéreo, acuaviario y a través de ductos);
- e) la Factura Electrónica de Servicios (NFS-e, por su sigla en portugués);

Por fuerza de la normativa administrativa infra legal, el registro digital es obligatorio para los casi 10 mil contribuyentes que están bajo control diferenciado, referidos en el ítem 3.2.1. Esos contribuyentes deberán, en relación a los hechos contables ocurridos a partir del 1º de enero de 2008,

llevar un registro contable en medio digital, de conformidad con las especificaciones del Sped. A partir del 1º de enero de 2009, la obligatoriedad será extendida, incluyendo en el sistema a cerca de 145.000 empresas.

El proyecto Sped representa un salto de innovación en el control fiscal. La información completa sobre las operaciones de los contribuyentes estará disponible para su análisis en forma casi simultánea a la ocurrencia de los hechos. Para la administración tributaria, el sistema contribuirá a la identificación oportuna de los índices de riesgo, permitiendo la acción inmediata, ampliando las posibilidades de éxito, sobretodo por la facilidad para la comprobación de las conductas empleadas en el planeamiento agresivo.

Tanto el seguimiento diferenciado de los grandes contribuyentes como el Sistema de Registro Digital, representan iniciativas importantes en el sentido de crear nuevos mecanismos de control, menos costosos para la administración tributaria y para las empresas. El reto actual para el Fisco es actuar en forma oportuna y rigurosa para garantizar el éxito de la política tributaria y de los niveles de recaudación. El escenario actual requiere que las administraciones tributarias perfeccionen constantemente sus métodos y técnicas, y esto requiere la modernización de sus instrumentos y la evolución de los sistemas de información.

3. GESTIÓN DE RIESGOS

La administración tributaria debe desarrollar una metodología confiable para la evaluación de los riesgos que comprenden diversos esquemas de planificación tributaria internacional. La gestión de riesgos es un "arte sutil" y complejo de análisis del perfil del contribuyente frente a los varios riesgos potenciales de la actividad económica que ejerce. No existe, sin embargo, una metodología infalible y aplicable exitosamente a todas las administraciones tributarias. La gestión de riesgo debe considerar el contexto en el que la administración se encuentra, la realidad específica de cada país.

En Brasil, el estudio de los casos sobre planificación tributaria internacional reveló que el perfil de riesgo de un dado contribuyente debe contemplar los siguientes índices, entre ellos:

- a) el total de tributos que efectivamente sostiene;
- b) el porte, la estructura y la complejidad del negocio y sus formas de financiación;
- c) el control tributario interno (existencia de una estrategia para la reducción de gastos en impuestos)
- d) la tendencia a interpretar la ley en forma diferente a la administración tributaria, inclusive el recurso al Poder Judicial para obtener Medidas Cautelares;

- e) el especial interés en esquemas de planificación tributaria;
- f) el nivel de confiabilidad de los sistemas informatizados y de los procesos;
- g) la complejidad jurídica de los negocios;
- h) el nivel de abertura y transparencia de sus operaciones; y
- i) el historial de cooperación con las autoridades fiscales.

La experiencia brasileña ha comprobado que la calidad de las fuentes de información es importante para la evaluación de riesgo de planificación tributaria. En general, las fuentes primarias de información sobre la actividad del contribuyente son las declaraciones de impuestos. Estas informaciones son normalmente complementadas con las que se obtienen de otras fuentes, incluso de terceros. En ese sentido, adquiere importancia la ampliación del intercambio de información y de experiencias en el combate a esos esquemas. El Comité Temático Permanente sobre el Control de la Planificación tributaria Internacional, instituido en el ámbito del CIAT, pretende justamente alcanzar ese objetivo en este año 2008.

En los casos de planeamiento internacional, las declaraciones de impuestos presentan limitaciones cuando se las utiliza como fuente primaria de información para la identificación de los índices de riesgo. La información prestada por los contribuyentes involucrados en esquemas de planificación tributaria es usualmente coherente y está alineada con la que fue presentada por los demás integrantes del mismo segmento. El análisis exclusivo de las declaraciones no es suficiente para identificar irregularidades tributarias relacionadas a la elusión impositiva, siendo más utilizada para identificar prácticas de evasión de impuestos.

Los casos de planificación tributaria internacional han sido identificados a través del examen pormenorizado de las operaciones, según la metodología basada en casos paradigmáticos (bottom-up). Este examen tiene sus causas y se inicia con la evaluación objetiva de los índices de riesgo conocidos. Después de concluir el trabajo de auditoría del contribuyente seleccionado como paradigma, el caso es estudiado nuevamente, mediante un examen profundo de los aspectos jurídicos, tributarios y procedimentales. En ese estudio, se identifican otros índices para ese dado esquema de planeamiento y el sistema se retroalimenta. A partir de la consolidación del conocimiento sobre el esquema, se planean nuevas auditorías, con vistas a alcanzar el mayor resultado con los recursos disponibles.

Considerando las peculiaridades de la administración brasileña, esta metodología de trabajo se ha mostrado provechosa para los casos de planeamiento y ha permitido la asignación adecuada de los recursos.

4. ESTUDIO DE CASOS

En Brasil, la Administración Tributaria identificó esquemas de planificación tributaria involucrando transacciones con personas físicas y jurídicas en el exterior. Entre los mecanismos utilizados por los contribuyentes para burlar la incidencia de la norma tributaria los más recurrentes son:

- a) la transferencia de la base imponible mediante la manipulación abusiva de los precios establecidos entre las partes relacionadas;
- b) operaciones comerciales simuladas entre empresas brasileñas y empresas off-shore, constituidas en países con tributación favorecida; y
- c) la organización y reestructuración fraudulenta de sociedades, operada con la única finalidad de evitar la incidencia de impuestos.

Teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo, se presentarán dos casos concretos, cuyos resultados fueron favorables para el Fisco. En ambos ejemplos, la amplia y calificada instrucción probatoria reunió elementos que aislaron la forma de los actos y negocios jurídicos realizados. Esto permitió aplicar la norma tributaria sobre la sustancia de los hechos acaecidos, a pesar de la tentativa de esconderlos por parte de los contribuyentes.

Los árbitros aceptaron la comprensión de la auditoría fiscal en la descalificación de los actos jurídicos formales, por estar exentos de toda motivación extra tributaria, y admitieron la tesis de ocurrencia del hecho generador de los impuestos, que los contribuyentes, mediante la planificación tributaria, intentaron evitar astutamente.

4.1.1. Caso 1: Reestructuración Societaria Mediante la Permuta de Cuotas Sociales

En este primer caso, la auditoría determinó el ajuste de la base imponible del Impuesto a las Ganancias de la sociedad KP (holding) para incluir en su resultado la ganancia de capital, calculada en la enajenación de inversiones evaluadas con el Método de Equivalencia Patrimonial, es decir, por el valor del patrimonio neto⁵.

⁵ *Según el Método de Equivalencia Patrimonial, las empresas deben evaluar la inversión en empresas vinculadas de acuerdo con la variación del patrimonio neto de la invertida. En cada período base de cálculo del Impuesto a las Ganancias, el resultado positivo o negativo obtenido por las invertidas no se considera en el resultado de la sociedad inversora. De acuerdo con este método, la tributación de la ganancia es diferida hasta el momento de la enajenación de la inversión por parte de la inversora.*

Los socios S1 y S2 detentan la totalidad de las cuotas de la sociedad MBB, cuya actividad se relaciona con la publicación y el comercio de libros. Para implementar la reestructuración societaria abusiva, ambos deciden constituir la sociedad KP, mediante la integración de las cuotas que poseían de la sociedad MBB. La sociedad de participación KP (holding) cambió el nombre de la empresa MBB a SEB y, en el mismo acto, promovió su escisión, en la cual se originó MB. SEB (ex MBB) permaneció como empresa original, con el mantenimiento de los respectivos débitos y créditos y propiedades inmuebles. MB, nacida con la escisión de SEB, recibió los activos operativos de la empresa de origen.

En otro punto del esquema, los socios detentores de la sociedad PEB constituyen también una sociedad controladora y la denominan PEP. PEP (holding), a su vez, crea la sociedad MIP.

Los socios S1 y S2 firmaron un contrato con PEP, asumiendo el compromiso de transferir la totalidad de las cuotas de la sociedad MB (oriunda de la escisión) y, en contrapartida, PEP se compromete a transferir por permuta la totalidad de las cuotas de la sociedad MIP. En esa operación, KP entregó sus cuotas de MP y recibió a cambio las cuotas de MIP, y PEP entregó la totalidad de las cuotas de MIP y recibió a cambio las cuotas de MB. En otras palabras, los socios propietarios promovieron la permuta de cuotas de sus sociedades controladas de modo tal que PEP pasara a ser la única socia de MB, y KP, la única socia de MIP.

Sucede que, en el momento de la operación de permuta entre las sociedades, las cuotas de MB valían \$ 4.312 y las cuotas de la sociedad MIP, \$ 18.972, ambas evaluadas con el método de equivalencia patrimonial. KP evaluó su participación en la sociedad recibida MIP por la equivalencia patrimonial, consignando en su activo \$ 18.972. En contrapartida, disminuyó su participación en MB en un valor de \$ 4.312 y lanzó la diferencia, correspondiente a \$ 14.660 como ingresos no tributables de equivalencia patrimonial.

La auditoría fiscal considero que en el negocio realizado por KP hubo un lucro de capital imponible correspondiente a \$ 14.660. Demostró que la operación realizada bajo la forma aparente de permuta de cuotas entre sociedades holding era, en verdad, una operación de compra y venta, disimulada por las partes.

La argumentación se basó, en primer lugar, en la falta de motivación extra tributaria para dicha operación. MIP se creó a efectos de la permuta y la única razón para ello fue la búsqueda de economizar en tributos. La ley del Impuesto a las Ganancias determina que debe calcularse la ganancia de capital cuando ocurre la enajenación de la inversión en una sociedad

controlada. En este caso, si KP procediera a la operación de compra y venta, recibiría de PEP por su participación societaria un monto de \$ 18.972, lo que implicaría reconocer una ganancia de capital tributable equivalente a \$ 14.660. Sin embargo, KP realizó una operación de permuta, entregando el bien cedido por su valor patrimonial y recibiendo el nuevo bien también por su valor patrimonial.

Si MIP fuera una empresa ya existente, en actividad, con activos operativos produciendo resultados para sus propietarios, la permuta sería una operación absolutamente normal. Sin embargo, MIP no llegó a operar antes de ser enajenada, pues de hecho no existía. La auditoría averiguó que la empresa se restringía a una cuenta corriente en determinada institución financiera.

La caracterización de la simulación fue el segundo fundamento del procesamiento de la sociedad KP. De acuerdo al sistema jurídico brasileño, la simulación se configura cuando existe divergencia entre las voluntades interna y manifiesta, cuando existe acuerdo entre las partes y cuando existe la intención de perjudicar a terceros ajenos al negocio.

La inexistencia de hecho de MIP indica la divergencia entre la voluntad manifiesta (permutar las cuotas sociales) y la voluntad interna (adquirir cuotas sociales de MB, ya que la sociedad a ser permutada no existía de hecho). La forma en que las empresas del grupo y los socios utilizaron los recursos de MIP indica que los actos fueron simulados y llevados a cabo con la intención de escapar a la tributación en la enajenación de la inversión. La auditoría concluyó que al evitar la tributación sobre la ganancia de capital, mediante la contabilización como resultado de la equivalencia patrimonial, este esquema de planificación tributaria generó pérdidas a los cofres públicos del orden de los \$ 4.976.

4.1.2. Caso 2: Refacturación de Empresa con Sede en Paraíso Fiscal

En este segundo caso concreto, la auditoría fiscal determinó el ajuste en la base tributaria del Impuesto a las Ganancias de la sociedad MPO, para incluir los ingresos omitidos a través de la práctica de refacturación que involucraba a sociedades con sede en jurisdicciones de baja tributación.

La sociedad brasileña MPO produce y exporta máquinas industriales. Sus exportaciones se efectúan por intermedio de dos empresas vinculadas en el exterior. El trabajo de la auditoría se inició con una representación formalizada por la autoridad aduanera de la unidad desde donde las máquinas salían del territorio brasileño. La unidad aduanera había detectado divergencia de valores entre los documentos presentados a la aduana nacional y los presentados a la aduana extranjera.

En la planificación de la auditoría, se descartó la posibilidad de aplicar reglas de control de precios de transferencia. El análisis preliminar mostró que MPO utilizaba precios compatibles con la legislación brasileña y que, bajo este aspecto, la auditoría no encontraría justificativa razonable. Sin embargo, el procedimiento se inició para verificar en profundidad la licitud de las operaciones de MPO, considerando como índice de riesgo relevante la utilización de empresas con sede en jurisdicciones conocidas por ofrecer ventajas tributarias.

La auditoría investigó que las sociedades MPB y MPU, ambas con sede en el exterior, se utilizaban para intermediar formalmente negocios que, en su esencia, correspondían a operaciones directas entre MPO y sus clientes (importadores) finales en el exterior. MPO vendía directamente los productos al comprador final y pactaba con él el precio y las demás condiciones del negocio. Sin embargo, la transacción requería dos facturas: una emitida por MPO y destinada a una de sus controladas en el exterior (MPB y MPU) y otra emitida por esas controladas al comprador final y con un valor promedio superior de entre el 14% y el 19%. Sin embargo, en verdad, ambas facturas eran emitidas en la propia MPO en Brasil y firmadas por el mismo empleado. MPO adoptó en su planificación tributaria el esquema de las "centrales de refacturación" (re invoicing centers), que consiste en la constitución de empresas en localidades de baja o nula tributación. La única finalidad es realizar la refacturación de las operaciones comerciales, con la consiguiente disminución de la base imponible en el país de origen.

Estas sociedades afiliadas son normalmente constituidas de derecho, pero inexistentes de hecho. En la mayoría de los casos, no presentan un plantel operativo efectivo o mantienen un número reducido de empleados y las mercaderías exportadas siempre son remitidas directamente a los compradores finales. El objetivo de esta estrategia es transferir parte o la totalidad de las ganancias hacia las localidades de menor presión tributaria que, adicionalmente, imponen la confidencialidad para las transacciones efectuadas.

El ajuste realizado por la auditoría fiscal se basó en la omisión del registro de ingresos, caracterizado por la subfacturación en el País, de las ventas realizadas por intermedio de las sociedades en el exterior. El valor del ajuste fue calculado con base en la diferencia positiva entre el precio refacturado por las sociedades MPB y MPU y el valor de la factura emitida en el País por MPO. La diferencia entre estos valores fue considerada ganancia operativa omitida, sin tránsito por los registros contables de MPO.

- a) La instrucción probatoria se fundamentó en indicios que cuestionaron la existencia de hecho de las sociedades controladas en el exterior, a pesar de estar formalmente constituidas. Entre los varios elementos del conjunto probatorio, se destacan:
- a) intimada a comprobar la existencia de hecho de sus afiliadas en el exterior, la empresa presentó facturas de los servicios de telefonía y energía eléctrica que comprobaron la inexistencia de toda actividad realizada en aquellas localidades. MPO no logró comprobar la existencia de hecho de las sociedades controladas en el exterior, a pesar de la existencia de un contrato de prestación de servicios, que estipulaba la responsabilidad de las afiliadas en la distribución oficial (compra, reventa, promoción de ventas y servicios de post-venta), en la representación comercial (gestión de ventas), además del mantenimiento de oficinas amuebladas, empleados calificados, etc.;
 - b) los servicios de asistencia técnica a los adquirentes de los productos, con los cuales MPB y MPU se comprometen a proveer directamente o por intermedio de terceros contratados, son efectivamente provistos por la misma MPO;
 - c) la inexistencia de contratos de venta de MPB y de MPU con compradores finales; y
 - d) la totalidad de los documentos y facturas tanto de MPB como de MPU eran emitidos en la propia sede de MPO en Brasil, firmados por sus empleados, que no recibían ninguna remuneración de las empresas en el exterior.

La auditoría concluyó que MPO estableció un esquema de planificación tributaria abusivo. El esquema soslayó la legislación brasileña que reglamenta las relaciones tributarias relativa a las operaciones empresariales entre sociedades de un mismo grupo económico (precios de transferencia y tributación en bases mundiales). MPO utilizó la adecuación a las reglas de precios de transferencia como componente de la simulación, dándole apariencia de legalidad a las operaciones. De la misma forma, la legislación sobre tributación sobre bases mundiales también fue soslayada con astucia por MPO, que usó sociedades en jurisdicciones tradicionalmente no transparentes.

Los árbitros acataron la tesis presentada por la auditoría fiscal. Frente a los hechos presentados, la esfera administrativa entiende que el ajuste realizado con base en la simulación de las operaciones es pertinente.

4.1.3. Medidas Antielusivas Aplicadas a los Casos 1 y 2

De acuerdo a lo mencionado anteriormente en este estudio, el sistema jurídico brasileño se origina en el Derecho Romano-Germánico (civil law), siendo la reglamentación de la simulación⁶ el mecanismo utilizado para no tomar en cuenta los actos y negocios jurídicos estructurados con la exclusiva finalidad de evitar la incidencia de la norma tributaria. Es por medio de esta figura jurídica que se hace prevalecer la sustancia sobre la forma de los actos y negocios practicados con el objetivo de evitar la norma tributaria. Se trata de una reglamentación del Derecho Civil que pertenece a una rama jurídica diferente del Derecho Tributario y que está interconectado sólo de forma sistemática, como sucede con las diversas disciplinas jurídicas. Su aplicación a los casos de planificación tributaria internacional demanda un esfuerzo adicional de la auditoría. En los casos aquí presentados, merece destacarse el trabajo de construcción de un suficiente conjunto probatorio para demostrar, por medio de elementos indiciales, que los actos y negocios realizados disimularon hechos relevantes para la incidencia de la norma tributaria.

En ambos casos, la realización de los ajustes tuvo respaldo legal en lo dispuesto en el Código Tributario Nacional, en su art. 149⁷, que establece que el ejercicio es efectuado y revisto de oficio cuando quede comprobado que el sujeto pasivo, o tercero en beneficio de aquel, actuó con dolo, fraude o simulación.

Además del reglamento de simulación, también se aplicaron normas sobre criterios de interpretación. El art. 118⁸ del Código Tributario Nacional (CTN), que establece que la definición legal del hecho generador no debe interpretarse según la validez jurídica de los actos efectivamente efectuados por los contribuyentes, responsables o terceros, así como de la naturaleza de su objeto o de sus efectos. Este dispositivo ampara la aplicación de la ley tributaria a las operaciones basadas en actos y negocios jurídicos nulos, como los simulados. A estos casos también

⁶ *La simulación está prevista en el Código Civil Brasileño (Ley n° 10.406, del 10 de enero de 2002) en el art. 167, que así dispone: "Art. 167. Es nulo el negocio jurídico simulado, pero subsistirá lo que se disimuló, si válido fuere en la sustancia y en la forma. § 1° Habrá simulación en los negocios jurídicos cuando: I - aparentaren otorgar o transmitir derechos a personas diversas de aquellas a las cuales realmente se otorgan, o transmiten; II - contuvieren declaración, confesión, condición o cláusula no verdadera; III - los instrumentos particulares tuvieren fecha anterior o posterior. § 2° Se eximen los derechos de terceros de buena fe frente a los contrayentes del negocio jurídico simulado."*

⁷ *"Art. 149. El ejercicio es efectuado y revisto de oficio por la autoridad administrativa en los siguientes casos: [...] VII - cuando se compruebe que el sujeto pasivo, o tercero en beneficio de aquel, actuó con dolo, fraude o simulación; [...]"*

⁸ *"Art. 118. La definición legal del hecho generador es interpretada abstrayéndose: I - de la validez jurídica de los actos efectivamente efectuados por los contribuyentes, responsables, o terceros, así como de la naturaleza de su objeto o de sus efectos; II - de los efectos de los hechos efectivamente acaecidos."*

se les aplico una medida antielusiva prevista en la legislación del Impuesto a las Ganancias. El Párrafo Único del art. 219 del Reglamento⁹ permite incluir en la base imponible los resultados obtenidos independientemente de la denominación dada a la renta, de la naturaleza, la especie o la existencia de título o contrato escrito, bastando que devengan de acto o negocio que, por su finalidad, tenga los mismos efectos que el previsto en la norma específica de incidencia del impuesto.

Estos dispositivos configuran una estructura jurídica que repudia en el campo tributario la práctica de actos con aparente licitud, pero que presentan vicios jurídicos intrínsecos, como los esquemas de planeamiento. Es importante resaltar que la exigencia tributaria no está respaldada exclusivamente en consideraciones económicas, hecho que anteriormente suscitaba muchos cuestionamientos jurídicos. La simulación es una cuestión jurídica y no económica.

La utilización de este reglamento como medida para combatir los esquemas de planificación tributaria presenta como ventaja la posibilidad de ser aplicado a innumerables situaciones no contempladas por las medidas específicas, tales como las reglas sobre precios de transferencia, las normas sobre transparencia fiscal internacional y las medidas sobre operaciones con países o regímenes de tributación privilegiada. Sin embargo, la experiencia brasileña ha revelado que la ejecución de la auditoría requiere un amplio conocimiento jurídico y tributario. Además, los auditores deben disponer de medios y recursos para la adecuada instrucción probatoria.

En muchos casos, la auditoría no obtiene el éxito deseado, sobretodo cuando el contribuyente se niega a prestar información sobre las operaciones con sus vinculadas en el exterior. El blindaje de las operaciones sospechosas con la finalidad de dificultar el proceso de investigación ha sido la principal razón por la cual algunos trabajos no presentan resultados favorables al Fisco.

⁹ "Art. 219. [...] Párrafo único. Integran la base de cálculo todos las ganancias y rentas de capital, cualquiera sea la denominación que les sea dada, independientemente de la naturaleza, de la especie o la existencia de título o contrato escrito, bastando que devengan de acto o negocio que, por su finalidad, tenga los mismos efectos que el previsto en la norma específica de incidencia del impuesto (Ley n° 7.450, de 1985, art. 51, Ley n° 8.981, de 1995, art. 76, § 2°, y Ley n° 9.430, de 1996, arts. 25, inciso II, y 27, inciso II).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para mantener la competitividad en el mercado mundial, las empresas buscan reducir sus costos de producción y, por consiguiente, el gravamen fiscal. Para alcanzar este objetivo, usualmente recurren a esquemas de planificación tributaria. En los casos en que las operaciones se realizan con la exclusiva finalidad de reducir el pago de impuestos y que, por esta razón, presentan contenido ilícito, surge la planificación tributaria agresiva.

Para combatir y evitar los efectos nocivos de la planificación tributaria agresiva, los países editan medidas legales antielusivas y normas administrativas que tienen por objetivo facilitar el control de las operaciones internacionales. En Brasil, merecen ser destacadas entre las medidas administrativas la metodología de control diferenciado para grandes contribuyentes y la instauración del Sistema Público de Registro Digital (Sped, por su sigla en portugués).

El control de la Planificación tributaria Internacional también requiere un avanzado sistema de gestión y evaluación de riesgos. Los estudios iniciados a partir de casos concretos pueden arrojar resultados ampliamente satisfactorios. Sin embargo, este nuevo contexto demanda una postura más osada por parte de las administraciones tributarias. En el futuro, es deseable que haya un compromiso cada vez mayor entre las administraciones tributarias que incentive y facilite el compartir información, experiencias y resultados entre los países. Las administraciones deben estar preparadas para aprender de cada una de esas experiencias y encontrar soluciones apropiadas para sus propios contextos. Esto significa que, en el combate a la planificación tributaria internacional agresiva, las iniciativas aisladas difícilmente alcanzan un elevado grado de eficacia.

A pesar de las diferencias culturales entre los diversos países, los índices de recaudación de impuestos, los niveles de cumplimiento tributario y los riesgos presentados por los segmentos económicos son similares. De esta forma, frente a los riesgos emergentes de la planificación tributaria internacional agresiva, la respuesta adecuada de las administraciones tributarias está necesariamente ligada al intercambio de experiencias y a la profundización de los estudios en la materia.

Para alcanzar el nivel de calidad en sus acciones, las administraciones tributarias deben, por lo tanto:

- a) perfeccionar el sistema de gestión y evaluación de riesgos tributarios ligados al planeamiento; y
- b) ampliar el intercambio de información y experiencias, participando en la creación de una compilación de buenas prácticas destinadas al combate del planeamiento.

Finalmente, cabe recordar las palabras del ilustro Profesor José Casalta Nabais, para quien "la lucha eficaz contra las múltiples y variadas formas de evasión fiscal constituyen, en los tiempos que corren, una tarea verdaderamente titánica, especialmente para los gobiernos con base democrática. Pero esta lucha no puede dejar de ser trabada, y trabada en términos de lograr un mínimo de éxito, so pena de ver al propio estado democrático desmoronarse sin auxilio ni remedio." Este es el actual y gran desafío de las administraciones tributarias.

REFERENCIAS

ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. Transparência Fiscal e Planejamento Tributário Internacional. In: MOREIRA JÚNIOR, Gilberto de Castro; PEIXOTO, Marcelo Magalhães (Org.). Direito Tributário Internacional. São Paulo: MP Editora, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento de Combate a Ilícitos Financeiros e Supervisão de Câmbio e Capitais Internacionais. Relatório Capitais Brasileiros no Exterior (CBE). Brasília. 2006. Disponible en: <http://www4.bcb.gov.br/rex/CBE/Port/Resultado_CBE2006.pdf> Acceso el: 23.06.2008.

BORGES, Antônio de Moura. Considerações sobre o combate à concorrência tributária internacional prejudicial. Revista Fórum de Direito Tributário. Belo Horizonte: Editora Fórum, ano 2, n. 12, nov/dez 2004.

BRASIL. LEY Nº 5.172, 25.10.1966. Dispone sobre el Sistema Tributario Nacional e instituye normas generales de derecho tributario aplicables al Estado Nacional, Estados y Municipios. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 27.10.1966. (Código Tributário Nacional - CTN).

BRASIL. LEY Nº 9.249, 26.12.1995. Modifica la legislación del impuesto a las ganancias de las personas jurídicas, así como la contribución social sobre la ganancia neta, y da otras recomendaciones. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 27.12.1995, p. 022301, Sección 2.

BRASIL. LEY Nº 9.430, 27.12.1996. Dispone sobre la legislación tributaria federal, los aportes a la seguridad social, el proceso administrativo de consulta y da otras recomendaciones. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 30.12.1996, p. 028805, Sección 2.

BRASIL. MEDIDA PROVISORIA Nº 2.158, 27.07.2001. Modifica la legislación de los Aportes a la Seguridad Social - COFINS, para los Programas de Integración Social y de Formación del Patrimonio del Empleado Público - PIS/PASEP y del Impuesto a las Ganancias, y da otras recomendaciones. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 28.07.2001, p. 000024, Sección Extra.

BRASIL, LEY Nº 11.727, 23.06.2008. Modifica la legislación tributaria federal y da otras recomendaciones. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 24.06.2008, p. 00001, Sección 1.

BRASIL. INSTRUCCIÓN NORMATIVA SRF Nº 188, 06.08.2002. Lista países o dependencias con tributación favorecida o que oponen confidencialidad en relación a la composición societaria de personas jurídicas. Diário Oficial da União. Brasília-DF, 09.08.2002.

COSTA, Elisabete Marisa Pinto. Concorrência Fiscal Internacional: um desafio à escala mundial, [2005], 31f. Monografía (Posgrado en Derecho Fiscal) - Facultad de Derecho de la Universidad de Porto, Portugal. Disponible en: <http://www.direito.up.pt/cije_web/Site/documentos/trabalhos/Costa_Elisabete.pdf> Acceso el: 23.06.2008.

GOULART, Josette; WATANABE, Marta. Europa atrai empresas com Guerra fiscal. Valor Econômico, San Pablo, 31 de enero de 2007, Especial.

GRECO, Marco Aurélio. Planejamento Tributário. São Paulo: Dialética, 2004.
HUCK, Hermes Marcelo; LEITE, Fernanda Pereira. A elisão tributária internacional e a recente legislação brasileira. In: I CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO TRIBUTÁRIO - IBET, 1998, Vitória-ES, Justiça Tributária: direitos do fisco e garantias dos contribuintes nos atos da administração e no processo tributário. São Paulo: Editora Max Limonad, 1998.

NABAIS, José Casalta. Algumas reflexões sobre o actual estado fiscal. Revista da Advocacia Geral da União. año II, abril 2001. Disponible en: <<https://redeagu.agu.gov.br/>

UnidadesAGU/CEAGU/revista/Ano_II_abril_2001/0504CasaltaFiscal.pdf>. Acceso el: 14.10.2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Harmful Tax Competition: an emerging global issue. Paris: OECD Publications, 1998. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/0/1904176.pdf>> Acceso el: 13.10.2006.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance. Paris: OECD Publications, Octubre 2004.

RODRÍGUEZ SANTOS, F. Javier. Planificación Fiscal Internacional. In: CORDÓN ESQUERRO, Teodoro. Manual de Fiscalidad Internacional. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2001.

SANZ GADEA, Eduardo. Medidas antielusión fiscal. Documentos de Trabajo, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, n. 13, 2005. Disponible en: <<http://www.ief.es/>> Acceso el: 23.06.2008.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Planejamento Fiscal através de Acordos de Bitributação: Treaty Shopping. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

TÔRRES, Heleno Taveira. Direito Tributário Internacional: Planejamento Tributário e Operações Transnacionais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. Direito Tributário e Direito Privado: autonomia privada: simulação: elusão tributária. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. Normas Gerais Antielisivas. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, nov/dic 2005. Disponible en: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-4-NOVEMBRO-2005-RICARDO%20LOBO%20TORRES.pdf>> Acceso el: 25.06.2008.

UCKMAR, Víctor. Planificación Tributaria a Nivel Internacional: Formas y Medidas para Contrarrestarla In: CONFERENCIA TÉCNICA del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Lisboa, Portugal, 2003. Disponible en: <<http://biblioteca.ciat.org/cgi-bin/abwebp.exe/L1/T1/G0?ACC=DIR&EXP='197'.TITN>> Acceso el: 23.06.2008.

XAVIER, Alberto. Direito Tributário Internacional do Brasil: tributação das operações internacionais. 5 ed. Rio de Janeiro

Caso práctico

Tema 2.1

RIESGOS EMERGENTES DE LA PLANIFICACIÓN TRIBUTARIA AGRESIVA

Barry Shott

Comisionado Adjunto (Internacional)
Servicio de Rentas Internas
(Estados Unidos)

Durante los últimos meses, en los Estados Unidos así como en varios países europeos y asiáticos, las actividades de nuestros ciudadanos y banqueros en jurisdicciones donde impera el secreto bancario obtuvieron una inusitada publicidad cuando la información reveló planes intencionales de evadir las reglamentaciones sobre divulgación de información, conduciendo así a la pérdida significativa de ingresos fiscales en las cuentas financieras de dichas jurisdicciones. El comportamiento ofensivo y tal vez ilegal de nuestros ciudadanos, y quizá también de sus banqueros, da cuenta de un tema importante y representa un reto significativo para las administraciones tributarias de todo el mundo, pero para hablar del país más cercano a mí, los Estados Unidos: nuestras personas físicas de alto patrimonio neto no deberían poder evadir su responsabilidad legal de pagar impuestos mediante el traslado de activos o rentas offshore como medio de eludir la tributación de los Estados Unidos.

En los últimos meses, hemos estado particularmente activos en esta área, y hay mucho más por venir. Podré mencionar algunas de estas actividades públicamente ya que a esta altura forman parte del dominio público. Hay otras situaciones que no podré comentar por tratarse de investigaciones en curso. La legislación sobre privacidad para el contribuyente generalmente prohíbe la divulgación pública de las investigaciones del IRS. Sin embargo, la Subcomisión Permanente sobre Investigaciones del Senado de los Estados

TEMA 2.1 (EUA)

Unidos, basada en su trabajo y los informes públicos a la prensa, recientemente condujo una investigación y mantuvo audiencias sobre estas cuestiones, y emitió un informe muy exhaustivo sobre sus hallazgos. Estos informes y declaraciones testimoniales se encuentran disponibles públicamente.

El caso reciente más destacable de dominio público tiene que ver con un importante banco suizo. El banco suscribió un acuerdo con los Estados Unidos en 2001 para convertirse en Intermediario Calificado, o QI, según su sigla en inglés.

Para ser Intermediario Calificado se requieren dos cosas: en primer lugar, el IRS debe estar de acuerdo en que la institución financiera tiene un conocimiento efectivo de las reglamentaciones de su cliente y un régimen de documentación exhaustivo, además de, entre otras cosas, presentar información anual al IRS sobre la renta de los clientes de la institución financiera que eran o son ciudadanos estadounidenses.

No obstante, según la declaración de un ex empleado bancario que se declaró culpable de asistir a un desarrollador de bienes raíces rico en la evasión de \$7,2 millones en impuestos a la renta federales, muchos de los clientes estadounidenses del banco se negaban a que su información fuera revelada a los Estados Unidos según el requisito del acuerdo de Intermediario Calificado.

El ex empleado declaró que en lugar de arriesgarse a perder a sus clientes, el banco creaba una categoría especial de contribuyentes estadounidenses a quienes el banco y sus empleados asistían en la elusión de la tributación de ese país. En otras palabras, el banco, que veía las modificaciones de las reglas y sabía que la presentación de información sería efectiva en la identificación de los titulares de las cuentas por parte del IRS, creaba una serie de estructuras y mecanismos para ocultar la verdadera titularidad de las cuentas y, así, sortear las reglas de presentación de información.

El IRS y el Departamento de Justicia solicitaron a través de una citación a persona inidentificada que el banco presentase información de las cuentas de cualquier otro cliente de los Estados Unidos que utilizara cuentas de bancos suizos para eludir los impuestos a las rentas de los EUA. Las citaciones a personas inidentificadas se utilizan cuando la identidad de las personas no está disponible para nosotros por ningún otro medio. La citación que libramos instruye al banco a presentar registros que identifiquen a los contribuyentes estadounidenses que tenían cuentas en el banco de Suiza entre 2002 y 2007 y eligieron que sus cuentas permanecieran ocultas del IRS.

El 1° de julio de este año, un juez federal de Miami aprobó una solicitud del Departamento de Justicia para permitirle al IRS elaborar la citación. Se la libró y actualmente estamos trabajando muy estrechamente junto al Departamento de Justicia para garantizar que se nos entregue la información solicitada en la citación. Esta información se utilizará para determinar si los activos de estas cuentas y las rentas producidas por los activos fueron gravados por los Estados Unidos. En algunas situaciones los activos no debían ser gravados, como en el caso de herencias de cuentas de propiedad de difuntos cedidas a sus herederos estadounidenses. Sin embargo, cada caso será juzgado por sus propios méritos y si el comportamiento del ciudadano de los Estados Unidos se considera de naturaleza penal, se dará traslado a nuestra División de Investigaciones Penales (CID) para su consideración.

Hablando en un sentido más amplio, el IRS tiene un enfoque multifacético frente a la lucha contra la evasión tributaria offshore. Estamos implementando una amplia variedad de técnicas y recursos para descubrir actividades ilícitas.

Una de dichas herramientas es la presentación de información, que resulta sumamente efectiva si se la utiliza correctamente.

La mayoría de las declaraciones impositivas de los Estados Unidos exigen que el presentador suministre información acerca de la titularidad de las cuentas financieras extranjeras, la propiedad de sociedades extranjeras, y datos de extractos financieros. Además, un ciudadano estadounidense con cuentas offshore que superen \$10.000 durante el curso del año calendario debe presentar un Informe de Banco Extranjero y Cuenta Financiera, o FBAR, según su sigla en inglés. Los requisitos de presentación de información típicamente vienen acompañados de sanciones ya sea civiles o penales por incumplimiento o, en algunos casos, ambas. Estas penalidades son invalorable en el armado de causas civiles y penales contra aquéllos que intentan evadir el pago de impuestos.

Otra herramienta es el Programa de Intermediario Calificado al que me referí anteriormente. En términos legos, el Programa de Intermediarios Calificados (QIP) le otorga al IRS una importante línea de visión de las actividades de bancos extranjeros y demás instituciones financieras. También provee presentación de información detallada que el IRS no recibía con anterioridad.

El Programa de Intermediario Calificado es crítico para una administración tributaria sólida en una economía global. Al acercar más directamente a las instituciones financieras extranjeras al régimen tributario estadounidense, podemos brindar mayor certeza de que las personas de los Estados Unidos estén pagando impuestos de manera apropiada sobre la actividad de sus cuentas extranjeras, y que las personas extranjeras estén sujetas a las alícuotas de retención apropiadas.

TEMA 2.1 (EUA)

La tercera herramienta de nuestro instrumental la constituyen los acuerdos internacionales, tales como los tratados tributarios y los Convenios de Intercambio de Información Tributaria (TIEAs), bajo los cuales otros países acuerdan obtener información en representación de los Estados Unidos para utilizarla en cuestiones fiscales de los Estados Unidos. Los convenios tributarios o TIEAs son particularmente efectivos cuando hemos identificado a un contribuyente en particular y necesitamos más información sobre actividades relacionadas en el extranjero.

Actualmente, tenemos relaciones de intercambio de información fiscal con más de 70 países y hemos ampliado el programa en los últimos años para incluir a jurisdicciones offshore como las Islas Caimán y las Bahamas.

Al investigar la evasión offshore, si se desconocen las identidades específicas de los contribuyentes estadounidenses, el IRS generalmente recurre a su potestad de citar a personas inidentificadas. Como mencionara antes, estas citaciones se utilizan para identificar a personas físicas, grupos o clases de contribuyentes estadounidenses que pueden tener vinculación con áreas específicas de incumplimiento tributario y que resultan imposibles de identificar por otros medios.

La última e importante herramienta que mencionaré esta mañana son los informantes. Los informantes han sido fuentes valiosas de información para las investigaciones civiles y penales del IRS respecto de evasión impositiva offshore. Con las nuevas normas para los "delatores", que recompensan a los informantes, esperamos obtener información adicional sobre potenciales violaciones. Los informantes son un reto especialmente fuerte en cualquier situación, pero en especial cuando se trata de jurisdicciones donde existe secreto bancario.

La disuasión es una de nuestras herramientas más poderosas. En este sentido, estoy orgulloso del gran trabajo que han contribuido a estas causas los investigadores del IRS y del Departamento de Justicia. Como resultado de su sostenido trabajo, confío en que aquéllos que incurren en estos tipos de evasión fiscal offshore en forma adrede estén muy preocupados en este momento. Creo que les debemos a la gran mayoría de los contribuyentes honestos procesar estas causas en forma enérgica, y estamos comprometidos con ello.

Estamos igualmente comprometidos con el respeto a los derechos de los ciudadanos y sociedades estadounidenses que participen del comercio global legítimo.

Este es un tema importante cuando cada uno de nosotros considere las herramientas disponibles y su efectividad en la lucha contra la evasión de impuestos y su impacto sobre la brecha fiscal, es decir la diferencia entre lo adeudado y lo efectivamente pagado.

En un reciente testimonio ante nuestro Congreso, mi Comisionado, Doug Shulman, apoyó la idea de una enmienda legislativa para disponer más tiempo para nuestro trabajo en estas causas mediante la extensión de la prescripción civil actual de tres años. Debido a la complejidad de estas causas, tres años suele resultar un período insuficiente para cerrar las causas de manera satisfactoria.

Más aún, afirmó que es importante que el Congreso continúe apoyando y fortaleciendo nuestra red de convenios fiscales. Estos proveen las bases para poder compartir información, y frente a cada renovación del convenio, buscamos más información de nuestros socios de tratados.

La confianza de los ciudadanos comunes que cumplen con la ley no puede darse por un hecho. Al enfrentar comportamientos agresivos, y tal vez ilícitos, las administraciones tributarias deben actuar rápida y agresivamente por su propio derecho para garantizar que los contribuyentes que intentaron apartarse de nuestra mira vuelvan a ingresar y paguen la parte que les corresponde según las leyes del país en aras del interés público. La transparencia a través de la presentación de información es una herramienta de vital importancia en este proceso.

Caso Práctico

Tema 2.2

REGULACIÓN DE LAS "HOLDING COMPANIES" Y DE LOS FIDEICOMISOS

Pablo A. Porporatto

Asesor

Subdirección General de Operaciones Impositivas de
Grandes Contribuyentes
Administración Federal de Ingresos Públicos
(Argentina)

SUMARIO: Resumen Ejecutivo.- 1. Introducción.- 2. Fideicomisos.- 2.1. Constituidos según la Ley N° 24.441.- 2.1.1. Caracterización y concepto.- 2.1.2. intervinientes.- 2.1.3. Tipos.- 2.1.4 Relevancia económica.- 2.1.5. Caracterización tributaria.- 2.2. Constituidos en el extranjero: Trusts.- 2.2.1 Diferencias con la figura nacional adoptada de fideicomiso.- 2.2.2. Convención de La Haya de 1985: Reconocimiento del Trust.- 2.2.3. Ineficacia por fraude frente a la ley argentina.- 2.2.4. Caracterización tributaria.- 3. Sociedades holdings.- 3.1. Aspectos regulatorios.- 3.1.1. Control de registro de sociedades extranjeras.- 3.2. Tratamiento tributario de las holdings.- 4. Regulación de Trusts y Holdings (ubicados en el exterior): contención de abusos tributarios.- 4.1. Regulaciones específicas.- 4.2. Regulaciones generales.- 4.3. Medidas anti paraísos.- 4.4 Prevención del blanqueo de capitales.- 5. Experiencias.- 5.1. Trusts.- 5.2. Holdings.- 6. Fortalecimiento de la gestión de control tributario.- 7. Perspectivas y recomendaciones

RESUMEN EJECUTIVO

Argentina en el año 1992 adopta el criterio de la renta mundial, reglamentándolo en el año 1998, a partir de lo cual se introducen mecanismos de protección de la base tributaria nacional, como las normas de precios de transferencia, capitalización exigua, transparencia fiscal internacional, paraísos fiscales, entre otras.

Respecto de las holdings y trusts radicados en el exterior, existen alguna normas tributarias específicas que intentan contener posibles abusos, tal el caso de la inclusión de algún esquema holding en el listado de países y regímenes de baja o nula tributación y la presunción, que admite prueba en contrario, respecto de las distribuciones que realicen los trusts foráneos, en beneficio de residentes en el país.

Por otra parte, además de la vigencia del criterio de la renta mundial existen mecanismos generales para desincentivar las estrategias de planificación fiscal internacional, tal el caso del principio de interpretación de la realidad económica; la presunción general de incremento patrimonial no justificado y en particular, diversas normas anti paraísos fiscales.

Asimismo, otros organismos públicos trabajan para desmotivar abusos con estos instrumentos financieros y en general con la actividad off shore. Al respecto, cabe destacar la normativa de prevención del blanqueo de capitales y de manera muy especial, la regulación emitida desde el año 2003 por la autoridad de contralor del registro de las sociedades de la Ciudad de Buenos Aires.

Respecto de la experiencia de fiscalización se ha detectado la utilización de trusts en paraísos fiscales (con finalidades diferentes, pero principalmente para apoyarse en la opacidad y la flexibilidad que ofrecen) y de compañías holdings, que tienen un tratamiento ventajoso en ciertos países, con los que Argentina tiene celebrados Convenio de Doble Imposición, produciéndose prácticas de treaty shopping.

A partir de la experiencia se propiciaron mejoras en el plano normativo (eliminando tratos asimétricos que incitaban abusos) y en la gestión de control, aumentando la percepción de riesgo, a través de cambios organizacionales y en las metodologías de trabajo, incluyendo interacción con otros organismos de contralor, cooperación con Administraciones Tributarias de otros países, etc.

Como corolario del trabajo, cabe decir que los instrumentos financieros resultan muy atractivos para el diseño de productos fiscales (tax shelters). La liberalización de la actividad financiera y el avance de las tecnologías de la comunicación y la informática, harán posibles desarrollos más sofisticados, que seguramente desafiarán aún más a las Administraciones Tributarias. Frente a ello resulta imprescindible potenciar el rol de control de las mismas, en particular ante éstos y otros instrumentos financieros complejos y/o innovadores.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aborda el marco regulatorio, con especial hincapié en el de carácter tributario, aplicable a sociedades holdings y trusts, principalmente en los radicados en el exterior, que puedan ser utilizados por sujetos residentes para el diseño y puesta en práctica de estrategias de planificación fiscal internacional, ya sea por su ubicación en países considerados de baja o nula tributación como así también en otros países, que cuenten con regímenes especiales de tributación que, juntamente al trato tributario que deviene de Convenios de Doble Imposición suscriptos, puedan motivar abusos tributarios, por ejemplo treaty shopping.

También se repasan experiencias de control, describiéndose en particular dos casos prácticos muy ilustrativos con utilización de trusts radicados en paraísos fiscales. Así mismo se exponen sucintamente algunos esquemas de abuso de convenio con sociedades holdings que fueron identificados recientemente.

Seguidamente se identifican las mejoras producidas a nivel normativo y de gestión de control que surgieron de la experiencia de trabajo de la AFIP.

Por último, se exponen algunas perspectivas hacia futuro y ciertas recomendaciones a manera de "buenas prácticas", que surgen de la experiencia de control sobre estas instituciones en los últimos años.

2. FIDEICOMISOS

2.1 Constituidos Según la Ley No. 24.441

2.1.1 Caracterización y Concepto

La Ley de Financiación de la Vivienda y Construcción N° 24.441 publicada en el Boletín Oficial (B.O.) el 16 de Enero de 1995 trata por primera vez y de manera integral, la figura del fideicomiso, aunque existía un antecedente en el Código Civil (Art. 2262).

El fideicomiso incorporado por la mencionada Ley N° 24.441 está inspirado en el derecho anglosajón, donde el fiduciario no es un verdadero propietario aunque tenga la titularidad y operatividad de los bienes, sino que cumple una función un tanto distinta.

La característica esencial del fideicomiso de dicha Ley es la de tratarse de un patrimonio de afectación a un fin determinado, que se distingue de la noción tradicional de derecho real de dominio, aunque coincida en algunas cuestiones

con éste. Es decir los bienes transferidos en fiducia constituyen un patrimonio de afectación autónomo y distinto del patrimonio del constituyente (fiduciante), del patrimonio del fiduciario y del patrimonio del beneficiario, sobre el cual ninguno de ellos tiene un derecho real pleno. Conforman un patrimonio diferente que no puede ser afectado por las vicisitudes que corran los patrimonios de quien dio en fiducia, ni de quien lo recibió para administrar, ni del destinatario final.

Según lo establece la Ley N° 24.441, habrá fideicomiso cuando una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario) y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o a un tercero (fideicomisario), rindiendo cuenta de su gestión.

El siguiente esquema expone en forma gráfica la estructura de un típico fideicomiso:



El fiduciario ejerce el dominio imperfecto en propiedad fiduciaria, de acuerdo a lo estipulado en el contrato de fideicomiso, dado que el patrimonio fideicomitado constituye un patrimonio separado de los bienes propios del fiduciario, conforme se expuso más arriba.

Podrán ser objeto del fideicomiso, bienes tales como inmuebles, muebles registrables o no, dinero, títulos valores, etc. cuando se puedan individualizar o sean descriptibles al momento de la concertación del fideicomiso los requisitos y características que deberán reunir.

El fideicomiso puede extinguirse por cumplimiento del plazo, la condición resolutoria o el vencimiento del plazo máximo de 30 años, por revocación del fiduciante y cualquiera otra causal prevista en el contrato, por ejemplo insuficiencia o destrucción total del bien fideicomitado, declaración judicial con sentencia firme de nulidad, imposibilidad de reemplazo del fiduciario, etc.

Pueden liquidarse judicial o extrajudicialmente, según el caso. En general se liquidan en forma extrajudicial, salvo que haya menores o incapaces o el interés público implicado.

2.1.2 Intervientes

Conforme el concepto dado más arriba intervienen en un fideicomiso los siguientes sujetos:

- **Fiduciante o fideicomitente:** es quien transmite los bienes (no hay restricciones legales sobre quienes pueden desempeñarse como fiduciantes).
- **Fiduciario:** es quien, a partir de dicha transferencia, asume la propiedad fiduciaria, dando a los bienes el destino previsto en el contrato. Rinde cuenta de su gestión y debe llevar contabilidad separada. Pueden ser personas físicas o jurídicas, salvo en los fideicomisos financieros donde se establecen restricciones para el desempeño de este rol, conforme se expondrá en su momento.
- **Beneficiarios:** sujetos en cuyo beneficio se administran los bienes fideicomitados.
- **Fideicomisario:** son aquellos sujetos que resultarán beneficiados de la transmisión de los bienes fideicomitados (pueden ser las mismas personas que los beneficiarios).

Se establecen ciertas incompatibilidades de roles, tal el caso de fiduciante-fiduciario.

2.1.3 Tipos

La citada Ley N° 24.441 diferencia a los fideicomisos estableciendo, por un lado, los requisitos generales que deben cumplirse para estar frente a la figura en cuestión, por otra parte, regulando en forma expresa únicamente al fideicomiso financiero. No existe una clasificación prevista en la ley ni en otra normativa, salvo por el desarrollo de la doctrina y la experiencia internacional.

Existe una imposibilidad de presentar de manera acabada y completa los diversos tipos de fideicomisos posibles, dada la versatilidad de la figura, no obstante ello se distinguen los siguientes tipos, como los más utilizados:

- **Fideicomisos financieros:** son aquellos donde el fiduciario es una entidad financiera regulada por la Ley N° 21.526 (sujeta al control del Banco Central) o una sociedad expresamente autorizada por la Comisión Nacional de Valores (CNV) y los beneficiarios (inversores) son titulares de los valores fiduciarios que emita el fideicomiso (títulos de deuda y certificados de participación). Se utiliza esencialmente en la securitización de activos crediticios o flujos futuros. Es muy utilizado por los negocios de electrodomésticos para titularizar los créditos por la venta de tales bienes (o los cupones de tarjeta de crédito que se emiten).

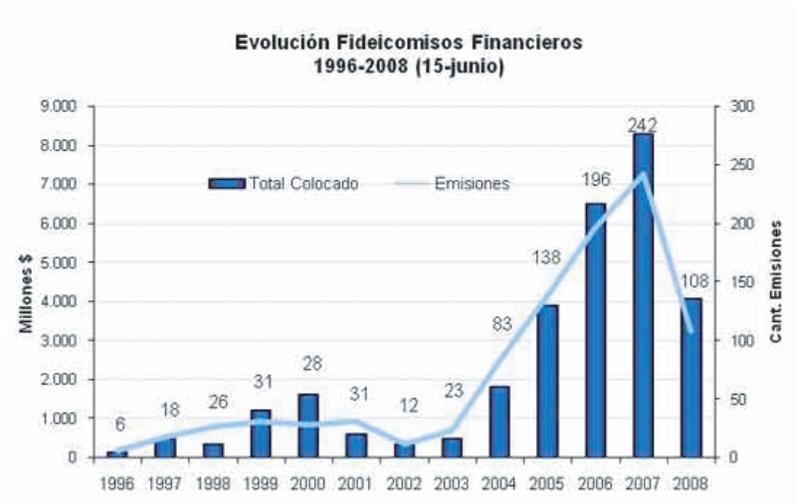
Los fideicomisos financieros pueden clasificarse en:

- Con oferta pública: tienen autorización de la CNV para hacer oferta pública de los valores que emiten.
- Sin oferta pública: no tienen dicha autorización. O sea hacen colocación privada de los títulos fiduciarios.
- Fideicomisos ordinarios: se pueden clasificar en:
 - De garantía (o no operativos): el patrimonio de afectación se constituye a los fines de garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones propias del fiduciante (o constituyente) o de un tercero, con la característica que, en el supuesto de incumplimiento, el fiduciario enajene los bienes, cancele la obligación y de haber excedentes se restituyan al constituyente. Esta clase de fideicomiso viene así a cumplir una función similar a la hipoteca o prenda con la ventaja de agilizar y facilitar el manejo del crédito.
 - Operativos: que pueden adoptar alguna de las siguientes alternativas:
 - De administración: se crea a los fines de que el fiduciario se encargue de administrar los bienes fideicomitados y se transmitan los frutos y rentas de esa administración al beneficiario. Esta clase suele ser empleada para garantizar la buena administración de los bienes de un menor o incapaz.
 - Inmobiliarios: donde ciertas personas, como fiduciantes, entregan dinero y terrenos al fiduciario (en algunos casos se entrega sólo dinero y luego el fideicomiso, a través del fiduciario, adquiere los terrenos) quien administra el fideicomiso que construye y entrega las unidades a los beneficiarios que en su mayoría son los fiduciantes (pueden ser diferentes). En los casos donde los fiduciantes aportan sólo dinero, luego ellos disponen el destino de las unidades: uso, venta, locación, etc.
 - Agrarios: pueden también organizarse como fideicomisos financieros para securitizar créditos por la venta de insumos y agroquímicos o expectativas de cobro (flujos futuros) por la venta del producido de la cosecha. También suelen organizarse como fideicomisos operativos donde los fiduciantes aportan dinero y las tierras para emprender la producción agropecuaria, distribuyéndose luego los beneficios. Es una modalidad usual para la conformación pools de siembra.
 - Públicos: el Estado también utilizar la figura para la financiación de obras de infraestructuras y otras finalidades.

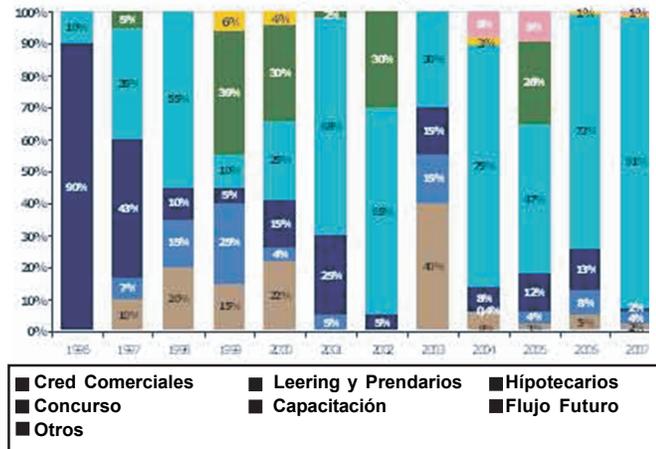
2.1.4 Relevancia Económica

A partir de la sanción de la Ley N° 24.441 ha existido en el país un gran desarrollo de la figura en diversos negocios, en particular de la modalidad del fideicomiso financiero, de la que existe información oficial, en razón de los controles vigentes sobre esos fideicomisos por parte del Banco Central y la CNV, según el caso.

Seguidamente se exponen algunos cuadros donde puede observarse la destacada evolución de los fideicomisos financieros (en monto y cantidad de emisiones) y según el tipo de activo fideicomitado.



Clasificación por Activo Subyacente



Conforme se puede observar los fideicomisos financieros de crédito de consumo (ventas de electrodomésticos y artículos electrónicos) son los que más desarrollo han tenido, dada la creciente participación de los créditos de consumo como activo fideicomitado, habiendo perdido importancia, de manera notable, las hipotecas, que en un principio fueron el motivo de sanción de la Ley N° 24.441, de allí el nombre que lleva dicha Ley.

También los fideicomisos inmobiliarios (denominados "al costo") han tenido un destacado rol en los últimos años y los agrarios para la conformación de los mencionados pools de siembra.

2.1.5 Caracterización Tributaria

En los siguientes cuadros se puede visualizar en forma muy resumida el tratamiento tributario del fideicomiso, el fiduciante, los beneficiarios y el fiduciario.

Se deja constancia que aunque el fideicomiso no constituya una persona jurídica, dado que es un contrato, sí tiene personalidad tributaria, resultando en algunos tributos, bajo ciertas circunstancias, sujeto pasivo, debiéndose inscribir ante esta Administración y cumplir incluso con las normas de facturación y registración de las operaciones, según el caso. El fiduciario como administrador del fideicomiso es el responsable de las inscripciones y presentaciones de declaraciones juradas.

En el Impuesto a las Ganancias, el fideicomiso ordinario (no financiero) se transforma en una figura transparente asignando los resultados a los respectivos beneficiarios en los supuestos en que coincidan éstos con los fiduciantes. En los casos que no coincida o que resulten sujetos no residentes, el fideicomiso tributará el 35% sobre las utilidades que produzca como cualquier sociedad de capital.

En el caso del fideicomiso financiero, hasta hace poco tiempo, se admitió la posibilidad, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, de deducir la utilidad que distribuyen a los tenedores de los certificados de participación, con lo cual la base imponible se tornaba nula y por ende no se determinaba impuesto. La reciente publicación del Decreto N° 1.207, el pasado 1° de Agosto, a partir de una propuesta de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) elimina dicha posibilidad, debiendo tributar los fideicomisos financieros el 35% de la utilidad que obtengan.

De alguna forma se intentó poner límite a los incentivos hacia prácticas de planificación fiscal a partir del traslado de rentas gravadas en cabeza de los originantes, constituyentes o fiduciantes al fideicomiso, que luego distribuían, en el fideicomiso, como rentas exentas a las mismas empresas que se quedaban con los certificados de participación.

La Administración a partir de la experiencia de la fiscalización, había constatado que las empresas que comercializan electrodomésticos cedían los créditos (o cupones de tarjeta de crédito) por las ventas que realizaban a estos fideicomisos, con lo cual las ganancias financieras (y hasta una porción de las comerciales) se trasladaban al fideicomiso (que no tributaba el impuesto) y que luego distribuían, como rentas exentas, las utilidades a los tenedores de los certificados de participación que, en definitiva, eran las mismas empresas originantes, sus socios o vinculadas. Así como las ganancias gravadas se trasladaban y transformaban en exentas, los gastos que se originaban por la actividad y que se vinculaban al otorgamiento de los créditos (publicidad y comisiones) eran retenidos en la sociedad originante.

A partir de la eliminación de dicha ventaja tributaria se evita así el tratamiento asimétrico y se logra una mayor neutralidad que no incita a prácticas de planificación fiscal.

TRATAMIENTO TRIBUTARIO DEL FIDEICOMISO

Impuesto	Concepto	Fideicomiso Financiero	Fideicomiso Ordinario
A las Ganancias	Resultados	No tributaba si cumplía requisitos Art. 70.2 DR (deducción de la utilidad distribuida) . Ahora tributa al 35% de las utilidades que genera.	Tributa al 35% cuando el beneficiario no es fiduciante o es residente en el exterior. Si coinciden beneficiarios y fiduciantes se transforma en una figura transparente asignando los resultados a los beneficiarios quienes deben ingresar el tributo según corresponda.
Al Valor Agregado	Ventas y Servicios		Es sujeto si realiza operaciones gravadas.
A la Ganancia Mínima Presunta	Activos		No aplicable. El impuesto es ingresado por los titulares.
Sobre los Bienes Personales	Bienes		No aplicable.

En cuanto a los requisitos del Art. 70.2 del Decreto Reglamentario (DR) de la ley del Impuesto a las Ganancias, cabe citar:

- Titulización o securitización de activos crediticios.
- Colocación por oferta pública.
- No sustitución de activos salvo colocaciones financieras.
- Coherencia entre el plazo de duración del fideicomiso con el de cancelación de pasivos.
- Composición del beneficio con rentas de activos fideicomitidos.

1 *Conforme se expuso con anterioridad, este beneficio recientemente ha sido eliminado por el Decreto N° 1.207/08, es decir que se asimila a los fideicomisos financieros con los ordinarios (cuando los beneficiarios no sean fiduciantes o resulten sujetos no residentes) en cuanto a que deberán tributar el 35% sobre las utilidades en concepto del Impuesto a las Ganancias.*

**TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE
FIDUCIANTE, BENEFICIARIO Y FIDUCIARIO
(fideicomisos no financieros)**

Sujeto	Impuesto a las Ganancias	Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta	IVA Ganancia	Impuesto sobre los Bienes Personales
Fiduciante no beneficiario	No tiene ganancias que declarar por su condición. El fideicomiso es el contribuyente.	Si es sujeto del impuesto, deberá considerarse como bienes exentos los aportados al fideicomiso.	Según la transferencia de bienes al fideicomiso, se encuentre o no gravada.	No contribuye.
Fiduciante beneficiario	El resultado atribuido es renta de Tercera Categoría. El fideicomiso solo determina utilidad y la distribuye entre los beneficiarios.			Alcanzado en función del negocio subyacente.
Beneficiario no fiduciante				
Fiduciario	Los resultados obtenidos resultan exentos.	No alcanzado por los bienes fideicomitidos.	No alcanzado.	El derecho al beneficio se encuentra exento del impuesto.
	Están gravados los honorarios por su gestión. Persona Jurídica: Tercera Categoría. Persona Física: Cuarta Categoría.	No alcanzado por los bienes fideicomitidos.	Los ingresos por su gestión constituyen ingresos gravados.	No está alcanzado por los bienes fideicomitidos.

Los rendimientos (intereses) que cobran los tenedores de títulos de deuda, personas físicas y sujetos no residentes (retención en la fuente por el pago a beneficiarios del exterior) que emitan los fideicomisos financieros están exentos del Impuesto a las Ganancias, si los mismos fueron colocados efectivamente por oferta pública. Los resultados que distribuyan los certificados de participación resultan no gravados (asimilados a dividendos).

Los intereses de dichos títulos de deuda no tributan el IVA (en caso de corresponder) si los mismos fueron colocados por oferta pública.

Respecto del Impuesto sobre los créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias el fideicomiso es sujeto del gravamen. No obstante, se encuentran exentas las cuentas utilizadas exclusivamente en el desarrollo específico de su actividad, en tanto se cumplan los requisitos previstos en el mencionado Art. 70.2 del Dec. Reg. de la ley del Impuesto a las Ganancias, referenciados más arriba.

2.2 CONSTITUIDOS EN EL EXTRANJERO: TRUSTS

2.2.1 Diferencias con la figura Nacional Adoptada de Fideicomiso

El trust anglosajón presupone un derecho de propiedad ajustado a la ley formal (common law) y otro con sustento en el derecho de equidad (equity). Ello implica respectivamente, una distinción entre "propiedad legal" y "propiedad en equidad o equitativa", lo cual hace a la propia naturaleza del trust y supone que, sobre una misma cosa transmitida a un trustee, existan contemporáneamente dos dueños, uno legal (trustee) y otro en equidad o beneficio (beneficiary).

Algunas opiniones sostienen que en estos casos no podría aplicarse el principio de preeminencia de la función sobre la forma, ya que en el trust dicho principio no resultaría viable pues éste no tiene una única función, habida cuenta que es esencialmente cambiante y, por ende, apropiado, entre otras cosas, para la inversión colectiva. Ni siquiera está limitado al derecho privado, pudiendo existir en el derecho público, orillando el límite entre lo público y lo privado.

Ciertos elementos básicos y el sentido del referido instituto fueron incorporados pragmáticamente, en un orden jurídico diverso como son las legislaciones de América Latina, partiendo del fideicomiso romano para llegar a un instituto que, con esa denominación, reviste las características propias de una nueva configuración, que aunque de indudable valor también es, como su par anglosajón, complejo y además multifacético.

La modalidad latinoamericana y el trust tienen en común la transmisión del derecho de propiedad de los bienes a un fiduciario (en su caso, trustee) siendo el mismo, en los dos casos, un dueño en interés ajeno.

Ambas figuras encuadran genéricamente, dentro de los negocios fiduciarios, pero difieren por la dualidad en la propiedad ya señalada, sin perjuicio de otras diferencias históricas y culturales.

En el derecho anglosajón el trustee y el beneficiary comparten la propiedad fiduciaria. En cambio el fiduciario latinoamericano es dueño exclusivo de los bienes que se le transmitieron, durante el lapso o condición acordada a esos efectos con el fiduciante, siendo el beneficiario titular de un derecho personal contra aquél.

Motivaciones de índole económica han llevado a distintos países latinoamericanos a incorporar a su plexo normativo y bajo el nombre de fideicomiso, a la figura del trust anglosajón, confiriendo al fiduciario (trustee) la gestión de los bienes fideicomitidos, en beneficio de quienes se establezcan y con el claro objetivo de brindar las mayores seguridades jurídicas, acotando el riesgo para las partes, de la manera en que se lleva a cabo en los países más avanzados.

Ahora bien, en la región pueden encontrarse dos grandes corrientes legislativas, vinculadas con la titularidad de la propiedad fiduciaria: a) el fiduciario propietario y b) el fideicomiso propietario.

En la primera, el fiduciante transmite al fiduciario la propiedad de los bienes, observando las formalidades correspondientes y que les son propias a los mismos y según el caso, para que éste los administre, en beneficio de sí mismo o de un tercero. Argentina se enrola en esta vertiente.

En la segunda, se observa la existencia de un fideicomiso propietario, configurando un patrimonio independiente y afectado a una finalidad específica, pero con la particularidad que cuenta con personalidad jurídica propia, es decir un sujeto de derecho. Con ello el fideicomiso es el titular de la propiedad de los bienes, oponible a los terceros, comprendiendo en ello al fiduciario y a sus propios acreedores.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 24.441 en enero de 1995, se dispuso en el país de un instrumento para desarrollar negocios fiduciarios de distinta especie, a través de la tipificación del contrato de fideicomiso, como vía instrumental para la transmisión del dominio fiduciario, de los requisitos necesarios para la existencia de la convención y particularmente de la pieza clave de la figura: el patrimonio separado conformado con los bienes fideicomitidos. Aunque dicha norma fue sancionada con el principal fin de

titulizar activos financieros, especialmente hipotecas para el financiamiento de la vivienda y la industria de la construcción -de ahí el nombre de la citada ley-, la aplicación en la vida económica del país fue mucho más lejos que ese ámbito.

Las principales diferencias entre el trust y el fideicomiso nacional que apunta la doctrina especializada son:

- El trust implica una división o fraccionamiento del derecho de propiedad; en cambio en el caso del fideicomiso, se está ante una única titularidad (la del fiduciario) en carácter de dominio imperfecto.
- El fideicomiso constituye un contrato en tanto que el trust es una institución del derecho de propiedad.
- Mientras el trust nace a partir de un acto unilateral, el fideicomiso mayormente surge a partir de un contrato bilateral celebrado entre el fiduciante y el fiduciario.
- El settlor puede asumir el carácter de trustee, mientras que en el fideicomiso necesariamente debe tratarse de personas diferentes.
- El trustee no puede beneficiarse con el trust, contrariamente a lo que sucede en el fideicomiso, donde en principio el fiduciario puede asumir la calidad de beneficiario.

2.2.2 Convención de la HAYA de 1985: Reconocimiento del Trust

En la Convención de La Haya del 1° de julio de 1985, los Estados signatarios manifestaron que consideraban que el trust, tal como había sido desarrollado en las "cortes de equidad" en las jurisdicciones del common law, que fuera adoptado con algunas modificaciones en otras, era una institución legal única y que deseaban establecer elementos comunes sobre la ley aplicable a los trusts, ocupándose de las cuestiones más importantes concernientes al reconocimiento de los mismos.

Cabe señalar que la Convención no pretende ni tiene por objeto introducir la categoría del trust en el derecho interno de los Estados que no lo tienen. Solamente pretende que los trusts que nazcan en un país que conoce la institución, tengan el valor de ley uniforme de derecho internacional privado y que para los que no la tienen constituya una regla de solución de conflictos de la que carecen en su legislación interna, que les permita reconocer al trust sin poder argumentar que esa institución no existe en el derecho interno.

Así mismo, cabe poner de resalto que la Convención intenta explicar el trust de una manera más o menos neutral respecto de los sistemas tradicionales y que, a pesar de no ser perfecta, evita el tema de la equidad y la división del derecho de propiedad (propia del derecho anglosajón), dando lugar al principio del patrimonio especial o separado.

Pero quizás lo más importante y digno de resaltar es el reconocimiento, en un ámbito tan significativo como el de las Convenciones de La Haya, de la importancia este instrumento.

2.2.3 Ineficacia por Fraude Frente a la Ley Argentina

La doctrina, receptada incluso en fallos judiciales, considera que si alguna parte pretende el fraude a la ley argentina con motivo de trusts celebrados en el exterior, dicho acto es ineficaz, conforme los artículos 1207 y 1208 del Código Civil.

La justicia ha entendido que los trusts constituidos o no en jurisdicciones de baja o nula tributación bajo la forma típica de trust de administración, no necesariamente implican que se esté violando una norma tributaria argentina si está genuina y razonablemente estructurado, ya sea:

- La razón de negocios está probada (generalmente protección legal, seguridad jurídica, cuestiones de herencia, etc.).
- Existe un genuino desapoderamiento del fiduciante al fiduciario.
- Dicho desapoderamiento no es revocable.
- No existe control y disposición por el fiduciante respecto de los bienes transferidos.

2.2.4 Caracterización Tributaria

- **Impuesto a las Ganancias:** los trusts constituidos en el exterior no resultan sujetos pasivos, en tanto obtengan exclusivamente rentas de fuente extranjera. Respecto de los residentes:
 - o Personas físicas: las ganancias provenientes del exterior obtenidas en el carácter de beneficiario constituyen ganancias de la segunda categoría, de fuente extranjera. Se considerarán ganancias todas las distribuciones que se realicen, salvo prueba en contrario que demuestre fehacientemente que no se obtuvieron beneficios y ni se poseen utilidades acumuladas generadas en periodos anteriores al último cumplido, incluidas en ambos casos las ganancias de capital y otros enriquecimientos. Si el contribuyente probase en la forma señalada que la distribución excede los beneficios antes indicados, sólo se considerará ganancia la proporción de la distribución que corresponda a estos últimos.
 - o Empresas: las ganancias que obtienen las empresas en carácter de beneficiarios, incluida la parte que no responda a los beneficios citados en el punto anterior (referido a personas físicas o naturales) o que exceda de los mismos, salvo cuando revistan el carácter de fiduciante o figura equivalente, se considerarán ganancias de tercera categoría de fuente extranjera.

- **I.V.A.:** operaciones no alcanzadas, excepto que se realicen prestaciones de servicios a sujetos residentes inscriptos y que las mismas sean utilizadas económicamente en el país (importación de servicios).
- **Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta:** no es sujeto del gravamen. Se encuentran alcanzados los títulos valores emitidos que posean residentes argentinos (empresas).
- **Impuesto sobre los Bienes Personales:** los bienes fideicomitados se encuentran excluidos del gravamen (fideicomiso irrevocable). Se encuentran alcanzados los títulos valores emitidos que posean residentes argentinos (personas físicas). La presunción del Art. 26 de la ley del impuesto podría aplicarse cuando el trust radicado en el exterior (en países que no apliquen el régimen de nominatividad de los títulos valores privados)² tenga bienes en el país. En estos casos se entiende que pertenecen a personas físicas domiciliadas en el país (sin admitir prueba en contrario) y por ende deben tributar el gravamen. No se alude expresamente a trusts pero se indica como uno de los supuestos a los "patrimonios de afectación" radicados en el exterior. En estos casos el responsable sustituto ingresa el impuesto.

3. SOCIEDADES HOLDINGS

3.1 Aspectos Regulatorios

No existe normativa específica que regule la existencia y funcionamiento de sociedades holdings radicadas en el país ni en el exterior, salvo respecto de estas últimas alguna regulación emitida por la autoridad de registro de sociedades de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según se expone seguidamente.

Tal regulación de la Inspección General de Justicia (IGJ) surge a partir de la tragedia ocurrida en un local bailable ("Cromañón" ubicada en el barrio de Once de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) donde fallecieron varias decenas de jóvenes, cuya propiedad del inmueble donde funcionaba el mismo, estaba a nombre de una sociedad extranjera.

² La reglamentación entendió que la presunción sólo comprende a las sociedades, empresas, establecimientos estables, **patrimonios** o explotaciones, domiciliados o, en su caso, radicados en el exterior, que por su naturaleza jurídica o sus estatutos tengan por actividad principal realizar inversiones fuera de la jurisdicción del país de constitución y/o no pueden ejercer en las mismas ciertas operaciones y/o inversiones expresamente determinadas en el régimen legal o estatutario que las regula.

En este marco se reguló el tratamiento de las sociedades holding, definidas como "vehículos de inversión" (o "de propósito especial") que pertenecen a un grupo, cuya sociedad comando y controlantes están constituidas y domiciliadas en el extranjero y sujetas a leyes de otros países. Es así que se advierten cadenas de sociedades donde estas sociedades vehículos, en el marco de actuación grupal, reciben inversiones de terceros y las canaliza hacia las sociedades operativas.

Estas sociedades vehículos deben realizar una declaración jurada manifestando que son efectivamente vehículos de inversión y suministrar organigrama del grupo y la identificación de los socios.

Las mismas quedan exceptuadas de informar y cumplir ciertos requisitos (Res. 7/03), obligaciones que deberán ser cumplidas por la cabeza o controlantes (demostración de activos y actividades en el exterior, identificación de socios, información sobre posibles restricciones de funcionamiento en el país de origen, etc.).

La IGJ remite a AFIP las actuaciones de estas sociedades vehículos (en concreto, las off shore) a fin de que la última se expida sobre la licitud de las mismas.

Seguidamente se realizará un breve repaso de la normativa que ha emitido la IGJ, en razón de la relevancia de la misma y además de resultar una experiencia inédita en región, que ha despertado interés de observadores internacionales.

3.1.1 Control de Registro de Sociedades Extranjeras

La existencia en Argentina de numerosas sociedades constituidas en el exterior, al amparo de una legislación más favorable, pero cuya sede social o actividad principal se encuentra en el país, ha provocado que la IGJ de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dicte una serie de resoluciones a los efectos de verificar el correcto encuadramiento de las mismas en las disposiciones legales correspondientes y su inscripción en el Registro Público de Comercio en los términos de los Artículos 118 tercer párrafo y 123 de la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550.

Dicho encuadramiento pretende distinguir entre aquellas sociedades que funcionan efectivamente en el exterior y que quieren actuar además en Argentina efectuando en este marco sus inversiones productivas, de aquellas otras cuyo cometido encubre la elusión del derecho argentino por estar sujetas a un derecho extranjero, utilizando estas estructuras para fines ilícitos.

La IGJ como Registro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la Ley N° 22.315 que rige su funcionamiento, tiene tanto funciones registrales como de fiscalización. Por las funciones registrales es de su incumbencia, entre otros, llevar el Registro Nacional de Sociedades por Acciones y el de Sociedades Extranjeras. En virtud de las funciones de fiscalización en el ámbito de su competencia puede requerir información y todo documento que estime necesario para dar cumplimiento a su tarea, realizar investigaciones e inspecciones a cuyo efecto podrá examinar los libros y documentos de las sociedades, pedir informes a sus autoridades judiciales, administrativas y policiales, cuando los hechos en que conociera puedan dar lugar al ejercicio de la acción pública.

Esta Inspección ha elaborado una serie de acciones judiciales contra sociedades off shore que fueron intimadas a adecuarse a la legislación argentina y no regularizaron su situación en cumplimiento de la Resolución N° 7/03, habiéndose cursado miles intimaciones contra entidades que no se nacionalizaron, al no acreditar que tienen activos significativos en su país de origen o en otras jurisdicciones.

Estas normas societarias fueron emitidas a partir del año 2003, con la finalidad de afirmar el cumplimiento del Artículo 124 de la Ley N° 19.550 (Sociedades Comerciales), combatir el uso ilícito de sociedades y el ocultamiento de la titularidad de activos para fines fiscales, destacándose entre otras³:

- **Resolución 7/03:** requisitos para la identificación de los verdaderos propietarios de los paquetes accionarios, en caso de inversores extranjeros, determinando su origen, fijando su responsabilidad y combatiendo el enmascaramiento a través de personas jurídicas interpuestas.
- **Resolución 8/03:** obligación a la registración de los actos aislados cumplidos por las sociedades constituidas en el extranjero respecto de bienes inmuebles.
- **Resolución 12/03:** adecuación al derecho argentino de las sociedades constituidas en el extranjero cuyo encuadramiento en el Artículo 124 de la Ley de Sociedades Comerciales, haya sido determinado por la IGJ.
- **Resolución 22/04:** excepción de las sociedades vehículos de inversión del cumplimiento de la Resolución 7/03 y sociedades obligadas a dicho cumplimiento.
- **Resolución 2/05:** no inscripción en el Registro Público de Comercio de sociedades constituidas en el extranjero que carezcan de capacidad y legitimación para actuar en el territorio del lugar de su creación.

³ Las resoluciones de la IGJ puede ser consultada en: <http://www.jus.gov.ar/registros/IGJ/>. En general la normativa que se cita en este trabajo puede ser obtenida en: <http://www.infoleg.gov.ar>. En el plano concreto de la tributación se recomienda visitar la página de AFIP: www.afip.gov.ar (Biblioteca Electrónica).

- **Resolución 3/05:** publicidad impuesta por el artículo 118 inciso 2 de la Ley de Sociedades Comerciales cuando se trate de sociedades por acciones o de responsabilidad limitada o constituidas bajo un tipo desconocido por las leyes argentina.
- **Resolución 4/05:** dictado de normas reglamentarias de resguardo de la eficacia del régimen normativo previsto por la Ley N° 19.550, tanto para el emplazamiento de dichas sociedades como a la legitimación y publicidad del ejercicio de derechos por parte de las mismas.
- **Resolución 5/05:** dispensa a las sociedades constituidas en el extranjero de la exigencia de acreditar la cancelación de su inscripción en el lugar de constitución.
- **Resolución 9/05:** no inscripción o declaración de irregularidad o de ineficaces a los efectos administrativos, de los acuerdos que se adopten en asambleas de accionistas o reuniones de socios en las cuales hayan participado ejerciendo derechos de voto las referidas sociedades que no hayan cumplimentado las presentaciones requeridas por los Artículos 3º y 4º de la Resolución 7/03.

3.2 Tratamiento Tributario de las Holdings

No existen ventajas para la utilización de holdings instaladas en el país, en razón de que se las trata como cualquier otra empresa residente en el Impuesto a las Ganancias ("sociedad de capital" que como tal resulta sujeto del impuesto):

- Se gravan los dividendos de fuente extranjera y las ganancias de capital por la venta de acciones de compañías extranjeras.
- Los resultados negativos que se produzcan por la venta de acciones de compañías del exterior resultan quebrantos específicos, por ende únicamente compensables con ganancias futuras de igual origen.

Los resultados de la venta de acciones de sociedades nacionales están gravados en el Impuesto a las Ganancias para las holdings residentes pero exentos para los sujetos no residentes, a excepción que se trate de acciones sin cotización cuyos beneficiarios resulten empresas off shore. Ante ello deviene claro el incentivo de invertir directamente para los sujetos extranjeros y no a través de una sociedad holding.

Así mismo, se grava con impuestos patrimoniales la tendencia de acciones de compañías del exterior.

4. REGULACIÓN DE TRUSTS Y HOLDINGS (UBICADOS EN EL EXTERIOR): CONTENCIÓN DE ABUSOS TRIBUTARIOS

4.1 Regulaciones específicas

- Inclusión de algún esquema holding en la lista de países y regímenes de baja o nula tributación ("lista cerrada" contenida en el Art. 21.7 del Decreto Reglamentario de la Ley del Impuesto a las Ganancias). En consecuencia le resultan aplicables los mecanismos de protección previsto para la operatoria con países o regímenes incluidos en dicha lista.
- Presunción de ganancia por las distribuciones que realicen trust en el exterior que beneficien a sujetos residentes, salvo prueba en contrario.

4.2 Regulaciones generales

- Principio de la renta mundial, incorporado desde el año 1992 (Ley N° 24.073 publicada en el BO el 13/04/92) reglamentado en el año 1998 (Ley N° 26.063 publicada en el B.O. el 30/12/98), con incorporación de normativa de precios de transferencia, normas anti diferimiento (transparencia fiscal internacional) y anti capitalización exigua, entre otras.
- Presunción de incremento patrimonial no justificado, en general por activos no declarados o pasivos abultados o ficticios, salvo prueba en contrario.

4.3 Medidas Anti Paraísos

Existe una lista cerrada de países considerados de baja o nula tributación. Se incluyen dominios, jurisdicciones, territorios, Estados asociados o regímenes tributarios especiales.

Se excluirán de esta lista aquellos que establezcan la vigencia de un acuerdo de intercambio de información suscripto con Argentina y, además, que por la aplicación de sus normas internas no pueda alegarse secreto bancario, bursátil o de otro tipo, ante el pedido de información del respectivo Fisco o, en su caso, que establezcan en su legislación interna modificaciones en el Impuesto a la Renta a fin de adecuarlo a los parámetros internacionales en esa materia, que le hagan perder la característica de país de baja o nula tributación.

La operatoria con ellos dispara las siguientes consecuencias tributarias para los sujetos residentes:

- Análisis de la transacción a partir de la normativa de precios de transferencia (y el cumplimiento de las respectivas obligaciones de información y documentación).

- Demostración de efectivo "pago" para deducir erogaciones que beneficien a contrapartes radicadas en estos lugares.
- Aplicación de transparencia fiscal internacional, cuando residentes en el país tengan participaciones en sociedades por acciones ubicadas en estos países (medidas anti diferimiento), por las "rentas pasivas".
- Presunción de incremento patrimonial no justificado por el ingreso de fondos desde estos países o regímenes, salvo prueba en contrario, que puede ser, por ejemplo, que dichos ingresos se originen en actividades efectivamente realizadas por el contribuyente o por terceros en estos países o que provienen de colocaciones de fondos oportunamente declarados.
- Aplicación de la presunción máxima de ganancia (100% del pago) para la aplicación de la retención del impuesto al no residente por concepto de intereses. En estos casos el pagador local (por ejemplo una empresa) no tiene limitaciones a la deducción de intereses pagados (es decir no se aplican reglas anti capitalización exigua para intereses que beneficien a sujetos radicados en estos países, no obstante la retención es del 35% sobre el pago, con lo cual resulta indiferente dejar la ganancia en el país o trasladarla al exterior vía un pago de intereses, es decir no existe ahorro fiscal).

También no resultará procedente la exención en el Impuesto a las Ganancias sobre los resultados de negociación de acciones no cotizables que beneficien a los sujetos empresas no residentes off shore. En estos casos el comprador argentino retendrá el impuesto. A este fin, se entiende por sociedades off shore aquellas que se encuentran domiciliadas o radicadas en el exterior y que por su naturaleza o estatutos tengan por actividad principal realizar inversiones fuera de la jurisdicción del país de constitución y/o no puedan ejercer en la misma ciertas operaciones y/o inversiones expresamente determinadas en el régimen legal o estatutario que lo regula.

En el Impuesto sobre los Bienes Personales están gravadas al 0,75%. En el caso de tratarse de sociedades off shore, el ente pagador actúa como responsable sustituto incrementándose la alícuota al 1,5%. Ello implica que quien paga reemplaza a la sociedad extranjera en el ingreso del tributo y con posterioridad le reclamará la respectiva restitución del pago.

Las cuestiones fiscales vinculadas con paraísos fiscales han sido tratadas de forma dispar, es decir, falta una visión que resulte comprensiva de todas las implicancias fiscales emergentes de las relaciones o actividades desarrolladas por parte de los residentes con entidades constituidas en tales jurisdicciones.

Como ejemplo de lo comentado, para identificar a los paraísos fiscales en algunos casos se acude a la "lista negra" (mencionado Artículo 21.7 del DR

del Impuesto a las Ganancias) mientras que para otros supuestos se hace referencia en forma vaga e imprecisa a ciertas características típicas de las sociedades off shore.

Así mismo cabe recordar la labor de la IGJ en el control de registro de sociedades off shore. En tal sentido tal Inspección no admitirá la inscripción de sociedades que no pueden actuar en su país origen, pudiendo eventualmente aquellas nacionalizarse, si así lo desean. Las sociedades vehículos están exceptuadas no obstante, según lo indicado anteriormente, se remitirán los antecedentes a AFIP para su análisis.

Al respecto cabe destacar que la IGJ incluye además como jurisdicción off shore a las "no colaboradoras".

Toda la documentación que presente ante tal Inspección deberá estar legalizada, traducida y apostillada.

4.4 Prevención del Blanqueo de Capitales

La Ley N° 25.246 regula los aspectos relativos a la prevención y castigo del lavado de activos, siendo la Unidad de Información Financiera (UIF) el órgano de control de realiza las denuncias a la Justicia y recibe los reportes de operaciones sospechosas (ROS) de los sujetos obligados a informar.

La AFIP es sujeto obligado ante la UIF de realizar ROS en el marco de su tarea, identificando operaciones inusuales, sin justificación, de complejidad inusitada o injustificada.

La constatación, en las tareas de investigación y fiscalización, de casos de trusts y holdings off shore seguramente propician la remisión de ROS. Al respecto cabe destacar que el secreto fiscal rige para AFIP, salvo en los casos que ella haya denunciado la operatoria como sospechosa.

En cuanto a la oportunidad, la AFIP debe informar a la UIF en caso de sujetos incriptos, cuando se conforme el ajuste o exista resolución administrativa de oficio y en el supuesto de no incriptos, cuando constate los hechos.

Al 31/12/2007 la AFIP había realizado 150 reportes de un total de 3.134 reportes realizados a esa fecha por todos los sujetos obligados frente a la UIF.

5. EXPERIENCIAS

5.1 Trusts

5.1.1 Caso Práctico I: Desapoderamiento de bienes, por donación a trust revocable.

- Omisión del Impuesto sobre los Bienes Personales.
- Aplicación del Principio de Realidad Económica (inexistencia de un real desapoderamiento: un empresario donó u\$s 715 millones a dos trusts situados en las Islas Caimán y Bahamas, con ciertas particularidades: 1. Revocabilidad, 2. No designa beneficiarios, 3. Designa "comité de amigos" - fiducia cum amico -, removibles por él, a quien el trustee debe requerir instrucciones para cada inversión a realizarse y 4. No puede efectuar donaciones hasta la muerte del settlor). Se entendió que la realidad económica indicaba que el producido de la venta de paquetes accionarios de varias empresas que fuera donado a estos trusts por el empresario en cuestión, en el cual mantuvo la disponibilidad de los bienes, implicaba una evasión en este impuesto patrimonial. Se incluyó denuncia penal, la cual fue desestimada por la justicia ("economía de opción").
- Se discute actualmente en la Justicia.

5.1.2 Caso Práctico II: Financiación encubierta en venta de petróleo con cobro anticipado.

- Omisión de Retención del Impuesto a las Ganancias, por pago de rendimientos ("intereses implícitos") a sujetos no residentes.
- Se entendió que sujetos del exterior realizaron una colocación de fondos en el país cuyo rendimiento se considera ganancia. Es un típico caso de commodity finance:
 - o Venta de barriles de crudo a compradores ubicados en paraísos fiscales.
 - o Cobro anticipado de u\$s 680 millones (a razón de u\$s 14 por barril) con entrega a futuro a muy largo plazo (7 a 10 años).
 - o La petrolera se aseguraba un precio máximo de u\$s 18 por barril (existían un contrato de swap que cumplía tal fin).
 - o Se descubre luego la emisión de bonos (notes) a través de un trust radicado en un paraíso fiscal colateralizado por los barriles a recibir (activo securitizado).
 - o Se determinó una rentabilidad implícita de los sujetos no residentes de u\$s 4 por barril ("operatoria compleja" conformada por varias transacciones).
- Se conformó la pretensión fiscal y se ingresó el impuesto omitido, incluso el IVA por importación de servicios.

5.2 HOLDINGS

Seguidamente se describen dos casos que recientemente han sido trabajados por las áreas de fiscalización:

- Abuso de convenio (treaty shopping), dado que se interponen sociedades holding (conocidas con la sigla GMBH) en Austria para canalizar inversiones en otros países y aprovechar los beneficios del Convenio de Doble Imposición (CDI).

En virtud del mencionado Convenio y de las propias legislaciones internas ciertos patrimonios y determinadas rentas no son gravables ni en un país ni en el otro. Las inversiones realizadas en Austria por residentes argentinos consistentes en bonos, acciones y otros títulos valores se encuentran exentos tanto en el Impuesto sobre los Bienes Personales como, respecto de sus rentas, del Impuesto a las Ganancias.

Este esquema se consideró abusivo, ya que hasta donde se pudo conocer, la única razón para dicha canalización es la de aprovechar los beneficios del CDI, en tanto Austria no grava las utilidades de ciertas empresas obtenidas en el extranjero.

Este convenio ha sido denunciado, estimándose para fin de este año, la finalización de su vigencia.

- No gravabilidad de ingresos de fuente extranjera (dividendos) de residentes argentinos, que interponen "sociedades plataformas de inversión" en otro país con CDI suscripto. Se entregan, como aporte de capital a estas holdings, las acciones que se poseían de sociedades controladas ubicadas en terceros países. Así se logra evitar la tributación de estas rentas de fuente extranjera.

Los dividendos distribuidos al sujeto residente (empresa) por la sociedad holding se encuentran alcanzados por el Artículo 11 del CDI en cuestión y, por ende, exonerados de imposición en nuestro país. Se estimó conveniente propiciar la introducción de cambios al CDI que impidan la consecución de maniobras de planificación fiscal que derivan en la elusión del tributo, lo cual se encuentra en análisis.

Ambos casos se encuentran en revisión en el Ministerio de Economía, con la particularidad mencionada de la reciente denuncia del CDI con Austria, realizada el pasado 22 de Julio de 2008 (Nota Externa N° 6/08 de la AFIP).

6. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DE CONTROL TRIBUTARIO

- Cambios normativos:

- o Eliminación trato ventajoso de los fideicomisos locales (Decreto N° 1.207/08).
- o Denuncia para la derogación del CDI suscripto por Argentina y Austria. Revisión de otros Convenios.
- o Fortalecimiento de la normativa anti abuso en particular por el uso de paraísos fiscales (ingresos de fondos desde estos lugares).
- o Regulación para contener la operatoria off shore desde otros organismos.

- Más y mejor información:

- o Régimen de información de transacciones de residentes con representantes de sujetos no residentes: RG (AFIP) N° 1.375/00.
- o Régimen de información sobre ingresos de fondos al país desde el exterior: RG (AFIP) N° 1.926/05.
- o Régimen de información sobre fideicomisos: RG (AFIP) N° 2419/08.

- Cooperación interinstitucional con organismos de contralor: Banco Central de República Argentina

- o Interacción a nivel normativo (por ejemplo en cambio, off shore, etc.).
- o Información del régimen de control cambiario.
- o Operativos simultáneos de control en casas de cambio.
- o Reuniones de trabajo.
- o Acciones de formación en temáticas de incumbencias propias.

- Cambios organizacionales:

- o Sectores especializados en el control de operaciones internacionales, de actividad financiera, etc.
- o Coordinación técnica de temas.
- o Mayor comunicación entre áreas.

- Gestión de riesgos:

- o Concepción de "ciclo completo": interacción de todos los eslabones de ciclo de control (selección y planificación; fiscalización, determinación y contencioso).
- o Confección de matrices de riesgo:
 - Identificación de sectores, grupos y sujetos de riesgo.
 - Estrategias diferenciadas de control.

- **Responsabilidad empresarial en materia tributaria**

- o Reuniones con directivos de empresas.
- o Grupos de trabajo sobre temáticas complejas.

7. PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES

Los instrumentos financieros resultan herramientas muy atractivas para la planificación fiscal (tax shelters).

La liberación y la desregulación de los mercados y las instituciones financieras en el mundo, considerando el importante desarrollo tecnológico de las comunicaciones y la informática, facilitan enormemente el diseño e implementación de productos sofisticados.

Seguramente los desafíos se incrementarán a futuro para las Administraciones Tributarias, frente a estos negocios que, además de sofisticados, resultan globalizados, frente a la jurisdicción nacional que le compete a aquellas.

Ante ello resulta imprescindible potenciar el rol de control de las mismas, en particular ante éstos y otros instrumentos financieros complejos y/o innovadores.

Las recomendaciones a partir de la experiencia Argentina son:

- **En el plano normativo:**

- o Revisar legislación nacional y CDI (eliminando tratos asimétricos, inconsistentes y vacíos legales). Considerar trade off con objetivos de política económica.
- o Introducir medidas anti elusión.
- o Generar interacción normativa.

- **Fortalecer la gestión de control de las Administraciones Tributarias:**

- o Más y mejor información: insumo imprescindible para la confección y revisión periódica de "matrices de riesgo".
- o Áreas especializadas: operatoria internacional; actividad financiera, etc. Formación permanente. Apoyo de expertos contratados part-time.
- o Interacción con otros organismos de contralor nacional: generar sinergias que potencien el rol de los respectivos organismos, dado que a pesar de existir objetivos diversos, es posible establecer espacios para el trabajo coordinado de estas instituciones.
- o Cooperación administrativa internacional con otras Administraciones Tributarias (intercambio de información, acciones de control simultáneo, etc.).

Caso práctico

Tema 2.2

REGULACIÓN DE LAS "HOLDING COMPANIES" Y DE LOS FIDEICOMISOS

Sharon Gulliver

Gerente Sección de Apoyo Técnico Antievasión
Agencia de Ingresos
(Canadá)

SUMARIO: I. Introducción.- A. ¿Qué es una sociedad de control?.- B. ¿Qué es un fideicomiso?.- C. La legislación Tributaria Canadiense y las prácticas administrativas - Sociedades.- D. La legislación Tributaria Canadiense y las prácticas administrativas - fideicomisos.- II. La decisión de utilizar una sociedad de control.- A. Evasión fiscal nacional por medio de sociedades de control.- B. Evasión fiscal internacional por medio de sociedades de control.- III. La decisión de utilizar un fideicomiso.- A. Evasión fiscal nacional por medio de fideicomisos.- B. Evasión fiscal internacional por medio de fideicomisos no residentes. - IV. Respuestas legislativas.- A. La legislación que regula los precios de transferencia.- B. Disposiciones concernientes al ingreso extranjero acumulado sobre la propiedad (FAPI) revisadas.- C. Introducción de disposiciones relativas a los préstamos indirectos.- C. Introducción de las reglas aplicables a las entidades inversoras extranjeras (FIE, por su sigla en inglés).- D. Revisión de las disposiciones aplicables a los fideicomisos no residentes.- E. Disposición destinada a evitar el abuso (GAAR, por su sigla en inglés) y Ccnvenios.- F. Requisitos relativos a las declaraciones vinculadas al extranjero.- V. Respuestas administrativas a la planificación fiscal Internacional agresiva.- A. Políticas y Ppácticas concernientes a la autoridad competente.- B. Centros de asesoramiento.- C. Centro de información Internacional conjunta sobre refugios fiscales (JITSIC, por su sigla en inglés).- D. Participación en foros internacionales.- E. Mayores recursos de auditoria.- F. Capacitación y desarrollo.- VI. Conclusión

I. INTRODUCCIÓN

La Agencia Canadiense de Ingresos (CRA) reconoce, ciertamente, que el empleo de sociedades de control y/o fideicomisos desempeña un papel de suma importancia en la planificación fiscalmente eficiente de asuntos testamentarios y transacciones comerciales de buena fe. No obstante, es

muy raro verse frente a una conducta asociada a la evasión fiscal que no incluya la utilización de una sociedad de control o un fideicomiso. No existe una respuesta clara en cuanto a dónde poner límites con respecto al uso abusivo de estos vehículos fiscales, particularmente en el contexto internacional. Los resultados de cada serie de transacciones en las que interviene una sociedad de control o un fideicomiso deberán regirse por separado, dependiendo del objeto y espíritu de las leyes fiscales de cada país, la política fiscal y las disposiciones previstas en los convenios internacionales de doble imposición.

El presente documento tiene por objeto analizar las situaciones derivadas del empleo de sociedades de control o fideicomisos, desde la perspectiva particular canadiense, para los casos en que se celebren transacciones internacionales; así como la reacción de la administración tributaria de Canadá para afrontar los resultados, cuando son contradictorios con el esquema de la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta y la política fiscal correspondiente. Antes que nada, es esencial fijar las bases y definir lo que representan una sociedad de control y un fideicomiso para los fines del impuesto canadiense sobre la renta.

A. ¿Qué es una Sociedad de Control?

A diferencia de lo que ocurre con las legislaciones fiscales extranjeras, la legislación fiscal canadiense no prevé una definición específica para las sociedades de control. Como su nombre lo indica, para fines tributarios canadienses, una sociedad de control se considera, normalmente, como una sociedad creada específicamente para conservar activos, tales como acciones, cuentas por cobrar, inversiones, derechos de autor y otros derechos a percibir ingresos. Normalmente, los gastos vinculados a la operación de una sociedad de control, serán mínimos. Cabe señalar que una sociedad de control también se crea como la Matriz de un grupo de sociedades nacionales y/o internacionales con fines de gestión y control en lugar de inversión. Para determinar si una entidad es una sociedad de control, es preciso analizar lo que la administración tributaria canadiense considera una sociedad para fines del impuesto sobre la renta, ya sea creada en el país o en una jurisdicción extranjera.

En Canadá, una sociedad es una entidad legalmente constituida, que cuenta con personería jurídica y existencia distinta e independiente de la personería y existencia de aquéllas a partir de las cuáles fue creada o de aquéllas que ostenta su propiedad. Una sociedad posee su propia capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y cada derecho adquirido u obligación contraída por ella, son distintos a los derechos y obligaciones de aquéllas que la controlan u ostentan su propiedad. En tanto la entidad posea dichas identidad y existencia

independientes, la CRA la considerará una sociedad. Sin embargo, bajo ciertas circunstancias o para ciertos propósitos, la Ley podrá ignorar alguna faceta de esa existencia o identidad independiente.

Además, si una entidad constituida conforme a las leyes de una jurisdicción extranjera satisface los criterios de sociedad expuestos anteriormente, independientemente del trato que reciba en dicha jurisdicción extranjera, para fines del impuesto canadiense sobre la renta normalmente se tratará como sociedad. La CRA es de la opinión que la definición de sociedad presentada en el párrafo precedente, no sólo incluye las entidades que en ocasiones se denominan sociedades limitadas y sociedades de responsabilidad limitada, sino también otras entidades extranjeras.

La dificultad se presenta al clasificar las entidades híbridas. El término "entidad híbrida" se refiere a una entidad creada bajo un estatuto que combina derechos y obligaciones legales comúnmente asociados a las sociedades, asociaciones u otras formas de organización. Por lo tanto, una entidad híbrida se puede tratar como una entidad contributiva separada, bajo las leyes de una jurisdicción, en tanto que, bajo las de otra, como una entidad transparente o de transparencia fiscal, cuyos ingresos, ganancias y pérdidas se atribuyen a los accionistas o propietarios. Esta diferencia de trato genera oportunidades de arbitraje impositivo.

Las entidades híbridas existen en muchos países, incluyendo Canadá y los EE.UU. Por ejemplo, en Canadá, una sociedad de responsabilidad ilimitada se puede crear conforme a la legislación corporativa de las provincias de Alberta, Colombia Británica y Nueva Escocia. Una sociedad de responsabilidad ilimitada difiere de una sociedad canadiense ordinaria por el hecho de que la responsabilidad de los accionistas es ilimitada, lo cual constituye un atributo de la sociedad. Sin embargo, para fines del impuesto canadiense sobre la renta, la CRA da a la sociedad de responsabilidad ilimitada el trato de sociedad, ya que se crea por ley y posee una existencia legal separada. Las sociedades de responsabilidad ilimitada son utilizadas, fundamentalmente, por las sociedades estadounidenses que operan en Canadá, ya que, para fines tributarios estadounidenses, una sociedad de responsabilidad ilimitada puede transmitir sus ingresos y pérdidas a sus accionistas cuando elige no ser considerada como sociedad si cuenta con un sólo accionista, o como asociación, si cuenta con más de uno. Lo anterior permite a los grupos de sociedades estadounidenses lograr los mismos resultados que si presentaran una declaración tributaria consolidada, lo cual sólo se les permite hacer tratándose de sociedades residentes en EE.UU.

Muchas son las leyes estadounidenses que prevén la constitución de sociedades de responsabilidad limitada que, más que emitir acciones, conceden a cada uno de sus socios, el derecho a una participación porcentual

en la empresa, en función de sus contribuciones. Pero la responsabilidad de los socios se limita a su inversión. Para fines tributarios estadounidenses, una sociedad de responsabilidad limitada recibe el trato de no clasificada como entidad o asociación, aunque pueden optar por recibir el de sociedad sujeta a impuestos. Para fines tributarios canadienses, una sociedad de responsabilidad limitada se clasifica como sociedad en función de su situación legal. No obstante, dado que el Convenio de doble imposición entre Canadá y EE.UU. sólo es aplicable a un residente de los EE.UU. si la persona está sujeta a impuestos en ese país, la sociedad de responsabilidad limitada no será elegible para beneficiarse del convenio, a menos que elija ser tratada como sociedad sujeta a impuestos para fines tributarios estadounidenses.

Varias de las leyes estadounidenses prevén la constitución de sociedades de responsabilidad limitada (S.R.L.), que son entidades legales separadas distintas de sus integrantes, en las que la responsabilidad de los socios es limitada con respecto a las actividades ajenas a su control personal (algunas leyes sólo proporcionan protección parcial). En EE.UU., el Estado de Delaware permite la constitución de sociedades en comandita que, a diferencia de las sociedades canadienses, no están obligadas a efectuar negocios en común con el objeto de obtener beneficios. Para fines tributarios estadounidenses, tanto una S.R.L. como una sociedad en comandita pueden optar por recibir el trato de sociedad o asociación. Para fines tributarios canadienses, si la protección con que cuentan los socios es solo parcial con respecto a su responsabilidad limitada, la S.R.L. recibirá el trato de asociación, y las entidades que no efectúen negocios con el objeto de obtener beneficios no serán consideradas como asociaciones, para dichos efectos.

Al clasificar entidades extranjeras, la CRA no sólo toma en cuenta la ley conforme a la cual han sido creadas, sino también los documentos legales subyacentes a su constitución, además de que compara los atributos clave con los de las sociedades y asociaciones canadienses. Una entidad creada por ley, cuya existencia legal es separada y que limita la responsabilidad de sus accionistas o propietarios, por regla general será tratada como sociedad, para fines tributarios canadienses. Por ejemplo, aparte de las entidades estadounidenses antes mencionadas y muchas otras extranjeras, la CRA trata a las Sociedades Anónimas (S.A.), a las Sociedades Anónimas de Responsabilidad Limitada (S.A.R.L) y a las Sociedades de Responsabilidad Limitada (S.R.L.), como sociedades.

B. ¿Qué es un Fideicomiso?

Mientras que la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta identifica varios tipos de fideicomisos para fines específicos, el derecho fiduciario ha

evolucionado a partir de una fusión entre el derecho anglosajón y las normas de equidad. D. W. M. Waters, un distinguido especialista canadiense en la materia, describe al fideicomiso como una relación fiduciaria en la que el fiduciario ostenta el derecho de propiedad y lo administra en beneficio de otro (un beneficiario); tanto el fiduciario como el beneficiario tienen derecho sobre la propiedad, y el bien de fideicomiso no está a disposición del acreedor del fiduciario quebrado¹. También describe lo que se conoce comúnmente como las "tres certezas" necesarias para que un fideicomiso tenga validez. Ante la falta de alguna de ellas, o si el fideicomitente no cumple con la transferencia de la propiedad legal de la sociedad o el control del bien de fideicomiso al fiduciario, el fideicomiso no tendrá validez. Se considera que las tres certezas están presentes cuando: (1) la voluntad del fideicomitente, de transferir la propiedad al fiduciario para que la mantenga en beneficio de otros, se expresa claramente, (2) la propiedad que va a ser el objeto del fideicomiso se identifica plenamente, y (3) las personas objeto del fideicomiso, es decir, las personas o la categoría de personas que van a disfrutar de los beneficios del bien de fideicomiso, quedan identificadas (por ejemplo, con sus nombres) o son identificables (es decir, es posible determinar si una persona es miembro de una categoría de beneficiarios, como lo sería un niño).

Un fideicomiso puede ser testamentario o activo. Un fideicomiso testamentario o patrimonio se crea cuando una persona muere, en virtud de un testamento o por una orden de corte relacionado con el patrimonio del difunto. Un fideicomiso activo, al no ser testamentario, mayormente se conoce como fideicomiso en vida. Con fines de planificación fiscal, los contribuyentes generalmente recurren a un fideicomiso activo que a la vez sea discrecional, ya que conceden discreción al fiduciario en cuanto a si y cuándo distribuir ingresos o capital de la sociedad a cada beneficiario en particular. Por consiguiente, un fideicomiso discrecional presenta la oportunidad de lograr ahorros tributarios al tiempo que se mantiene flexibilidad en cuanto a la disposición del bien de fideicomiso. Por esta razón, el presente documento hace referencia solamente a los fideicomisos activos discrecionales.

Por otra parte, tampoco se hace referencia, en el presente texto, al fideicomiso nominal, ya que no se le considera, para los efectos del impuesto canadiense sobre la renta, como contribuyente independiente. Bajo el derecho anglosajón, la relación de fideicomiso nominal existe cuando al fiduciario solamente se le concede el título legal del bien de fideicomiso y no tiene ninguna otra tarea que cumplir, responsabilidad que desempeñar ni poder independiente que ejercer como fiduciario, más que ejecutar las instrucciones de los

¹ *Law of Trusts in Canada, Ed. Carswell, segunda edición, 1984, pp. 10-14, D.W.M. Waters*

beneficiarios. Entonces, para los fines del impuesto canadiense sobre la renta, un fideicomiso nominal recibe el trato de una relación de mandato, y los ingresos, las ganancias y las pérdidas del fideicomiso se atribuyen al beneficiario o a los beneficiarios.

La validez de un fideicomiso constituido en Canadá y las normas aplicables a su administración, se rigen por la ley de la provincia o territorio elegido por el fideicomitente y, a falta de elección, por la ley con la cual el fideicomiso se encuentre más estrechamente relacionado. Las leyes territoriales y provinciales que rigen a los fideicomisos, se inspiran, generalmente, en el derecho anglosajón, con excepción de Quebec, que es una jurisdicción de derecho civil. El derecho civil no reconoce a los fideicomisos. No obstante, Quebec ha promulgado leyes que habilitan a las personas que se encuentren en la provincia a constituir fideicomisos muy similares a los del derecho anglosajón.

El Convenio de La Haya sobre la Ley Aplicable a los Fideicomisos y a su Reconocimiento (1985), establece las normas de reconocimiento, por parte de los Estados contratantes de los fideicomisos creados, conforme a las leyes de otros países. En el Convenio, la descripción de un "fideicomiso" es similar al significado que proporciona el derecho anglosajón, pero lo suficientemente amplio como para incluir el papel de las fiduciarias en las jurisdicciones de derecho civil. Canadá figura entre los Estados contratantes desde el 1º de enero de 1993. El Convenio se implementa en todo el país a través de las leyes provinciales. A excepción de las dos provincias más grandes, Ontario y Québec, todo el país ha implementado el Convenio.

C. La Legislación Tributaria Canadiense y las Prácticas Administrativas - Sociedades

Conforme a la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta, toda sociedad residente en Canadá está sujeta a impuestos sobre sus ingresos mundiales. Se considera que una sociedad reside en Canadá conforme al derecho anglosajón, si su administración central y control se ejercen en el país. Además, toda sociedad constituida en una jurisdicción canadiense será considerada residente en Canadá. Sin embargo, si la sociedad continúa legalmente sus operaciones en una jurisdicción extranjera (p.ej., si se somete a las leyes corporativas de otra jurisdicción), se considerará constituida en dicha jurisdicción, a partir de la fecha de continuación, y no se considerará más residente canadiense, ya que habrá emigrado efectivamente del país.

Asimismo, una sociedad extranjera está sujeta a impuestos en Canadá, sobre su ingreso mundial, si es residente en el país conforme al derecho anglosajón o si se la considera residente canadiense en función de la continuación de sus operaciones en una jurisdicción canadiense. No obstante,

si la sociedad cuenta con doble residencia en virtud de algún convenio fiscal, y se determina que es residente del otro estado contratante y no de Canadá, para los efectos del convenio, entonces se considerará que no es residente canadiense para fines tributarios canadienses. Las sociedades no residentes sólo estarán sujetas a impuestos en Canadá sobre sus fuentes canadienses de ingresos, y pueden tener derecho a una exención fiscal o a una tasa más baja sobre ciertas fuentes de ingresos, en virtud de algún convenio fiscal.

Las sociedades residentes sujetas a impuestos son, fundamentalmente, sociedades privadas bajo control canadiense o bien, sociedades públicas con sus filiales. Las primeras son elegibles para recibir beneficios fiscales específicos: los primeros \$300 000 de ingreso gravable están sujetos a una tasa fiscal más baja, y una parte de sus ganancias de capital provenientes de la venta de acciones está exenta de impuestos. Un grupo corporativo no puede presentar la declaración del impuesto sobre la renta sobre una base consolidada; cada una de las sociedades debe presentar su declaración anualmente y por separado. Sin embargo, a manera de práctica administrativa, y siempre y cuando los resultados correspondan al esquema de la Ley del Impuesto sobre la Renta, la CRA permite que las sociedades nacionales afiliadas² realicen transacciones a fin de facilitar la disposición de sus fondos para casos de pérdidas en capital o de otra índole dentro del grupo corporativo. Esta práctica no se extiende a las sociedades extranjeras. Los dividendos pueden circular, libres de impuestos, entre sociedades canadienses, independientemente de que estén afiliadas o no. Como resultado, la ley contempla disposiciones contra la evasión fiscal para evitar el abuso de este beneficio.

Los residentes canadienses siempre han estado sujetos a impuestos sobre los ingresos que obtienen a nivel mundial. Ya en 1962, en un Informe sobre la Comisión Real de Investigación en Materia Fiscal (Royal Commission on Taxation), Canadá reconocía que los ingresos que obtenían los ciudadanos canadienses en el extranjero, deberían ser gravados sobre una base fiscal global, de acuerdo con procedimientos que minimicen el aplazamiento del pago de los impuestos y el uso de sociedades de control en paraísos fiscales. En respuesta al Informe, el Ministerio de Hacienda de Canadá emitió un Libro Blanco sobre Reformas Fiscales, que resultó en la introducción de la reglamentación concerniente al Ingreso Extranjero Acumulado sobre la Propiedad (Foreign Accrual Property Income, FAPI) y a las sociedades

² *Se considera que una corporación es afiliada, con respecto a: una persona que la controla, a cada persona que pertenece a un grupo afiliado que ejerce el control de la corporación, o al esposo(a) o pareja de hecho de alguna de ellas. Se estima que dos corporaciones son afiliadas entre sí, si cada una de ellas es controlada por una persona o por un mismo grupo de personas afiliadas. Para estos fines, el término persona incluye a las asociaciones y los fideicomisos.*

extranjeras afiliadas en 1972. Después de un detallado análisis y del respectivo proceso de consulta, estas disposiciones dieron origen a una ley, misma que entró en vigor el 1º de enero de 1976.

Las nuevas disposiciones sobre las empresas extranjeras afiliadas, permitieron que las sociedades multinacionales sean más competitivas en el mercado internacional, y las protegieron contra la doble imposición. Generalmente, las utilidades de una sociedad extranjera afiliada por explotar una empresa activa en un país con el que Canadá ha celebrado algún convenio, pueden volver a Canadá en forma de dividendos exentos de impuestos. Como resultado, los contribuyentes suelen constituir sociedades de control en países considerados como "paraísos fiscales" que, sin embargo, han celebrado convenios fiscales con Canadá, para beneficiarse de la normatividad que rige a las sociedades extranjeras afiliadas. En el caso de utilizar una entidad híbrida, el contribuyente debe asegurarse de que ésta sea considerada "sociedad" para fines tributarios canadienses, ya que solamente una sociedad puede recibir el trato de extranjera afiliada.

Las disposiciones del FAPI fueron concebidas con el objeto de evitar que las personas naturales, los fideicomisos y las sociedades canadienses, transfieran fondos a sociedades de control específicamente concebidas para aplazar el pago de los impuestos sobre ingresos pasivos, incluyendo los derivados de inversiones de cartera extranjera, y algunos otros derivados de empresas que no se consideran activas. Los accionistas residentes canadienses de una empresa extranjera afiliada controlada, tienen la obligación de declarar, anualmente, una parte del FAPI de la sociedad en función del porcentaje de su participación en la misma. Una sociedad extranjera se considera afiliada controlada por un contribuyente residente en Canadá, si es controlada solamente por el contribuyente, o por éste y hasta otros cuatro residentes canadienses. En los casos en que no se trate de una sociedad extranjera afiliada controlada, pero el contribuyente canadiense y las personas vinculadas posean una participación combinada no menor del 10%, el impuesto sobre el ingreso se podrá aplazar hasta la fecha en que el contribuyente realmente perciba dicho ingreso.

La legislación que regula la Propiedad sobre Fondos de Inversión en el Extranjero (Offshore Investment Fund Property, OIFP) se introdujo en 1986, a raíz de la adquisición, por parte de canadienses, de acciones, adeudos o participaciones en sociedades de control extranjeras, por un valor inferior al límite del 10%, con el fin de sustraerse a la aplicación de las disposiciones relativas al FAPI. Para los casos en los que la razón principal para adquirir o poseer dicho tipo de inversiones sea beneficiarse de inversiones de cartera, de modo tal que los impuestos generados por los ingresos, utilidades y beneficios derivados, sean considerablemente menores que el impuesto que se habría generado si el contribuyente los hubiera ganado directamente, el

régimen aplicable a la OIFP exige al contribuyente que incluya, anualmente, un monto en el apartado de ingresos que, en general, se determina multiplicando el monto del costo de la inversión por un factor basado en tasas de interés preestablecidas.

La política que respalda la normatividad aplicable tanto al FAPI como a la OIFP consiste en gravar el ingreso pasivo como si la propiedad concerniente a las sociedades de control subyacentes fuera detentada directamente por el contribuyente canadiense. Con el objeto de evitar la doble imposición, el contribuyente tiene derecho a una deducción o a un crédito fiscal aplicable a los impuestos extranjeros pagados con respecto a dichos ingresos.

D. La Legislación Tributaria Canadiense y las Prácticas Administrativas - Fideicomisos

La **Ley Canadiense del Impuesto sobre la Renta** exige que los fideicomisos calculen sus ingresos y presenten una declaración de impuesto sobre la renta tal como lo hacen las personas naturales, con la salvedad de que el fideicomiso no tiene derecho a beneficiarse de todas las deducciones y créditos que aplican a las personas naturales. Por otra parte, los ingresos de un fideicomiso se gravan con la tasa fiscal más alta, en tanto que las personas naturales pueden percibir ingresos libres de impuestos, siempre y cuando no excedan un cierto límite; asimismo, se les aplicarán tasas fiscales más bajas cuando sus ingresos se encuentren dentro de ciertos niveles. Como en el caso de las personas naturales, las fuentes de ingresos sujetas a impuestos en Canadá, dependen que el fideicomiso sea o no residente canadiense. Generalmente, se considera lugar de residencia de la empresa, aquel en que el fiduciario o la mayoría de los fiduciarios que ejercen la gestión y el control de la misma, tienen su domicilio legal.

Todo fideicomiso residente en Canadá está sujeto a impuestos sobre sus ingresos mundiales. Si los ingresos de un fideicomiso, o parte de ellos, se pagan o son pagaderos a un beneficiario en el año de su obtención, éste debe declarar dicho monto y el fideicomiso tiene derecho a deducir las cantidades incluidas en los ingresos del beneficiario. Sin embargo, el fideicomiso puede designar ingresos como no pagados o no pagaderos al beneficiario, con el fin de que el impuesto se aplique directamente al fideicomiso. Si los ingresos del fideicomiso se pagan a un beneficiario no residente, éste estará sujeto a retención en la fuente y a la aplicación de un impuesto especial sobre ingresos provenientes de fuentes canadienses preestablecidas, de modo que la tasa fiscal combinada será aproximadamente igual a la que se habría impuesto si el ingreso hubiera sido recibido por un beneficiario residente. Por regla general, cada 21 años se considera que el fideicomiso ha dispuesto del total de su inmovilizado financiero al valor justo de mercado y que ha adquirido nuevamente la propiedad a ese valor, y el

fideicomiso tendrá la obligación de pagar impuestos sobre todo tipo de ganancias que surjan de las disposiciones estimadas.

La **Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta** contiene ciertas disposiciones, conocidas como normas de repartición (attribution rules), mismas que son aplicables a residentes canadienses que han aportado bienes a un fideicomiso en beneficio de un cónyuge, de una pareja de hecho o de un pariente menor de 18 años, o en los casos en que los bienes puedan ser recuperados por el contribuyente o por las personas que él designe, o en que no pueda disponerse de ellos sin su consentimiento. En los supuestos aplicables, los ingresos y las ganancias del fideicomiso se incluyen en los ingresos del contribuyente. Si el beneficiario es un menor, existe una repartición de ingresos, pero no de ganancias. Estas normas tienen por objeto evitar que los canadienses dividan sus ingresos con un(a) cónyuge o un menor, o lo desvíen hacia terceros mientras mantienen el control de los bienes del fideicomiso.

Generalmente, los fideicomisos no residentes sólo están sujetos a impuestos, en Canadá, con respecto a sus fuentes canadienses de ingresos. Sin embargo, como en el caso de las sociedades extranjeras afiliadas y las sociedades de control, la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta prevé normas específicas para afrontar los casos en que los contribuyentes canadienses transfieran propiedades, directa o indirectamente (o de cualquier otro modo), a un fideicomiso no residente en beneficio del contribuyente o de un beneficiario residente en Canadá, que esté relacionado con el contribuyente. Las normas existentes prevén dos métodos distintos para gravar los ingresos de este tipo de fideicomisos.

1. Los fideicomisos no residentes discrecionales son considerados residentes canadienses cuyos ingresos gravables constituyen el total de sus ingresos de fuente canadiense, de sus ingresos por bienes extranjeros, del FAPI de las empresas extranjeras afiliadas del fideicomiso y los ingresos respectivos a la OIFP. Los ingresos provenientes de empresas activas explotadas por un fideicomiso fuera de Canadá, no están sujetos a impuestos. Esto ubica a un fideicomiso considerado residente en las mismas condiciones que un fideicomiso canadiense que hace uso de una sociedad extranjera para explotar empresas activas extranjeras. Un fideicomiso considerado residente tiene derecho a recibir una deducción por todos los ingresos pagados o pagaderos a un beneficiario en el año, con excepción de los ingresos provenientes de fuentes canadienses distribuidos a un beneficiario no residente. La recaudación de impuestos adeudados por el fideicomiso es difícil, pues la deuda sólo puede ser exigida a un beneficiario canadiense en particular, en la medida en que éste haya recibido un monto distribuido por el fideicomiso o réditos provenientes de la venta de participaciones en el mismo.

2. Los fideicomisos no residentes que no se clasifican como discrecionales, reciben, en gran medida, el trato de las sociedades no residentes. En los casos en que un beneficiario residente en Canadá posea una o más participaciones en el fideicomiso, por un valor justo de mercado igual al 10% o más del valor justo de mercado total de todos los beneficios contractuales del fideicomiso, éste se tendrá por sociedad extranjera afiliada controlada por el beneficiario. Por consiguiente, las disposiciones del FAPI son aplicables y el beneficiario canadiense deberá pagar impuestos sobre una parte proporcional del FAPI del fideicomiso. Los beneficiarios cuyos beneficios contractuales posean un valor justo de mercado menor del 10% del valor justo de mercado total de todas las participaciones en el fideicomiso, podrán estar sujetos a impuestos en virtud de las normas relativas a la OIFP.

La CRA ha identificado un sinnúmero de deficiencias en la normatividad aplicable a los fideicomisos no residentes, mismas que han sido aprovechadas por los planificadores fiscales a favor de contribuyentes canadienses acaudalados. En respuesta, se han introducido amplias reformas que se analizan brevemente a continuación. Con el objeto de identificar transacciones de alto riesgo, la CRA ha establecido políticas y procedimientos propios para examinar, en la etapa de evaluación inicial, todas las declaraciones de ingresos presentadas por fideicomisos no residentes, así como las declaraciones informativas presentadas por los fideicomisos, con respecto a la distribución de bienes canadienses gravables.

II. LA DECISIÓN DE UTILIZAR UNA SOCIEDAD DE CONTROL

Son muchas las razones de buena fe en materia de eficiencia fiscal y comercial para constituir una sociedad de control. Las aplicaciones más comunes que se les da son las siguientes:

- Facilitar la propiedad de una empresa de explotación entre los integrantes de una familia o un grupo de persona naturales que persiguen la responsabilidad limitada que ofrecen las sociedades;
- Facilitar el movimiento de fondos, dentro del grupo corporativo, de una manera eficiente que permita satisfacer las necesidades financieras dentro del grupo;
- Administrar un grupo considerable de empresas asociadas o facilitar procesos de reorganización interna y de absorción corporativa;
- Facilitar la transferencia de fondos entre sociedades asociadas, ya que la consolidación, en Canadá, no se permite para los efectos del impuesto sobre la renta;
- Poseer inversiones de cartera o acciones de una empresa privada para diferir la obligación de declarar ingresos por inversiones, en tanto las

- personas naturales reciban dividendos provenientes de la sociedad de control (los dividendos intercorporativos no son gravables); o
- Facilitar la planificación testamentaria.

Además, las sociedades de control se utilizan para obtener ventajas fiscales inaceptables.

A. Evasión Fiscal Nacional por Medio de Sociedades de Control

Para poner énfasis en la evasión fiscal internacional, este documento no abordará, sino brevemente, el uso de las sociedades de control con fines de evasión fiscal interna. Lo anterior, debido a que, para apreciar ciertas conductas que pueden resultar abusivas, es necesario conocer en detalle la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta.

Las sociedades de control nacionales se utilizan para repartir ingresos entre los miembros de la familia, incluyendo los menores; así, los contribuyentes aprovechan la parte de sus ganancias que queda libre de impuestos o con tasas fiscales más bajas que lo que de otro modo se les impondría. Esta práctica se extendió a tal punto que fue necesario legislar para crear un impuesto conocido como "impuesto infantil" (kiddie tax). Sin embargo, como dicho impuesto no es aplicable a las ganancias de capital, en la actualidad estamos identificando arreglos generalizados donde se utilizan las sociedades de control para convertir ingresos por dividendos en ganancias de capital a fin de evadir dicho impuesto. Dado que dividir ingresos con menores es contrario al objeto de las normas de repartición y del kiddie tax, estamos aplicando la disposición destinada a evitar el abuso (general anti-avoidance rule, GAAR) prevista por la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta, para desafiar estas transacciones. La GAAR se describe brevemente bajo Respuestas Legislativas.

Las 10 provincias y los 3 territorios de Canadá imponen diferentes tasas de impuesto provincial y territorial sobre la renta. De ahí que las sociedades de control se utilizan como medio para transferir los ingresos provenientes de provincias con tasas fiscales más altas, a la que cuenta con la más baja: Alberta. Esencialmente, esto se logra desviando los ingresos por intereses a una sociedad de control constituida en dicha provincia. Por ejemplo, ABC Ltd., en Ontario, debe \$100 millones al 5% de interés, a BCD Ltd., en Terranova y Labrador. BCD Ltd. constituye una sociedad de control (Holdco) en Alberta y transfiere, sobre una base de diferimiento fiscal, sus \$100 millones a la orden de Holdco. Ahora, Holdco recibe los ingresos por intereses, gravados con la tasa de Alberta del 10%, y no con la del 16% de Terranova y Labrador. Holdco distribuye sus ingresos netos por intereses a BCD Ltd., como dividendos libres de impuestos. En consecuencia, BCD Ltd., obtiene un ahorro fiscal neto del 6%. Para las provincias, esta práctica es motivo de preocupación, ya que empobrece la base fiscal de Terranova y Labrador en

el 16% que de otro modo habría recaudado, y enriquece la de Alberta en un 10%. Dado que la CRA se encarga de administrar los impuestos corporativos provinciales para la mayor parte de las provincias (pero no para Alberta), estamos analizando ciertas medidas para afrontar este problema tan difundido, que incluyen la aplicación de reglamentos generales provinciales contra la evasión, así como reformas legales.

Las sociedades de control nacionales también se utilizan en empresas privadas para separar excedentes sin pagar impuestos, para evadir impuestos especiales o para aprovechar exenciones especiales, para transferir deducciones o fondos entre partes independientes, y para crear, artificialmente, deducciones o pérdidas de capital. En aquellos casos en que las sociedades de control se utilizan para obtener beneficios fiscales que contradicen el objeto y el espíritu de la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta, generalmente aplicaremos la GAAR para negar el beneficio fiscal.

B. Evasión Fiscal Internacional por Medio de Sociedades de Control

De acuerdo con los Informes de 2001 y 2002, presentados por el Interventor General de Cuentas de Canadá, los empréstitos y las inversiones en sociedades extranjeras afiliadas, por parte de sociedades residentes en Canadá, aumentaron de \$200 billones a más de \$450 billones de dólares canadienses, entre 1996 y 2000, y los arreglos que involucran a las primeras han erosionado los ingresos fiscales canadienses en cientos de millones de dólares en el transcurso de 10 años. Efectivamente, el alcance de la evasión fiscal internacional es significativo, y el papel que al respecto desempeñan las sociedades de control es crucial. Entre otros, los usos más comunes que se les dan incluyen:

i) Deslocalización de Ingresos

- Los canadienses deslocalizan las utilidades y el crecimiento en activos canadienses, particularmente marcas registradas y patentes de valor. Una vez efectuadas las investigaciones correspondientes en Canadá, incurriendo millones de dólares en gastos y después de aprovechar los generosos incentivos fiscales que ofrecen los gobiernos federal y provincial, los contribuyentes transfieren las patentes y las marcas registradas para productos de reciente aprobación, particularmente las vinculadas a nuevos medicamentos y otros productos farmacéuticos, a sociedades de control creadas en paraísos fiscales, a cambio de acciones. Los correspondientes derechos de venta, comercialización y fabricación, son contratados en otros países, para que los ingresos obtenidos y las ganancias derivadas de las ventas de patentes y marcas, sean declarados en el paraíso fiscal, en perjuicio de Canadá.

- Las sociedades canadienses aducen gastos por honorarios de administración y otros honorario pagados a sociedades de control absorbidas en paraísos fiscales que contratan el trabajo de empresas asociadas, dentro del grupo internacional.
- Las sociedades canadienses forman sociedades de control en paraísos fiscales que emplean una cantidad mínima de empleados (normalmente uno) para que adquieran productos en su nombre, cobrando una tarifa, a fin de incrementar artificialmente el costo de los productos en Canadá.
- Las sociedades canadienses que venden seguros sobre sus productos o sobre tarjetas de crédito expedidas a sus clientes deslocalizan las primas de los seguros a sociedades de control constituidas en paraísos fiscales, a fin de evitar el pago de los impuestos canadienses.
- Las personas naturales canadienses constituyen sociedades de control en el extranjero para hacer inversiones de cartera y de otros tipos, o para adquirir acciones en ellas, a fin de evitar o diferir la imposición canadiense sobre ingresos pasivos.

ii) Préstamos Indirectos

Ciertas sociedades canadienses hacen uso indebido de la normatividad canadiense aplicable a las empresas extranjeras afiliadas, mediante la creación de estructuras financieras que permiten acumular beneficios (conocidas como double dip). Por ejemplo, una sociedad canadiense rentable (Canco) pide un préstamo para invertir en acciones de una sociedad de control en un paraíso fiscal (Havenco) y argumenta gastos por los intereses pagados al banco. Havenco presta el dinero a una filial no residente de Canco (Sourceco), que utiliza los fondos en su empresa y aduce un segundo gasto por intereses. Entonces, Havenco paga su ingreso neto por intereses a Canco, como dividendo. Esta estructura permite al grupo corporativo reclamar dos deducciones fiscales por una inversión, pagando poco o ningún impuesto sobre el ingreso por intereses en el paraíso fiscal, y ningún impuesto sobre dividendos, ya que éstos provienen de una empresa activa de una afiliada extranjera. Por consiguiente, el resultado neto es una reducción del ingreso gravable de Canco, por la cuantía de sus gastos de interés. Una ilustración de esta estructura financiera "Double Dip" se proporciona en la presentación de diapositiva del PowerPoint.

iii) Entidades Híbridas

Algunos grupos corporativos multinacionales utilizan entidades híbridas para importar gastos de interés a Canadá, y así reducir el costo de las inversiones en el extranjero, aprovechando la asimetría en el tratamiento

de las entidades por parte de los países intervinientes. Por ejemplo, para crear gastos de interés en Canadá se utiliza una estructura de torre. Primero, una sociedad canadiense (Canco) y su filial canadiense (Cansub 1), constituyen una sociedad en comandita en EE.UU, que obtiene un préstamo bancario y utiliza el dinero prestado para invertir en acciones de una sociedad de responsabilidad ilimitada canadiense (Cansub2). Esta última utiliza los fondos para invertir en acciones de una sociedad de responsabilidad limitada estadounidense (U.S. Sub), que presta los fondos a una filial activa estadounidense (U.S. Sub 2). En Canadá, la Asociación (Partnership) es tratada como asociación, y las demás entidades como sociedades. Entonces, para fines tributarios canadienses, Canco y Cansub 1 pueden deducir la parte que les corresponde de los gastos de interés incurridos por la Asociación, y U.S. Sub transfiere sus ingresos por intereses, a través de Cansub 2, a la Asociación como dividendos libres de impuestos (ya que provienen de una empresa activa de una afiliada extranjera). La asociación, entonces, utiliza los dividendos para pagar los intereses que se deben al banco. Para fines tributarios estadounidenses, la Asociación elige ser tratada como sociedad (U.S. Co) y Cansub 2 y U.S. Sub optan por recibir el trato de las no clasificadas como sociedades. De este modo, los gastos de interés incurridos por la Asociación se ven compensados por los ingresos por intereses ganados por U.S. Sub y los dividendos intercorporativos son ignorados. Una ilustración de esta estructura financiera "Torre" se proporciona en la presentación de diapositiva del PowerPoint.

iv) Separación de Excedentes

Las sociedades de control se emplean para permitir que no residentes separen las ganancias retenidas de sus filiales canadienses, sobre una base libre de impuestos. Por ejemplo, la CRA ha constatado que algunos contribuyentes efectúan transacciones por medio de las cuales se generan créditos en sociedades extranjeras (Forco) a través de una transferencia de activos al extranjero a una sociedad de control extranjera (Holdco). Holdco continúa sus operaciones en Canadá a fin de convertirse en residente canadiense y, mediante una transferencia de acciones libre de impuestos, se transfiere a Holdco una filial canadiense rentable (Cansub) dentro del grupo internacional corporativo. Entonces, Cansub paga dividendos libres de impuestos a Holdco y ésta utiliza los fondos para reembolsar a Forco. Así, mediante la importación de una sociedad de control, se separan los fondos de una sociedad canadiense rentable, para enviarlos a una sociedad no residente sin que se imponga ninguna retención.

v) Abuso de Convenios

Ciertos no residentes constituyen una sociedad de control (Holdco) en un país cuyas tasas de retención fiscal son más favorables, en virtud de algún convenio internacional celebrado con Canadá, que las correspondientes al convenio celebrado con su país de residencia, para reducir la retención sobre intereses, dividendos o regalías provenientes de Canadá. Esta fue la cuestión en disputa en un caso proveniente en Canadá: *Prevost Car Inc. v. The Queen* (el Estado), en el cual los accionistas del contribuyente, residentes en el Reino Unido y en Suecia, transfirieron sus acciones a una Holdco en los Países Bajos para beneficiarse de las tasas fiscales de retención más bajas, en virtud del Convenio fiscal celebrado entre Canadá y los Países Bajos. La Holdco no contaba ni con oficina ni con empleados en los Países Bajos y fue obligada a transferir los dividendos de cualquier tipo provenientes del contribuyente, a sus accionistas. La CRA impuso la tasa más alta de retención, con fundamento en que la Holdco no era titular beneficiario de los dividendos provenientes de Canadá. La corte fiscal canadiense encontró que la Holdco era, de hecho, el titular beneficiario de los dividendos y se rehusó a levantar el velo corporativo. Esta sentencia fue apelada ante el tribunal federal de apelación.

Ciertos contribuyentes constituyen sociedades de control en países que han celebrado convenios fiscales con Canadá, que permiten detentar bienes canadienses gravables, para evadir impuestos sobre las ganancias que emanan de su disposición. Continúan, también, las operaciones de sociedades de control de países no contratantes a países contratantes, previamente a la venta de bienes canadienses gravables, para obtener exenciones, en virtud de los convenios, con respecto a las ganancias que de otro modo habían sido gravadas en Canadá. Esta fue la cuestión en disputa en otro caso reciente *MIL (Investments) S.A. v. The Queen* (el Estado). MIL continuó sus operaciones desde las Islas Caimán, país no contratante, hasta Luxemburgo, para obtener la exención en virtud del convenio, con respecto a las ganancias provenientes de la disposición de acciones que fueron bienes canadienses gravables. El Tribunal Fiscal de Canadá no respaldó la aplicación de la GAAR para denegar el beneficio obtenido del abuso del convenio. Aunque esta resolución no fue apelada, será recordada por las circunstancias del caso. La CRA impugnará casos similares.

III. LA DECISIÓN DE UTILIZAR UN FIDEICOMISO

Las personas naturales canadienses cuentan con muchas razones de buena fe para establecer un fideicomiso nacional, incluyendo la planificación testamentaria, obras de beneficencia, prestaciones laborales, jubilaciones; o bien, atraer inversionistas (sociedades inversoras por obligaciones). Los fideicomisos en el extranjero se pueden constituir por varias de estas razones; sin embargo, para los canadienses, la principal es aprovechar las tasas fiscales más bajas en la jurisdicción de su elección, así como la exención de impuestos canadienses en virtud de algún convenio fiscal.

A. Evasión Fiscal Nacional por Medio de Fideicomisos

Residentes canadienses transfieren acciones que ameritan exención fiscal sobre ganancias de capital a un fideicomiso nacional a fin de transferir ganancias derivadas de la venta anticipada de acciones a varios beneficiarios que pueden utilizar su exención por ganancias de capital a fin de reducir el impuesto que de otro modo tendrían que pagar con motivo de la venta.

La CRA se ha enfrentado a varios casos en los que personas naturales canadienses utilizaron fideicomisos múltiples para trasladar sus ingresos personales y el de sus empresas de explotación a la provincia de Alberta, con el fin de aprovechar las bajas tasas de impuesto provincial sobre la renta. Para lograrlo, establecen el primer fideicomiso en la provincia donde reside la persona natural, con esta misma persona como fiduciario. El segundo fideicomiso se establece en Alberta, con un abogado de esa provincia como fiduciario. El fideicomiso de Alberta es el beneficiario del primer fideicomiso, y la persona natural y su cónyuge son los beneficiarios del fideicomiso de Alberta. En virtud de un contrato, el primer fideicomiso presta servicios de administración a la empresa, que paga tarifas considerables por dichos servicios, a fin de reducir su ingreso gravable. La persona natural presta los servicios como empleado del primer fideicomiso, y percibe un salario bajo; entonces, el primer fideicomiso distribuye el total de su ingreso neto al fideicomiso de Alberta. Una de las disposiciones previstas por la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta, asigna los ingresos de las empresas a las provincias en las que éstas ejercen su actividad; sin embargo, dicha disposición no se aplica, a causa de una laguna de la ley. Esta laguna existe porque, aunque se trata de una tendencia creciente, los fideicomisos, por lo general, no perciben ingresos provenientes de empresas activas. Por consiguiente, ahora los ingresos percibidos previamente por la persona natural y la empresa, son ahora gravados en Alberta. A continuación, el fideicomiso de Alberta distribuye sus ingresos después de impuestos a la persona natural y/o presta fondos a la empresa. La CRA está desafiando estos manejos

mediante la aplicación de una disposición que le permite designar dos fideicomisos como uno sólo, en ciertas circunstancias. Como no está claro si la disposición es aplicable en estos casos, se aplica la GAAR como alternativa.

B. Evasión Fiscal Internacional por Medio de Fideicomisos No Residentes

La CRA ha visto muchos casos en los que ciudadanos canadienses constituyen un fideicomiso en un país contratante, en anticipación de la venta de su empresa, cuyo valor se espera que aumente significativamente antes del cierre de la venta; (por ejemplo, durante el auge de la alta tecnología); o que simplemente pretenden proteger ganancias futuras contra la imposición, sin la intención de efectuar una venta. Siempre y cuando el fideicomiso no sea considerado residente en Canadá, las ganancias que haya obtenido ameritan exención de impuestos canadienses en virtud de un convenio. Entonces, las ganancias se pueden distribuir a un beneficiario Canadiense como distribución de capital libre de impuestos.

La mayoría de los manejos de fideicomiso en el extranjero han sido estructurados con el fin de evadir las normas aplicables a los fideicomisos no residentes previstas por la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta. En virtud de esta normatividad, se considera que un fideicomiso reside en Canadá si un residente canadiense ha transferido (directa o indirectamente), bienes al fideicomiso en beneficio de uno o más beneficiarios canadienses asociados. Por ejemplo, el Sr. X pide a un amigo no residente que constituya un fideicomiso en beneficio de los miembros de su familia, y que designe a un fiduciario residente en un país contratante que no grave ganancias de capital. Se constituye una sociedad de control (Holdco) en Canadá, que emite acciones ordinarias al fideicomiso por un valor nominal. El Sr. X, entonces, vende sus acciones de una compañía de explotación absorbida a Holdco, por su valor justo de mercado en consideración a acciones preferenciales con un precio de amortización fijo igual a aquél valor. Varios años después, el fideicomiso vende sus acciones a Holdco y reclama una exención en virtud de un convenio, con respecto a las ganancias que obtuvo de la venta.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de otros esquemas de abuso que ha identificado la CRA:

- La transferencia, por parte de residentes canadienses, de acciones a un fideicomiso canadiense, con el fin de que dicha transferencia pueda efectuarse sobre una base de diferimiento fiscal. Poco después, designan un nuevo fiduciario de manera que la empresa se convierta en residente de un país contratante. Después, el fideicomiso vende las acciones y

reclama una exención en virtud de un convenio con respecto a las ganancias obtenidas. La Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta contempla disposiciones para gravar beneficios acumulados sobre bienes pertenecientes a residentes que han emigrado, y las reglas aplicables a la residencia supuesta son aplicables porque los beneficiarios están relacionados con el contribuyente canadiense. Los contribuyentes argumentan que las reglas concernientes a la emigración no son aplicables porque el fideicomiso era un residente de hecho y, por lo tanto, se le consideraba residente; en consecuencia, en ningún momento fue un no residente para fines tributarios canadienses, pero tiene derecho a la exención fiscal en virtud de un convenio porque el fideicomiso, en los términos del convenio, no es residente canadiense. Este esquema fue ampliamente difundido y, en el primer año, dio como resultado la evaluación de 72 fideicomisos, a los que se les negaron reclamaciones de exención por virtud de un tratado, por un monto total de \$235 millones de dólares canadienses.

- Las sociedades canadienses constituyen fideicomisos de salud y bienestar en paraísos fiscales, supuestamente para administrar servicios de salud autofinanciados y/o pólizas de seguros para empleados. Pero después de reclamar considerables deducciones por sus aportes al plan, utilizan los fondos para otros fines. La CRA ha auditado 35 planes cuyas respectivas deducciones totalizaron \$104 millones de dólares canadienses.

Dependiendo de las circunstancias particulares del caso, la CRA puede asumir que se trata de un caso de simulación, o bien que la empresa es un fideicomiso de hecho y que el fiduciario designado es meramente un mandatario, y que, entonces, el fideicomiso reside en Canadá. Podemos también sostener que el fideicomiso es residente canadiense de hecho o que la normatividad concerniente a los fideicomisos considerados residentes, es aplicable. Finalmente, aplicamos la GAAR para desafiar este tipo de manejos. No existe jurisprudencia, en Canadá, que regule estos fideicomisos en el extranjero, ya que muchos contribuyentes han regularizado sus negocios y pagado sus impuestos. El primer juicio en que se conoció de un arreglo vinculado a un fideicomiso en el extranjero, tuvo lugar en Julio de 2008. Estamos en espera de la resolución de la corte.

IV. RESPUESTAS LEGISLATIVAS

A. La Legislación que Regula los Precios de Transferencia

Canadá introdujo extensas disposiciones relativas a los precios de transferencia en 1997 a fin de proteger la base impositiva, incitando a los contribuyentes a observar el principio de independencia mutua entre las partes

al determinar precios por servicios, o bienes corporales e incorporeales, intercambiados en las fronteras que dividen a las partes asociadas³. Estas disposiciones:

- Exigen a los contribuyentes canadienses efectuar transacciones transfronterizas con partes asociadas, en los términos y las condiciones que habrían operado o que habrían sido impuestos si las partes hubieran actuado en un plano de plena competencia;
- Exige a los contribuyentes proporcionar documentación contemporánea, a la CRA, para demostrar que las medidas adoptadas para asegurarse de que los términos y las condiciones de sus transacciones relativas a precios de transferencia, se apegan al principio de plena competencia; e
- Imponen una penalidad, ante ciertas circunstancias en que el contribuyente incumple con efectuar esfuerzos razonables para determinar y hacer uso de precios de transferencia de plena competencia, o asignaciones de plena competencia con respecto a las transacciones de precios de transferencia.

En los casos en que las transacciones se puedan considerar, razonablemente, como no efectuadas, fundamentalmente, con fines de buena fe, sino más bien para obtener beneficios fiscales, las disposiciones que rigen los precios de transferencia permiten que la CRA efectúe los ajustes correspondientes a los montos, para así reflejar la cuantía o la naturaleza de las sumas que se habrían determinado si los participantes hubieran actuado en un marco de plena competencia. Esto resulta particularmente útil con respecto a transacciones que involucran la transferencia de bienes incorporeales y la prestación de servicios a sociedades de control constituidas en paraísos fiscales.

B. Disposiciones Concernientes al Ingreso Extranjero Acumulado sobre la Propiedad (FAPI) Revisadas

Desde su implantación, en 1976, la normatividad aplicable a las empresas extranjeras afiliadas y al FAPI, sólo han sido objeto de reformas de menor importancia; y a principios de la década de los 90, varios defectos en esta legislación promovieron la evasión fiscal. En consecuencia, se hicieron nuevas reformas, esta vez substanciales, a ambas reglamentaciones. Las nuevas reformas entraron en vigor en 1995 y años subsecuentes. Se introdujeron varias definiciones, y se estipularon claramente las diferencias entre ingresos provenientes de empresas activas y que pueden regresar a Canadá como

³ *La normatividad canadiense sobre precios de transferencia es conforme a las Directrices sobre precios de transferencia para empresas multinacionales y administraciones tributarias, emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).*

dividendos libres de impuestos, y el FAPI. Además de ingresos provenientes de inversiones y bienes, el alcance del FAPI se extendió a fin de garantizar que los siguientes tipos de desvío hacia sociedades de control en el extranjero dejen de ser fiscalmente efectivos para los residentes canadienses:

- Ingresos provenientes de cuentas por cobrar (las sociedades canadienses acostumbraban factorizar cuentas por cobrar, en el extranjero, para sociedades de control);
- Primas para asegurar los riesgos de una persona natural residente en Canadá, de una propiedad situada en Canadá o de una empresa que opera en Canadá;
- Ingresos provenientes de obligaciones contraídas con motivo de endeudamiento o arrendamiento por parte de personas naturales residentes canadienses o con respecto a una empresa que opera en Canadá; e
- Ingresos provenientes de la prestación de servicios tales como administración, seguros o Ingeniería para, o a nombre de, un contribuyente canadiense.

Se introdujeron también ciertas reformas a las reglas contra la evasión, para garantizar que no se adquieran ni emitan acciones ni participaciones de una sociedad colectiva, con el objeto de evitar la aplicación de las disposiciones concernientes al FAPI.

C. Introducción de Disposiciones Relativas a los Préstamos Indirectos

En el 2000, entraron en vigor los reglamentos específicos contra la evasión fiscal, también aplicables para los años subsecuentes. Su objeto era abordar los préstamos indirectos efectuados por sociedades canadienses a través de sociedades de control y otras entidades, incluyendo fideicomisos y asociaciones. En los casos en que una persona no residente que no tenga el carácter de empresa extranjera afiliada controlada por una sociedad canadiense, deba una suma de dinero a un intermediario (p.ej., una sociedad de control), y sea razonable suponer que el intermediario ha participado en la transacción con motivo de que la sociedad canadiense efectuó un préstamo o transfirió bienes, de forma directa o indirecta, a, o en beneficio de una persona o asociación, se presumirá que la persona no residente debe a la sociedad canadiense una suma igual a la que debe al intermediario. En consecuencia, el sistema que rige a las sociedades extranjeras afiliadas no se puede usar indebidamente para convertir los ingresos por intereses en dividendos libres de impuestos, mediante préstamos indirectos por parte de sociedades canadienses a sociedades de control constituidas en paraísos fiscales.

C. Introducción de las Reglas aplicables a las Entidades Inversoras Extranjeras (FIE, por su sigla en inglés)

Como se ha expuesto previamente, la legislación que regula la Propiedad sobre Fondos de Inversión en el Extranjero (OIFP) se introdujo en 1986, para gravar los ingresos que no estaban previstos por las disposiciones concernientes al FAPI, en los casos en que los residentes canadienses adquirieran participaciones en una propiedad en el extranjero para obtener beneficios de inversiones de cartera. No obstante, las disposiciones relativas a la OIFP rara vez se aplicaban ya que sus alcances eran limitados y era difícil obtener información del extranjero. Por consiguiente, se las está reemplazando por las reglas aplicables a las FIE.

Aunque el objeto de ambas reglamentaciones es similar, las reglas aplicables a las FIE son más amplias y extienden la imposición sobre ingresos provenientes del extranjero, a todos los residentes canadienses que cuentan con participaciones con entidades no residentes, incluyendo fideicomisos extranjeros y sociedades afiliadas extranjeras. Las reglas que regulan a las FIE serán aplicables a inversiones en entidades no residentes que lleven a cabo operaciones de inversión o que posean bienes de inversión por un valor superior al 50% del de todos sus bienes; así como a inversiones en entidades de seguimiento (tracking entities) que perciben ingresos o ganancias determinadas con base en la producción o la disposición de bienes, a menos que los contribuyentes puedan demostrar que se trata de uno de los pocos casos específicos de excepción (p.ej., empresas extranjeras afiliadas sujetas a las reglas aplicables al FAPI). Las reglas aplicables a las FIE proporcionan tres métodos para calcular el monto anual de los ingresos que serán incluidos en el rubro de ingresos del residente canadiense. El método de la base devengada, que calcula los ingresos multiplicando el costo designado del interés (el costo más los ingresos incluidos del año precedente) por una tasa preestablecida de interés, es aplicable a menos que el contribuyente opte por aplicar, ya sea el método del valor de mercado, que calcula los ingresos con base en el incremento o la disminución del valor justo de mercado de las participaciones, o el método de acumulación, que calcula el ingreso con base en las ganancias o pérdidas de la entidad. Si el contribuyente decide que se le aplique cualquiera de ellos, debe presentar una extensa serie de documentos del extranjero, a fin de que los auditores puedan verificar los cálculos respectivos.

La legislación que regula las FIE interactúa con otras disposiciones previstas por la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta. Por ejemplo, las reglas propuestas para las FIE incluyen una disposición que vincula las reglas de estas últimas con las del FAPI, con el objeto de contrarrestar los esquemas que han permitido que los contribuyentes residentes canadienses eviten la aplicación de las normas que rigen el FAPI, constatando que una sociedad

en el extranjero no es una empresa extranjera afiliada controlada por cualquier persona residente en Canadá. Asimismo, las reglas que regulan a las FIE también serán aplicables a los contribuyentes que posean participaciones indirectas en una entidad no residente. En consecuencia, los contribuyentes no pueden evitar la inclusión de un ingreso mediante la inserción de un intermediario entre ellos y las FIE.

D. Revisión de las Disposiciones Aplicables a los Fideicomisos No Residentes

En 1999, Canadá propuso reformas significativas a las disposiciones que regulan los fideicomisos no residentes, en respuesta a las inquietudes suscitadas por su creciente empleo con fines de evasión fiscal en Canadá. Las deficiencias en la legislación actual han permitido que los fideicomisos eviten sustraerse a las normas aplicables a la residencia supuesta y argumentar que, aun cuando tengan aplicación, el fideicomiso tiene derecho a una exención fiscal en Canadá. También es difícil recaudar impuestos adeudados por el fideicomiso, ya que un beneficiario canadiense sólo es responsable por las distribuciones que ha recibido del fideicomiso, y dichas cantidades están sujetas al arbitrio del fiduciario.

Las reformas propuestas son muy complejas y por lo tanto, ocho años después, el Senado las sigue analizando. En resumen, un fideicomiso no residente se considerará residente canadiense si un residente canadiense le ha aportado bienes, directa o indirectamente, y sus ingresos internacionales estarán sujetos a impuestos, con ciertas excepciones. El fideicomiso tendrá derecho a reclamar un crédito fiscal extranjero con respecto a cualquier impuesto por ingresos provenientes del extranjero que se hayan impuesto sobre los ingresos no distribuidos del fideicomiso. Las nuevas reglas se aplicarán tanto si el fideicomiso cuenta con un beneficiario residente canadiense como si no, ya que en la práctica, resulta muy difícil determinar si los bienes del fideicomiso serán, al final, repartidos entre tales beneficiarios. Por otra parte, todo contribuyente residente y todo beneficiario residente será responsable conjunta y solidariamente de la deuda tributaria canadiense del fideicomiso (con ciertas limitaciones).

Una vez aprobadas, las nuevas reglas serán aplicables a todos los fideicomisos no residentes existentes. En consecuencia, algunos fideicomisos no residentes han efectuado transacciones fuera del marco de plena competencia mediante las cuales venden las acciones a una empresa canadiense recientemente creada por el valor justo de mercado, para elevar el precio nominal de las acciones antes de que entren en vigor las nuevas reglas, y luego reclamar una exención en virtud de un convenio, con respecto a las ganancias resultantes. En un caso pendiente de resolución, las ganancias ascendieron a casi \$ 3000 millones de dólares canadienses. La CRA ha propuesto aplicar el GAAR para negar la exención.

E. Disposición Destinada a Evitar el Abuso (GAAR, por su sigla en inglés) y Convenios

La GAAR se introdujo en septiembre de 1988 como un último recurso para combatir arreglos abusivos destinados a la evasión fiscal. Esta disposición se aplica para negar beneficios fiscales que serían generados, directa o indirectamente, por una transacción de evasión o por una serie de transacciones que incluyen una transacción de evasión, en los casos en que pueda considerarse que el resultado constituye un uso indebido de una disposición, o bien un abuso de la Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta como un todo.

Frecuentemente, la CRA ha aplicado la GAAR en casos de uso abusivo de las sociedades de control o los fideicomisos no residentes. No obstante, al presentarse situaciones de abuso de convenios o reclamaciones de exención de impuestos por parte de fideicomisos no residentes, no quedaba claro si se podía aplicar la GAAR para negar beneficios en virtud de convenios. Por lo tanto, en 2005 se reformó dicha disposición a fin de incluir, específicamente, los beneficios derivados de un convenio fiscal en la definición de "beneficios fiscales", así como para esclarecer que la GAAR se puede aplicar al uso indebido o abuso de los convenios de doble imposición celebrados por Canadá. Estas reformas son retroactivas a la promulgación de la GAAR. Por otra parte, Canadá negocia o renegocia los convenios de doble imposición que ha suscrito, con la finalidad de que, tanto los reformados, como los de nueva creación, prevean limitaciones a los beneficios fiscales, para así afrontar el abuso de convenios.

F. Requisitos Relativos a las Declaraciones Vinculadas al Extranjero

A fin de garantizar la observancia de la legislación que regula las transacciones en el extranjero, Canadá implantó disposiciones relativas a la declaración por operaciones en el extranjero, que entrarían en vigor en 1996, para permitir a la CRA, identificar la participación de contribuyentes canadienses en transacciones en el extranjero, incluidas las celebradas con sociedades de control asociadas y con fideicomisos.

Los residentes canadienses deben presentar declaraciones informativas anualmente, para proporcionar información detallada a la CRA sobre precios de transferencia con respecto a transacciones con no residentes fuera del marco de plena competencia; participaciones de cualquier tipo en empresas extranjeras afiliadas, transferencias o préstamos a fideicomisos no residentes, dividendos recibidos de fideicomisos no residentes, o inversiones en cierto tipo de bienes extranjeros si su valor total excede los \$ 100 000 dólares canadienses. La información obtenida de estas declaraciones se almacena en la base de datos de la CRA y se utiliza como herramienta y

fuelle de información para identificar arreglos potencialmente abusivos. La CRA cuenta con la autoridad para imponer multas en los casos de incumplimiento o presentación tardía de estas declaraciones por parte de los contribuyentes, o si deliberadamente o bajo circunstancias constitutivas de negligencia grave, elaboran o participan en la elaboración de declaraciones falsas, o en omisiones en sus declaraciones. Estas sanciones pueden ser significativas, ya que se aplican por cada incumplimiento al presentar información. En un caso reciente, las multas ascendieron a \$16 millones de dólares canadienses en dos años.

Los no residentes tienen la obligación de presentar un formulario en el que notifican a la CRA, sobre la disposición de bienes canadienses gravables, sea antes o dentro de los diez días posteriores a la operación. Si lo presentan antes de la disposición y abonan un 25% de las ganancias por concepto de retención, o bien ofrecen una garantía aceptable, la CRA emitirá un Certificado de Cumplimiento y enviará una copia al comprador. De otro modo, este último deberá remitir el 25% del precio de la compra a la CRA, a nombre del vendedor. En caso de incumplimiento por parte del no residente, la CRA podrá imponer sanciones. El formulario de notificación es una herramienta clave para identificar activos que los canadienses transfirieron al extranjero y para recaudar impuestos si se niega una petición de exención fiscal, particularmente cuando los activos se venden a partes independientes.

La Ley Canadiense de Impuestos sobre la Renta incluye una disposición que facultan a la CRA para emitir requerimientos de base extranjera a residentes canadienses o a personas no residentes que efectúen negocios en Canadá, para solicitarles documentación y/o información disponibles o situadas fuera del país, que puedan resultar relevantes para la administración o ejecución de la Ley. También podemos solicitar el apoyo de nuestros países socios contratantes para obtener documentación de fuentes extranjeras.

V. RESPUESTAS ADMINISTRATIVAS A LA PLANIFICACIÓN FISCAL INTERNACIONAL AGRESIVA

A. Políticas y Prácticas Concernientes a la Autoridad Competente

Por regla general, cuando los impuestos han sido calculados en Canadá de conformidad con las disposiciones contra la evasión previstas por sus leyes nacionales (p.ej., la GAAR), la autoridad canadiense competente no negocia los casos conforme a las disposiciones de un procedimiento arbitral de algún convenio de doble imposición. Ante dichos supuestos, se limita a remitir la información correspondiente a la autoridad competente del otro Estado

contratante, con el propósito de que se determine, al arbitrio de ésta, la desgravación con respecto a una transacción que podría resultar contraria al convenio.

La autoridad competente canadiense aceptará una solicitud de apoyo, si un contribuyente recibe un cálculo basado en disposiciones contra la evasión que han perdido vigencia, de modo que la evasión deje de ser el punto en disputa, siempre que la imposición no conforme al convenio los siga siendo. En la medida en que una corte canadiense se haya pronunciado sobre el cálculo, la autoridad competente canadiense no podrá modificar tal decisión, y su apoyo se limitará a presentar el caso a la otra autoridad competente, incluyendo los detalles respectivos al resultado y la justificación que respalda tal resolución. Las exenciones por doble imposición o por imposición no conforme al convenio fiscal, sólo serán posibles en el otro país y al arbitrio de su autoridad competente.

Las reformas propuestas por Canadá para las normas que regulan los fideicomisos no residentes generan controversia en cuanto a que gravar los ingresos internacionales del fideicomiso puede resultar en una doble imposición incontrolada, dado que un fideicomiso considerado residente en Canadá pero a la vez residente de hecho de otro país, de conformidad con su ley nacional del impuesto sobre la renta podría estar sujeto a imposición sobre una base internacional en ambas jurisdicciones al mismo tiempo. La autoridad canadiense competente ha analizado rigurosamente esta situación y, después de un elaborado proceso de consulta, adoptó la postura de que sería inapropiado ceder la residencia canadiense de los fideicomisos sujetos a las normas propuestas por Canadá relativas a los fideicomisos no residentes, ya que, por lo general, los convenios fiscales que regulan a los fideicomisos no residentes no prevén reglas específicas al respecto. Por otra parte, el examen de residencia bajo las normas propuestas para regular a los fideicomisos no residentes no es inferior ni se subordina a otros exámenes de residencia. De manera similar, entendemos que la autoridad competente del otro Estado contratante, puede mostrarse igualmente reticente a ceder la residencia de un fideicomiso que considera residente en su territorio. En consecuencia, la autoridad competente canadiense estima que la negociación de este tipo de casos con el fin de resolver el problema de la doble residencia, no será, por regla general, posible ni recomendable, particularmente cuando es bien conocida la intransigencia de ambas autoridades competentes a este respecto. La autoridad competente canadiense resalta el hecho de que las disposiciones de los convenios fiscales que exhortan a las autoridades competentes para que se esfuercen por resolver el problema, no les exige llegar a un acuerdo. Las autoridades competentes están obligadas, meramente, a hacer su mejor esfuerzo, pero de ningún modo a obtener resultados. Esto ha sido respaldado por la OCDE, en su comentario sobre el artículo 25 de este convenio modelo. Estas disposiciones contemplan,

entonces, que el resultado puede ser la doble residencia para un fideicomiso, si los países intervinientes no logran resolver el problema.

La administración tributaria canadiense espera que el resultado, para la mayoría de los casos, no sea la doble imposición incontrolada, aun si el problema de la doble residencia queda sin resolver, pues las normas propuestas por Canadá para los fideicomisos no residentes, prevén el hecho de que el otro país no renunciará a su derecho de gravar el ingreso del fideicomiso proveniente de fuentes no canadienses, y dispone la desgravación total con respecto a los impuestos extranjeros pagados por éste, en su caso. Sin embargo, cuando la aplicación de estas normas resulte en una doble imposición imprevista, la autoridad competente canadiense aceptará las peticiones de desgravación de los fideicomisos no residentes. Dicha autoridad considerará la posibilidad de desgravar unilateralmente, o bien la de entrar en negociaciones con la autoridad competente del otro Estado contratante, con el fin de evitar cualquier tipo de doble imposición.

B. Centros de Asesoramiento

En el 2005, la CRA creó once centros de asesoramiento, cuyo personal estaba integrado por equipos conjuntos de especialistas en evasión fiscal e impuestos internacionales que conducen investigaciones y ensayos de auditoría limitados a identificar indicadores de riesgo para los participantes y los promotores de esquemas fiscales agresivos en el ámbito internacional. Su objetivo es reforzar los modelos, las herramientas y las técnicas de evaluación de riesgos de la CRA. Se han asignado a los centros 50 proyectos que comprenden productos financieros, refugios fiscales, promotores, precios de transferencia, residencia, seguros, entidades híbridas y abuso de convenios. En julio de 2006, la CRA lanzó un sitio web en su intranet para aumentar la concientización entre los efectivos de personal y proporcionarles información relativa a cuestiones de planificación fiscal agresiva.

C. Centro de Información Internacional Conjunta sobre Refugios Fiscales (JITSIC, por su sigla en inglés)

El JITSIC fue instaurado por las administraciones tributarias de Australia, Canadá, el Reino Unido y los EE.UU. en 2004, y su personal constaba de expertos fiscales consumados de cada país para identificar esquemas de evasión fiscal transfronteriza, así como a sus promotores. Japón se hizo miembro en 2007, cuando se inauguró una segunda oficina en Londres, Inglaterra. Los participantes intercambian información concerniente a esquemas fiscales específicos promovidos y/o puestos en marcha por residentes de sus respectivos países, con apego a las disposiciones de los

convenios pertinentes. Los Estados miembros también comparten las mejores prácticas y experiencias para asistir a los Estados miembros a afrontar los abusos que generan evasión fiscal.

D. Participación en Foros Internacionales

La CRA participa en varios grupos de trabajo del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, que ha examinado recientemente entre otras cosas, cuestiones relativas a la aplicación de convenios de doble imposición a los fideicomisos y otras entidades, a precios de transferencia; así como el marco legal, práctico y administrativo para facilitar el intercambio de información y la asistencia de mutuo acuerdo. La CRA participa también en Programa de Formación para Estados no miembros y comparte sus conocimientos especializados con Estados miembros de la OCDE, enviando instructores para talleres sobre varios temas, incluyendo la evasión fiscal y los precios de transferencia.

Canadá es miembro del grupo Leeds Castle, que reemplazó a la Asociación del Pacífico de Administradores Fiscales (Pacific Association of Tax Administrators, PATA) en 2006. Los comisionados de Australia, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Japón, Corea del Sur, el Reino Unido y EE.UU., se reúnen anualmente para analizar problemas comunes de administración tributaria, con énfasis en actividades internacionales.

Canadá es, además, miembro del Grupo de Trabajo de los Siete Países sobre Paraísos Fiscales (Seven Country Working Group on Tax Havens), que es un foro de intercambio de ideas concernientes a los paraísos fiscales a un nivel superior de trabajo. Representantes de Australia, Canadá, Francia, Alemania, Japón, el Reino Unido y EE.UU., asisten a reuniones anuales, complementadas con teleconferencias. Este grupo se esfuerza por incrementar la capacidad de cada país para afrontar la problemática de los paraísos fiscales, y genera oportunidades de acciones bilaterales. Los miembros, por otra parte, emiten alertas sobre impuestos internacionales para compartir sus experiencias en cuanto a los esquemas que involucran paraísos fiscales. Actualmente, Canadá dirige un proyecto relativo a fideicomisos no residentes, cuyo objeto es elaborar un catálogo de las estrategias legislativas, administrativas y de cumplimiento empleadas por las administraciones tributarias de Estados miembros, para la identificación, la detección y la auditoría de fideicomisos no residentes que cuenten con contribuyentes residentes y/o beneficiarios residentes.

E. Mayores Recursos de Auditoría

El uso de sociedades de control y de fideicomisos no residentes en esquemas de evasión fiscal tanto nacional como transfronteriza, han sido un gran motivo de preocupación para Canadá. Como resultado, a partir de 2005, nuestro

gobierno ha asignado a la CRA \$30 millones de dólares canadienses al año para reforzar nuestros recursos de auditoría y así hacer frente, específicamente, a la agresiva evasión fiscal a nivel internacional. Por otra parte, nuestro gobierno también ha aprobado, en principio, otros \$30 millones de dólares canadienses anuales, para financiar recursos de auditoría adicionales, lo cual permitirá identificar problemas y esquemas en los que se vean involucrados fideicomisos no residentes y entidades inversoras extranjeras. Lo anterior, una vez que se promulguen las reformas propuestas a las disposiciones que rigen a los fideicomisos no residentes, así como las nuevas normas concernientes a las FIE.

F. Capacitación y Desarrollo

La CRA ofrece a sus especialistas en evasión fiscal, una formación que les permite identificar y aplicar la GAAR a los arreglos abusivos de evasión fiscal. La CRA también ha desarrollado un curso sobre Evasión Fiscal Transfronteriza para capacitar a los auditores de nivel superior en cuanto a la identificación y manejo de tales arreglos. Este curso se ha impartido a cientos de auditores en el transcurso de los últimos dos años. La CRA, por otra parte, ha previsto la formación de 100 auditores especializados, cuya función será detectar y auditar fideicomisos no residentes y Entidades Inversoras Extranjeras y, en particular, asegurarse de que los nuevos fideicomisos no residentes y las reglas que aplican a las FIE funcionen como es debido.

VI. CONCLUSIÓN

Las administraciones tributarias del mundo se están enfrentando a numerosos desafíos resultantes de la globalización del mercado de negocios, laboral y financiero, así como de los crecientes avances tecnológicos, lo cual los obliga a ver más allá de sus fronteras y considerar las consecuencias globales. Se estima que, en estos momentos, el equivalente de un tercio del producto interno bruto mundial total se encuentra en paraísos fiscales financieros, en secreto, no gravado o gravado por debajo de los niveles correspondientes. Esto ha suscitado una inquietud mundial con respecto a la erosión de la base fiscal interna y a la habilidad de las administraciones tributarias para mantener un sistema tributario congruente, justo y neutral.

En Canadá, hay una creciente red de consejeros fiscales, bancos y sociedades de fideicomiso que operan internacionalmente, que se muestran por demás dispuestos a asistir a los canadienses en la constitución de fideicomisos y otras entidades en paraísos fiscales, para poder, ya sea ocultar sus ingresos, o aprovechar las deficiencias de las leyes canadienses. Además, los regímenes aplicables a los fideicomisos en varias jurisdicciones

de baja imposición, han sido modificados específicamente para facilitar la planificación fiscal en el extranjero. Como resultado, la CRA ha visto que las técnicas de planificación fiscal, que involucran fondos de inversión con base extranjera y fideicomisos en el extranjero, se están volviendo cada vez más sofisticadas, y que cada año que pasa los contribuyentes se muestran dispuestos a adoptar esquemas más agresivos. Esto ha llevado a que la administración tributaria canadiense modifique considerablemente la metodología que ha venido aplicando en años recientes para abordar el problema de la evasión fiscal agresiva a nivel internacional.

La CRA ha puesto en marcha iniciativas, como lo son los centros de asesoramiento y el JITSIC, en un esfuerzo por incrementar la cobertura de sus auditorías. Asimismo, ha destinado recursos significativos para mejorar la formación de los auditores, y asistirlos en el desarrollo de puestos de evaluación para contrarrestar arreglos abusivos de evasión fiscal, así como para garantizar la aplicación congruente del GAAR.

Por otra parte, la CRA también participa activamente, en numerosos foros internacionales, como este del CIAT, para desarrollar relaciones con otras jurisdicciones, con el objeto de mejorar nuestra respuesta a los desafíos cada vez más complejos que nos presentan los contribuyentes cada vez más sofisticados. Más allá del deber tradicional de intercambiar información por parte de nuestras autoridades competentes; compartir información y mejores prácticas a través de nuestra interacción estratégica con otras jurisdicciones, así como comprender las leyes, los desafíos y las prioridades de otros países, nos permitirá adquirir la habilidad necesaria para identificar, detectar y contrarrestar los esquemas agresivos de evasión fiscal. Esto nos dará la certeza de que los contribuyentes seguirán siendo competitivos al pagar equitativamente sus impuestos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Caso práctico

Tema 2.3

MECANISMOS PARA LA TRANSPARENCIA DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

Ricardo Escobar

Director

Servicio de Impuestos Internos

(Chile)

SUMARIO: 1. Resumen. 2. Contexto general.- 2.1 Comercio electrónico en Chile.- 2.1.1. Comercio electrónico como política de estado.- 2.1.2. Comercio electrónico para el SII.- 2.1.3. Modelo estratégico del SII.- 2.2. Alcances jurídicos y normativos en Chile.- 3. Mecanismos para la transparencia del comercio electrónico.- 3.1 Comercio electrónico y transparencia.- 3.2 Descripción de mecanismos implementados en el SII.- 3.2.1. Ciclo de vida tributario On-Line.- 3.2.2. Declaración electrónica de información de terceros (Declaraciones juradas).- 3.2.3. Instrumentos de Identificación de contribuyentes.- 3.2.4. Declaración y pago de impuestos por internet.- 3.2.5. Factura electrónica.- 3.2.6. Portal Mipyme.- 3.2.7. Boleta de honorarios electrónica (BHE).- 3.3. Dificultades y soluciones.- 3.3.1 Aspectos legales.- 3.3.2. Aspectos tecnológicos.- 3.3.2.1. Seguridad.-3.3.2.2. Integridad.- 3.3.2.3 Disponibilidad.- 3.3.2.4 Comunicaciones y redes.- 3.3.3. Aspectos culturales, difusión y recursos humanos.- 3.3.3.4. Modernización del estado.- 3.4. Resultados obtenidos de los mecanismos implementados.-4. Conclusiones y desafíos futuros.- 4.1. Conclusiones generales.- 4.2. Desafíos futuros.- 4.2.1. Ámbito normativo.- 4.2.2. Ámbito de gestión.- 4.2.3 Ámbito fiscalización y control

1. RESUMEN

El comercio electrónico se ha transformado en un fenómeno mundial, por las crecientes oportunidades que genera en el ámbito económico y social. En términos simples, el comercio electrónico constituye para una empresa una nueva forma de relacionarse con proveedores, socios, competidores y clientes, eliminando las barreras físicas mediante la utilización de medios, aplicaciones y redes informáticas.

Dentro del contexto del Comercio Electrónico, las Administraciones Tributarias juegan un doble rol. Por un lado, tienen que desempeñar un papel en donde promuevan y apliquen todo el potencial que ofrece la Internet y las soluciones informáticas para llevar a cabo transacciones seguras, y por el otro, disponer de mecanismos que otorguen los controles necesarios para garantizar un pleno cumplimiento de la labor fiscalizadora.

De esta forma, el SII ha venido implementando una cantidad importante de servicios y productos electrónicos ofrecidos a los contribuyentes, con una alta valoración por parte de éstos. Surgen así servicios y productos orientados a la autodeclaración y pagos de impuestos; asistencia al contribuyente; determinación y cobro de Impuesto Territorial; apoyo al ciclo de vida de los contribuyentes; y documentos electrónicos tributarios (e-facturas, boletas de honorarios electrónicos, timbraje de documentos).

Lo anterior, forma parte del planteamiento estratégico del SII, con el propósito de otorgarle transparencia a su quehacer, tanto en la facilitación del cumplimiento mediante la entrega a los contribuyentes de información de forma clara, oportuna y al alcance de todos, como en el acceso del SII a la información relativa a los contribuyentes y sus operaciones comerciales.

La opción estratégica adoptada por el SII, dirigida a privilegiar la aplicación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), tanto para la provisión de servicios electrónicos a los contribuyentes, como para el desarrollo de mecanismos automatizados de control del cumplimiento tributario, ha dado grandes resultados. En efecto, progresivamente se ha ido incrementando la cobertura de trámites disponibles a través del sitio Web, lo que ha redundado en una serie de beneficios, tales como: eliminación de errores en las declaraciones y solicitudes que los contribuyentes presentan al SII, menores tiempos de respuestas a sus solicitudes, y seguridad en sus transacciones. Por su parte, el SII ha visto incrementada su capacidad fiscalizadora, a través de un manejo cada vez más eficiente de la información registrada, una captura de datos directamente de las transacciones comerciales efectuadas por los contribuyentes (por ejemplo, mediante la factura electrónica), y la utilización de herramientas informáticas para el análisis focalizado del comportamiento tributario de los contribuyentes.

El desarrollo de esta opción no ha estado exento de desafíos, derivados de la no existencia de un marco legal normativo adecuado, y el hecho de ser pioneros en este tipo de innovaciones tecnológicas, entre otros aspectos.

Como Administración Tributaria, el SII seguirá innovando para otorgar mayores beneficios a los contribuyentes, con iniciativas de alto impacto, tales como la implementación de ventanillas únicas de organismos externos, la masificación del uso de la Factura Electrónica, potenciar acuerdos de intercambio de información con otras administraciones tributarias, ejecutar planes de fiscalización al Comercio Electrónico, pago de patentes y servicios por uso de software, en otros.

2 CONTEXTO GENERAL

1. Evolución, Entorno y Conceptualización del Comercio Electrónico

La Sociedad de la Información que vivimos con la incorporación las Tecnologías de la Información y Comunicación, (TIC) ha llevado a replantear una "nueva forma de hacer" en todos los ámbitos. La incorporación de Internet en la vida doméstica e individual, en las actividades económicas, políticas y sociales ha planteado grandes cambios.

A principios de la década de los '90, surge el concepto "e-commerce" para cualquier operación de negocios soportado por tecnología, siendo "comercio electrónico" el concepto en el idioma español.

Para la Comisión Europea, Comercio Electrónico es "Negocios realizados por medios electrónicos. Comprende transacciones electrónicas de bienes físicos y también intangibles, como la información y recoge todas las fases del negocio, desde la publicidad en línea, pedido, entrega, pago, servicio post-venta, consultoría legal y el apoyo electrónico en las relaciones inter empresas".

Para la OCDE: "El comercio electrónico incluye todas las transacciones comerciales, tanto entre organizaciones como entre individuos, que se basan en la transmisión y procesos de datos digitales, incluyendo el texto, el sonido y las imágenes".

Nuevos Modelos de Negocios

Los modelos de negocios que se han generado en el Comercio Electrónico están dados por las nuevas formas en que se relacionan los miembros participantes en la Internet y quienes intervienen en dichas operaciones.

B2B (Business to Business): Es un proceso u operación de negocios en la cual participan sólo empresas.

B2C (Business to Consumer): Es un proceso u operación de negocios en la cual participan personas y empresas.

B2G (Business to Government): Son operaciones o transacciones en que participan los organismos o instituciones del Estado y empresas, en las que estas últimas proveen de bienes y servicios.

C2C (Consumer to Consumer): Son operaciones en las que intervienen consumidores finales.

C2G (Citizen to Government): Son operaciones en que participa el ciudadano y el gobierno.

P2P (Peer to Peer): Corresponden a relaciones económicas en que participan personas individuales

B2B2B: Son procesos u operaciones de negocios en las que participan varias empresas en forma simultánea.

B2B2C: Son operaciones de negocios en las que participan más de una empresa y el consumidor final.

Estos nuevos negocios y formas de relacionarse dan origen a distintas categorías de negocios en relación a los tradicionales, tales como: "Outsourcing", Marketing y servicios de post-venta, Servicios de entrega y tratamiento de información, Servicios financieros, "New Branding"/"spin off"/"spin out", establecimiento de metamercados, etc. Estos evolucionan permanentemente a la misma velocidad que avanza la tecnología y es necesario conocer estos procesos y nuevas formas de negocios ya que en cada etapa de la cadena de valor se generan rentas y beneficios con trascendencia tributaria. Se requiere identificar, cual es el hecho gravado, sujeto del impuesto, localización u origen de la renta, etc. y abordar la gestión y control tributario que corresponda.

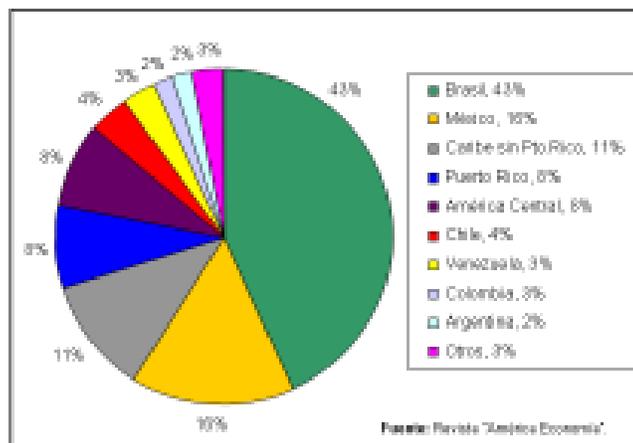
Impacto y Efectos en la Economía Mundial

El Comercio Electrónico ya es un concepto ampliamente difundido en la mayoría de los países del mundo. Diversos estudios, señalan que sólo un 25% de las búsquedas con intenciones de compra terminan por materializarse y que de estas, sólo el 37% se realiza por vía electrónica. Esto significa que un 63% de potenciales consumidores "cotiza" y "vitrinea" por Internet pero termina la transacción en forma presencial. El año 2004 las ventas del Comercio Electrónico ascendieron a US\$ 6.790 miles de millones. El siguiente gráfico muestra que la evolución de las ventas del Comercio Electrónico en el mundo es creciente.



En el gráfico que se muestra a continuación se ve que el líder indiscutido es Brasil con un 43% de las ventas, México es la segunda economía digital de la región con un 16%. Chile a pesar de ser un mercado pequeño representa un 4% del total. Todos los países de América Latina muestran un dinamismo y aumento sostenido en el comercio electrónico.

Comercio Electrónico en América Latina:



Las trabas más significativas y desafíos para que el comercio electrónico en América Latina alcance su verdadero potencial están dados por dar la confianza a los consumidores para comprar en línea y garantizar un mayor nivel de seguridad en las transacciones.

Respecto a los tipos de comercio electrónico a nivel mundial el mayor crecimiento se ha dado en sector del comercio entre empresas, B2B. En el gráfico que se muestra a continuación las ventas B2B en el año 2005 superaron los US\$ 8.500 miles de millones.



Analizadas las principales ventajas del Comercio Electrónico, podemos destacar:

- Constituye una herramienta de gestión que aumenta la competitividad.
- Internet se valida como plataforma operacional de negocios.
- No requiere de un establecimiento de negocio con ubicación física o real.
- Las relaciones entre los involucrados no requiere presencia física.
- Acceso a nuevos mercados y nuevos negocios.

Por su parte, los desafíos que plantea desde la perspectiva de la gestión y control fiscal:

- Identificación del lugar en que se realizan los negocios.
- Identificación del hecho gravado, de la base imponible e imputación o atribución de las rentas.
- Identificación de quienes intervienen en las operaciones.
- Determinación de la documentación fidedigna que respalda las operaciones.
- Determinación de los bienes y/o servicios que se transan.
- Adecuación de normativa interna o legislación a este nuevo entorno mundial.

2.1 Comercio Electrónico en Chile

En Chile, el comercio electrónico se ha ido instalando con gran fuerza, especialmente los últimos años, tanto por iniciativas gubernamentales, como privadas. Esto se ha visto reforzado por el gran volumen de ciudadanos con conexión a Internet, que ha facilitado e incentivado el incremento de transacciones del comercio electrónico. Es así como en los últimos dos años (2006-2007) el comercio electrónico en Chile ha crecido un 183%, situándolo en el segundo lugar en América Latina¹.

La evolución del comercio electrónico entre empresas, B2B, ha tenido en Chile un rol protagónico y representa casi el 98% del Comercio Electrónico total. El monto facturado superó en el año 2005 los US\$ 8.000 millones. Por otra parte, el sector público ha generado iniciativas y proyectos tales como trámites de e-Gobierno, Ventanilla Única y Agenda Digital.

¹ Fuente: *AméricaEconomía Intelligence*

² Fuente: *Interactive Advertising Bureau www.iab.cl*

En el sector B2B la relación con el Estado se realiza a través del portal www.chilecompra.cl, en el que se efectúan las compras de los Organismos del Estado. En este portal participan empresas de "retail", construcción y minería, entre otros.

Por otro lado, según la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, a mediados del 2006 existían cerca de 15 millones de tarjetas de créditos en Chile, de las cuales cerca de 3 millones eran bancarias y más de 11 millones no bancarias, principalmente de grandes tiendas o "retailers".

Cada vez son más los ciudadanos que aprovechan las ventajas que ofrece Internet. Esto ha quedado demostrado con diversas investigaciones en que contabilizan que Chile, al año 2007, poseía más de 7 millones de usuarios de Internet (aproximadamente un 44% de la población). Tomando en cuenta que en el año 1999, sólo existían 647 mil usuarios de Internet, se tiene una tendencia de crecimiento anual de 700 mil usuarios aproximadamente, lo que permite estimar que al 2010 alrededor del 70% de las personas de Chile serán usuarios de la red .

2.1.1 Comercio Electrónico como Política de Estado

En el ámbito del comercio electrónico se ha declarado, como una política de Estado, hacer uso intensivo de la tecnología de la información en los procesos de gestión, administración y transparencia de los organismos del Estado, con el fin de dar mejores servicios al ciudadano, reducir la brecha digital, y apuntar a disminuir la brecha económica social que separa a Chile de las grandes economías del mundo.

Frente a esto, el Estado y el sector privado del país desarrollaron un plan de acción denominado "Agenda Digital", cuyo objetivo es convertir a Chile en un país digitalmente desarrollado para el año 2010. La "Agenda Digital" está constituida por 34 iniciativas y 67 actividades en distintos campos de acción que son llevadas a cabo por el "Grupo de Acción Digital", conformado por 170 líderes de 50 instituciones público privadas de Chile. El principal objetivo de la "Agenda Digital" es contribuir al crecimiento del país mediante la utilización de las tecnologías de información, modernizar el Estado, transparentar la gestión del gobierno y la participación de la sociedad. Además, apunta a incrementar la competitividad del país, la igualdad de oportunidades, las libertades individuales y la calidad de vida de todos los ciudadanos.

2.1.2 Comercio Electrónico para el SII

Los cambios en el comercio electrónico, apoyado por nuevas tecnologías y las distintas modalidades que van adquiriendo, pueden originar un vacío de regulación y problemas que dificulten el seguimiento de la actividad económica y el control de las transacciones realizadas bajo esta modalidad.

En este contexto, las Administraciones Tributarias juegan un doble rol. Por un lado, tienen que desempeñar un papel en donde promuevan y apliquen todo el potencial que ofrece la Internet y las soluciones informáticas para llevar a cabo transacciones seguras, y por el otro, disponer de mecanismos que otorguen los controles necesarios para garantizar un pleno cumplimiento de la labor fiscalizadora.

Dentro de este doble rol, el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) ha venido impulsando de manera decidida el desarrollo de productos y servicios vía Internet que faciliten el cumplimiento tributario de los contribuyentes, como asimismo, potenciando, adecuando y focalizando sus procesos de control fiscalizador bajo este nuevo escenario tecnológico imperante. En este sentido, el SII ha ido introduciendo cada vez más soluciones electrónicas, mejorando sus procesos de atención y fiscalización, y poniendo sus servicios tecnológicos a disposición de los contribuyentes, facilitando, simplificando y transparentando con ello el proceso de cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Bajo este concepto, el SII está comprometido en proveer soluciones de Comercio Electrónico de excelencia para todas las etapas del ciclo de vida tributaria de los contribuyentes, a través de:

- Oferta de servicios on-line para todo el ciclo de vida de cumplimiento tributario del contribuyente.
- Servicios on-line diseñados en armonía y sinergia con la administración de los negocios / que fortalezcan el vínculo tributos-actividad económica.
- Servicios on-line diseñados para aumentar la eficiencia y eficacia tributaria y la competitividad de los negocios de los contribuyentes.
- Uso creciente de estos servicios que implique aumentar inclusión digital (acortar la brecha) y ampliar beneficiarios del uso de las TIC.
- Capacitación en servicios de comercio electrónico, permite que los contribuyentes traspasen al desarrollo de sus negocios.
- Cumplimiento tributario electrónico que ayuda al ordenamiento de los negocios, disminuye costos de cumplimiento, incentiva ganancias de productividad y potencia la competitividad de los contribuyentes.
- En definitiva, ayuda a una mejor inserción de los contribuyentes en la economía, especialmente de aquellos más pequeños, fomentando y facilitando la formalización de los negocios y una competencia más leal entre los agentes económicos.

Por ejemplo, para una empresa de tamaño pequeño³, la Administración Tributaria debiera apuntar a que:

- Tenga acceso a conectividad Internet para sus trámites tributarios;
- No tenga que concurrir a oficinas del SII a hacer su inicio de actividades ni obtener su número de identificación tributaria;
- Pueda realizar todo su comercio sobre la base de facturas tributarias electrónicas;
- sus declaraciones y pagos también los pueda realizar por Internet;
- Pueda verificar todo su cumplimiento tributario on-line y lo pueda mostrar a un tercero, por ejemplo, para necesidades de financiamiento;
- En los negocios con el exterior, para aprovechar los Tratados de Libre Comercio, autorice a clientes a revisar su cumplimiento tributario en la AT on-line;
- La AT le provea servicios auxiliares que faciliten su cumplimiento tributario: e-facturación, sistemas simplificados de contabilidad, confección de declaraciones, cartola tributaria de su cumplimiento, etc.;
- Puedan terminar sus negocios en modalidad on-line, en forma expedita, a mínimo costo y cerrando adecuadamente el tema tributario, poniendo término a una actividad puntual.

2.1.3 Modelo Estratégico del SII

En la actualidad, el SII está enfrentando un escenario distinto al de años anteriores. Con niveles relativos de cumplimiento más altos, el mapa de la evasión ha tendido hacia las figuras delictivas y elusivas más duras y sofisticadas. Además, la avanzada tramitación de leyes como la de Tribunales Tributarios y Aduaneros, y la de Derechos de los Contribuyentes, obligan a pensar en nuevas estrategias de servicios, calidad de atención, sistematización y transparencia en sus procesos.

Por otra parte, el SII debe satisfacer una demanda cada vez mayor de información estadística y de procesamiento de datos de parte de entidades públicas y privadas. La cantidad y complejidad de esos requerimientos, así como la enorme relevancia-país que tienen muchos de ellos, obligan a pensar en un mecanismo sistemático para la provisión de esta información. Lo anterior debe hacerse, además, bajo un alto estándar de seguridad, a fin de garantizar la plena confidencialidad de los datos de los contribuyentes.

³ *Empresa de tamaño pequeño: Empresas con volumen de venta anual entre 100 mil y un millón de dólares, aproximadamente*

En el ámbito internacional, el SII también confronta nuevos retos. La creciente importancia de empresas locales con presencia internacional, el ingreso de Chile a la OECD y la adopción de las nuevas normas contables internacionales (IFRS) requerirán esfuerzos de gestión radicalmente distintos. Estos nuevos escenarios y responsabilidades públicas no pueden ser abordados con el actual sistema y organización de trabajo.

En la actualidad el SII está desarrollando un plan orientado a tres focos estratégicos; la "Fiscalización", la "Información" y el "Servicio al Contribuyente". Dicho plan ha configurado un nuevo modelo de atención al contribuyente. En este modelo, la atención al contribuyente se canalizará mayoritariamente por Internet, con una página personalizada, denominada "Plataforma Virtual" en un modelo similar al que tienen los bancos para la atención de sus clientes. Mediante ella, el contribuyente realizará todos los trámites (por ejemplo, cumplimiento de obligaciones tributarias, requerimientos e intercambio de información, entre otras.). Se buscará que la mayor parte de las interacciones que realice el contribuyente con el SII se hagan por medios virtuales. Esto beneficiará esencialmente a las personas naturales y a los pequeños y micro empresarios.

2.2 Alcances Jurídicos y Normativos en Chile

Cabe destacar que la aplicación del comercio electrónico, está condicionada por las diversas leyes y normas que regulan este tipo de transacciones.

En el caso particular de Chile se destacan las siguientes normas más relevantes.

a. Valor jurídico de los actos y contratos celebrados vía electrónica y de los documentos electrónicos

A nivel Internacional y desde el punto de vista del interés fiscal uno de los aspectos fundamentales es la identificación de los contribuyentes y donde están ubicados. Desde del punto de vista de la Fiscalización y Gestión Tributaria, es en este punto donde existe una falencia respecto a la validez jurídica o garantía de fiabilidad de identificación de los contribuyentes que intervienen en una operación en la RED, ya que no hay un ente institucional responsable a nivel mundial.

Soluciones técnicas que se plantean en el ámbito internacional son: Firma Electrónica y Certificado Electrónico.

b. Protección de los Consumidores

Es necesario generar confianza a los consumidores ante la falta de definiciones y lagunas existentes en el marco legal y la extraterritorialidad de este tipo de comercio.

Los estudios efectuados por los organismos internacionales⁴ han planteado el darle información sobre, derechos, legislación y normativa aplicable en defensa de sus intereses, funcionamiento adecuado de los sistemas judiciales, mecanismos de protección de los consumidores en las ventas a distancia. Exigencia de información que debe recibir el consumidor antes de celebrar el contrato: identificación de proveedor, características del bien o servicio, costo de utilización de la técnica de comunicación a distancia, derecho de resolución y como ejercitarlo, plazo de validez de la oferta y la entrega del bien o servicio, procedimientos de reclamación, servicios post-venta, entre otros.

Chile ha ido incorporando en forma espontánea un entorno normativo necesario para el desarrollo del Comercio Electrónico formulando nuevas leyes, actualizando o modificando las disposiciones legales existentes.

No hay una normativa tributaria chilena relativa al Comercio Electrónico, a éste le es aplicable la normativa general:

c. Ley de Firma Electrónica y Certificado Digital

El SII es quien previamente acredita a las Empresas Privadas Prestadoras de Servicios de Certificación si cumplen los requisitos respectivos, otorgando validez legal a la firma digital en el ámbito tributario. Han aumentado los niveles de confiabilidad de las transacciones y se ha dado un impulso clave para el desarrollo del comercio electrónico en el país. Para otros efectos, que no sea el tributario, la Subsecretaría de Economía es el organismo certificador de las empresas que están facultadas para ser Empresas Privadas Prestadoras de Servicios de Certificación.

⁴ *Consumer International*: <http://www.consumidoresint.org/>
Joint Research Centre: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/>
Organisation for Economic Co-operation and Development, OCDE: www.oecd.org
Proyecto Norteamericano sobre Protección al Consumidor en Comercio Electrónico (NACPEC): www.nacpec.org

d. Ley de Mérito Ejecutivo de la Factura de Venta

Ley que le dio a la factura de venta y en particular a la factura electrónica (e-Factura), el valor de Mérito Ejecutivo convirtiéndose en un documento que cuenta con mayores y mejores herramientas para exigir su pago mediante un juicio ejecutivo.

Posee menor riesgo, pues el pago de la factura electrónica es exigible en forma más expedita y oportuna en los plazos estipulados por ley o en los que se acuerden entre vendedor y comprador.

La notificación de la cesión del crédito con factura electrónica se practica a través de Registro Público Electrónico de Transferencias de Crédito que lleva el Servicio de Impuestos Internos el cual puede ser consultado por deudor, cedente y cesionario de factura electrónica, otorgando un menor riesgo, pues el tenedor de la e-Factura tiene 100% de certeza del origen, cliente y monto de la factura.

e. Ley de Protección de los Derechos del Consumidor

Constituye una ley general marco a cuyas disposiciones sólo quedan sujetos los actos jurídicos que de conformidad al Código de Comercio u otras disposiciones especiales tengan el carácter de mercantiles para el proveedor y civiles para el consumidor. No se aplica a los contratos celebrados entre proveedores, ni a los contratos celebrados entre consumidores.

f. Ley de Protección a la Vida Privada

La Ley tiene por objeto dar seguridad y resguardar la privacidad y honra de las personas.

- El tratamiento de los datos de carácter personal en registros o bancos de datos por organismos públicos o por particulares.
- La utilización y limitaciones que se puede hacer de datos personales.
- Los derechos de los titulares de datos.
- La utilización de datos personales relativos a obligaciones de carácter económico, financiero, bancario y comercial.
- El tratamiento de datos por los organismos públicos.
- La responsabilidad de las personas naturales o jurídicas privadas u organismos públicos responsables del banco de datos personales y las indemnizaciones del daño patrimonial y moral que causare por el tratamiento indebido de los datos sin perjuicio de proceder a eliminar, modificar o bloquear los datos de acuerdo a lo requerido por el titular o lo ordenado por el tribunal.

En lo que respecta a requerimientos de datos vía electrónica, se establece que frente a un requerimiento de datos personales mediante red electrónica debe dejarse constancia de:

- a) La individualización del requirente
- b) El motivo y el propósito del requerimiento, y
- c) El tipo de datos que se transmiten.

Asegura a los usuarios de bancos de datos su veracidad, vigencia y su adecuado acceso sin vulnerar la garantía constitucional de protección a la vida privada y pública de las personas y a su honra, lo que es beneficioso para la seguridad de las operaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial.

g. Ley sobre Propiedad Intelectual en Chile

La ley protege los derechos que, por el solo hecho de la creación de la obra, adquieren los autores de obras de la inteligencia en los dominios literarios, artísticos y científicos, cualquiera que sea su forma de expresión y los derechos conexos que ella determina.

El derecho de autor comprende los derechos patrimonial y moral, que protegen el aprovechamiento, la paternidad y la integridad de la obra. Ampara los derechos de todos los autores chilenos y de los extranjeros domiciliados en Chile y sanciona con la pena de presidio o reclusión en su grado mínimo aumentándose en un grado en caso de reincidencia, a quienes cometen delito contra la propiedad intelectual en cualquiera de sus formas. Se incluyen o permite regular aquellos aspectos específicos de esta materia en las transacciones electrónicas.

Esta ley, conjuntamente con el Código Tributario, sanciona a quienes ejercen el comercio en forma clandestina o sin cumplir las exigencias legales, ha permitido concretar la sanción de ilícitos relacionados con la copia, piratería o falsificación en el ámbito de las nuevas tecnologías, como el caso de la copia ilegal de programas computacionales y reproducción ilegal de CD y DVD, entre otros, ejercido el comercio en forma clandestina. En la legislación chilena la jurisprudencia por fallo de la Corte Suprema⁵, el delito de piratería constituye delito tributario.

⁵ Corte Suprema - 10.01.2007 - Recurso de Casación en el fondo.

3 MECANISMOS PARA LA TRANSPARENCIA DEL COMERCIO ELECTRÓNICO

3.1 Comercio Electrónico y Transparencia

El comercio electrónico se ha ido desarrollando, a nivel mundial, cada vez con mayor rapidez, lo que ha generado la necesidad de desarrollar mejoras en temas de seguridad de las transacciones y en la transparencia de las mismas.

Por su parte, esta creciente implementación del comercio electrónico en Chile, en que son cada vez más los contribuyentes que utilizan este medio para realizar sus transacciones, ha provocado una mayor complejidad del rol fiscalizador de la Administración Tributaria, en que además de fomentar el comercio electrónico mediante herramientas informáticas, ha ido modificando la forma de llevar la individualización de sus usuarios, así como el de cada una de las transacciones que se generan virtualmente.

Una complejidad adicional, de la cual se hace cargo la Administración Tributaria, es asegurar el acceso permanente a la información generada por las transacciones que se realizan en este mundo virtual. El SII ha estado desarrollando diversos mecanismos tecnológicos de control para ir registrando la información que es generada en tiempo real, pero a su vez, este rol genera la obligación de velar por la transparencia en las acciones de los controles que realiza.

El concepto de "Transparencia" dice relación con mantener la información capturada por la Administración Tributaria disponible en la red, para su consulta tanto por los propios contribuyentes, como de los organismos del Estado que lo requieran.

Por otro lado, esta transparencia, además de contar con aplicaciones tecnológicas ad-hoc, debe estar regulada del punto de vista legal y normativo, para asegurar la privacidad y seguridad de la información que se encuentra en las bases de datos del SII. Esta regulación debe poner a disposición del ciudadano sus leyes, reglamentos, procedimientos y decisiones administrativas de aplicación general que se relacionen con el comercio electrónico.

Por lo visto precedentemente, la transparencia debe estar presente en dos ámbitos; en la facilitación de la información disponible a los mismos destinatarios de los servicios y a las autoridades competentes, y en los controles fiscalizadores que realiza el Servicio de Impuestos Internos mediante sus diversos mecanismos.

Un ejemplo de control fiscalizador, es la firma digital, que garantiza a las empresas y al SII que las facturas y otros documentos tributarios electrónicos no sean alterados ni se suplante al emisor. La tecnología de firma digital permite en la actualidad que se intercambien documentos electrónicos con la plena confianza de los usuarios. La promulgación de la Ley de Firma Digital ha permitido que la factura electrónica, así como otros actos y contratos firmados por este mecanismo, sean legalmente válidos y, tengan el mismo efecto que los documentos en papel, con la ventaja adicional de la reducción del costo de transacción y la garantía de mayor eficiencia y productividad.

Cabe destacar que las aplicaciones Internet de la Administración Tributaria, constituyen un aporte nacional a la modernización y transparencia del Estado, y a nivel internacional contribuyen fuertemente a la imagen del país.

3.2 Descripción de Mecanismos Implementados en el SII

El comercio electrónico ha traído una serie de beneficios al romper una serie de barreras presentes en el comercio tradicional, ampliando las fronteras de acción entre los participantes de las transacciones, eliminando costos de transacción, reduciendo las limitaciones geográficas y temporales, etc. Esta nueva forma de operación y coordinación, mediante plataformas informáticas, a su vez ha traído consigo una serie de desafíos para los entes fiscalizadores de las administraciones tributarias, en cuanto a que esta nueva forma de operar implica una mayor dificultad para la individualización de los participantes en las operaciones de comercio electrónico, y la obtención de datos relativos a las transacciones propiamente tales (montos, fechas, tipos bienes y servicios intercambiados, precios, domicilios de los participantes, etc.), información crítica para el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras.

Lo anterior hace de suma importancia la adopción de mecanismos que posibiliten la transparencia de dichas operaciones, por lo cual las administraciones tributarias han tenido que crear, adoptar y potenciar una serie de procedimientos y mecanismos tecnológicos y legales para no quedar en una posición rezagada en este ámbito.

Estas medidas apuntan por una parte a facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes mediante la provisión de más y mejores servicios electrónicos, y por otro lado, la adopción de medidas para el control de dichas operaciones.

A este respecto, se destacan las siguientes iniciativas.

3.2.1 Ciclo de Vida Tributario On-line

Se ha ofrecido al contribuyente la posibilidad de efectuar los trámites en forma electrónica para cada una de las distintas etapas del ejercicio de su actividad económica potenciando el cumplimiento voluntario.

Esta visión innovadora se materializó con el Ciclo de Cumplimiento Tributario 100% Internet, que persigue apoyar el desarrollo de la actividad económica y los negocios, aprovechando la similitud entre el ciclo de los negocios y las etapas del cumplimiento tributario del contribuyente. Así, se apunta a que el Ciclo de Vida Tributario en modalidad on-line apoye y potencie el ciclo de negocios, por la vía de lograr un cumplimiento tributario que propicie mejoras de productividad y eficiencia en el desarrollo de los mismos.

De esta manera, se ha puesto a disposición de los contribuyentes el **Inicio de actividades on-line**, que permite a los contribuyentes dar aviso de iniciación de actividades por Internet, sin tener que presentarse en las Unidades del SII a realizar este trámite. Asimismo, se ha implementado el **Término de giro online**, opción para que el contribuyente pueda dar aviso y declarar el término de giro a través de Internet, además de ver el estado de su solicitud y el certificado de término de giro a su actividad económica.

3.2.2 Declaración Electrónica de Información de Terceros (Declaraciones Juradas)

Las declaraciones juradas son formularios que determinados contribuyentes deben presentar al SII acerca de los ingresos, franquicias, créditos y otros, que han obtenido los diversos tipos de contribuyentes, y tienen como objetivo contrastar la información entregada por los contribuyentes a través de los respectivos formularios de declaraciones y pago de impuestos. Existen alrededor de 50 tipos de declaraciones juradas, agrupados en:

- Declaración Jurada de Renta
- Declaración Jurada de IVA
- Declaración Jurada de Impuesto de Timbres y Estampillas

3.2.3 Instrumentos de Identificación de Contribuyentes

El registro de contribuyentes y la Clave Secreta es uno de los instrumentos establecidos para que los contribuyentes puedan identificarse en el sitio Web del SII y realizar sus trámites tributarios en la Oficina Virtual del SII de manera privada y segura. Por otra parte, alternativamente los certificados digitales también pueden ser utilizados por los contribuyentes para operar de manera segura y privada en el sitio Web del SII.

3.2.4 Declaración y pago de Impuestos por Internet

Se han dispuesto servicios para que los contribuyentes declaren y paguen por Internet los Impuestos anuales a la renta, impuestos mensuales como el IVA y puedan realizar sus declaraciones juradas con información obligatoria que deben presentar al SII. Además, los inversionistas extranjeros pueden acreditar sus impuestos pagados en Chile a través de Internet.

Además, el SII pone a disposición de los contribuyentes en su sitio Web una Propuesta de Declaración de Impuesto a la Renta. Esta innovación ha implicado un impacto significativo en la simplificación del cumplimiento tributario y en la reducción de costos de cumplimiento.

3.2.5 Factura Electrónica

Su empleo permite dar validez tributaria a operaciones comerciales efectuadas mediante documentos generados electrónicamente, con una importante economía de recursos respecto de los que son emitidos físicamente.

Para Chile, la Factura Electrónica genera una plataforma para el comercio electrónico, pues contempla el uso de la firma digital, tiene respaldo jurídico del documento electrónico y por ende, fortalece el uso de Internet para transacciones comerciales además de permitir la integración electrónica B2B (cliente-empresa/proveedor). Se reemplazan procesos típicamente manuales con grandes ineficiencias y costos, mejorando la eficiencia de los ciclos de negocios y aumentando la productividad.

3.2.6 Portal Mipyme

El Portal Mipyme se creó como una alianza público-privada, y es parte de un proyecto que busca potenciar tanto la gestión de negocios de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) como su cumplimiento tributario, a partir de constatar que existe completa armonía y complementación entre ambos aspectos.

El Portal ha permitido contribuir a una mayor competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas a través de la utilización de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), asimismo, transferir nuevas capacidades gerenciales y técnicas para que la Mipyme logre aprovechar las TIC en favor de su gestión tributaria y de negocios.

Otras ventajas que ha permitido el portal:

- Su suscripción y uso les otorga una mejor inserción en el mercado "formal", facilitando el acceso al crédito, mejorando su relación con los acreedores y potenciando su negocio.
- Reducción de costos en todo el proceso administrativo y tributario, por ejemplo, mediante el uso de la factura electrónica.
- La participación activa de las Mipyme en el Portal permite fortalecer la asociatividad de los gremios.
- El Portal se convierte en un "ordenador" de la administración del negocio para las Mipyme, facilitando su transparencia, y permitiendo que la labor del contador asociada a las Mipyme tenga mayor valor agregado.
- Como consecuencia de lo anterior, se logra mayor armonía entre el cumplimiento tributario y el desarrollo del negocio.

3.2.7 Boleta de Honorarios Electrónica (BHE)

La Boleta de Honorarios Electrónica produce los mismos efectos legales y reglamentarios de una boleta de honorarios emitida en forma manual.

3.2.8 Otros Servicios Relevantes:

- a) Pago de Contribuciones de Bienes Raíces (BBRR) por Internet: permite a los propietarios de un Bien Raíz cancelar el pago de sus contribuciones on-line, además pueden solicitar certificado de Avalúo de su Bien Raíz
- b) Factura de venta interna y de exportación electrónica:
- c) Boletas de compras y servicios electrónica: Autorización de papel para máquinas registradoras.
- d) Sistema de Pago de impuestos vía Internet. El sistema da la posibilidad de pagar los impuestos a la renta, Impuesto al Valor Agregado (IVA), contribuciones de bienes raíces y giros determinados por la AT por concepto de diferencias de impuestos y multas.
- e) Certificación en el origen online: Constituye un requisito a cumplir conforme a los tratados de libre comercio con la Unión Europea. Este trámite se ha visto favorecido con la emisión de Factura de Exportación Electrónica.

3.3 Dificultades y Soluciones

En el desarrollo de nuevas soluciones y productos electrónicos que potencien su contribución al comercio electrónico, el SII ha venido estableciendo a lo largo de los años una serie de hitos históricos, tales como:

- **1995:** se implementa la primera página Web del Servicio de Impuestos Internos, en que se difunde información a los contribuyentes.
- **1997:** se inician las declaraciones del impuesto a la renta por Internet.

- **1999:** se pueden hacer las rectificatorias y pagos de impuesto a la renta y la declaración, rectificación y pago de IVA por Internet.
- **2001:** se ofrece propuesta de declaración de renta por Internet.
- **2003:** se da inicio a la facturación electrónica, las boletas de honorarios electrónicas y los inicios de actividades por Internet.
- **2006:** se entrega la aplicación para hacer términos de giro por Internet, también se lanza la contabilidad electrónica para las empresas.

Los éxitos del Servicio Impuestos Internos en este camino han sido muchos, llegando a ser reconocido internacionalmente a través de un premio entregado por la Organización de Naciones Unidas, el año 2003, a la innovación tecnológica en la entrega de servicios públicos.

Para llevar a cabo estas realizaciones, el SII ha debido enfrentar una serie de desafíos para implementar las soluciones electrónicas mencionadas anteriormente, que se resumen a continuación:

3.3.1 Aspectos Legales

En Chile, hasta el año 2000, la firma electrónica y los documentos electrónicos no tenían validez legal en los tribunales de justicia. Antes de esta ley, en tribunales sólo se podían presentar como pruebas documentos en papel, lo que impedía el desarrollo de aplicaciones informáticas. Tampoco se reconocía valor legal a la firma electrónica.

Por lo anterior el año 2001 el SII dictó una resolución que otorgó validez legal a la Firma Electrónica en trámites tributarios. Adicionalmente, se aprobó una ley que permitió que los documentos electrónicos contasen con validez legal, para ser usados en litigios en tribunales, complementado con la normativa para la firma electrónica de documentos.

3.3.2 Aspectos Tecnológicos

A contar del año 1990, el SII hizo un profundo cambio en sus sistemas, al reemplazar plataformas basadas en tecnologías propietarias por soluciones abiertas. Esto tuvo un impacto positivo en todos los desarrollos posteriores, ya que fue la base que permitió el desarrollo posterior del Sitio Web del SII (www.sii.cl) a partir del año 1995.

3.3.2.1 Seguridad:

Tanto la información que el contribuyente entregue por Internet, como aquella almacenada en las bases de datos del Servicio de Impuestos Internos, debe estar protegida de robos o de alteraciones indebidas. Para ello, se han establecido barreras tecnológicas y de procedimientos que cautelan el buen uso, la privacidad y la seguridad de los datos que administra la institución.

Los procedimientos deben considerar la regulación de privilegios de acceso a información por parte de los funcionarios y usuarios de los sistemas, así como también medidas y acciones a ejecutar en caso de que se produzca alguna violación de la seguridad de los sistemas. En este tema cobra extrema importancia el uso de tecnologías de cortafuegos, encriptación de la información (de uso extendido en la boleta y factura electrónica), y la creación de ambientes separados para el desarrollo, prueba y operación de las aplicaciones informáticas.

3.3.2.2 Integridad:

Se ha debido resolver el tema de la integridad de la información almacenada en las bases de datos del SII, es decir, que no se produzcan alteraciones indeseadas o fuera de control que corrompan la información. Para esto, se usan tecnologías disponibles como arreglos de discos duros, políticas de respaldo, bibliotecas robóticas, protección ante catástrofes naturales o provocadas, construcción de sitios alternativos de respaldo, entre otras.

3.3.2.3 Disponibilidad:

El valor de la información o los datos almacenados o recogidos por las aplicaciones del SII, está directamente relacionado con su disponibilidad, lo que exige que los sistemas dispongan de reportes o salidas adecuadas de la información disponible, en los plazos requeridos, que pueden ir desde unos segundos, en el caso de atención de público en oficinas o en línea en Internet, hasta algunas horas, para el caso de procesos masivos de cruces de información o validación de datos usados para generar nóminas con el fin de fiscalizar o de resolver si corresponde o no una devolución de impuestos solicitada.

3.3.2.4 Comunicaciones y Redes:

Al momento de iniciar este proceso, en el país se estaba modernizando profundamente todo el sistema de telecomunicaciones, lo que favoreció la disponibilidad de redes con un ancho de banda adecuado. A este respecto, se debe recordar que Internet empezó su desarrollo comercial hacia el público general en Chile, recién durante 1997, por lo que estos esfuerzos pioneros resultaban más difíciles de difundir en sus comienzos.

3.3.3 Aspectos Culturales, Difusión y Recursos Humanos

3.3.3.1 Experiencia y Conocimientos

Al ser una institución pionera en este tema, incluso a nivel mundial, y considerando que administra una gran cantidad de información y un elevado

volumen de transacciones, fue complejo encontrar personal capacitado tanto para hacer los desarrollos internamente, como para hacer de contraparte en los casos en que las aplicaciones se licitaban para ser construidas por una empresa externa.

Incluso en el caso de la facturación electrónica, al momento en que se inició su diseño no existían tecnologías abiertas que dieran la necesaria seguridad y soportaran la enorme cantidad de transacciones requeridas para su funcionamiento. La única experiencia disponible era la de las Redes Privadas Virtuales, que requerían de una elevada inversión y que tenían la limitación de requerir conexiones punto a punto entre quienes intercambiaban información sensible. Los primeros sistemas de facturación electrónica y de intercambio de información entre negocios utilizaban este sistema, que por su elevado costo, nunca llegaron a masificarse, siendo sustituido después por otras tecnologías basadas en Internet.

3.3.3.2 Cultura social y Prácticas Funcionarias

Los ciudadanos no estaban acostumbrados a usar y menos aún a confiar en la Internet para hacer transacciones tan importantes como su declaración de impuestos. Por eso fue necesario implementar una política de comunicaciones y educación que permitiera mitigar la desconfianza hacia el sistema, y que difundiera el conocimiento en la población respecto del uso de las nuevas tecnologías.

También esto significó un cambio en los procedimientos y las maneras de trabajar de los funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, que requirió capacitación y mantener el compromiso de que estos cambios significarían una mejora en las condiciones de trabajo de los funcionarios, cosa que efectivamente ocurrió y ha permitido mantener el ritmo de las modernizaciones hasta ahora.

3.3.3.3 Difusión y Promoción

Hacer que el público y el gobierno apoyaran estos desarrollos requirió de la implementación de una política de difusión y promoción que puso énfasis en las ventajas de costos y beneficios en tiempo, seguridad y reducción de errores en las declaraciones de impuestos y en las fiscalizaciones del SII.

3.3.3.4 Modernización del Estado

En este tema reside una de las principales dificultades enfrentadas, a saber, armonizar el desarrollo de estas facilidades por parte del SII, con el resto de las instituciones del Estado Chileno (ejemplo: el caso de la firma electrónica y su uso en tribunales de justicia).

3.4 Resultados Obtenidos de los Mecanismos Implementados

La aplicación de políticas y estrategias orientadas a la masificación de la atención y servicios prestados a los contribuyentes mediante procedimientos electrónicos (Internet), muestran un alto grado de aceptación y crecimiento, como se podrá apreciar a la luz de los resultados que se describen a continuación.

En el proceso de Operación Renta 2007, se declararon más de 2,2 millones de declaraciones, de las cuales el 97% se presentó vía Internet, uno de los más altos índices alcanzados a nivel de administraciones tributarias en el mundo. Asimismo, cabe destacar los 1,5 millones de declaraciones "Propuestas" de Impuesto a la Renta preparadas para los contribuyentes en base a la información disponible en las bases de datos del SII, que representan el 64% del total de declaraciones presentadas y que significan un crecimiento del 12,3% respecto al año 2006.

En relación a las declaraciones de IVA y otros impuestos mensuales, durante el año 2007 se presentaron 6,1 millones de declaraciones por Internet, un 12% más que el año 2006, las cuales representaron el pago por Internet de más de US\$16.000 millones, esto es, un 10,8% más que los obtenidos en el año 2006.

Con respecto al desafío de incorporar empresas al sistema de Factura Electrónica, en el año 2007 se llegó a un total de 6.806 contribuyentes emisores de Factura Electrónica (68% de lo cuales son Micro, pequeña y mediana empresa - MIPYMES), lo que representa un incremento del 135% respecto a la cantidad registrada el 2006.

Cabe mencionar que el segmento que presenta un mayor crecimiento es el de las MIPYMES, con un incremento del 185% respecto a la cifra alcanzada el año 2006. Consecuente con lo anterior, se incrementó la cantidad de documentos electrónicos, alcanzando el año 2007 un total de 87,4 millones y significando un incremento del 26% respecto a la cifra del año 2006. Si bien la cantidad de documentos electrónicos emitidos por las MIPYMES corresponde a la parte minoritaria del total, éstas tuvieron un fuerte crecimiento en el año 2007, lo que se ve reflejado con un 893% de incremento.

En esta misma línea, también se registraron significativos incrementos en la cantidad de contribuyentes que usaron los servicios disponibles para la emisión de Boleta de Honorarios Electrónica, registrándose en 2007 637 mil contribuyentes (58% del total) que usaron este servicio y representado un incremento de 30% con respecto al año 2006.

4. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS FUTUROS

4.1 Conclusiones Generales

El Comercio Electrónico en Chile es un sistema que otorga validez legal al intercambio de información electrónica en los diversos documentos tributarios. Para el rol de la administración tributaria esta práctica ha adicionado un mayor nivel de complejidad a la función fiscalizadora, generando nuevos mecanismos para la transparencia de la captura de la información generada por el comercio electrónico. Una vez implementados los mecanismos y desarrollos internos, es que se obtienen mejoras tanto en los procesos de negocios de los contribuyentes como en la labor fiscalizadora y de entrega de servicios en el Servicio de Impuestos Internos.

Por su parte, el SII ha desarrollado una serie de aplicaciones electrónicas que aseguran la transparencia de la información en su doble rol de este ámbito; el de tener a disposición del los contribuyentes y las autoridades respectivas el acceso a la información, y el mantener políticas de transparencia en el rol fiscalizador y de control que la administración tributaria realiza.

Los mecanismos para la transparencia del comercio electrónico requieren estar sostenidos en una base jurídica y normativa que regule estas interacciones con el contribuyente y con los organismos requirentes de este tipo de información, como por ejemplo, con la validación de la firma digital, con leyes especiales tales como la ley de la Firma Electrónica y Certificado Digital y la ley de Mérito Ejecutivo de la Factura de Venta, entre otras.

Respecto a los controles fiscalizadores, el SII recibe la mayor parte de la documentación electrónica de los mismos contribuyentes, lo que constituye una gran cantidad de información que permite mejorar los controles y reducir la evasión de impuestos.

A su vez, los contribuyentes que se incorporan al sistema obtienen fuertes ahorros directos en todo el proceso asociado a la facturación, distribución y almacenamiento de los documentos, además de conseguir importantes mejoras en productividad y competitividad al hacer un tratamiento informatizado de sus documentos tributarios, asociados con sus sistemas contables, de proveedores y de clientes.

Por otro lado, el Servicio de Impuestos Internos accede a mejores fuentes de información, debido a que el registro transaccional on-line es directo y se reduce el riesgo de pérdida o adulteración de la información.

El registro de la información electrónica que se genera en las diversas transacciones del comercio electrónico, facilita la administración de ésta. Dado lo anterior, se genera una amplia gama de servicios que pueden ser procesados y dirigidos fácilmente para cubrir requerimientos de entidades de gobierno y privadas, tanto a nivel nacional, como internacional.

La transparencia, como atributo fundamental incorporado en el diseño de los productos y servicios electrónicos, ha permitido proveer un mayor acceso al contribuyente a la información necesaria para su pleno cumplimiento tributario, mediante procedimientos sencillos y expeditos; así como también ha ayudado a simplificar los trámites asociados.

El Servicio de Impuestos Internos seguirá promoviendo y potenciando el uso intensivo y extensivo de las facilidades que provee el gobierno electrónico, bajo una política de máxima transparencia, calidad de servicio, y apego a la normativa vigente.

4.2 Desafíos Futuros

No obstante las implementaciones realizadas a la fecha han permitido obtener beneficios tanto a los contribuyentes-ciudadanos como al SII, es necesario seguir innovando, ya que el entorno en el cual se encuentra el SII está en constante cambio y con exigencias cada vez mayores. Los desafíos futuros que se presentan en diferentes ámbitos, son los siguientes:

4.2.1 Ámbito Normativo

- Formación de grupo experto para el estudio del impacto y aplicabilidad de propuestas normativas de estudios internacionales en Impuestos Directos e Indirectos.
- Recopilación de normativa interna orientada al comercio electrónico en oficina virtual para asistencia.
- Modificación a penas y atribuciones a Ley de Propiedad Intelectual (sanciones a la piratería y comercio clandestino)
- Eliminar el Secreto Bancario
- Modificaciones para el uso del Sistema Tributario MiPyME vía incentivos.

4.2.2 Ámbito Gestión

a) Asistencia a Contribuyentes:

- Implementar ventanilla única de organismos públicos.
- Masificar utilización de Factura Electrónica (vía voluntaria y obligatoria)

b) Capacitación:

- Capacitar a funcionarios fiscalizadores en auditorias computacionales
- Programas de educación digital tributaria para contribuyentes
- Reducir brecha digital
- Aumento de conectividad.

c) Coordinación:

- Coordinación y obtención de información con NIC Chile en asignación de nombres de dominio.
- Trabajo en línea con Aduana por calificación de Servicios de Exportación
- Homologar bases de datos con Servicios Públicos afines (acceso a información en línea a nivel operativo).
- Obtención información de organismos privados relacionados al Comercio Electrónico.
- Campañas de difusión conjunta con SERNAC

d) Requerimiento de información

- Potenciar acuerdos de intercambio de información con otras Administraciones Tributarias
- Convenios de cooperación mutua.
- Determinar obligaciones informativas de carácter tributario a intermediarios del Comercio Electrónico.
- Completar ciclo de pago electrónico con distintos niveles de registro (en Chile se considera pago en efectivo)
- Readecuación de cambios de domicilio on-line

4.2.3 Ámbito Fiscalización y Control

- Equipos multidisciplinarios para efectuar auditorias informatizadas
- Grupo de expertos para aplicar inteligencia Fiscal a figuras de riesgo que impliquen evasión en el Comercio Electrónico.
- Efectuar coordinación con otros organismos del Estado, trabajos conjuntos preventivos de ilícitos del comercio electrónico.
- Ejecutar planes de fiscalización al Comercio Electrónico, pago de patentes y servicios por uso de software
- Control de registro de dominio de operadores de Comercio Electrónico.
- Fortalecer acuerdos de cooperación mutua y fiscalización conjunta con otras Administraciones Tributarias.

TEMA 3

CÓMO CONSTRUIR, MODELAR Y APLICAR LA GESTIÓN DE RIESGOS

CÓMO CONSTRUIR, MODELAR Y APLICAR LA GESTIÓN DE RIESGOS

Vicente Peirats

Jefe de la Unidad Central de Relaciones Internacionales
Agencia Estatal de Administración Tributaria
(España)

*SUMARIO: Resumen.- 1. Gestión de riesgos en una Administración Tributaria.-
1.1. Planteamiento general.- 1.2. Paradigma de la gestión de riesgos.
1.3. Proceso y metodología de la gestión de riesgos.- 1.4. Rol del órgano
de auditoría interna en la gestión de riesgos.-1.5. Requisitos para la
implantación de proceso de gestión de riesgos en una Administración
Tributaria.-1.6. Establecimiento de un proceso de gestión de riesgos en
una Administración Tributaria.- 2. Mapa de riesgos de la AEAT-
2.1. Antecedentes.-2.2. Decisión estratégica.- 2.3. Características del
mapa de riesgos.-2.4. Primera fase. Análisis de los riesgos.- 2.5. Segunda
fase. Gestión de los riesgos.-2.6. Tercera fase. Ejecución de las medidas.-
3. Conclusiones y recomendaciones*

RESUMEN

El **primer apartado** desarrolla el modelo de referencia para el proceso de gestión de riesgos en una organización.

La consideración de los riesgos forma parte de la actividad ordinaria de las Administraciones Tributarias, habiéndose apreciado un incremento de las experiencias internacionales de construcción de procesos de gestión de riesgos. Cabe citar el Manual CIAT de Auditoría Interna y el Sistema Normado de Control Interno, auspiciado por el BID y el CIAT.

La gestión de riesgos se ha convertido en el paradigma para el control interno de las organizaciones y se encuentra en el núcleo del gobierno corporativo. Un epígrafe incluye las definiciones básicas y el marco de referencia para gestionar los riesgos, contenido en el Informe COSO II.

La gestión de riesgos corporativos es un proceso efectuado por el Consejo de Administración, la Dirección y el resto del personal, integrado dentro de la estrategia de la organización, diseñado para identificar, evaluar, manejar y controlar acontecimientos o situaciones potenciales, con el fin de proporcionar un aseguramiento razonable respecto al logro de los objetivos de la organización.

En una Administración Tributaria, el proceso debe contar con un procedimiento documentado, aprobado por una norma de rango suficiente.

En todo caso, la gestión de riesgos requiere la selección y aplicación de una metodología que de soporte al diseño del sistema integrado de gestión de riesgos y aporte directrices para su supervisión. Los elementos básicos de una metodología son los siguientes: identificación de los objetivos y procesos vinculados, determinación de los riesgos asociados, valoración del riesgo inherente, identificación de los controles existentes, valoración del riesgo residual, determinación de las medidas de tratamiento del riesgo y evaluación del riesgo residual tras su aplicación.

Un aspecto clave para la gestión de riesgos es la presencia de un órgano especializado de control interno, que cree valor, impulsando, coordinando y supervisando el proceso.

La implantación en una Administración Tributaria de la gestión de riesgos se ve facilitada por requisitos que contribuyen a materializarla: una cultura corporativa propicia; la disponibilidad y eficacia de los sistemas corporativos relacionados con la estrategia, la planificación y el control de gestión; la efectividad del sistema de control interno; un sistema de información en el que se inserten los controles de proceso; una política de información y comunicación.

La ponencia reflexiona sobre la oportunidad de establecer un proceso formalizado de gestión de riesgos ponderando los fines corporativos pretendidos, los resultados que se obtendrían, y los costes directos y de oportunidad. Se concluye que la gestión de riesgos es un factor de mejora, cohesión y transparencia para la organización, y que su alcance debe graduarse en función de su coste.

El **segundo apartado** expone la construcción del Mapa de Riesgos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de España, ilustrando los conceptos anteriores.

La AEAT dispone de un conjunto de requisitos que facilitan la tarea de abordar nuevos proyectos de gestión de riesgos con base suficiente: un sistema de objetivos anuales; un órgano especializado de control interno (Servicio de

Auditoría Interna); órganos colegiados que se ocupan desde 1998 del control, seguridad y riesgos (Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control); un sistema de información corporativo integrado que automatiza los procedimientos e incorpora los controles.

El Comité de Dirección apreció la madurez del sistema de control interno y de la cultura corporativa, y aprobó a finales de 2005, un proceso formalizado de gestión de riesgos, materializado en la elaboración del primer Mapa de Riesgos de la AEAT, como instrumento de apoyo a la Dirección que sirve para vertebrar la actividad de los órganos de control.

Para implementar el Mapa, se diseñó una metodología alineada con el marco integrado de referencia de gestión de riesgos postulado por el Informe COSO II y dotada de instrumentos específicos, esencialmente fichas de riesgo.

El Mapa de Riesgos se ha desarrollado en tres fases: "análisis de los riesgos", "gestión de los riesgos" y "seguimiento de las medidas de tratamiento". Las tres fases cubren todas las etapas de un proceso de gestión de riesgos.

El primer Mapa de Riesgos de la AEAT ha completado prácticamente su ciclo de vida y ha sido evaluado por la organización, considerando positivos la reducción del riesgo residual y el reforzamiento del sistema de control interno, por lo que será continuado con una segunda experiencia que utilizará el conocimiento y experiencia adquiridos.

Finalmente, la ponencia concluye que la gestión de riesgos contribuye a la obtención de los objetivos de la organización, refuerza el sistema de control interno y difunde un clima de transparencia, seguridad y confianza en el funcionamiento de la entidad. Asimismo, se recomienda la implantación de un proceso de gestión de riesgos como un proyecto viable para una Administración Tributaria, con tal de graduar su alcance y sustentar su ejecución en una metodología adecuada.

1. GESTIÓN DE RIESGOS EN UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

1.1. Planteamiento General

La Administración Tributaria se despliega a través de organizaciones de una gran complejidad estructural, que deben definir y evaluar su estrategia y planificar a medio y largo plazo su funcionamiento por medio de instrumentos adecuados, con el propósito de alcanzar los objetivos fijados, convenientemente alineados con la misión corporativa.

La tarea, nada sencilla, de asegurar que este planteamiento general se materializa recae en el **sistema de control interno** de la organización. El propósito del sistema de control interno de una organización es alcanzar los objetivos con eficacia, eficiencia, transparencia, fiabilidad y cumplimiento de las normas.

Desde hace años, el modelo de control más extendido tanto en el sector público como en el sector privado señala la necesidad de que las actividades de control interno no sean meramente una labor de especialistas dedicados a tiempo completo, sino de que se asuman de modo continuado por el conjunto de la organización y de su personal, y que los órganos de control se dediquen fundamentalmente a la supervisión del control ejercido con vistas a reforzar el conjunto del sistema. El modelo resalta también la importancia de la comunicación interna y externa y de la información utilizada para la eficacia del control, y el rol protagonista que desempeña la Dirección.

La perspectiva anterior supuso un avance decisivo pero entró de inmediato en crisis. En efecto, los recursos de control y auditoría de una organización, evidentemente limitados, deberían dedicarse solamente a prevenir, mitigar o eliminar aquellos incidentes que, por su frecuencia o por su impacto, sean susceptibles de provocar un daño apreciable, afectando a la consecución de los objetivos que persigue la organización.

Esta constatación ha inducido hoy en día un cambio de paradigma en lo que se refiere al control interno, situando a la gestión de riesgos, que ya figuraba en el modelo anterior, en el núcleo del proceso de gobierno de las organizaciones.

Los informes sobre control elaborados por instituciones nacionales e internacionales han derivado por tanto hacia un modelo de control interno basado en la gestión de los riesgos de las organizaciones.

En particular, el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) ha desarrollado un marco integrado de referencia para gestionar los riesgos, conocido comúnmente como **ERM (Enterprise Risk Management) o Informe COSO II**, cuya primera publicación en versión inglesa data de 2004. Sistemas de gestión de riesgos como éste, apoyados en metodologías de análisis y gestión de riesgos, se está implantando en mayor o menor grado por las grandes organizaciones públicas y privadas.

La gestión de riesgos no es ajena a una Administración Tributaria puesto que la consideración de los riesgos suele formar parte de su actividad ordinaria en los distintos niveles de responsabilidad de la organización: el riesgo estratégico de no alcanzar los objetivos de recaudación fijados en el Presupuesto del Estado, el riesgo asociado al fraude y la evasión fiscal con

una problemática compleja que requiere a veces la dedicación de la mayor parte de los recursos de la organización, el riesgo recaudatorio de que una deuda que se va a contraer se cobre íntegramente y en plazo, el riesgo tecnológico de disponibilidad de los servicios prestados al contribuyente en la Oficina de Internet, etc. De forma implícita al menos, la cultura de los riesgos, y por tanto de las oportunidades que generan, está presente en las Administraciones Tributarias.

La gestión formalizada de los riesgos corporativos no es tampoco en sí misma una novedad. Numerosas organizaciones públicas de distintos Estados, en particular en el contexto tributario, han abordado procesos integrales de gestión de riesgos, en algunos casos con una trayectoria dilatada en el tiempo y muy asentada institucionalmente, incorporando este enfoque a su actividad ordinaria.

Si bien estos procesos son muy específicos, por estar condicionados por factores internos y externos intrínsecos, propios de cada país, su implantación en las Administraciones Tributarias de numerosos países es cada vez más frecuente, y se aprecia en los últimos un incremento de las experiencias nacionales e internacionales.

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, como organización internacional atenta a la evolución de las Administraciones Tributarias, ha participado activamente en esta apertura acelerada de las organizaciones a la gestión de riesgos.

Puede citarse como fruto de esta preocupación la **Declaración sobre la importancia del Control Interno y el rol de la Auditoría Interna** y el **Manual CIAT de Auditoría Interna**, elaborados por un Grupo de Trabajo coordinado por el CIAT y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, y en el que participaron representantes de las Administraciones Tributarias de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, España, Estados Unidos y la Secretaría Ejecutiva del CIAT. El Manual fue aprobado en 2006 en Florianópolis, consagra la gestión de riesgos como una de las referencias básicas del modelo de control interno de una organización, y le dedica un capítulo específico. La Declaración cita expresamente la gestión de riesgos como un factor determinante del control interno.

Asimismo, el **Sistema Normado de Control Interno**, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el propio CIAT y, recientemente publicado, también destaca la gestión de riesgos como un elemento clave para el establecimiento de un sistema robusto de control.

En relación con una gestión formalizada de los riesgos, una Administración Tributaria puede encontrarse iniciando el proceso, desplegándolo y

expandiéndolo, o bien en un momento posterior en que el énfasis se sitúa en la continuidad, evaluación y supervisión del proceso. Esta ponencia intenta ser útil para cualquiera de estas situaciones de partida, pero las reflexiones que contiene centran su atención especialmente en el arranque de un proceso de esta naturaleza, y por tanto en desvelar en qué consiste la gestión de riesgos y cómo se puede construir un proceso corporativo de gestión de riesgos.

1.2. Paradigma de la Gestión de Riesgos

Un riesgo es la posibilidad de que ocurra un evento y afecte adversamente a la consecución de los objetivos de una organización. El riesgo se mide en términos de su probabilidad de ocurrencia y de su impacto (daño causado por la materialización del riesgo), con la siguiente fórmula genérica:

$$\text{RIESGO} = \text{PROBABILIDAD} \times \text{IMPACTO}$$

Un riesgo puede ser provocado por una amenaza, circunstancia que potencialmente se produce y causa un daño a la organización, o por una debilidad, situación que contribuye a que la amenaza se materialice o a que tenga un mayor impacto.

El riesgo debe ser en general medido para abordarlo adecuadamente. La medida del riesgo presenta siempre una dificultad considerable, eligiéndose escalas cuantitativas o cualitativas, estas últimas de mayor sencillez.

Así, por ejemplo, la probabilidad de ocurrencia de un riesgo puede ser alta (probable a corto plazo), media (posible a medio o largo plazo) o baja (Improbable). En cuanto al impacto que provocaría el riesgo, puede afectar a la continuidad del negocio (crítico), tener efecto sobre los objetivos de la organización que podrían no alcanzarse (alto), reducir la operatividad de la organización pero no impedir la consecución de los objetivos (medio), o no tener efecto sobre los objetivos (bajo). Las valoraciones asignadas a la probabilidad y al impacto suelen visualizarse por medio de escalas cromáticas.

Según el **Informe COSO II**, la gestión de riesgos corporativos es un proceso efectuado por el Consejo de Administración, la Dirección y el resto del personal, integrado dentro de la estrategia de la organización, diseñado para identificar, evaluar, manejar y controlar acontecimientos o situaciones potenciales, con el fin de proporcionar un aseguramiento razonable respecto al logro de los objetivos de la organización.

Un sistema de gestión de riesgos se compone de los siguientes ocho elementos, necesarios para su implantación y mantenimiento, que van a ser definidos y comentados brevemente en este mismo epígrafe: ambiente interno, definición de objetivos, identificación de riesgos, evaluación de riesgos, respuesta al riesgo, actividades de control, información y comunicación, y supervisión.

Ambiente Interno

Se refiere al talante de la organización y está determinado en particular por las acciones y actitud de la Dirección respecto a la importancia de la gestión de los riesgos corporativos. El ambiente interno es la base de todo sistema de gestión de riesgos, proporcionándole disciplina y estructura.

Son factores críticos del ambiente interno los siguientes:

- El conjunto de creencias compartidas en la organización sobre esta materia.
- El riesgo que está dispuesto a aceptar la entidad en la "búsqueda de valor", es decir en la consecución de los objetivos.
- La supervisión ejercida por la Dirección.
- La integridad y los valores éticos de la Dirección y del personal.
- La competencia, conocimientos y habilidades del personal necesarios para realizar el cometido que tiene asignado.
- La estructura organizativa, que proporciona el marco para planificar, ejecutar, controlar y supervisar las actividades.
- La asignación de la autoridad y de las responsabilidades dentro de la organización.

1. Establecimiento de los Objetivos de la Organización

La estructura de objetivos de una organización puede ser intrínsecamente compleja, con varias categorías y solapamientos entre ellas. Su adecuado establecimiento constituye un factor crítico de éxito para la entidad y debe ser previo a que se identifiquen los acontecimientos que impiden su consecución.

En cualquier caso, los objetivos de una organización deben ser alcanzables y susceptibles de medición cualitativa o cuantitativa, en la que se utilizarán indicadores de rendimiento y medidas de percepción.

Los objetivos tienen diferente tipología. Los objetivos estratégicos son los de más alto nivel. El resto de objetivos están vinculados a las distintas actividades de la entidad, clasificándose a menudo en las siguientes categorías: objetivos operativos, objetivos de información, objetivos de cumplimiento y objetivos

de salvaguarda de activos o de recursos. La Dirección fija los objetivos estratégicos de acuerdo con la misión, y establece las pautas para determinar y asignar el resto de objetivos.

Una gestión eficaz de los riesgos corporativos proporciona un base para alinear los objetivos estratégicos con la misión de la organización. Los riesgos están también directamente vinculados a los procedimientos y procesos de la organización, a través de los que ésta alcanza sus objetivos.

2. Identificación de los Acontecimientos

Los acontecimientos que afectan negativamente a la consecución de los objetivos implican riesgos y los que afectan positivamente oportunidades. Con carácter general, los riesgos no pueden eliminarse, por lo que procede gestionarlos, lo que consiste en identificarlos, evaluarlos y controlarlos mediante actuaciones priorizadas.

Para facilitar su identificación, los riesgos se clasifican en categorías. Por ejemplo, se denominan corporativos si deben ser valorados por la Dirección por el impacto que pueden tener sobre la actividad de la organización, y operacionales si deben ser resueltos por las unidades de negocio.

Los riesgos son de naturaleza muy variada y pueden atribuirse tanto a factores externos como internos. El análisis de los riesgos se ve facilitado por el examen sistemático de los factores de riesgo: externos (económicos, medioambientales, políticos, sociales, tecnológicos) o internos (infraestructura, personal, procesos, tecnología).

3. Evaluación de los Riesgos

Los riesgos deben valorarse por la organización antes y después de establecer controles ("riesgo inherente" y "riesgo residual" respectivamente), teniendo en cuenta su impacto sobre la consecución de los objetivos y su probabilidad de ocurrencia. La evaluación del riesgo inherente permite a la Dirección determinar si los controles existentes, cuyo coste puede ser relevante, deben mantenerse.

Las técnicas de evaluación de riesgos consisten en la práctica en una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas (benchmarking, modelos probabilísticos, modelos no probabilísticos, etc.). Una medida cuantitativa del impacto de un riesgo es el porcentaje de cumplimiento del objetivo que se encuentra comprometido por la ocurrencia de ese riesgo.

Las técnicas de evaluación más refinadas tienen en cuenta el escalonamiento en niveles de los objetivos de la organización y otras variables como el periodo

de exposición al riesgo y el número de ocasiones en que se produce una situación de riesgo. No obstante, ante la dificultad para una organización de valorar los diferentes tipos de riesgos, se suelen utilizar escalas cualitativas simplificadas, especialmente en los primeros ciclos de gestión de riesgos.

4. Respuesta al Riesgo

Considerando los efectos de la respuesta sobre la probabilidad e impacto del riesgo, los costes de las respuestas potenciales y las oportunidades que se derivan de alcanzar los objetivos fijados, la Dirección evalúa cual es la respuesta más oportuna al riesgo en función de las cuatro categorías siguientes:

- Evitar:
Salir de las actividades que generan los riesgos.
- Reducir:
Actuar para reducir la probabilidad, el impacto del riesgo o ambos.
- Compartir:
Transferir una parte del riesgo.
- Aceptar:
No acometer ninguna acción que afecte a la probabilidad o al impacto.

La Dirección selecciona entonces la actuación de control sobre los riesgos que sitúa el riesgo residual dentro de la tolerancia al riesgo establecida por la organización, denominada "riesgo aceptado". La Dirección también asume la responsabilidad de los riesgos corporativos que no hayan podido ser suprimidos.

Una vez elegida la respuesta al riesgo, probablemente se acometerá un plan de implantación y un seguimiento de su efectividad. Durante el seguimiento debe efectuarse una reevaluación del riesgo residual, ya que éste no será en general nulo.

5. Actividades de Control

Se trata de las políticas (lo que debe hacerse) y de los procedimientos (cómo hacerlo) que son necesarios para asegurar que la respuesta al riesgo ha sido implementada. El control interno de la organización se orienta a impedir, mitigar o transferir los riesgos.

Las actividades de control deben estar establecidas en toda la organización, a todos los niveles y en todas las funciones, y tener convenientemente integradas las respuestas a los riesgos.

Es recomendable en general que los controles estén incorporados en los procesos de gestión con una monitorización continua, que dispongan de indicadores de cumplimiento, y que estén concebidos y ejecutados con carácter preventivo, a modo de alertas, en vez de ser simplemente ser concurrentes o reactivos al riesgo.

6. Información y Comunicación

La información que utiliza una organización debe identificarse, captarse y comunicarse en plazo. Una comunicación eficaz fluye en todas direcciones, dentro y fuera de la organización.

La comunicación interna debe expresar con eficacia la importancia de una buena gestión de los riesgos, los objetivos de la entidad, el riesgo aceptado, el lenguaje común de los riesgos y los roles y responsabilidades del personal. Toda la organización debe disponer en suma de información adecuada sobre el sistema de gestión de riesgos. La comunicación externa se verá refrendada y potenciada por el compromiso expreso de la Dirección con la comunicación hacia terceros.

7. Supervisión

La gestión de riesgos debe ser supervisada para asegurar su correcto funcionamiento y la calidad de los resultados obtenidos.

La supervisión consiste en actividades de supervisión permanente, integradas en las actividades de gestión, y en evaluaciones, cuyo alcance y frecuencia depende de la eficacia de las supervisiones permanentes y que pueden adoptar la forma de una autoevaluación.

1.3. Proceso y Metodología de la Gestión de Riesgos

Todas las áreas y todo el personal de la organización deben gestionar los riesgos. Incluso en ocasiones se designa a "propietarios" de cada riesgo relevante, unidades que se convierten en responsables directos de su gestión.

En una organización, la coordinación de la gestión de los riesgos se realiza idealmente por medio de órganos específicos para esta materia, denominados en la literatura técnica Comités de Riesgos, y que sirven para potenciar y dar visibilidad al proceso. Sus funciones pueden variar notablemente: foro de encuentro de las distintas divisiones de la entidad propietarias de los riesgos,

órgano con capacidad decisoria para control y seguimiento del proceso, órgano técnico donde los especialistas analizan y evalúan los riesgos, etc.

Sin embargo, es la Dirección quién asume la obligación de dotar a la organización de una política institucional de gestión de riesgos.

Si en una organización cualquiera la gestión de los riesgos se concibe como un proceso corporativo que debe ser diseñado, implantado, revisado y evaluado conforme a unas pautas, cuanto más la gestión de riesgos debe tener este carácter en una Administración Tributaria.

El proceso se verá potenciado si dispone de un procedimiento, documentado en un manual o instrumento similar, que pueda ser comunicado con facilidad al conjunto de los empleados y resuelva las principales cuestiones metodológicas.

La necesidad de formalización de las actividades administrativas es una constante en el sector público de cualquier país, por lo que el procedimiento empleado para la gestión de riesgos requerirá, adicionalmente, la aprobación de unas instrucciones por la Dirección de la organización, vertidas en una norma de rango suficiente.

En todo caso, el proceso de gestión de riesgos requiere la selección y aplicación de una metodología de análisis y gestión de riesgos. La metodología se ocupa de dar soporte al diseño del sistema integrado de gestión de riesgos y de aportar directrices para su supervisión.

La selección de una metodología para el análisis y gestión de los riesgos es una decisión que toma la Dirección, que puede requerir el asesoramiento de expertos y de las unidades implicadas en el proceso.

Los siguientes son un conjunto de aspectos que debe contemplar necesariamente una metodología de gestión de riesgos:

- Identificación y cuantificación de los objetivos a alcanzar por la organización.
- Identificación y cuantificación de los controles establecidos por la organización.
- Empleo de una clasificación jerárquica de los riesgos y de los factores condicionantes de los riesgos.
- Identificación y priorización de los riesgos, en función de su importancia y de su probabilidad de ocurrencia.
- Identificación de los riesgos en todos los procesos de la entidad, en un enfoque en general "top-down".

- Ponderación de la importancia y de la probabilidad de ocurrencia del riesgo.
- Uso de herramientas informáticas de apoyo, singularmente para la evaluación de los riesgos y para la presentación de los resultados mediante documentos estandarizados e interfaces gráficos que facilitan la comparación.

Las metodologías de gestión de riesgos utilizan técnicas específicas para la identificación y valoración de los riesgos. Como ejemplos de instrumentos empleados por las metodologías de gestión de riesgos, pueden citarse los siguientes:

- **Cuestionario de Riesgos:**

Los directivos y expertos de la organización aportan la información sobre riesgos de su ámbito de actividad en un cuestionario normalizado

- **Taller de Riesgos:**

Por medio de un taller de trabajo se identifican y valoran los riesgos asociados a uno o varios procesos de la entidad. Un experto en gestión de riesgos guía el taller, en el que se asignan roles a los asistentes y se incluyen actividades de grupo como tormentas de ideas, debates y votaciones.

- **Informe de Riesgos:**

Un grupo de directivos y expertos confecciona un documento que analiza y valora los objetivos y procesos clave de la organización y los riesgos incidentes en ellos.

- **Mapa de Calor:**

Los riesgos de la organización se relacionan en un listado que contiene, entre otros atributos, el tema o área tratada, la descripción del riesgo y la probabilidad e impacto del mismo, tanto inherente como residual, empleándose colores estereotipados para graduar la intensidad del riesgo.

- **Mapa de Riesgos:**

Los principales riesgos que afectan a la consecución de los objetivos de la organización se representan gráficamente, categorizados en función de su probabilidad de ocurrencia y de su impacto en dichos objetivos. Los Mapas de Riesgos incorporan numerosa información adicional y se apoyan en fichas y documentos anexos, pudiéndose gestionar por medios informáticos

En una organización, el proceso de elaboración de un Mapa de Riesgos se concreta en la ejecución de una serie de fases, con un esquema similar al siguiente:

1. Fijación, catalogación y priorización de los objetivos de la organización.
2. Identificación de los procesos clave.
3. Identificación para cada objetivo y/o proceso clave, relacionado con él, de los riesgos asociados.
4. Evaluación del riesgo inherente.
5. Identificación de los controles establecidos por la organización.
6. Evaluación del riesgo residual.
7. Tratamiento de los riesgos.

Finalmente, debe señalarse que el proceso de gestión de riesgos no está exento de dificultades y que plantea una problemática metodológica compleja. A continuación se apuntan algunos de sus temas más recurrentes, pro memoria:

- La determinación del ámbito temporal y funcional y del alcance más adecuados para la gestión de riesgos en la organización.
- La identificación y priorización de los riesgos a través de un proceso sistemático, y su catalogación conforme a repertorios que aseguren la comparabilidad.
- La consideración de los métodos y escalas de evaluación de los riesgos, que incluye entre otros aspectos la elección de magnitudes comparables para la distinta casuística, y la exactitud y materialidad de las valoraciones obtenidas.
- La utilización de herramientas informáticas para ayuda en la valoración y presentación de los resultados o bien, con un propósito más ambicioso, para encuadrar y tutelar el propio proceso de gestión de riesgos.

1.4. Rol del Órgano de Auditoría Interna en la Gestión de Riesgos

Aunque la gestión de riesgos afecta a todas las divisiones de una Administración Tributaria y a todo su personal, suele implicar de modo más directo a los órganos especializados en auditoría y control interno, que en este epígrafe se singularizarán en un Órgano de Auditoría Interna, cuyo compromiso con el proceso es imprescindible para su puesta en marcha y continuidad.

El Órgano de Auditoría Interna de una organización no es el propietario de los riesgos, debiendo quedar claro que la Dirección es la responsable del proceso de análisis y gestión de riesgos. Sin embargo, el Órgano de Auditoría Interna sí debe participar activamente en todas las fases del proceso: en su impulso, implantación y supervisión.

En un primer momento, el Órgano de Auditoría Interna debe informar a la Dirección acerca de la importancia de una gestión corporativa de los riesgos, exponiendo las ventajas que puede comportar, e impulsar un proceso de gestión de riesgos apropiado a las características de la organización.

Una vez adoptada por la Dirección la decisión de implantar un sistema de gestión de riesgos, el Órgano de Auditoría Interna debe cumplir un papel proactivo, colaborando en el establecimiento inicial del sistema, e incluso coordinando y dirigiendo el proceso. La implantación puede realizarse de forma escalonada y espaciada en el tiempo.

El Órgano de Auditoría Interna debe cerciorarse de que la Dirección adopta todas las decisiones que son necesarias para la puesta en marcha del proceso. En particular, el Órgano de Auditoría Interna debe procurar que la organización seleccione una metodología adecuada de gestión de riesgos, divulgándola y explicándola a todos por los grupos o personas que participan en la Dirección o que están implicados en su ejecución. En un proceso de análisis y gestión de los riesgos, la capacitación de los agentes que intervienen es un factor crítico de éxito. La metodología debe cubrir las diferentes fases del análisis y de la gestión de los riesgos y concretar la representación adecuada de los resultados.

El Órgano de Auditoría Interna debe asegurarse además de que el procedimiento adoptado se dirija a los objetivos claves de un proceso de gestión de riesgos: identificación y evaluación de los riesgos, fijación de un nivel de riesgo aceptable, establecimiento de actividades para mitigar y controlar los riesgos, supervisión para reevaluar periódicamente los riesgos y la eficacia de los controles, e información periódica a la Dirección sobre los resultados del proceso de gestión de riesgos.

El Órgano de Auditoría Interna debe finalmente supervisar el proceso, velando por una adecuada coordinación de las responsabilidades y de las actividades de los distintos grupos y personas que tengan relación con el proceso, para evitar duplicidades y omisiones en el control. En particular, el Órgano de Auditoría Interna debe verificar la información contenida en el modelo y analizar las desviaciones registradas en los indicadores de control.

El Órgano de Auditoría Interna examina y evalúa desde una perspectiva global la eficacia del proceso de gestión de riesgos, emitiendo las recomendaciones pertinentes de mejora a la Dirección.

El Órgano de Auditoría Interna está en disposición de utilizar los resultados obtenidos en los procesos de análisis y gestión de riesgos como instrumento de planificación para diseñar los programas de su plan anual de actuaciones.

Si la organización dispusiera de divisiones dedicadas expresamente a la gestión de riesgos, ajenas al Órgano de Auditoría Interna, éstas protagonizarían las tareas de impulso e implantación, reservándose la supervisión para el Órgano de Auditoría Interna.

En todo caso, con las actividades referidas hasta ahora el Órgano de Auditoría Interna estaría cumpliendo una de las funciones que tiene conferidas: la creación de valor para la organización.

La gestión de riesgos se concibe como un proceso continuado, o al menos cíclico. Por tanto, el rol desempeñado por el Órgano de Auditoría Interna puede variar con el tiempo, y en consecuencia, los recursos humanos y los métodos y técnicas de actuación que aplicará también se verán modificados. El ciclo de análisis y gestión de los riesgos de una organización comporta una mayor dificultad inicial, por lo que la dedicación en tiempo y recursos, en particular la del Órgano de Auditoría Interna, será mayor en los primeros ciclos.

1.5. Requisitos para la Implantación de Proceso de Gestión de Riesgos en una Administración Tributaria

La implantación y despliegue de un modelo de gestión de riesgos formalizado en una Administración Tributaria requiere que la organización disponga de un conjunto de antecedentes previos que impulsen el proceso y que contribuyan a materializarlo. Sin ánimo de ser exhaustivos, se van a citar a continuación algunos de los más determinantes, cuyo significado es inequívoco en un contexto internacional:

- La presencia de una cultura corporativa propicia a la gestión de riesgos, en línea con lo señalado en el primer elemento resaltado por el Informe COSO II.

La Dirección de la organización tiene una responsabilidad fundamental en el establecimiento y mantenimiento de dicha cultura.

- La disponibilidad y eficacia de los sistemas corporativos relacionados con la estrategia, la planificación y el control de gestión.

La cuantificación y asignación de los objetivos y la existencia de instrumentos para su seguimiento permanente suponen un marco adecuado de actuación para el análisis y gestión de los riesgos. Si esto se ve acompañado por un Cuadro de Mandos Integral ("Balanced Scorecard") que describa y priorice las actividades esenciales de la organización, y sobretodo mida su desempeño, se dispondrá de una base sólida para abordar la construcción de un Mapa de Riesgos.

- La efectividad del sistema de control interno de la organización.

El grado de automatismo alcanzado por las actividades de control y su integración en la gestión ordinaria de la organización es crítico para un mejor tratamiento de los riesgos. Todo ello presupone además un buen conocimiento de los procedimientos y procesos de la organización y de su jerarquía. El sistema de control interno de la organización debería supervisarse por órganos especializados en auditoría y control internos.

- La existencia de un sistema de información en el que se inserten de modo sistemático los controles de proceso.

Los sistemas de información se diseñan desde hace tiempo para apoyar la estrategia de negocio de las organizaciones. El desarrollo de los sistemas de información ha mejorado la capacidad de medir y supervisar el funcionamiento de las entidades y de presentar la información analítica corporativa. En contrapartida, la dependencia de la organización respecto de dichos sistemas genera nuevos riesgos y plantea el problema de la calidad suficiente de la información.

- La definición de una política de información y comunicación dentro y fuera de la organización.

La disponibilidad de información confiable y oportuna facilita a todos los intervinientes en el proceso de gestión de riesgos, particularmente a los empleados de la Administración Tributaria, el conocimiento de cuál es su rol y cuáles sus responsabilidades.

1.6. Establecimiento de un Proceso de Gestión de Riesgos en una Administración Tributaria

Si bien cualquier Administración Tributaria se ocupa explícita o implícitamente en algún grado de la evaluación y tratamiento de los riesgos corporativos, se plantea la pregunta de si debe establecerse en la organización un proceso formalizado de gestión de riesgos de unas características iguales o similares a las expuestas en los apartados anteriores.

La respuesta depende de la consideración de múltiples factores, internos e incluso externos a la organización, pero que aquí se van a esquematizar por claridad expositiva en los siguientes: fines corporativos que pretende la gestión de riesgos, resultados parciales que se obtendrían, y costes directos y de oportunidad de esta decisión.

- **Fines**

En cuanto a los fines, el principal sería el tratamiento de los riesgos corporativos de mayor relevancia para los objetivos de la organización, reduciéndolos hasta un grado aceptable. Así, se aplicarían de forma más eficiente los recursos humanos y materiales de la organización y se haría más robusto el sistema de control interno.

Como elemento coadyuvante, la filosofía proactiva y holística de la gestión de riesgos propende a movilizar todos los recursos disponibles, en particular a todo el personal.

El modelo permite también mejorar y estructurar el conocimiento que la organización tiene de sí misma, impulsando la identificación de los objetivos y la sistematización de los procesos de negocio, consistentes esencialmente en este caso en procedimientos tributarios y aduaneros. Por tanto, la política de gestión de riesgos se puede inscribir perfectamente en la estrategia de la organización, contribuyendo a mejorar los instrumentos de planificación y de evaluación de que dispone la Dirección, e incluso facilitando la comparación con otras organizaciones.

El proceso de gestión de riesgos y la metodología subyacente canalizan además hacia la organización un conocimiento técnico estructurado, relativamente innovador y no evidente por sí mismo, que es de directa aplicación en el funcionamiento ordinario de la institución.

Otro valor añadido del proceso es la vertebración de los órganos especializados de control interno de la organización, enfocando sus actividades de control y auditoría de modo más específico hacia el monitoreo y supervisión del proceso de gestión de riesgos y hacia las problemáticas de mayor relevancia para la organización. En gran número de organizaciones, como se señala en un apartado anterior, estos órganos protagonizan la construcción del proceso de gestión de riesgos.

La Dirección de la Administración Tributaria puede encontrar además en este paradigma una forma estable de instrumentar el proceso de toma de decisiones corporativas sobre aspectos tan controvertidos como la asignación de recursos a las diferentes actividades desarrolladas.

En síntesis y desde el punto de vista interno, la gestión de riesgos es un factor de mejora y de cohesión para la organización.

Asimismo, la gestión de riesgos profundiza en el concepto de transparencia al dotar a la Dirección de información estructurada sobre la coyuntura de la organización y su posible evolución. En efecto, la organización puede explicar

con mayor claridad a las autoridades políticas y administrativas, y a la sociedad en general, qué medidas se adoptan para aplicar el sistema fiscal y recaudar los tributos, asistiendo a los contribuyentes y luchando contra el fraude, y sobretodo cuáles son las limitaciones de esta actividad en función de los recursos disponibles.

La gestión de riesgos es por tanto un medio idóneo para mejorar la comunicación interna y externa de la organización.

- **Resultados**

En cuanto a los resultados parciales esperados, deben relativizarse. En primer lugar, porque la gestión de riesgos se desarrolla en general en una organización preexistente, con una cultura corporativa propia y cuya madurez en este tipo de actividades es un condicionante de todo el proceso. La presencia o ausencia de los antecedentes y requisitos señalados en el epígrafe anterior es claramente un factor a tener en cuenta.

A título de ejemplo, puede citarse como un antecedente positivo la utilización por los órganos especializados de control interno del análisis de riesgos para la determinación las actuaciones de auditoría interna que van a conformar su plan de actuaciones anual.

La Dirección de la organización debe decidir el alcance que le quiere dar a la gestión de riesgos: cuáles son las áreas funcionales y las unidades territoriales afectadas, qué metas se fijan para cada fase, y cual es el ritmo más apropiado de ejecución en función de los recursos disponibles que sean asignados a esta actividad.

Parece recomendable que el proceso de gestión de riesgos se implante en una organización de modo paulatino y con unos objetivos iniciales realistas, a través de experiencias limitadas pero significativas que sirvan para asentar el proceso y la metodología utilizada, que puedan ser evaluadas con relativa facilidad y cuyo ámbito de actuación se vaya incrementando en sucesivos ciclos.

A pesar de ello, no debe olvidarse que la gestión de riesgos se aborda como una actividad global que compete a toda la organización y que debe tender naturalmente a convertirse en un proceso continuado, cuyo beneficio a largo plazo debe ser al menos la reducción de los riesgos relevantes y el reforzamiento del sistema de control interno.

- **Costes**

En cuanto a los costes del proceso de gestión de riesgos, no se debería incluir en principio el coste de las medidas de control de los riesgos aprobadas durante el proceso, medidas cuya implantación podría decidirse también en un contexto ajeno a la gestión específica de los riesgos, sino más bien evaluar el coste directo de un proyecto corporativo de esta naturaleza.

Sin embargo, el coste del proceso sí debe analizarse en el medio y largo plazo puesto que al coste del diseño y despliegue inicial, debe sumarse el coste del mantenimiento y revisión continuados.

Aunque el proceso requiriera la participación de especialistas en gestión de riesgos ajenos a la organización y la adquisición o elaboración de instrumentos informatizados de apoyo metodológico y de presentación de resultados, parece que el principal coste del proceso es la participación del personal de la organización, especialmente de directivos y técnicos cualificados y con experiencia en la organización.

Este coste, esencialmente un coste de oportunidad, parece salvable, por ejemplo graduando el alcance del proceso acometido y simplificando su metodología.

En definitiva, es la Dirección quién ponderará los distintos elementos reflejados en este epígrafe, y eventualmente otros factores pertinentes, determinando si se impulsa en la organización un proceso de gestión de riesgos y cuál es el alcance que debe dársele.

2. MAPA DE RIESGOS DE LA AEAT

2.1. Antecedentes

La **Agencia Estatal de Administración Tributaria**, constituida en 1992, es una organización que se ocupa de la aplicación en el territorio español del sistema tributario y aduanero.

La cultura corporativa de la Agencia Tributaria facilita la tarea de construir un proceso formalizado, cíclico o continuo, de gestión de riesgos. Cuatro son los elementos clave que se van a resaltar a continuación como hitos y antecedentes, sin perjuicio de la existencia de otros de carácter complementario:

- El empleo por la AEAT de un sistema de objetivos anuales, alineado con la misión y estrategia de la organización, informatizado y compuesto por una batería de indicadores cuantitativos distribuidos en distintos niveles.

El sistema de objetivos se utiliza para enfocar la actividad de la organización y soporta el proceso de control de gestión que lleva a cabo el Departamento de Organización, Procedimientos y Relaciones Institucionales. Los objetivos a alcanzar se asignan territorialmente por medio de un proceso en cascada, se extienden a todas las áreas funcionales, y se revisan de modo continuado. El conocimiento acumulado a lo largo del tiempo ha contribuido a mejorar la fiabilidad de la información utilizada.

- La presencia en la AEAT de un órgano especializado de control interno, con la denominación de Servicio de Auditoría Interna, que se ocupa de la supervisión del sistema de control interno de la organización, mediante el desarrollo sistemático de actuaciones de auditoría y asesoramiento encuadradas en un plan anual.

El Servicio de Auditoría Interna tiene encomendada la mejora del sistema de control interno, cuya característica más notable es la integración de los controles en los procedimientos tributarios y aduaneros de la organización, y por tanto la investigación general de los riesgos, habiendo coordinado en el pasado reciente sucesivos planes bienales de seguridad. El Servicio de Auditoría Interna ha adoptado el modelo de auditoría interna propugnado por los Informes COSO I y COSO II, impulsando el desarrollo de un proceso de gestión de riesgos más formalizado.

- La actividad desde 1998 de las Comisiones de Seguridad y Control.

La Agencia Tributaria dispone de una Comisión de Seguridad y Control General, y de seis Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control, constituidas por Resolución de 26/01/1998 de la Presidencia de la AEAT y con competencias en las diferentes áreas: Aduanas, Impuestos Especiales y Vigilancia Aduanera; Gestión Tributaria, Informática Tributaria; Inspección Financiera y Tributaria; Recaudación; y Seguridad General y Gestión Económica.

Las Comisiones se encargan de preparar y desarrollar las políticas de seguridad y control, así como de revisar los procedimientos establecidos. Entre otras son funciones de las Comisiones: el análisis y evaluación de los riesgos de funcionamiento de los servicios, el establecimiento de directrices generales sobre seguridad, y la elaboración e implementación de propuestas para mejorar y reforzar el sistema de control, detectando sus debilidades. La labor de las Comisiones está coordinada por el Servicio de Auditoría Interna y ha estado ligada desde su creación a la adopción de medidas tendentes a paliar la intensidad u ocurrencia de los riesgos, por lo que son el ámbito idóneo en el que inscribir el proceso de elaboración de un Mapa de Riesgos para la AEAT.

- La existencia de un sistema de información corporativo integrado, con información procedente de fuentes diversas, que ha permitido a la organización automatizar los procedimientos tributarios y aduaneros, optimizar la gestión de los procesos de control fiscal extensivo e intensivo e incrementar la productividad del personal.

Este esfuerzo se ha volcado en los últimos años hacia la oferta de servicios interactivos en la Oficina Virtual de Internet. El sistema de información actúa como un lenguaje común para la organización en el que se insertan los controles de los procesos: acciones obligatorias o discrecionales a ejecutar por los gestores en el curso del procedimiento tributario, alertas automáticas, controles de acceso a la información, etc.

Este marco favorable para la gestión de riesgos se ve reforzado por la influencia directa de las tareas de negocio de carácter tributario y aduanero competencia de la AEAT, en las que el control, la investigación y la determinación de los riesgos son una parte esencial.

2.2. Decisión Estratégica

El Comité de Dirección de la Agencia Tributaria apreció la madurez del control interno establecido y la existencia de una cultura corporativa propicia, y aprobó a finales de 2005, a propuesta del Servicio de Auditoría Interna, el inicio de un proceso formalizado de análisis y gestión de riesgos, alineado con el paradigma más extendido y reconocido internacionalmente en este campo expuesto en el Informe COSO II y concordante con el modelo sustentado en el Manual CIAT de Auditoría Interna.

Dentro de la planificación de la organización, esta decisión estratégica se encuadró en el Sistema de Objetivos y Compromisos de la AEAT para 2006, con el siguiente texto.

"Contenido: Uno de los elementos sin los cuales no puede entenderse la gestión directiva en la actualidad es la gestión de riesgos, que se ha convertido en un aspecto clave de los sistemas de dirección modernos.

Por ello, se procederá a revisar los actuales procedimientos de gestión de riesgos de la Agencia y a diseñar un sistema integrado de gestión de riesgos y las herramientas informáticas de apoyo que se requieren para su instrumentación."

El proceso de análisis y gestión de los riesgos se materializó en la elaboración del primer **Mapa de Riesgos de la AEAT**, que nace como un instrumento esencial de ayuda a la Dirección y cuyos objetivos son:

- Dotar de método y coordinación a los instrumentos de gestión de riesgos que ya posee la Agencia.
- Orientar la atención preferente de los órganos y actividades de control hacia la gestión de los riesgos más relevantes para la AEAT.

2.3. Características del Mapa de Riesgos

El proyecto se canalizó a través de las Comisiones Sectoriales de Seguridad y Control de la Agencia Tributaria, por su carácter de órganos especializados en gestión de riesgos y por la experiencia que acumulan desde 1998.

En cada Comisión se instó por la Dirección la constitución de un Grupo de Riesgos, formado por miembros permanentes de la Comisión y por otros directivos y especialistas cualificados, contando con la participación de representantes del ámbito territorial de la AEAT. Los Grupos de Riesgos han desarrollado su actividad a lo largo de las diferentes etapas que han configurado la elaboración del Mapa. La actividad de los Grupos de Riesgos se ha visto agilizada por la experiencia y conocimiento que poseían sus miembros sobre el área examinada.

La coordinación del proyecto fue atribuida al Servicio de Auditoría Interna, que definía la metodología del proceso, diseñaba los instrumentos comunes de presentación de los resultados, y consolidaba dichos resultados para su evaluación por el Comité de Dirección.

Siguiendo la recomendación formulada por la Dirección, la metodología confeccionada para este primer Mapa ha sido conscientemente simplificada, debido al coste de oportunidad de implantar otro tipo de soluciones más complejas y a la voluntad de no depender de especialistas ajenos a la organización.

El proceso de análisis y gestión de riesgos se fundamentó en la identificación y catalogación previa de los objetivos y procesos de la organización, y en el posterior análisis de los riesgos que inciden en ellos. Los elementos y resultados de la planificación estratégica de la AEAT fueron empleados de manera sistemática por los agentes que intervenían en este proceso.

En todas las fases, la metodología diseñada se estructuró en torno a instrumentos comunes para las distintas Comisiones y Grupos, bajo la forma de Informes y de Fichas de Riesgo que consiguieron la comparabilidad de los productos obtenidos como resultado del Mapa. Estos instrumentos estandarizados no han supuesto en la práctica una restricción para la labor de las Comisiones, que en algún caso desarrollaron adicionalmente herramientas específicas de mayor alcance y precisión.

Las metodologías de gestión de riesgos suelen contar con herramientas informáticas de apoyo. La Agencia Tributaria ha trabajado con una metodología propia, y para la evaluación de los riesgos y la integración de los resultados se han desarrollado procesos ad hoc de depuración, integración y tabulación de los datos recibidos de cada Comisión en las sucesivas fases del proyecto

Las etapas del proceso de gestión de los riesgos en la AEAT fueron las siguientes:

1. Fijación, catalogación y priorización de los objetivos de cualquier categoría de la organización.
2. Identificación de los procesos y subprocesos ejecutados por la AEAT que fuesen clave para el cumplimiento de cada objetivo.
3. Identificación de los riesgos asociados a cada uno de los procesos clave y objetivos.
4. Evaluación del riesgo inherente, "riesgo en ausencia de controles".
5. Identificación de los controles ya establecidos por la organización.
6. Evaluación del riesgo residual, "riesgo remanente tras los controles".
7. Tratamiento del riesgo: análisis del efecto del riesgo residual e identificación y evaluación de las alternativas de tratamiento.

Estas etapas se han desarrollado efectivamente en tres fases consecutivas que van a ser expuestas a continuación: la primera de "análisis de los riesgos", la segunda de "gestión de los riesgos" y la tercera de "seguimiento de las medidas de tratamiento".

2.4. Primera Fase. Análisis de los Riesgos

- **Tareas Desarrolladas por los Grupos de Riesgos y las Comisiones**

En el primer semestre de 2006, cada Comisión Sectorial, a través del Grupo de Riesgos constituido ex profeso, efectuó un análisis de los riesgos de mayor incidencia para los objetivos y procesos de la correspondiente área de la organización. Las tareas emprendidas dinamizaron el trabajo de las Comisiones, pues si bien algunos riesgos formaban parte de su programa anual de trabajo, otros riesgos no habían sido objeto de atención directa hasta ese momento. El Grupo de Riesgos desarrolló las siguientes tareas:

En primer lugar, el Grupo estableció una relación de los objetivos del área con mayor trascendencia para el conjunto de la organización. Para llevar a cabo esta labor, el Grupo de Riesgos debía tener en cuenta la misión de la organización y, entre otros, los siguientes documentos corporativos: el Plan de Prevención del Fraude Fiscal, el Plan Estratégico de la Agencia, los

Compromisos de los Servicios Centrales de la AEAT, el Plan de Objetivos de las Delegaciones Especiales y de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, y el Plan de Control Tributario

En segundo lugar, el Grupo de Riesgos determinó los procesos clave vinculados a cada uno de los objetivos seleccionados, considerando que para el cumplimiento de un objetivo se deben alcanzar los resultados perseguidos por dichos procesos. Esta actividad se apoyó en el catálogo de procedimientos administrativos responsabilidad de la AEAT y en el conjunto estructurado de aplicaciones disponibles en su sistema de información.

En tercer lugar, se acometió el estudio de los riesgos, analizando los citados procesos clave desarrollados por la AEAT. El Grupo de Riesgos hizo explícitos los riesgos con mayor relevancia para la consecución de los objetivos seleccionados.

Cada uno de estos riesgos fue evaluado antes y después de considerar la aplicación de los controles ya existentes en la organización y destinados a mitigar su impacto y su probabilidad de ocurrencia. Esta doble medición, del riesgo inherente anterior y del riesgo residual posterior, evalúa la eficacia de los controles establecidos por la organización.

Se optó por una valoración cualitativa de los riesgos, con escalas que toman un número reducido de valores, tanto para la probabilidad de ocurrencia (baja, media y alta), como para el impacto (bajo, medio y alto). El rango de valores resultante para el riesgo fue: bajo, medio, alto y crítico.

La probabilidad debía estimarse como baja si la incidencia del evento de riesgo era menor del 5%, media si la incidencia se encontraba entre el 5% y el 15%, y alta cuando rebasaba el 15%. El impacto debía reputarse alto si comprometía gravemente la consecución del objetivo, medio si tenía una incidencia media en la consecución del objetivo, y bajo si la incidencia era baja. El valor del riesgo se consideró por convención nulo cuando el impacto era bajo, con el propósito de descartar los riesgos con un impacto poco significativo.

- **Extensión del Estudio a los Riesgos Estratégicos**

Los Mapas de Riesgos parciales elaborados por las Comisiones contenían los riesgos operativos de mayor relevancia, cuyos responsables son los Departamentos de la AEAT, conforme a las competencias que tienen conferidas.

Por ese motivo, el Comité de Dirección acordó extender el estudio realizado a los riesgos estratégicos de la AEAT, de carácter transversal y cuyas consecuencias son críticas para el devenir de la organización, trascendiendo las competencias de los Departamentos y de las Comisiones Sectoriales.

El propio Comité de Dirección decidió ejercer la función de "Comité de Riesgos" para los riesgos estratégicos, rol que estaban desempeñando las Comisiones Sectoriales para los respectivos riesgos operativos. Por razones prácticas, el estudio de los riesgos estratégicos fue asignado en calidad de ponentes a aquellos Departamentos de la AEAT a los que afectaba su ocurrencia de modo más directo. Con esta salvedad, la metodología utilizada para riesgos operativos y estratégicos fue la misma.

- **Presentación de los Resultados**

La metodología se apoyaba en dos instrumentos comunes, en los que se presentaron los resultados: Informe de Objetivos y Ficha de Análisis del Riesgo.

El Informe de Objetivo es un documento auxiliar que describe la situación de uno de los objetivos seleccionados y de los procesos clave asociados a él y determina los riesgos principales que amenazan su consecución.

Para cada uno de estos riesgos, se confeccionó una Ficha de Análisis del Riesgo, documento obligatorio, en el que el Grupo de Riesgos debía volcar los resultados obtenidos. La Ficha estaba codificada para su procesamiento posterior y se estructuraba en bloques que se ocupaban de la descripción del objetivo afectado por el riesgo, de la descripción del proceso clave vinculado, de la valoración del riesgo inherente, de los controles existentes y de la valoración del riesgo residual.

La probabilidad de ocurrencia, el impacto y el riesgo, tanto inherente como residual, fueron valorados en la Ficha con las escalas cualitativas antes descritas. Para los controles existentes debía indicarse si los controles eran automáticos, manuales o de ambos tipos, y si incorporaban o no alertas, es decir si tenían un carácter preventivo.

Los riesgos se clasificaron según una nomenclatura compuesta por 12 categorías, adaptada a la actividad propia de una Administración Pública de carácter tributario y aduanero: riesgos de naturaleza estructural o institucional, vinculados a la gestión económica-financiera, vinculados a la gestión inmobiliaria, en las comunicaciones, de cumplimiento de normas, de información para la gestión, en los procesos de gestión, de recursos humanos, de sistemas informáticos, de seguridad de la información, externos, y estratégicos.

En conjunto, las Comisiones Sectoriales examinaron en esta primera fase 69 objetivos, 125 procesos asociados y 190 riesgos operativos. En consonancia con las premisas, el riesgo inherente de una amplia mayoría de estos riesgos fue valorado como crítico o alto.

Los riesgos operativos presentaban un perfil heterogéneo, en cuanto a la tipología de los riesgos, a la valoración que les fue adjudicada por los Grupos de Riesgos y a los atributos de los controles existentes. Esta variabilidad según las Comisiones debe ser atribuida esencialmente a las características de cada una de las áreas de la AEAT. La coordinación de la actividad de gestión de riesgos no pretendía eliminar las diferencias entre las áreas sino mantenerlas en un punto que no impidiera la posterior consolidación de los resultados.

- **Riesgos Operativos Funcionales**

Los riesgos del área de Recaudación remitían al cumplimiento escrupuloso y puntual de los trámites recaudatorios, por su impacto sobre la caducidad, prescripción y validez formal de las actuaciones. Los riesgos del área de Inspección Financiera y Tributaria se referían a la coordinación del procedimiento de fiscalización, especialmente de las actividades relacionadas con la lucha contra el fraude fiscal. Los riesgos del área de Gestión tenían como denominador común la eficacia y eficiencia de los controles establecidos, el uso de información de calidad y la correcta aplicación del sistema tributario. Los riesgos del áreas de Aduanas e Impuestos Especiales apuntaban a la adecuación de los medios humanos y materiales utilizados en las distintas tareas de control.

- **Riesgos Operativos Instrumentales**

Los riesgos del área de Informática Tributaria se centraban en la disponibilidad de los sistemas de información, en la fiabilidad de la información empleada por la organización, en la calidad de los aplicativos, en la actualización de los contenidos, y en la seguridad física y lógica de la información. En una organización que aspira a situarse y mantenerse en la vanguardia del uso de las nuevas tecnologías en la Administración Pública, el riesgo inherente a estas actividades suele ser muy elevado. Los riesgos adscritos a la Comisión de Seguridad General y Administración Económica se referían a la suficiencia y continuidad de los recursos presupuestarios y materiales que emplea la organización, y a la problemática de toda índole del activo más importante de la organización, su personal (selección, capacitación, carrera administrativa, movilidad, etc.).

No obstante lo anterior, la elección de una misma metodología para el desarrollo de las tareas de análisis y para la presentación de los resultados,

puso de relieve rasgos comunes en el examen efectuado por las Comisiones, singularmente la generalizada reducción del riesgo tras la aplicación de los controles ya existentes, prueba de que las iniciativas en materia de gestión de riesgos desplegadas por la AEAT han tenido en general efectos positivos.

Sin que sea contradictorio con la reducción del riesgo, también se apreció la relevancia que un gran número de riesgos seguían teniendo, aún después de considerar el proceso de control al que son sometidos en la Agencia Tributaria. Esta constatación no sorprendió, puesto que las Comisiones debían estudiar aquellos riesgos que pudieran afectar en este momento de manera significativa a los objetivos de la organización.

Otra circunstancia que se puso de manifiesto al consolidar la información es que el método de valoración, cualitativo y con pocas tramos en las escalas de probabilidad e impacto, podía crear distorsiones. No obstante, para mantener la comparabilidad de los resultados y la apuesta por la simplicidad, se retuvo a lo largo de todo el proceso de elaboración del Mapa de Riesgos.

En algunas Comisiones, la actividad de análisis de riesgos se extendió más allá de lo que demandaba la metodología común, lo que se tomó como experiencia piloto para una gestión de riesgos más exhaustiva en un futuro.

- Por ejemplo, el Grupo de Riesgos de la Comisión Sectorial de Informática Tributaria realizó una aproximación sistemática a la problemática de los riesgos, estableciendo un catálogo extenso de riesgos y desarrollando una herramienta microinformática de apoyo a la evaluación de los riesgos, que podía ser utilizada por los expertos participantes en el Grupo para efectuar simulaciones.

En cuanto a los riesgos estratégicos, la organización situó en esa categoría los riesgos más relevantes relativos al marco institucional y normativo y al modelo de gestión, recaudación y control fiscal, incorporando aquellos que afectan a la determinación de políticas clave: en materia presupuestaria, de sistemas de información, de recursos humanos, de comunicación y de alianzas con otras organizaciones.

- **Aprobación del Mapa de Riesgos de la AEAT en su Fase de Análisis**

Una vez aprobadas por las diferentes Comisiones Sectoriales las correspondientes Fichas de Análisis del Riesgo, el Servicio de Auditoría Interna integró los resultados obtenidos y los elevó al Comité de Dirección de la AEAT en un formato homogéneo, para su toma en consideración. La presentación de esta primera fase del Mapa de Riesgos se produjo en julio de 2006.

A raíz de esta presentación, se tomó la decisión por la Dirección, que aseguraba la continuidad del proyecto de elaboración del primer Mapa de Riesgos de la AEAT, de ejecutar la segunda fase del Mapa, consistente en la determinación de las medidas más adecuadas para mitigar un conjunto de riesgos más limitado que el que había sido objeto de la primera fase.

2.5. Segunda Fase. Gestión de los Riesgos

• Tareas Desarrolladas por los Grupos de Riesgos y las Comisiones

Los riesgos objeto de esta segunda fase debían ser elegidos por cada Comisión entre los que habían sido analizados en la primera fase, aplicando los siguientes criterios de selección:

- Relevancia.

El objetivo afectado por el riesgo debe ser de la mayor importancia para la organización.

- Impacto.

El riesgo residual, después de la aplicación de los controles ya existentes, debe ser aún notable.

- Viabilidad.

El tratamiento del riesgo debe ser viable, no comportar un coste en recursos humanos o materiales inabordable, y no implicar riesgos de mayor entidad.

Este trabajo de selección de los riesgos que debían ser estudiados en la siguiente fase fue completado a lo largo de 2006 por las Comisiones, y en conjunto se retuvieron 62 riesgos operativos, con una media aproximada de 10 riesgos por Comisión.

El Comité de Dirección seleccionó además 8 riesgos estratégicos, todos ellos de gran trascendencia para la organización.

Probablemente debido a la generalizada y similar relevancia de los objetivos examinados por los Grupos de Riesgos, el criterio de selección más utilizado fue el de quedarse con los riesgos de mayor valor residual, detectándose que el riesgo residual es en conjunto mayor para los riesgos seleccionados que para los riesgos estudiados inicialmente.

Para cada uno de los riesgos seleccionados, el Grupo de Riesgos determinó un tratamiento, articulado en una o varias medidas específicas, cuya aplicación por la organización debería servir para eliminar, o al menos, para reducir hasta un valor aceptable el riesgo residual, actuando sobre el impacto, la probabilidad de ocurrencia o ambas componentes. Se recomendó que el número de medidas no excediera de tres por riesgo, con objeto de facilitar su monitoreo.

Las medidas elegidas debían ser viables y ejecutables a corto o medio plazo, con un coste en recursos humanos y materiales y un coste de oportunidad asumible por la organización. Asimismo, el cumplimiento efectivo de las medidas debería poder verificarse por la organización.

El Grupo de Riesgos de cada una de las Comisiones Sectoriales, con la misma composición que en la fase anterior de análisis, culminó la tarea en el primer semestre de 2007.

- **Presentación de los Resultados**

La metodología se apoyaba en un instrumento obligatorio común, Ficha de Tratamiento del Riesgo, codificada para su procesamiento posterior, y en el que el Grupo de Riesgos debía volcar los resultados obtenidos.

La Ficha se componía de bloques que se repetían para cada una de las medidas seleccionadas: descripción de la medida, ventajas e inconvenientes, evaluación del coste, y plan de implantación detallado, que explicita quienes se responsabilizan de la ejecución de la acción y quienes ejercen el control de su implantación y despliegue, ámbito territorial y plazos de ejecución, así como controles propuestos por la medida que se incorporan al sistema de control interno de la organización.

Los 121 medidas, de media casi 2 por riesgo, propuestas para mitigar los riesgos operativos son de carácter normativo, procedimental y operativo, según los casos.

Debe observarse que la práctica totalidad de las medidas de este primer Mapa de Riesgos radican inicialmente en un ámbito central, con responsabilidad de ejecución por parte de los Departamentos o las Comisiones de Seguridad y Control. No obstante, en gran número requieren para su efectiva implantación un despliegue en las distintas unidades de la AEAT, singularmente en las Delegaciones territoriales.

- **Aprobación del Mapa de Riesgos de la AEAT en su Fase de Gestión**

Una vez aprobadas por las diferentes Comisiones Sectoriales las correspondientes Fichas de Tratamiento del Riesgo, el Servicio de Auditoría Interna integró los resultados obtenidos y los elevó al Comité de Dirección de la AEAT en un formato homogéneo para su toma en consideración. La presentación de esta segunda fase del Mapa de Riesgos se produjo en julio de 2007.

A raíz de esta presentación, se tomó por el Comité de Dirección la decisión de ejecutar la tercera fase del Mapa, consistente en la aplicación efectiva de las 121 medidas contenidas en el tratamiento propuesto para los riesgos operativos seleccionados por las Comisiones Sectoriales.

La ejecución de las medidas fue encomendada a la Dirección de los Departamentos afectados, que ostentan además la Presidencia de las respectivas Comisiones Sectoriales. Asimismo, se facultó a la Dirección de los Departamentos para que pudiera adaptar las características originales de implantación, en especial en lo que se refiere a plazos.

2.6. Tercera Fase. Ejecución de las medidas

- **Tareas Desarrolladas por los Grupos de Riesgos y las Comisiones**

El propósito de esta fase, en curso, es asegurar la ejecución de las medidas aprobadas por la Dirección. La consiguiente evaluación del conjunto del proceso de gestión de los riesgos va a ser empleada para el lanzamiento en 2008 del segundo Mapa de Riesgos de la AEAT.

En esta fase, las Comisiones Sectoriales y los Grupos de Riesgos deben impulsar la ejecución de las medidas y reflejar su cumplimiento. Como en fases anteriores, el Servicio de Auditoría Interna se ocupa de coordinar las tareas, diseñando un proceso de seguimiento y evaluación apoyado en una metodología común.

Se estableció un primer periodo, que concluía el 31 de enero de 2008, para que las Comisiones Sectoriales informasen de modo sistemático acerca del grado de ejecución de las medidas que les competen y valorasen el riesgo residual remanente. Puesto que una parte de las medidas, de mayor alcance, estarían ejecutadas solo parcialmente en esa fecha, está prevista una segunda toma de datos antes de finalizar el año 2008.

- **Presentación de los Resultados**

La metodología utilizada para el seguimiento de la ejecución de las medidas se apoya en un instrumento obligatorio común, Ficha de Seguimiento del Riesgo, codificada para su procesamiento posterior, y en el que el Grupo de Riesgos debía volcar los resultados obtenidos.

Con objeto de facilitar el trabajo de las Comisiones, se ha diseñado un modelo que incorpora en un solo documento la información de las dos fases anteriores y que se estructura en tres grandes bloques de información.

El primer bloque, referido al análisis del riesgo, está preimpreso con los datos consignados en la primera fase de elaboración del Mapa.

El segundo bloque, referido a la gestión del riesgo, consta de un apartado preimpreso con el plan de implantación de la medida y de un segundo apartado, dedicado a la ejecución de la medida, que debe ser cumplimentado ex novo por los Grupos de Riesgos con los siguientes datos: modificaciones del plan de implantación inicial; grado de ejecución de la medida (anulada, no iniciada, ejecución parcial o ejecución terminada); actividades desarrolladas durante su ejecución; resultados obtenidos (mejoras e inconvenientes); y controles establecidos por la medida (ninguno, automático, manual o ambos).

El tercer y último bloque se ocupa de la evaluación del riesgo, valorando el riesgo inherente, el riesgo residual inicial, y el riesgo residual en el momento en el que se cumplimenta la ficha, cuando las medidas de gestión han sido aplicadas parcial o incluso totalmente. Si el proceso de evaluación se sustenta en algún indicador cuantitativo, se debe consignar el valor que toma el indicador antes y después de la ejecución de las medidas de tratamiento.

La integración de los resultados obtenidos en cada una de las Comisiones muestra que en la fecha de toma de datos se había iniciado un 83 % de las medidas propuestas y se había culminado un 19 por ciento de dichas medidas.

Lo que es más relevante, se estimó en un 13 por ciento la reducción del riesgo residual como consecuencia de la aplicación de las medidas, con una distribución bastante uniforme en las distintas Comisiones.

- **Evaluación del Mapa de Riesgos de la AEAT**

El Comité de Dirección ha sido informado de los resultados de la ejecución de las medidas, integrados por el Servicio de Auditoría Interna, valorando positivamente la reducción del riesgo residual.

El seguimiento de las medidas tiene también una faceta de evaluación del proceso de gestión de riesgos.

- En cuanto a los riesgos operativos, el proceso de gestión de los riesgos se ha consolidado como parte del acervo común de la organización.
- En cuanto a los riesgos estratégicos, si bien al cierre de este documento está en curso su evaluación, debe resaltarse el interés intrínseco que supone identificar estos riesgos, y las estrategias para encararlos por la organización en el medio y en el largo plazo.

Finamente y de acuerdo con las conclusiones de la evaluación del primer Mapa de Riesgos, la AEAT considera actualmente la gestión de riesgos como una actividad continuada de la organización, inscrita en su estrategia.

Con objeto de impulsar esta actividad, antes de que finalice 2008, se iniciarán los trabajos tendentes a la elaboración del segundo Mapa de Riesgos de la AEAT.

La reiteración del ciclo de análisis y gestión de los riesgos se basará en los conocimientos adquiridos y en los resultados obtenidos en el primer Mapa de Riesgos, para determinar el ámbito, alcance y calendario más adecuados de esta segunda experiencia y las modificaciones que deben incorporarse a la metodología empleada, a los instrumentos normativos utilizados y a las tareas de capacitación del personal implicado.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La gestión de riesgos se ha convertido en el paradigma para el control interno de las organizaciones y se encuentra en el núcleo del gobierno corporativo. La gestión de riesgos dispone de modelos de referencia reconocidos internacionalmente.
2. En una Administración Tributaria, la implantación de un proceso de gestión de riesgos contribuye directamente a la obtención de los objetivos de la organización y proyecta en el exterior un clima de transparencia, seguridad y confianza en el funcionamiento de la entidad. La gestión de riesgos evalúa y refuerza el sistema de control interno de la organización.
3. El establecimiento de un proceso de gestión de riesgos puede realizarse en cualquier organización, con tal de graduar su alcance de forma que se equilibren los fines corporativos pretendidos, los resultados a obtener y los costes directos y de oportunidad.

4. La gestión de riesgos consiste en un proceso articulado que implica a toda la organización y que debe ser abordado de modo continuado, o al menos cíclico. En una Administración Tributaria, el proceso debe contar con un procedimiento documentado, aprobado por medio de una norma de rango suficiente.
5. La gestión de riesgos requiere la selección y puesta a punto de una metodología específica que facilite el rol de los distintos agentes y conduzca a la entidad hacia las metas que persigue al implantar el proceso.

Caso práctico

Tema 3.1

INFORMACIÓN RELEVANTE PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Joao Paulo Pereira Morais Canedo

Director

Servicios de Inspección Tributaria

Dirección General de Impuestos

(Portugal)

SUMARIO: 1. Sumario.- 2. Introducción.- La información relevante para la gestión del riesgo.- 3.1. Caracterización de la información.- 3.2. El uso de la información.- 3.2.1. En la gestión del riesgo de los contribuyentes en general - algunos casos.- 3.2.2. El caso particular de la gestión del riesgo de los grandes contribuyentes.- 4. Conclusiones

1. SUMARIO

La presente exposición tiene como objetivo presentar un conjunto de informaciones considerado relevante por la administración tributaria portuguesa en el ámbito de la gestión del riesgo de cumplimiento tributario.

Esta presentación se divide en dos partes, la primera orientada a la caracterización de la información relevante para la gestión del riesgo y la segunda, a demostrar el uso que se hace de la misma.

De esta forma, en la primera parte, se pretende presentar un cuadro sistematizado del tipo de información relevante para la gestión del riesgo, con especial incidencia en lo relacionado con los impuestos sobre las ganancias y el impuesto sobre el valor agregado, identificando las principales fuentes de información, los medios de acceso y las principales limitaciones para su obtención.

En la segunda parte, se pretende detallar el modo de utilización de la información relevante en el proceso de gestión del riesgo, subrayando la

importancia de la segmentación de los contribuyentes y presentando algunos casos relacionados con el riesgo de las solicitudes de reembolso del IVA, el riesgo en el cumplimiento de los contribuyentes que evidencian poseer bienes desproporcionados en relación a las ganancias declaradas y el riesgo relacionado con operadores con actividad económica, real o ficticia, con propósitos de realizar prácticas tributarias fraudulentas.

En el final de la segunda parte, se trata el caso particular de la gestión del riesgo de los grandes contribuyentes, y se identifica la información relevante para construir clasificaciones de rating que segmenten a los contribuyentes y jerarquicen las prioridades de atención, al mismo tiempo que se demuestra su aplicación en un modelo para la cobertura de riesgos.

2. INTRODUCCIÓN

La información es el eslabón decisivo del paradigma en el cual se asienta la actividad de las organizaciones modernas involucradas en un ámbito interno y externo cada vez más complejo, competitivo y en rápida transformación.

La información relevante para las administraciones tributarias puede ser apreciada desde diversas ópticas, dependiendo de los objetivos que se busquen alcanzar. La presente exposición se encuadra en una perspectiva de información para la gestión del riesgo en el ámbito del control fiscal.

El control fiscal se desarrolla en dos niveles diferenciados, aunque complementarios: el control administrativo y el control de inspección.

El control administrativo constituye fundamentalmente un proceso automatizado, con el objetivo de observar el comportamiento de los contribuyentes registrados a través de la verificación del cumplimiento formal y de la coherencia de sus declaraciones; en cambio, el control de inspección se caracteriza por la verificación sustantiva de los actos llevados a cabo por los contribuyentes, confirmando la veracidad de las declaraciones, a través de la verificación de los respectivos elementos de soporte y de registro, debiendo orientarse predominantemente hacia objetivos muy bien definidos y en los que el riesgo de cumplimiento es más elevado, teniendo en cuenta la eficiencia en la gestión de los recursos humanos y los costos de oportunidad asociados.

La toma de decisiones estratégicas y operativas correctas en el ámbito del control fiscal que permitan eficiencia en la gestión de los recursos y alcanzar eficacia en el estímulo al cumplimiento y en la detección de la evasión fiscal, debe basarse en modelos de gestión del riesgo cuyo proceso exige necesariamente una criteriosa selección, tratamiento y evaluación de la información disponible.

Un modelo de gestión del riesgo presupone la capacidad de utilizar la información en forma inteligente, agregando valor al proceso de control fiscal, permitiendo, en síntesis, determinar la atención que debe prestarse a cada contribuyente, es decir, cuáles son las formas de actuación adecuadas para cubrir los riesgos y las respectivas prioridades.

El proceso de gestión del riesgo implica el desarrollo de las siguientes etapas:

- a) Identificación del riesgo
- b) Análisis del riesgo
- c) Evaluación del riesgo
- d) Cobertura de los riesgos
- e) Evaluación del proceso

Esta presentación trata especialmente la primera etapa del proceso de gestión del riesgo, es decir, la información relevante para la identificación de los riesgos, considerando diversos segmentos de contribuyentes, extendiéndose, en lo referente a los grandes contribuyentes, a las etapas del proceso relativas al análisis y evaluación del riesgo, teniendo en cuenta sus particularidades.

Las administraciones tributarias, al igual que muchas otras organizaciones, deben tener en cuenta la necesidad de segmentar a los contribuyentes e identificar cuál es la información más relevante para cada uno de los segmentos, dado que exigen el desarrollo de estrategias y acciones diferenciadas en la cobertura de los riesgos.

Inicialmente, se debe pensar en la identificación de la información relevante considerando los diversos segmentos, que podremos designar básicos, y que obligan a enfoques diferenciados, pudiendo variar la relevancia en función de cada segmento:

- Sociedades
- Individuales
- Grandes contribuyentes
- Operadores declarantes o no declarantes, con actividades predominantemente fraudulentas

En efecto, uno de los errores más frecuentes de las organizaciones consiste en dispersar su atención entre la generalidad de los clientes, no prestándole la debida atención a los clientes verdaderamente importantes, normalmente en número relativamente reducido, pero que representan la mayor parte de sus resultados. En el ámbito tributario, obtener resultados significa detectar los impuestos impagos, por lo que el proceso de segmentación de los contribuyentes debe constituir un aspecto central en el proceso de gestión del riesgo.

Los casos de información relevante identificada en los siguientes puntos abarcan los diversos segmentos mencionados anteriormente.

3. LA INFORMACIÓN RELEVANTE PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO

3.1 Caracterización de la Información

i. Las fuentes de información

Las administraciones tributarias disponen, debido a su autoridad, de mucha información resultante del cumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos los contribuyentes de acuerdo con sus declaraciones, no siempre justificable por razones de utilidad directa, sino, sobre todo, preventiva, lo que a veces hace difícil el proceso de selección y de análisis de la misma.

La obligación de brindar información, como la presentación de declaraciones, la exhibición de documentos fiscalmente relevantes, incluyendo la contabilidad o balances, y la prestación de otras informaciones, emana de la ley, y tiene por objetivo el cálculo del impuesto que debe pagarse¹.

En Portugal, se puede afirmar que la parte más sustancial de la información proviene de hecho de las obligaciones declarativas, a saber:

- Declaraciones anuales de ganancias (impuesto sobre las personas individuales e impuesto sobre las personas colectivas)
- Declaraciones mensuales o trimestrales de gastos (impuesto sobre el valor agregado)
- Rentas y retenciones no sujetas a tasas especiales efectuadas a entidades de retención
- Rentas pagas o puestas a disposición de sujetos pasivos no residentes
- Información Empresarial Simplificada (IES) - información básica anual que se reúne al conjunto de información relevante para la actividad tributaria, para el registro y depósito de cuentas (Ministerio de Justicia), para la realización de estadísticas nacionales (Instituto Nacional de Estadística) y estadísticas del sistema financiero (Banco de Portugal).

Existen muchas otras obligaciones declarativas, de carácter más específico, que no sería beneficioso enumerar. Toda esta información, a la que designaremos "sistematizada", se entrega obligatoriamente a través de medios electrónicos y se importa a un data warehouse para facilitar su utilización en la gestión del riesgo.

Sin embargo, existen otras informaciones relevantes que no llegan a la Administración Tributaria, en poder de otras entidades públicas, y que, cuando son necesarias, se obtienen a través de pedidos específicos y al amparo de los deberes de cooperación de las entidades públicas², a saber, Seguridad Social, Registro Civil, Escribanos, entidades gestoras de actividades aeronáuticas y marítimas, entre otras.

¹ Ley General Tributaria, art. 31º, nº 2.

² Como lo determina el art. 49º del Código de Procedimiento y de Proceso Tributario

ii. Tipologías de información

Antes de avanzar hacia una identificación más pormenorizada, es importante caracterizar y sistematizar en términos genéricos el tipo de información considera relevante por la administración tributaria portuguesa.

Saber recabar, analizar y utilizar la información en forma inteligente es definitivamente una ventaja competitiva de las organizaciones actuales, crucial para su supervivencia y creación de valor, tanto para los accionistas, como para el Estado, como es el caso de las administraciones tributarias.

La información considerada relevante puede dividirse en cinco grandes grupos: la información patrimonial privada, la información de la actividad económica y financiera, la información fiscal, la información de la sociedad y la información policial.

En el primer grupo, la información patrimonial privada permite caracterizar la tipología social de los contribuyentes y el valor de sus patrimonios, normalmente personales y desafectados de actividades de naturaleza empresarial, por ello, con una mayor dificultad de control, derivada sobre todo de restricciones significativas al acceso a la información bancaria, como veremos a continuación.

En el segundo grupo, la información económica y financiera relacionada con los contribuyentes con actividad empresarial es naturalmente relevante para determinar su importancia, es decir, la respectiva materialidad traducida en la capacidad de generar pago de impuestos, fundamental para el proceso de segmentación y para la definición de estrategias de acción. Es necesario tener siempre presente que los mayores contribuyentes son también los contribuyentes inherentemente de mayor riesgo.

En el tercer grupo, la información fiscal constituye el centro de la información relevante para la evaluación del grado de cumplimiento, es decir, de la credibilidad que deriva de las obligaciones tributarias y de su consistencia con relación a los índices de materialidad. La información fiscal se divide en dos tipos: la información declarativa y la información de control.

La información declarativa es la resultante de la obligación que emana de las declaraciones fiscales efectuadas por los contribuyentes y que se encuentra registrada en bases de datos. La información de control, producida por la Administración Tributaria, proviene de la identificación automática de irregularidades (cruces o tests de coherencia) y del resultado de los procedimientos de inspección.

TEMA 3.1 (Portugal)

La información de la sociedad se obtiene esencialmente a través de denuncias, que, sin embargo, requieren de un filtro adecuado, ya que una parte significativa de ellas normalmente es inconsistente. También puede recogerse a partir de los medios de comunicación social o de entidades no administrativas con responsabilidades sociales o económicas.

Finalmente, existe información proveniente de organismos administrativos o policiales, como los de seguridad pública, de investigación criminal, de las actividades económicas, etc., obtenida por medio de la participación de esos organismos en las operaciones efectuadas en el ámbito de sus funciones.

En síntesis, tendremos:

Información relevante	Patrimonial privada	<ul style="list-style-type: none"> • Participaciones societarias • Posesión de bienes patrimoniales inmuebles • Posesión de bienes patrimoniales muebles • Cuentas bancarias 		
	Económica y financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Balance • Estado contable • Anexo al Balance y al Estado Contable • Actas de aprobación de cuentas y de resultados • Certificación legal de cuentas 		
	Fiscal	Declarativa	<ul style="list-style-type: none"> • Transacciones declaradas • Impuestos pagos • Obligaciones accesorias 	
		De control	Administrativo	<ul style="list-style-type: none"> • Cruces informáticos automáticos • Coeficientes
			De Inspección	<ul style="list-style-type: none"> • Regularizaciones voluntarias • Correcciones efectuadas
	De la sociedad	Denuncias, prensa, entidades no administrativas con responsabilidad social		
De organismos administrativos y policiales	Resultados de investigaciones, participaciones de blanqueo de capitales, etc.			

iii. Limitaciones para la obtención de información

La mayor limitación para la obtención de información relevante reside en el secreto bancario, al que sólo se puede acceder, salvo en el caso³ de investigaciones penales, a través de un proceso de decisión administrativa debidamente fundamentado y autorizado en cada caso. Este procedimiento comprende algunos aspectos burocráticos que pueden sintetizarse del siguiente modo:

Dependiente de autorización administrativa ⁴	Sin audiencia previa del contribuyente	Cuando existan indicios de delito en materia tributaria	
		Cuando existan hechos concretamente identificados que señalen la falta de veracidad de lo declarado	
	Con audiencia previa del contribuyente	Susceptibles de recurso judicial a efectos meramente de devolución	En situaciones de negativa de presentación o consulta de documentos de apoyo de los registros contables de contribuyentes que estén sujetos a una contabilidad organizada
			En situaciones de negativa de presentación o consulta de documentos de apoyo que justifiquen el usufructo de beneficios fiscales o de regímenes fiscales privilegiados
		Susceptibles de recurso judicial con efectos de suspensión	En situaciones de negativa al acceso a documentos bancarios cuando se verifique la imposibilidad de comprobación directa de la materia recaudable
			En situaciones de negativa al acceso a documentos bancarios cuando se verifique el distanciamiento significativo para menos de estándares de ganancias que permitan manifestaciones de riqueza
En situaciones de negativa al acceso a documentos bancarios cuando sea necesario comprobar la aplicación de subsidios públicos			
Dependiente de autorización judicial	Acceso a la información bancaria relevante relativa a familiares o terceros que se encuentren en relación especial con el contribuyente		

Por lo tanto, de esto se infiere la imposibilidad de utilizar esta información para la gestión del riesgo, porque para alcanzar la eficiencia en este ámbito, sería necesario tener a disposición la información bancaria de los contribuyentes en forma automatizada, libre de las trabas burocráticas mencionadas, como sucede en diversos países, y que, como se verifica, no es legalmente posible en Portugal, lo que constituye una restricción significativa para la gestión del riesgo.

³ Ley General Tributaria, art. 63º -B

⁴ Del Director-General de Impuestos o del Director-General de Aduanas y de los I.E.C.

3.2 El Uso de la Información

3.2.1 En la gestión del riesgo de los contribuyentes en general - algunos casos

Caso 1 - En el otorgamiento de reembolsos de IVA

Las solicitudes de reembolso del Impuesto al Valor Agregado (IVA) carecen de una atención específica, porque son especialmente susceptibles de prácticas fraudulentas. Para ello, se identificó un conjunto de información relevante, que integra una matriz de riesgo que determina el tipo de atención que se debe dar a cada solicitud, que puede ir desde una atención máxima - auditoría externa - a una atención mínima - simple asignación automática de la solicitud.

La información relevante para esto puede dividirse en seis tipos distintos:

- Condiciones del ejercicio de la actividad
 - Forma jurídica de la entidad
 - Naturaleza de la actividad
 - Coherencia de los valores declarados a efectos del IVA constantes en la declaración periódica
 - Valor del reembolso
 - Comportamiento en el cálculo del impuesto
- i. Sobre las **condiciones del ejercicio de la actividad** se considera relevante:
- a) La primera solicitud de reembolso en la actividad;
 - b) Solicitud de reembolso por cese de actividades;
 - c) Solicitud de reembolso posterior al inicio o reinicio de la actividad antes de transcurridos 12 meses.
- ii. En lo referente a la **forma jurídica de la entidad**, es relevante si la solicitud es efectuada por una entidad no residente sin establecimiento estable;
- iii. En relación a la **naturaleza de la actividad**, son relevantes las actividades consideradas de riesgo: inmobiliaria con renuncia a exención, comercio de vehículos automotrices, mantenimiento y reparación de vehículos automotrices, comercio de partes y accesorios para vehículos automotrices, comercio mayorista, comercio minorista de equipos informáticos y de comunicación;

- iv. En lo referente a la **coherencia de los valores declarados**, la información relevante se refiere a:
- a) variaciones en el valor del reembolso;
 - b) crecimiento significativo de operaciones exentas con derecho a deducción;
 - c) primeras operaciones exentas con derecho a deducción;
 - d) reembolso no generado esencialmente por adquisiciones de activo;
 - e) valores elevados en operaciones exentas sin derecho a deducción.
- v. En lo que se refiere al **valor del reembolso**, es relevante su materialidad, considerándose como materialmente relevante y susceptible de verificación de inspección los valores superiores a • 1 millón.
- vi. El **comportamiento en el cálculo del impuesto**, se refiere a la información relacionada a correcciones en reembolsos de impuesto solicitados anteriormente, reembolsos originados en informes con una antigüedad de más de tres períodos, etc.

Toda esta información es recogida de la base de datos de la administración tributaria, siendo identificada automáticamente. Siempre requiere una información positiva por parte de la inspección tributaria para el respectivo pago, en el caso de que la matriz de riesgo exija información previa.

Caso 2 - En el control de las manifestaciones de riqueza y otros agregados patrimoniales no justificados

En este sentido, la Administración Tributaria ha puesto especial atención en las referidas manifestaciones de riqueza cuya evidencia no sea consistente con los valores fiscalmente declarados por los contribuyentes a efectos del impuesto sobre las ganancias.

La información relevante en este caso se refiere a los siguientes tipos:

- Registros de propiedad de inmuebles;
- Registros de propiedad de automóviles ligeros de pasajeros y motocicletas;
- Registros de propiedad de barcos de paseo;
- Registros de propiedad de aeronaves turísticas;
- Otorgamiento de insumos y préstamos

El objetivo consiste en cruzar la información patrimonial individual conocida y verificar si existe una desproporción significativa entre la posesión de esos

patrimonios y las ganancias fiscales declaradas, lo que, de verificarse, permite legalmente una evaluación indirecta de la materia recaudable⁵.

Las informaciones relativas al control de estas manifestaciones de riqueza se obtienen por pedido específico de la administración tributaria a los Registros del Automotor (para los automóviles ligeros de pasajeros y motocicletas), a la Dirección General de Aeronáutica (en el caso de aeronaves turísticas) y a la Prefectura Naval (en el caso de los barcos de paseo), estando disponible el resto de la información necesaria en las bases de datos en razón del cumplimiento de las obligaciones declarativas, como es el caso de los registros de inmuebles y de la información suministrada por socios o accionistas.

Caso 3- En la detección de operadores con potenciales comportamientos fraudulentos

En lo que respecta a la detección de contribuyentes potencialmente fraudulentos, la Administración Tributaria utiliza información contenida en un aplicativo informático llamado "Archivo Anti-Fraude" (RAF, por su sigla en portugués), que se divide en tres grupos, de acuerdo a su origen:

- Eurocanet
- Casos investigados por la Administración Tributaria
- Grilla de riesgo

La primera fuente de información proviene del Eurocanet (European Carousel Network), un proyecto de origen belga y financiado por la Comisión Europea que consiste en una base de datos con información de transacciones intracomunitarias, información de origen policial y de otros organismos, pudiendo ser de naturaleza diversa no estandarizada.

La segunda fuente proviene de información recolectada a partir de casos investigados por la Administración Tributaria y que también puede ser de diversa naturaleza no estandarizada.

La tercera fuente se basa en información que la Administración Tributaria considera relevante para detectar operadores económicos potencialmente susceptibles de realizar actividades fraudulentas y se basa en dos tipos de información:

- información basada en precedentes específicos de los contribuyentes
- información basada en el perfil habitual de operadores ficticios

⁵ De acuerdo con el art. 89º de la Ley General Tributaria

Para la información sobre **precedentes específicos de los contribuyentes**, se considera relevante el siguiente tipo de información:

- a) operadores cuyo registro fue anteriormente cancelado;
- b) operadores que tienen un socio/gerente común a un operador cuyo registro fue cancelado;
- c) operador cuyo socio/gerente es cónyuge del socio/gerente de un operador cuyo registro fue cancelado;
- d) operador que tienen un socio/gerente común a un operador con deudas fiscales;
- e) operador con el mismo domicilio que el de otro operador cuyo registro fue cancelado.

Para la información basada en el **perfil habitual de operadores ficticios**, se considera relevante el siguiente tipo de información:

- a) operador registrado en un sector de riesgo;
- b) operador con forma societaria de sociedad unipersonal y con capital mínimo;
- c) operador con socio/gerente no residente;
- d) operador con socio/gerente no nacional;
- e) operador con socio/gerente que no declara ingresos o con ingresos declarados iguales o inferiores al salario mínimo nacional;
- f) operador con socio/gerente de edad inferior a 22 años o superior a 70 años;
- g) operador con el mismo domicilio que el de otros operadores;
- h) operador con el mismo domicilio que el del socio/gerente.

Se consideran especialmente riesgosos los sectores de actividad comercial de:

- a) computadoras y cualquier otro equipo, incluyendo componentes, accesorios y software, fabricados o adaptados para usarse en conexión con computadoras o sistemas informáticos;
- b) teléfonos y cualquier otro equipo, incluyendo componentes, accesorios y software, fabricados o adaptados para usarse en conexión con teléfonos o telecomunicaciones;
- c) vehículos automotores;
- d) desperdicios y chatarras.

Este segmento de operadores al que se dirige este tipo de recolección de información tiene normalmente duración efímera y predominantemente se constituyen para la práctica de actividades fraudulentas, por lo que es importante su pronta identificación al inicio de la actividad y la realización de un seguimiento de los pasos siguientes, proceso que tiene como objetivo cubrir los riesgos y que debe ser apoyado por la debida identificación, análisis y evaluación de esos mismos riesgos.

3.2.2 El caso particular de la gestión del riesgo de los grandes contribuyentes

i. Concepto de gran contribuyente

En Portugal, la clasificación de gran contribuyente es asignada a las sociedades con un volumen de negocios superior a los 75 millones de euros⁶ (M•). Del conjunto de las sociedades registradas a efectos fiscales (aproximadamente 373.000, en el 2006), sólo el 0,17% del total (cerca de 635 sociedades) tienen un volumen de negocios superior a ese valor y aportaron el 35,2% del total del Impuesto sobre las Ganancias de las Personas Colectivas (IRC, según la sigla en portugués) auto-liquidado por las sociedades durante ese año.

Si extendemos este estrato a empresas con un volumen de negocios superior a los • 500.000, encontraremos 62.886 sociedades que aportaron en su totalidad 2.790 M•, o sea, constataremos el cumplimiento de la Ley de Pareto, o Ley de los 80/20, es decir, una fracción minoritaria de los contribuyentes, en este caso el 17%, aportó lo máximo del IRC (impuesto a las ganancias) auto-liquidado, o sea, el 80%.

En ese sentido, los grandes contribuyentes, sea cual fuere la perspectiva abordada, deben constituir un segmento con un tratamiento particular en relación a los restantes, con objetivos, estrategias y acciones específicas, en razón de la elevada concentración de ingresos fiscales, y del consecuente riesgo asociado, teniendo en vista garantizarle al Estado la estabilidad de los ingresos fiscales.

ii. Caracterización de la atención a los contribuyentes

La atención a los contribuyentes debe caracterizarse de acuerdo al tipo e intensidad.

Por tipo de atención se entiende el tratamiento adecuado al perfil de riesgo del contribuyente, por ejemplo, la ejecución de una auditoría, un análisis interno de la declaración, la verificación del cumplimiento de las obligaciones o, simplemente, ninguna acción.

Por intensidad de atención se entiende el tiempo asignado a cada contribuyente en el proceso de planificación (días de trabajo inspector) de acuerdo con el tipo de atención definido.

⁶ *Este valor corresponde al volumen de negocios mínimo para empresas no financieras, aunque para algunos sectores de actividad este valor mínimo es más elevado (100 M• y 125 M•).*

De esta forma, la relación de la Administración Tributaria con el contribuyente en un determinado momento puede ir de una simple verificación automática del cumplimiento de determinadas obligaciones o de la coherencia declarativa, sin necesidad de ningún contacto directo, siendo, en este caso, mínima la intensidad de actuación, o, inversamente, hasta una auditoría de su situación fiscal global de duración prolongada, es decir, con un nivel de intensidad elevado.

iii. Determinación de la atención a los contribuyentes

El proceso de determinación de la atención adecuada a cada contribuyente pasa por su integración a una matriz de riesgo, que determina automáticamente, en una primera etapa, cuál es esa atención. Así y todo, para integrar a un contribuyente a una matriz de riesgo es necesario asociarlo a determinados comportamientos de exposición, voluntarios o disimulados, en este caso identificados por la Administración Tributaria, que deben ser explicitados a través de una calificación que identifique su perfil de riesgo. Existen diversas maneras de hacerlo, desde clasificarlo de un modo más cuantitativo por el número de exposiciones a determinadas irregularidades o incoherencias declarativas, hasta una clasificación más cualitativa que sintetice la expresión de su materialidad y propensión al incumplimiento.

La forma más sintética de expresión substantiva del riesgo asociado a una determinada materialidad y propensión al incumplimiento, que designamos perfil de riesgo, será una clasificación del tipo rating. Un rating debe expresar un determinado riesgo en el cumplimiento de determinadas obligaciones que sean de interés para terceros. Actualmente, empresas especializadas en la clasificación de riesgo de países y empresas producen ratings, generalmente relacionados con tipologías informativas de naturaleza financiera.

La ventaja de este tipo de clasificación de síntesis es precisamente la posibilidad de encuadrar automáticamente a cualquier contribuyente en una matriz de riesgo que traduzca el tipo de acciones de cobertura del riesgo que deben ser puestas en práctica. Esta clasificación, desde el punto de vista fiscal, debe permitir simultáneamente:

- la segmentación de los contribuyentes
- la jerarquización de prioridades de acción

factores determinantes en el proceso de gestión del riesgo fiscal.

iv. El rating fiscal

Comparativamente con un rating financiero, cuyo concepto consiste en una "opinión sobre la capacidad y voluntad de que una entidad cumpla, en tiempo y forma e íntegramente, los compromisos financieros sujetos a rating y señalen la probabilidad de incumplimiento (probability of default (PD)) de los compromisos financieros"⁷, el rating fiscal debe expresar simultáneamente dos realidades independientes, aunque indisociables, en la caracterización del contribuyente: la materialidad y el cumplimiento.

La materialidad se refiere a la magnitud e importancia económica del contribuyente, es decir, a su capacidad generadora de actividad o ingresos sujetos a tributación, siendo, de esta forma, una medida de precisión.

El cumplimiento se refiere al modo en que el contribuyente cumple sus obligaciones tributarias de manera voluntaria, siendo, en este sentido, una medida de credibilidad.

Estas dos variables actúan de forma inversamente proporcional en la determinación del riesgo, es decir, el riesgo más elevado reside en un contribuyente con la mayor materialidad y la menor credibilidad.

El rating fiscal⁸ es de este modo una opinión basada en información económica, financiera y fiscal sobre la capacidad de pago de impuestos de un contribuyente y la probabilidad de haber cumplido de modo consistente esa obligación, cuya relación entre materialidad y cumplimiento puede tener la siguiente lectura:

Materialidad	+	Riesgo moderado	Riesgo alto
	-	Riesgo bajo	Riesgo moderado
		+	-
		Cumplimiento	

Véase que, independientemente del grado de credibilidad, el mayor riesgo siempre reside en los contribuyentes de gran porte, dado que cualquier omisión o inexactitud declarativa siempre es susceptible de traducirse en una falta de pago del impuesto de elevada materialidad.

⁷ Definición de la Compañía Portuguesa de Rating, SA

⁸ Se excluye de esta clasificación toda la información de naturaleza patrimonial, de la sociedad o de organismos administrativos o policiales.

v. La información relevante para el rating fiscal

La información relevante para la construcción de un rating fiscal es de naturaleza económica, financiera y fiscal, siendo necesario destacar que, aún no formando parte de esta calificación, siempre se encuentra subyacente la clasificación del sector de actividad económica al cual corresponde el contribuyente, según la Clasificación Portuguesa de las Actividades Económicas (CAE Rev.2.1)⁹.

En consecuencia, las decisiones relacionadas con la gestión del riesgo de los contribuyentes basadas en rating siempre deben tener en cuenta la clasificación del sector en el cual el contribuyente desarrolla su actividad, inclusive la segmentación debe, en algunos casos, efectuarse, en primer término, considerando esta información, como es el caso, por ejemplo, de los sectores de actividad financiera o de las sociedades gestoras de participaciones sociales, cuyos negocios y normativa contable difieren sustancialmente de las restantes y, por ello, carecen de evaluación resultante de la comparación entre sí.

a) para la clasificación de la materialidad

La materialidad se refiere a la capacidad de pago de impuestos, determinada por una renta económica potencial (REP) calculada con los siguientes índices:

- Volumen de negocios
- Valor agregado bruto¹⁰
- Activo neto
- Capital propio

b) para la clasificación del riesgo específico

El riesgo específico corresponde al historial de las correcciones de impuesto potencialmente impago por día de trabajo/inspector efectuadas a cada contribuyente.

El riesgo específico se determina por la división entre el total de los valores históricos de las correcciones efectuadas a cada empresa (impuesto potencialmente impago, en euros) y el número de días que se ocuparon para obtenerlas. Anualmente, los valores históricos se actualizan con los coeficientes de devaluación de la moneda publicados oficialmente.

⁹ Aprobada por Decreto Ley N° 197/2003, del 27 de agosto.

¹⁰ Reemplazado por el producto bancario o producto asegurador, para los sectores de actividades financieras

c) para la clasificación del cumplimiento voluntario

c1) en Impuesto a las Ganancias de las Personas Colectivas (CVIRC, según la sigla en portugués)

El cumplimiento voluntario del IRC corresponde a la evaluación de la eficiencia fiscal, del efecto fiscal en el resultado contable y en el aporte fiscal por cada unidad monetaria de ventas;

Los índices para la evaluación del cumplimiento voluntario del IRC son los siguientes:

La información relevante para esta categoría resulta de:

1	Rentabilidad fiscal de las ventas (RFV)	Ganancia imponible/ Ventas+Prestaciones de servicios
2	Relación entre eficiencia fiscal y eficiencia económica (REFE)	Ganancia imponible-Resultado neto del ejercicio/Resultado neto del ejercicio
3	IRC por ventas (IRCV)	IRC liquidado+IRC tributación autónoma/Ventas

- Ventas
- Prestaciones de servicios
- Resultado neto del ejercicio
- Ganancia imponible
- IRC del ejercicio

El significado de los coeficientes que contribuyen a esta categoría es el siguiente:

• **Rentabilidad fiscal de las ventas (RFV)**

Este coeficiente expresa la eficiencia fiscal para un determinado nivel de actividad, es decir, traduce el valor sujeto a tributación por cada unidad monetaria de ventas. Una baja eficiencia fiscal puede significar evasión fiscal, provocada por transferencias de bienes o prestaciones de servicios no contabilizadas o sin liquidación de impuesto, o costos contabilizados que no se refieren a la actividad normal de la empresa.

• **Relación entre eficiencia fiscal y eficiencia económica (REFE)**

Corresponde a la diferencia entre el resultado fiscal por cada unidad vendida, es decir, la eficiencia fiscal, y el resultado contable, que también traduce la ganancia obtenida por cada unidad vendida, es decir, la eficiencia económica, medida en porcentaje del resultado contable del ejercicio.

La divergencia entre la ganancia imponible y la ganancia contable resulta de los ajustes fiscales extra contables, medidos en relación a la cantidad preestablecida, en este caso el mismo resultado contable del ejercicio.

- **IRC por ventas (IRCV)**

Corresponde al IRC pagado por cada unidad vendida. Difiere de la rentabilidad fiscal de las ventas porque este coeficiente considera los eventuales informes de pérdidas y beneficios fiscales que correspondan, es decir, una empresa puede presentar una elevada eficiencia fiscal, pero tener un IRC de ventas nulo debido a la inexistencia de IRC liquidado o tributaciones autónomas.

c2) Clasificación del cumplimiento voluntario del IVA

El cumplimiento voluntario del IVA corresponde a la evaluación de la eficiencia fiscal en las operaciones corrientes en el mercado interno y en la contribución fiscal por el valor agregado bruto en el mercado interno.

Los índices para la evaluación del cumplimiento voluntario del IVA son los siguientes:

1	Nivel de entrega del IVA de las operaciones sujetas al impuesto (NEIOS)
2	Relación del IVA pago con el valor agregado bruto (RIVAB)

La información relevante para esta categoría es la siguiente:

- IVA liquidado
- IVA deducido
- Bases imponibles de las operaciones sujetas al impuesto
- Base imponible total
- Valor agregado bruto

El significado de los coeficientes que contribuyen a esta categoría es el siguiente:

- **Nivel de entrega del IVA de las operaciones sujetas al impuesto (NEIOS)**

Este coeficiente nos da una relación entre el IVA pago al Estado y las bases imponibles sujetas al impuesto y no exentas.

$$\text{NEIOS} = \frac{\text{D} - (\text{E} \times \text{C/A})}{\text{C}}$$

El IVA pago al Estado resulta de la diferencia entre el IVA liquidado **(D)** de las transferencias de bienes y prestaciones de servicios sujetas al impuesto (no se considera el IVA liquidado de las adquisiciones intracomunitarias de bienes y operaciones asimiladas) y el IVA deducido **(E)**, descontado el IVA deducido relativo a los activos fijos, del excedente a ser informado del período anterior y de las regularizaciones a favor del sujeto pasivo comunicadas por los servicios, siendo el IVA deducido calculado por un coeficiente determinado por la relación entre las bases imponibles de las operaciones sujetas al impuesto **(C)** y la base imponible total **(A)**.

Las bases imponibles de las operaciones sujetas al impuesto **(C)** corresponden al valor de las transferencias de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por el sujeto pasivo con impuesto liquidado a tasa reducida, intermedia y normal (no se considera la base imponible de las adquisiciones intracomunitarias de bienes y operaciones asimiladas).

La base imponible total **(A)** corresponde a la suma de las bases imponibles de las operaciones sujetas al impuesto y las bases imponibles de las operaciones exentas (no se considera la base imponible de las adquisiciones intracomunitarias de bienes y operaciones asimiladas).

Este coeficiente tiene como objetivo descontar del IVA deducido la parte de los inputs que proporcionalmente corresponde a los outputs no sujetos al impuesto (transferencias intracomunitarias de bienes y operaciones asimiladas¹¹).

De esta forma, se establece una relación entre el IVA pago al Estado y las transferencias de bienes y prestaciones de servicios sujetas al impuesto, relacionadas con la actividad corriente del sujeto pasivo en el mercado interno.

Esta relación calcula un nivel de pago del impuesto que refleja la eficiencia fiscal del valor agregado por parte de la empresa en relación a las operaciones (adquisiciones de bienes o servicios y transferencias de bienes o prestaciones de servicios) realizadas en el mercado interno, sin considerar la existencia de operaciones (adquisiciones de bienes o de servicios y transferencias de bienes o prestaciones de servicios) con el mercado externo.

Una baja eficiencia fiscal podrá resultar en evasión fiscal, provocada por transferencias de bienes o prestaciones de servicios sujetas al impuesto y no contabilizadas o sin liquidación de impuesto, o deducción de impuesto relacionado con adquisiciones de bienes o prestaciones de servicios no correspondientes a las transferencias de bienes o prestaciones de servicios contabilizadas y con impuesto liquidado.

¹¹ *Operaciones previstas en el acápite b) del n° 1 del art. 20° del Código del IVA y operaciones que no otorgan derecho a deducción*

- **Relación del IVA pago con el valor agregado bruto (RIVAB)**

El coeficiente nos muestra una relación entre el IVA pago al Estado y el valor agregado bruto proporcional de las operaciones efectuadas en el mercado interno.

$$\text{RIVAB} = \frac{\text{D} - (\text{E} \times \text{C/A})}{\text{VAB} \times \text{C/A}}$$

El IVA pago al Estado resulta de la diferencia entre el IVA liquidado (**D**) de las transferencias de bienes y prestaciones de servicios sujetas al impuesto (no se considera el IVA liquidado de las adquisiciones intracomunitarias de bienes y operaciones asimiladas) y el IVA deducido (**E**), descontado el IVA deducido relativo a los activos fijos, del excedente a ser informado del período anterior y de las regularizaciones a favor del sujeto pasivo comunicadas por los servicios, siendo el IVA deducido calculado por la relación entre las bases imponibles de las operaciones sujetas al impuesto (**C**) y la base imponible total (**A**).

El VAB se calcula por la suma de las ventas, trabajos para la propia empresa, variación de producciones, subsidios destinados a la explotación e ingresos suplementarios deducidos de los consumos intermedios (suma del costo de las existencias vendidas y consumidas, subcontratos, abastecimientos y servicios externos e impuestos indirectos).

El VAB se calcula por un coeficiente que determina la parte proporcional correspondiente a las operaciones efectuadas en el mercado interno para que tenga una relación comparable con el denominador compuesto por el IVA pago al Estado que se adeuda sólo por las operaciones en el mercado interno.

v. La construcción del rating fiscal

De manera diferente a un rating financiero, que califica la capacidad crediticia en términos absolutos, es decir, independientemente de la capacidad crediticia de los restantes participantes en el mercado, un rating fiscal debe indicar el riesgo en forma relativa, de tal modo que permita la segmentación de los contribuyentes y la determinación de las prioridades en términos de atención.

Los ratings financieros se construyen a través del uso de técnicas de regresión lineal y de análisis discriminante, considerando atributos de diversa naturaleza, algunos de ellos objetivos, como la dimensión de la empresa, el índice de endeudamiento, la participación del mercado, las condiciones macroeconómicas, u otros más subjetivos, como el riesgo político, el perfil de los gestores o la tecnología utilizada.

TEMA 3.1 (Portugal)

La construcción del rating fiscal para la gestión del riesgo de los grandes contribuyentes no recurre a estas técnicas, sino que utiliza sólo características objetivas y que obedecen a una forma de indexación de base 100 para todos los contribuyentes, correspondiendo 100 al mayor valor absoluto presentado por una empresa para ese índice.

Este proceso permite un doble objetivo en términos de gestión del riesgo, como ya se mencionó - segmenta a los contribuyentes y jerarquiza las prioridades, calculándose de la siguiente forma:

- a. Los índices de referencia corresponden a un único ejercicio económico;
- b. Para cada índice se determina el valor más elevado del conjunto de todas las empresas, a la cual se le asigna la puntuación base de 100;
- c. Para el resto de las empresas, se convierte el valor del índice respectivo a una puntuación indexada al valor de la primera clasificada en ese índice (base=100);
- d. Se calcula la puntuación promedio de cada empresa para el conjunto de índices considerados para cada clasificación;
- e. Se ordenan todas las empresas en orden decreciente por cada clasificación y se dividen en intervalos de acuerdo con el número de ítems de la composición del rating.

Por ejemplo, en relación al cumplimiento voluntario del IRC, tendríamos

Contribuyente	RFV Referencia: 10,66%=100		REFEE Referencia: 3,60%=100		IRCV Referencia: 2,22%=100		Pont. Pro- medio	Clasifi- cación rating CVIRC
	Coficiente	Puntuación	Coficiente	Puntuación	Coficiente	Puntuación		
Ax	8,14	76,36	1,37	38,06	1,89	85,14	66,52	3
.....								
By	4,72	44,28	2,44	67,78	0,44	19,82	43,96	2
Cw	6,35	59,57	0,75	20,83	1,01	45,50	41,97	2
.....								
Tk	0,47	4,41	2,14	59,44	0,17	7,66	23,84	1

La clasificación 3 es la mejor en términos de cumplimiento (más credibilidad) y la clasificación 1 es la peor (menos credibilidad), siendo por ello una posición relativa de cada contribuyente en relación a los restantes comparables (jerarquización de prioridades).

Se exceptúa de este método la determinación del riesgo específico no indexado, atribuyéndose la clasificación por intervalos de valores (en unidades monetarias) de correcciones históricas por día de trabajo ocupado en ese contribuyente anteriormente.

vii. Interpretación del rating fiscal

Los ratings financieros utilizan una nomenclatura iniciada generalmente por una letra, siendo la combinación **AAA** la que caracteriza a una entidad con capacidad de cumplir sus compromisos financieros, y **D** la que caracteriza a una entidad que se encuentra en estado de quiebra, pudiendo modificarse por el agregado de un signo más (+) o menos (-), para señalar posiciones relativas dentro de las principales categorías de riesgo.

En términos fiscales se pretende calificar a un contribuyente en cuanto al riesgo, significando la clasificación iniciada por **A** un potencial generador de impuestos elevado y **D** un potencial generador de impuestos reducido, características que deben asociarse a otras, en este caso, específicamente, haber cometido irregularidades de naturaleza fiscal anteriormente y el nivel de cumplimiento voluntario del impuesto a las ganancias e impuesto al valor agregado, que son los impuestos materialmente más relevantes en este segmento de contribuyentes.

Como ya se mencionó, el riesgo fiscal es mayor cuando se asocian características que revelan elevada materialidad, como ser el volumen de negocio, el VAB, el activo neto o el capital propio, a características que evidencian baja credibilidad, como es el caso de la existencia de elevadas correcciones de impuesto en inspecciones anteriores o de coeficientes de eficiencia fiscal poco satisfactorios.

Las calificaciones de rating fiscal para las grandes empresas reflejan lo siguiente:

A, B, C, D

A indica una entidad de rendimiento económico elevado, con capacidad potencial de pago de impuestos de valor elevado; si es clasificada con **B**, **C** y **D** significa sucesivamente menor rendimiento económico potencial y, en consecuencia, de pago de impuestos.

++, +, +/-, -

++ indica una entidad con un historial de irregularidades detectadas por la AT de elevada materialidad, o sea, un riesgo específico muy alto; si se la clasifica con **+**, **+/-** y **-** significa sucesivamente un historial de irregularidades sucesivamente de menor materialidad.

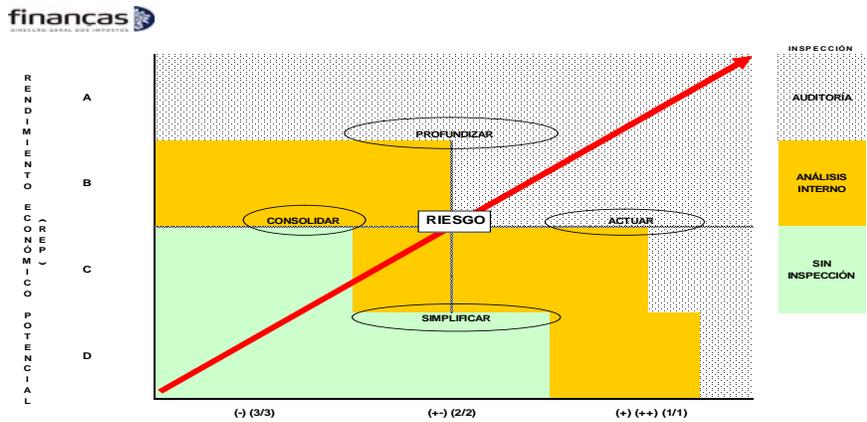
1, 2, 3

1 indica una entidad con cumplimiento voluntario relativo a un impuesto específico menos confiable, si se la compara con el resto de las empresas; si es clasificada con **2** o **3** significa sucesivamente mayor credibilidad en el cumplimiento voluntario, cuando se la compara con el resto de las empresas.

vii. El uso del rating fiscal en la cobertura del riesgo

Por ejemplo, una empresa con un rating **A++1/1** es clasificada de riesgo fiscal más elevado, porque tiene un potencial generador de impuestos elevado (rendimiento económico elevado - A), tiene un historial de irregularidades detectadas por la Administración Tributaria muy alto (++) y su credibilidad es la más baja dentro del conjunto de empresas consideradas en términos de cumplimiento voluntario del IRC y del IVA, respectivamente (1 IRC/ 1 IVA).

Su posición en términos de matriz de riesgo, considerada como la planificación de inspección de las grandes empresas, se ubica en el cuadrante superior derecho de la matriz, que corresponde a una atención del tipo auditoría, resultando la lectura cualitativa de la situación de la intersección entre **actuar** y **profundizar** el conocimiento del contribuyente.



4. CONCLUSIONES

Las administraciones tributarias deben utilizar la información en una perspectiva de gestión del riesgo, es decir, obtener, analizar y evaluar la información de tal forma que sea susceptible de permitir la toma de decisión eficaz en la cobertura de los riesgos y una gestión de los recursos humanos eficiente.

La información proviene de tres niveles diferenciados: declaración voluntaria derivada del cumplimiento de las obligaciones tributarias, obtención directa por parte de la administración tributaria de modo compulsivo o información obtenida a través de terceras entidades en el ámbito de los deberes de cooperación consignados en la ley, y por iniciativa propia.

La mayor limitación en Portugal para obtener información en el proceso de gestión del riesgo deviene de la imposibilidad de contar con información bancaria automática sobre los contribuyentes.

El proceso de obtención de información debe tener en cuenta los diversos segmentos de contribuyentes. La segmentación es un aspecto fundamental del proceso de gestión del riesgo, dado que las diferentes características de los contribuyentes exigen un enfoque diferenciado, siendo conveniente identificar tres grandes grupos en un enfoque muy genérico: grandes contribuyentes, operadores que revelen indicios de fraude y el resto de los contribuyentes en general, sociedades e individuales.

Más allá de la información que caracterice al riesgo general en el cumplimiento tributario, también es esencial identificar la información con características específicas, de modo tal que permita evaluar riesgos más específicos, por ejemplo, la concesión de solicitudes de reembolso del impuesto, la coherencia entre las manifestaciones de riqueza y los ingresos declarados o la identificación de potenciales prácticas de actos fraudulentos, entre otros.

La información que caracteriza a los grandes contribuyentes debe ser traducida en un índice que permita mostrar en forma sintética su perfil de riesgo, y que, simultáneamente, posibilite la segmentación y jerarquización de prioridades a efectos de la planificación, adoptándose la clasificación de rating.

INFORMACIÓN RELEVANTE PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Julio López
Subdirector General
Dirección General Impositiva
(Uruguay)

SUMARIO: 1. Resumen.- 2. Información relevante para la gestión de riesgos.- 2.1. Elementos y definiciones principales de referencia en un modelo de gestión de riesgos.-2.2. Su tratamiento en particular en la Administración Tributaria Uruguay.- 2.2.1. Escenario actual.- 2-3. Facultades de la DGI .- 2.4. Fuentes de información.- 3. Facultades, fuentes y sistemas de Información de la Dirección Impositiva Uruguay (DGI).- 3.1. Facultades de la DGI.-3.2. Fuentes de información.-3.3. Datos y sistemas de información.- 4. Caso reciente de gestión del riesgo.- 4.1. Definición del objetivo.- 4.2. Procesos asociados al objetivo y riesgos que los afectan.- 4.3. Acciones para la administración de los riesgos.- 4.4. Resultado de la gestión.-5. Conclusiones

1. RESUMEN

La primera parte desarrolla los elementos y definiciones principales de referencia en un modelo de gestión de riesgos en una organización y su tratamiento en particular en la Dirección General Impositiva uruguaya (DGI)

La gestión de riesgos se ha convertido en el paradigma para el control interno de las organizaciones.

La gestión de riesgos corporativos es un proceso efectuado por la Dirección, el nivel gerencial y el resto del personal, integrado dentro de la estrategia de la organización, diseñado para identificar, evaluar, manejar y controlar acontecimientos o situaciones potenciales, con el fin de proporcionar una seguridad razonable respecto al logro de los objetivos .

La segunda parte explicita las facultades con que cuenta la DGI para obtener la información requerida para llevar a cabo la gestión del riesgo. Se exponen las diversas fuentes y los sistemas de información que se utilizan para el análisis. Asimismo se describen un conjunto de requisitos que facilitan la tarea de abordar nuevos proyectos de gestión: un sistema de objetivos anuales, un órgano de control interno, órganos colegiados que se ocupan de control seguridad y riesgos (comisiones) y un sistema de información corporativo que esta en amplio desarrollo.

Finalmente, la ponencia concluye con la presentación del tratamiento de la gestión de riesgos en la asistencia al contribuyente en Uruguay con el advenimiento del nuevo sistema tributario, describiendo la forma que se analizaron y resolvieron los riesgos a los cuales se tuvo que enfrentar la Administración Tributaria.(CASO PRÁCTICO)

2. INFORMACION RELEVANTE PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

2.1. Elementos y definiciones principales de referencia en un modelo de gestión de riesgos

Podemos definir riesgo como la exposición a la posibilidad de que sucedan ciertos eventos que tendrán un efecto sobre los objetivos de la organización. El concepto de riesgo tiene dos elementos:

- la probabilidad de que algo ocurra y
- las consecuencias de si esto ocurre

El riesgo existe por los llamados factores de riesgo. Estos son variables que tendrán un comportamiento futuro que no podemos predecir con certeza, por lo que se las suele llamar variables aleatorias. Este comportamiento futuro incierto es lo que genera el riesgo.

Los riesgos pueden surgir tanto de fuentes internas como externas. Los riesgos pueden provocar problemas con la cultura organizacional, fallas en los sistemas informáticos, fallas en la administración de los recursos financieros y humanos, fallas en el control de los contribuyentes, deficiencias en los controles internos, etc. La lista podría ser interminable. Aún cuando no es posible tener un medio ambiente totalmente libre de riesgos, si es posible eludir, mitigar, eliminar o transferir ciertos riesgos.

La gestión o administración del riesgo es un proceso formal, aplicando sistemáticamente políticas, procedimientos y prácticas de gestión, para identificar, analizar, evaluar, priorizar y tratar los riesgos. Es un proceso lógico y sistemático que se puede utilizar cuando se toman decisiones para mejorar la efectividad y eficiencia. Es un medio hacia un fin.

En definitiva gestionar el riesgo implica tratar de identificar y estar preparados para lo que puede suceder. Tomar acciones destinadas a prevenir, eludir o reducir los costos y otros efectos que se asocian a la ocurrencia de determinados eventos, en lugar de reaccionar después que ocurren los mismos.

La alta dirección fija los objetivos estratégicos de acuerdo con la misión y establece una base para determinar los objetivos operativos de información y de cumplimiento.

Una gestión del riesgo organizacional eficaz proporciona una base para alinear los objetivos estratégicos con la misión y para asegurar que concuerdan con el riesgo aceptado por la dirección.

Se deben identificar los eventos que pueden afectar la consecución de los objetivos. Algunos pueden afectar negativamente y por tanto implican riesgos y otros positivamente por lo que implican oportunidades.

Los riesgos pueden ser clasificados de diferente forma. Una clasificación posible es en función de a que nivel de la organización se sitúan:

- Riesgos corporativos: son los que deben ser evaluados por la alta dirección .debido al impacto que pueden tener sobre toda la organización.
- Riesgos operacionales: se sitúan en un nivel inferior de la organización y deben ser resueltos a ese nivel.

También podemos clasificarlos tomando en cuenta los factores que los condicionan. Si dichos factores son externos a la organización:

- Riesgo económico
- Riesgo medioambiental
- Riesgo político
- Riesgo social
- Riesgo tecnológico

Si los factores son internos, los riesgos podemos clasificarlos del siguiente modo:

- Recursos humanos
- Dirección
- Informática
- Procesos operativos
- Infraestructura

Al gestionar el riesgo debemos encontrar el justo equilibrio entre los costos y los beneficios. Es utópico y poco económico, pensar en un medio ambiente libre de riesgos. Lo que debemos hacer es fijar el nivel de riesgo aceptable. En algunos casos el costo de las medidas para eludir o minimizar los riesgos a un nivel aceptable puede ser muy alto en relación a los beneficios obtenidos. En otros casos la naturaleza del riesgo puede significar que el nivel de riesgo aceptable deba ser nulo o extremadamente bajo. En definitiva nuestro nivel de riesgo aceptable debe tener como condición lograr los objetivos de una forma eficaz y eficiente.

Medir el riesgo implica medir el efecto de la ocurrencia del evento afectado por su probabilidad de ocurrencia. Para realizar esta evaluación se debe valorar:

- El riesgo inherente, que definimos como el riesgo existente antes de establecer los controles y
- El riesgo residual, que es el nivel de riesgo que queda tras haber tomado las medidas de control para mitigar el riesgo.

La comparación entre ambos permite a la dirección de la organización evaluar si los controles existentes, que pueden tener un costo directo o de oportunidad elevado, deben mantenerse. Cuando el riesgo residual continúa siendo inaceptablemente alto, se convierte en candidato a ser objeto de disposiciones posteriores. Los riesgos que compiten entre sí deben ser evaluados y priorizados para tomar medidas ulteriores.

Para medir el impacto del riesgo en la organización se utilizan diversos métodos. Los más utilizados son: el enfoque intuitivo, modelo de regresión y modelo de simulación.

La dirección debe evaluar cual es la respuesta al riesgo de la organización en función de las siguientes categorías:

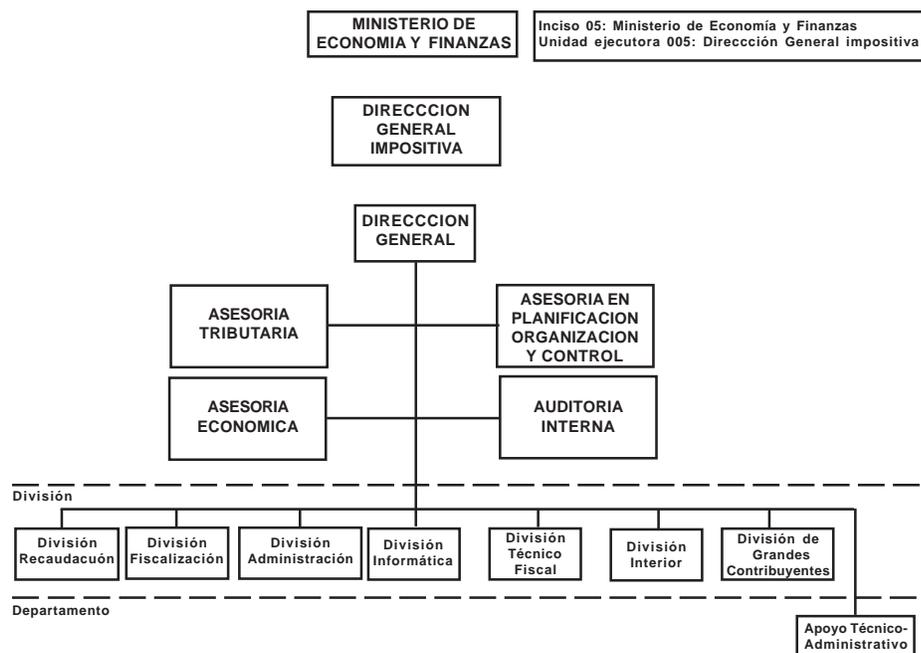
- Evitar: salir de las actividades que generan riesgos
- Reducir: actuar para reducir la probabilidad de ocurrencia, el impacto del riesgo o ambos
- Compartir: trasladar o transferir una parte del riesgo
- Aceptar: no realizar ninguna acción que afecte la probabilidad o impacto.

Las administraciones tributarias debemos estar preparadas para revisar y cuestionar las formas tradicionales de administrar, con la finalidad de determinar si existen nuevos enfoques y herramientas que son válidas de usar. La alternativa a la gestión o administración del riesgo es la administración riesgosa, es decir tomar decisiones que no se basan en una consideración cuidadosa de los hechos y de los riesgos involucrados.

2.2. Su tratamiento en particular en la Administración Tributaria Uruguay

La estructura organizativa de la DGI de Uruguay se encuentra regulada en el Decreto N° 166/005 de 30 de mayo de 2005, reglamentario de la Ley N° 17.706, que introdujo modificaciones en la estructura organizacional de la DGI: creación del cargo del subdirector de la DGI, del Auditor Interno y la División Grandes Contribuyentes. Por su parte el Decreto N° 192/006 de 27 de junio de 2006 actualiza la estructura organizativa de la administración tributaria incorporando las modificaciones introducidas por el referido Decreto N° 166/005.

De este modo el organigrama de la DGI quedó de la siguiente forma:



Como se observa en el Organigrama, el primer nivel de la estructura organizacional está formado por la Dirección General de la que dependen siete Divisiones: Recaudación, Fiscalización, Administración, Informática, Técnico Fiscal, Interior y Grandes Contribuyentes

De la Dirección General también dependen tres Asesorías (Tributaria, Económica, y en Planificación Organización y Control), la Auditoría Interna y el Departamento de Apoyo Técnico Administrativo.

El criterio de departamentalización es predominantemente funcional excepto en la División Grandes Contribuyentes (que se estructura por grupo de clientes) y en la División Interior (criterio territorial).

De acuerdo a los procesos de la administración tributaria antes mencionados, las funciones sustantivas están asignadas a las Divisiones Recaudación, Fiscalización, Técnico Fiscal, Interior y Grandes Contribuyentes.

Las funciones de soporte o apoyo necesarias para el desempeño eficaz y eficiente de los cometidos sustantivos están asignadas fundamentalmente a las Divisiones Administración e Informática en lo que refiere a la gestión de recursos humanos, materiales y tecnológicos disponibles.

En la Dirección General recae la responsabilidad de cumplimiento de todos los cometidos asignados a la organización, definiendo políticas, normas y pautas de aplicación para la actuación de los distintos servicios.

A la Auditoría Interna compete controlar la correcta aplicación de los procedimientos, controles y otros aspectos, realizando las auditorías que considere necesarias.

2.2.1. Escenario Actual

La Dirección General Impositiva (DGI) viene experimentando profundos cambios estructurales y organizacionales, atendiendo y previniendo de la mejor manera posible los desafíos impuestos por el cambiante mundo en el que actúa, con el propósito de garantizar mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de su misión como administración tributaria, a través de un proceso de modernización de varios años.

Misión y objetivos estratégicos

Como Unidad Ejecutora del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la DGI es el organismo encargado de la recaudación proveniente de los tributos internos del país y la efectiva aplicación de las normas que los imponen.

Consecuentemente con los lineamientos estratégicos del gobierno y en el desempeño de su misión como administración tributaria, la DGI se orienta por los objetivos estratégicos que apuntan a:

- llevar adelante dos líneas de acción fundamentales y complementarias: el estímulo al cumplimiento voluntario de los obligados tributarios y la detección y sanción del incumplimiento fiscal;

- prestar el servicio público a través de un comportamiento eficaz, eficiente, profesional e íntegro;
- promover la conciencia fiscal en la sociedad.

Estos objetivos estratégicos están recogidos en el Plan Estratégico de Gestión 2005-2009 (PEG), los Planes Operativos Anuales y los Compromisos de Gestión firmados con el MEF.

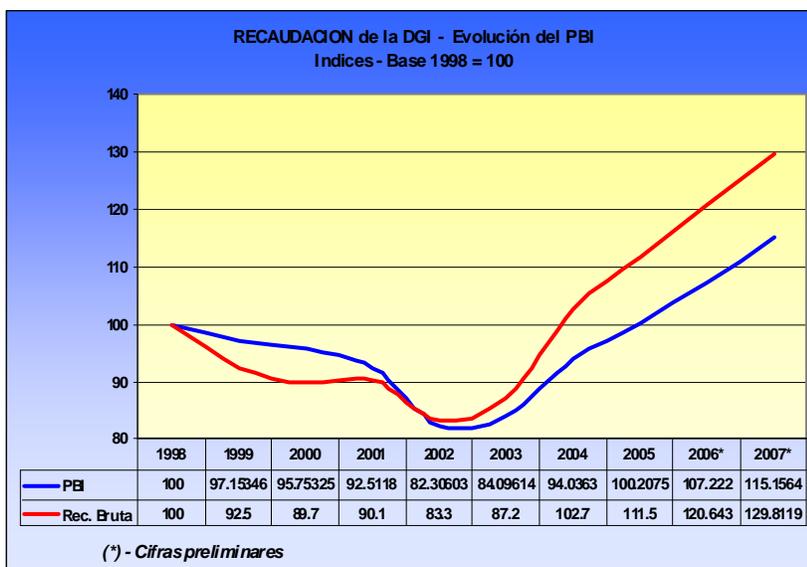
Productos, usuarios y procesos

De acuerdo a su misión, el producto final del accionar de la DGI está representado en el volumen de la recaudación obtenida como resultado de la aplicación del sistema tributario que administra. Cifras representativas de la magnitud y evolución de este producto se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro Nº 1 - Recaudación

Recaudación			
En millones de pesos corrientes			
AÑO	Recaudación Bruta	PIB	En % PIB
1995	17,538	122,521	14.31%
1996	24,172	163,546	14.78%
1997	31,893	204,926	15.56%
1998	37,702	234,267	16.09%
1999	36,826	237,143	15.53%
2000	37,403	243,027	15.39%
2001	39,221	247,211	15.87%
2002	41,214	260,967	15.79%
2003	51,726	315,681	16.39%
2004	66,385	379,353	17.50%
2005	75,435	406,706 (*)	18.55%
2006	86,806	464,802 (*)	18.68%
2007	100,717	541,868 (*)	18.59%

(*) Cifras preliminares según BCU



En primer lugar y expresados en millones de pesos corrientes para cada año se presentan los valores de recaudación bruta y los del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 1995-2007. En este último año la recaudación bruta alcanzó a 100.717.274 miles de pesos corrientes equivalentes a 4.293 millones de dólares¹. Estas cifras representan el 18,59 % del PIB y el 87 % de los recursos del Presupuesto Nacional, necesarios para la financiación de los bienes y servicios públicos.

En segundo lugar en el gráfico expuesto en el cuadro referido, se muestra la evolución de la recaudación en valores constantes en el período 1998-2007 permitiendo observar su incremento por encima del crecimiento del PIB a partir del año 2002, tomando como base el año de inicio del período. El incremento de la recaudación bruta, en el período 1998-2007, alcanza el 30 % mientras que en igual período el PIB creció un 15,2 %. Esto representa una brecha de 15 puntos porcentuales entre el crecimiento de la recaudación y el de la producción en los diez años. Dado que no se produjo un aumento en las tasas impositivas, independientemente de la evolución económica que afecta la recaudación, gran parte de esta brecha se explica por la mejora de la gestión del organismo obtenida en el marco de su proceso de modernización y reestructura

Desde la perspectiva de los usuarios, la DGI en su calidad de administración tributaria brinda un servicio público a la sociedad a través de la provisión de los recursos que permitan al Estado cumplir con sus fines, en particular el

¹ Valor del dólar promedio anual de 1 U\$S = \$ 23,46

desarrollo de su función social. Pero la acción efectiva de la DGI se desarrolla sobre el universo de los sujetos pasivos, quienes se constituyen así en los usuarios directos de los productos y servicios que ella brinda, al facilitar el cumplimiento de sus obligaciones.

El escenario tributario se vio modificado a partir del 1º de julio de 2007 con la Ley Nº 18.083 de 27 de diciembre de 2006 que impuso el nuevo sistema tributario y determinó la reducción de 28 a 13 impuestos e incorporó el Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (IRPF), que involucró a la ciudadanía en general. Esto tuvo un fuerte impacto en la planificación, organización, sistemas y procedimientos de la DGI, tanto por la naturaleza de los impuestos que administraba, como por el aumento en la cantidad y tipo de contribuyentes. Anteriormente los usuarios de los servicios de la DGI eran mayoritariamente empresas y asesores fiscales. La incorporación del IRPF introdujo sujetos pasivos por obligaciones propias y de terceros muchos de los cuales hasta ese entonces no habían tenido relación previa con una administración tributaria.

En el siguiente cuadro se resume la composición del universo de obligados tributarios en los escenarios previo y posterior a la vigencia de la referida ley.

Cuadro Nº 2 - Obligados tributarios

Obligados tributarios antes de Ley 18.083		
Por tipo	Cantidad	%
Pequeñas empresas	36.268	16,86%
Empresa de mediana dimensión económica (NO_CEDE)	168.230	75,04%
Contribuyentes de importante dimensión económica (CEDE)	10.386	4,63%
Grandes contribuyentes	234	0,10%
Total de Obligados Tributarios	215.118	100,00%

Obligados tributarios a partir de la Ley 18.083		
Por tipo	Cantidad	%
Pequeñas empresas	34.365	4,54%
Empresa de mediana dimensión económica (NO_CEDE)	156.196	20,62%
Contribuyentes de importante dimensión económica (CEDE)	10.064	1,33%
Grandes contribuyentes	252	0,03%
Total de Obligados Tributarios	200.877	26,51%
- IRPF Cat I	52.008	6,86%
- IRPF Cat II	504.722	66,62%
Total IRPF	556.730	73,49%
Total de Obligados Tributarios	757.607	100,00%

(*) No incluye Retenciones por Intereses de Depósitos y Otras Rentas Financieras, que no son informadas por estar amparadas en el Secreto Bancario y por ser Retenciones Liberatorias.

Como puede observarse, antes de la Reforma Tributaria había 215.118 obligados tributarios, mientras que a partir de la misma se incorporaron 556.730 obligados por IRPF, totalizando a 757.607 obligados a controlar por la administración. El universo creció un 252%. Esto implicó para la DGI, un importante esfuerzo de adaptación al nuevo universo de contribuyentes a asistir y controlar.

3. FACULTADES, FUENTES Y SISTEMAS DE INFORMACION DE LA DIRECCION IMPOSITIVA URUGUAYA (DGI)

La DGI precisa disponer de un sistema integrado de información para desarrollar adecuadamente sus funciones. El sistema de información se basa en la existencia del derecho de la Administración, reconocido legalmente, a obtener información con trascendencia tributaria de los contribuyentes, a utilizarla con fines de control para la correcta aplicación de los tributos así como el deber de terceros de suministrarla.

La información así obtenida es un instrumento esencial para:

- Identificar y registrar aquellos contribuyentes que han cumplido su obligación de inscribirse en el registro de contribuyentes.
- Preparar y planificar el trabajo de las unidades que, dentro de la Administración, se dedican de forma específica al control de cumplimiento, sea mediante controles extensivos e intensivos.
- Disponer de información de contraste en los sistemas de autodeclaración de tributos.
- Intercambiar información con otras administraciones tributarias, en virtud del contexto de 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 exigen una adecuada cooperación con el terreno informático.

A los efectos de la administración de riesgos, se debe reunir toda la información necesaria para estimar las posibilidades que ofrece cada alternativa. La información relevante se capta y comunica en forma y plazo adecuado para permitir a la Dirección afrontar sus responsabilidades.

En tal sentido se han detectado determinadas áreas de riesgo, en función de ello mediante distintas resoluciones se han determinado requerimientos de información a contribuyentes de giros de interés fiscal o contribuyentes de gran dimensión. Esta información puede utilizarse en el seguimiento de su cumplimiento, para la selección de contribuyentes a controlar y en el proceso de fiscalización de los mismos.

3.1. Facultades de la DGI

El derecho de la DGI a obtener y utilizar la información con trascendencia tributaria no es ilimitado sino que está contenido por sus propios fines. La obtención de la información persigue la finalidad básica de hacer efectivos 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 requerida podría suponer un quiebre esencial de la confianza de los ciudadanos en la DGI.

Se configuran así los deberes de privacidad y confidencialidad de la información obtenida por la DGI, en cuanto a que sólo puede ser utilizada para la efectiva aplicación de los tributos y a que, quienes, por razón de su función, la conozcan, están obligados a un estricto deber de secreto y de sigilo en su utilización, pudiendo, en caso de violación de estos deberes incurrir en responsabilidad disciplinaria y en casos graves, en delito. Los contribuyentes tienen derecho a esperar que la información con trascendencia tributaria permanezca en los más estrictos términos de confidencialidad y que cualquier filtración que pueda producirse implique de modo inmediato la exigencia de responsabilidad para su causante.

Sin embargo existen excepciones a los deberes de privacidad y confidencialidad por parte de la DGI, en los casos de investigación por parte del Poder Judicial como ser en materia penal, de menores o aduanera.

A pesar del carácter reservado que debe tener la información tributaria que obtiene la DGI, existen disposiciones normativas que facultan el intercambio de ciertos datos con otros organismos del estado, entre ellos la Dirección Nacional de Aduanas, el Banco de Previsión Social y el Banco de Seguros del Estado.

De acuerdo al artículo 70 del Código Tributario uruguayo los contribuyentes y responsables están obligados a colaborar en las tareas de determinación, fiscalización e investigación que realice la Administración; y en especial deberán:

- A)** Llevar los libros y registros especiales y documentar las operaciones gravadas en la forma establecida por la ley, el reglamento o las resoluciones de los organismos recaudadores.
- B)** Inscribirse en los registros pertinentes, a los que aportarán los datos necesarios y comunicarán oportunamente sus modificaciones.
- C)** Conservar en forma ordenada los libros y demás documentos y registros durante el término de prescripción del tributo, según lo dispuesto por las normas pertinentes.

TEMA 3.1 (Uruguay)

- D)** Facilitar a los funcionarios fiscales autorizados, las inspecciones o verificaciones en cualquier lugar, domicilios, establecimientos industriales o comerciales, oficinas, depósitos y medios de transporte.
- E)** Presentar o exhibir en las oficinas fiscales o ante los funcionarios autorizados las declaraciones, informes, comprobantes de legítima procedencia de mercaderías, y toda documentación relacionada con hechos generadores de obligaciones tributarias, y formular las ampliaciones o aclaraciones que les fueren solicitadas.
- F)** Comunicar cualquier cambio en su situación que pueda dar lugar a la alteración de su responsabilidad tributaria.
- G)** Concurrir a las oficinas fiscales cuando su presencia sea requerida.

A su vez el artículo 68° del Código Tributario uruguayo establece que la Administración dispondrá de las más amplias facultades de investigación y fiscalización y especialmente podrá:

- A)** Exigir a los contribuyentes y responsables la exhibición de los libros, documentos y correspondencia comerciales, propios y ajenos, y requerir su comparecencia ante la autoridad administrativa para proporcionar informaciones.
- B)** Intervenir los documentos inspeccionados y tomar medidas de seguridad para su conservación.
- C)** Incautarse de dichos libros y documentos cuando la gravedad del caso lo requiera y hasta por un lapso de seis días hábiles; la medida será debidamente documentada y sólo podrá prorrogarse por los órganos jurisdiccionales competentes, cuando sea imprescindible para salvaguardar los intereses de la Administración.
- D)** Practicar inspecciones en bienes muebles o inmuebles detentados u ocupados, a cualquier título, por los contribuyentes y responsables. Sólo podrán inspeccionarse domicilios particulares con previa orden judicial de allanamiento.
- E)** 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.
- F)** Solicitar la constitución de garantía suficiente respecto de los créditos determinados cuyo adeudo esté pendiente.
- G)** Intervenir o incautarse de los bienes muebles cuando éstos carezcan de los elementos externos de contralor o de las estampillas, sellos o cuños de valor que acrediten el correcto pago del tributo.

Cuando sea necesario para el cumplimiento de las diligencias precedentes, la Administración requerirá orden judicial de allanamiento.

Este artículo, conjuntamente con el anterior, regulan las relaciones entre el sujeto activo (la DGI) y el sujeto pasivo (los contribuyentes y responsables).

En lo que refiere al requerimiento de informaciones a terceros, es un punto de gran importancia como elemento de control en el desarrollo de las fiscalizaciones, ya que permite obtener información proveniente de una fuente ajena a la empresa.

Recientemente la ley N° 17.930 del 19 de diciembre de 2005 Presupuesto Nacional 2005-2009 (art. 469) estableció que: "todos los órganos u organismos públicos estatales o no estatales, están obligados a aportar, sin contraprestación alguna, los datos que no se encuentren amparados por el secreto bancario o estadístico y que le sean requeridos por escrito por la Dirección General Impositiva (DGI) para el control de los tributos. El Poder Judicial y el Poder Legislativo quedan exceptuadas de brindar información, datos o documentos correspondientes a actuaciones de carácter secreto o reservado".

En todo caso se trata de preservar valores esenciales tales como la igualdad de los contribuyentes ante el tributo y la contribución a los gastos públicos en función de la capacidad económica de cada contribuyente. En ocasiones la exigencia de información puede entrar en colisión con otros principios o valores que son igualmente dignos de protección y que originan limitaciones al deber de informar. . Como contrapartida de este quiebre de la intimidad "económica" está el deber de sigilo que pesa sobre las autoridades y funcionarios que conocen la información por razón de su trabajo y para el caso particular de los funcionarios de la DGI, el secreto tributario que tiene carácter legal por estar establecido en el Código Tributario.

3.2. Fuentes de Información

Obligaciones periódicas y requerimientos individualizados

El deber de información se hace efectivo por suministro o por captación. La obtención de información por suministro es de forma periódica y automatizada, sujeta a contenidos y formatos preestablecidos normativamente. Los requerimientos individualizados, o por captación, objeto de la solicitud, deben precisar con todo detalle las operaciones, los obligados afectados y el período. El requerimiento individualizado se utiliza con la finalidad de precisar o confrontar datos autodeclarados por los contribuyentes o ser utilizado como instrumento de investigación en los casos en que los mecanismos de control no sean suficientes.

En ambos casos esta facultad de la DGI debe quedar sometida al principio de la legalidad, es decir que deberá existir una norma de rango suficiente que autorice su utilización por parte de la DGI y a su vez precise el deber que tienen los obligados a proporcionar la información requerida. De lo señalado anteriormente podemos observar que la administración tributaria tiene las más amplias facultades para requerir de los sujetos pasivos tanto información propia como de terceros. En forma sistemática y por la vía del cumplimiento voluntario, los sujetos pasivos

tienen la obligación de presentar las declaraciones en el tiempo y forma de establezca la DGI, así como mantener actualizado todo lo referente a sus datos registrales. Este es uno de los principales medios por lo que se obtienen los datos que luego serán convertidos en información.

Información por suministro

La información por suministro tanto de los contribuyentes como de los responsables se obtiene a través de las declaraciones que deben presentar los sujetos pasivos. Estas pueden ser clasificadas de la siguiente forma:

- De liquidación de impuestos (información propia) e
- Informativas (información propia y de terceros)

Asimismo, en las declaraciones de liquidación de impuestos, existe diferencia de periodicidad determinada fundamentalmente por el tamaño del contribuyente y el tributo gestionado. Así podemos agruparlas:

1. En la actividad empresarial:

- Declaraciones de IVA:
Semestral para pequeños contribuyentes
Mensual para medianos y grandes
- Declaraciones de impuestos específicos
Mensual en todos los casos
- Declaraciones de Impuesto a la Renta e Impuesto al Patrimonio
Anual en todos los casos

2. Para las personas físicas

- Declaraciones de Impuesto a la Renta e Impuesto al Patrimonio
Anual en todos los casos

Para el caso de declaraciones informativas podemos señalar como las más importantes:

1. Declaraciones de contribuyentes y/o responsables

- **IRPF- responsables:** con identificación de los retenidos, monto de la retención y de sus ingresos
- **IRNR- responsables:** con identificación de los retenidos, monto de la retención y de sus ingresos
- **ITP-información** de compradores, vendedores e inmuebles objeto de compraventa, y otros tipos de transmisiones patrimoniales.

2. Información de terceros expresada en moneda nacional:

- Administradoras de tarjetas de crédito- información por operación con identificación de la empresa vendedora y consumidor final.
- Grandes contribuyentes: detalle de compras (gravadas y exentas del IVA) e IVA ventas mensual identificando proveedores y clientes.
- Exportadores que solicitan devolución de impuestos identificando proveedores e importe del IVA compras.

3. Información de terceros expresada en unidades de medida (kilos, litros) para determinadas actividades económicas consideradas de riesgo fiscal.

Información por captación

Asimismo, la DGI, recibe por captación datos que no surgen de declaraciones. Por ejemplo:

- Información de los proveedores de todo el Estado.
- Información de los datos identificatorios de los contribuyentes del IRPF por parte de los responsables por trabajo dependiente y pasividades.
- Información de los datos identificatorios de las personas físicas por parte la Dirección Nacional de Identificación Civil.
- Información de los valores reales de los inmuebles por parte de la Dirección Nacional de Catastro.

Además se cuenta con acceso on line a la base de datos de la Dirección Nacional de Aduanas y del Banco de Previsión Social.

3.3 Datos y sistemas de información

En el numeral anterior nos referimos en todo momento a información. Pero debemos diferenciar claramente la información de la mera obtención de datos. Dato es un atributo o característica que por sí mismo no tiene sentido, pero convenientemente tratado o procesado se puede utilizar para la toma de decisiones.

El dato en sí mismo no constituye información, es el procesamiento de los datos lo que nos proporciona información.



La información es un conjunto organizado de datos procesados que constituyen un mensaje sobre una determinada situación o ente.

La generación de información tiene los siguientes objetivos:

- Aumentar el conocimiento
- Proporcionar a quien toma las decisiones la materia prima para el desarrollo de soluciones
- Proporcionar una serie de reglas de evaluación y de decisión para fines de control.

Por último, un sistema de información no es más, ni menos, que un conjunto organizado de elementos, que tiene por finalidad apoyar la organización. Estos elementos son de 4 tipos:

- o Personas
- o Datos
- o Actividades o técnicas d trabajo
- o Recursos materiales en general

Este conjunto de elementos interactúan entre sí para procesar los datos y la información y distribuirla de la manera más adecuada posible en la organización en función de los objetivos.

Para la gestión del riesgo, se debe reunir toda la información necesaria para estimar las posibilidades que ofrece cada alternativa. La información relevante se capta y comunica en forma y plazo adecuado para permitir a la dirección afrontar sus responsabilidades.

La DGI uruguaya durante mucho tiempo solicitó muchos datos a sus contribuyentes sin realizar el debido y sistemático proceso para tener adecuados sistemas de información. Sin embargo, en los últimos años se ha revertido esto, y se incorporaron diversas herramientas informáticas que han permitido decir que efectivamente contamos con sistemas de información.

Las herramientas informáticas más destacadas son:

Suite de Productos COGNOS:

Como herramienta de Business Intelligence (BI) se adoptó la suite de productos Cognos. Estos cubren los distintos requerimientos que tienen los diferentes tipos de usuarios de la DGI. Estas herramientas poseen características como ser, seguridad, metadata, posibilidad de extraer información, manejo de grandes volúmenes de datos en forma eficiente.

La suite de herramientas comprende los siguientes productos:

- **Decisión Stream.** Permite realizar extracción, transformación y carga de datos de varias fuentes de datos heterogéneas, incluyendo datos de Internet o datos adquiridos a terceros al DataWarehouse.
- **Framework Manager.** Es la herramienta que permite crear la metadata común al negocio (definición de las reglas del negocio), los packages (estructura base para la confección de reportes) y los cubos basados en esta metadata. Soporta múltiples fuentes de datos (pueden ser de distintos manejadores de bases de datos).
- **Cognos Connection:** Portal que proporciona a los usuarios finales acceso personalizado vía Web a la información de Business Intelligence y aquella de contenido no BI.
- **Query Studio:** Permite realizar consultas Ad Hoc sobre la metadata (packages), permite crear reportes en forma sencilla, maneja gráficos, prompts, filtros, campos calculados, y agrupaciones. Los reportes que se pueden grabar en el portal Cognos Connection o exportar en múltiples formatos.
- **Report Studio:** Es la herramienta utilizada para la confección de reportes profesionales, por su estructura brinda una cobertura total a todo tipo de reporte, permite trabajar con múltiples Query de datos, simplifica el ciclo de vida del reporte, habilita la posibilidad de diseñar una estructura diferente para cada pagina e incluir una gran cantidad de objetos.
- **Analysis Studio:** Le permite a cualquier persona, más allá de los elaboradores de reportes tradicionales y analistas del negocio, hacer sus propios análisis multidimensionales y crear reportes OLAP (OnLine Analytical Processing), en ambientes Windows, Web o Excel.

Software Meycor COSO AG:

Meycor Coso permite automatizar la implantación y evaluación del sistema de control interno organizacional. Incluye la definición de roles con permisos específicos. Tiene un módulo de auditoria, para efectuar pruebas sobre los controles, que permite asistir en el ciclo de auditoria (planificar-ejecutar-informar-seguimiento) Genera los mapas de riesgos por áreas organizacionales y el mapa de riesgos general.

Software Meycor Cobit AG:

El software Meycor COBIT AG permite crear y administrar proyectos de auditoría de TI (Tecnologías de la Información) basados en las Guías de auditoría de Cobit. La estructura del producto permite para cada proyecto definir los objetivos de COBIT que serán evaluados, los centros que serán auditados, los procedimientos que serán usados y los auditores que estarán asignados a cada objetivo.

ACL:

ACL es un software que permite realizar un análisis profundo de la información necesario en el complejo marco empresarial y normativo de la actualidad. Facilita visualizar la información de la organización de la manera más amplia, ya que permite acceder directamente y consultar todas las transacciones, de cualquier origen y a través de cualquier sistema. Ahorra tiempo y reduce la necesidad de solicitar datos al área de informática.

Mediante el uso de ACL, las organizaciones pueden conseguir una amortización rápida, reducir riesgos, garantizar el cumplimiento de las normas, minimizar pérdidas y aumentar la rentabilidad.

ACL permite:

- Analizar poblaciones de datos enteras para lograr una seguridad total
- Identificar tendencias, indicar excepciones con toda precisión y resaltar posibles áreas problemáticas
- Ubicar errores y posibles fraudes
- Identificar problemas de control y asegurar el cumplimiento de las normas legislativas y de la organización
- Calcular la antigüedad y analizar transacciones financieras o cualquier otra transacción que se vea afectada por el paso del tiempo.
- Limpiar y normalizar los datos para garantizar la coherencia y los resultados precisos.

4. CASO RECIENTE DE GESTIÓN DEL RIESGO

En el nuevo escenario que la DGI de Uruguay debió actuar a partir de la implantación del nuevo sistema tributario, se destaca sin lugar a dudas la creación del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas. Como ya vimos esto significó un crecimiento de los contribuyentes de la DGI de más del 250%. Para hacer posible la administración de este nuevo tributo, debió crearse un registro de contribuyentes totalmente nuevo, ya que el que utilizaba la DGI hasta ese momento había sido diseñado para registrar empresas y la inclusión de las personas físicas significó el diseño de un nuevo registro.

El sistema de tributación del IRPF para el caso de rentas del trabajo dependiente y rentas del capital, se basa en un régimen de retenciones en la fuente pagadora de la renta, a tal punto que en el caso que la persona tenga un único ingreso, el agente de retención le retiene el monto exacto de su impuesto. Esto implica que el contribuyente no deberá hacer declaración alguna teniendo la retención carácter definitivo. Para el caso de quienes

tengan más de un ingreso, las retenciones no necesariamente determinan el impuesto con exactitud, ya que se efectúan con independencia una de otra, por lo que el contribuyente tiene, en principio, la obligación de presentar declaración. Además al ser este el primer ejercicio gravado y haberse iniciado a mitad del año civil, existían casos de único ingreso en los cuales se había retenido en exceso. En consecuencia, el siguiente desafío que significaba este nuevo tributo era poder disponer de información en tiempo y forma y para ello debíamos recibir de los contribuyentes con rentas del trabajo dependiente que estaban obligados, las declaraciones con la debida asistencia por parte de la administración. Se excluyen de este tratamiento especial de asistencia aquellos contribuyentes que obtienen rentas del trabajo independiente, fundamentalmente profesionales, los que serán asistidos por el sistema habitual de asistencia. Debemos tener presente que se trata de un tributo nuevo, que alcanza a personas físicas que nunca han tenido contacto alguna con la DGI, y que no tienen cultura tributaria. Al ser este el primer ejercicio económico de vigencia del impuesto, la Administración no tiene antecedentes para evaluar la calidad de la información de que dispone en relación al suministro realizado por los responsables.

En ese sentido se trabajó cumpliendo las siguientes etapas:

4.1. Definición del Objetivo

El objetivo seleccionado es el de facilitar el cumplimiento voluntario de sus obligaciones a estos nuevos contribuyentes, de forma de disponer de información de calidad para poder realizar una posterior gestión masiva de aquellos contribuyentes de mayor interés fiscal con eficacia y en un plazo razonable. Como ya fue señalado, la asistencia para este nuevo impuesto con un alto nivel de calidad forma parte del compromiso de gestión de la Administración con el Ministerio de Economía, ya que es parte sustantiva de la aceptación del nuevo tributo por parte de la ciudadanía el que su obligación ante la Administración Tributaria no le ocasione pérdidas innecesarias de tiempo en la realización de trámites.

El objetivo involucra fundamentalmente tres áreas en la Administración:

- la División Informática: tiene el peso de poner en producción los programas de ayuda en tiempo y forma, y los medios informáticos para facilitar la recepción de las declaraciones en forma descentralizada
- la División Recaudación: debe realizar la asistencia personalizada y telefónica de los contribuyentes, y su posterior gestión masiva.
- la División Administración: debe poner a disposición los recursos materiales y humanos necesarios para llevar adelante la campaña.

El objetivo puede traducirse en el indicador cuantitativo que se definió como atender al 100% de los contribuyentes que soliciten la asistencia, logrando al menos un 95% de calidad en la misma.

4.2. Procesos Asociados al Objetivo y Riesgos que los Afectan

Los procesos podemos descomponerlos en:

- preparación
- campaña

Para la preparación se analizaron ciertas variables:

- Cantidad de contribuyentes que potencialmente deberían presentar declaración, divididos por tipo de renta.
- Distribución geográfica de los mismos
- Tiempo medio de confección de la declaración asistida

En primer término se determinó el tiempo medio que llevaría confeccionar la declaración a un contribuyente tipo.

Posteriormente, se realizó un análisis que llevó a determinar una potencial población obligada a presentar declaración. Como ya señalamos anteriormente, estarían obligados quienes teniendo una única renta tuvieran derecho a devolución y quienes tuvieran más de una fuente pagadora de renta. En el primer caso sobre un total de 373.000 contribuyentes con única renta, se realizó una simulación de sus declaraciones en función de la información disponible de sus responsables. En base a este proceso se pudo establecer los casos en que correspondía la devolución del impuesto retenido en exceso y se procedió a su devolución automática. Esto alcanzó a 45.000 contribuyentes.

Para el caso de los contribuyentes con más de una renta, se ordenaron por monto de ingresos, llegando a un total de 133.000 obligados. Se consideró una cantidad que tenía probabilidad de superar la capacidad de asistencia, y en consecuencia se estableció que los contribuyentes cuyos ingresos no superen un determinado monto no estarían obligados a presentar la declaración pudiendo dejar las retenciones que le fueron realizadas como impuesto definitivo, si corresponde. Con esta depuración se llega a una cantidad de 57.000 contribuyentes obligados a presentar declaración y potenciales usuarios de la asistencia que se implementaría.

De este modo llegamos a una cantidad de obligados que la administración podía atender en forma eficaz en función de la relación costo beneficio.

A su vez se analizó su distribución geográfica para decidir dónde debía localizarse los puestos de asistencia y de que recursos humanos y materiales debía disponerse.

4.3. Acciones para la Administración de los Riesgos

Con estos parámetros definidos se precede a realizar las acciones correspondientes:

- Se promueven las normas adecuadas para llevar adelante lo definido. Se dicta el decreto que establece la no obligación de presentación de declaración a quienes obtienen ingreso por debajo de un determinado monto, y la resolución que fija el calendario de vencimientos a los efectos de ordenar y racionalizar la concurrencia de los contribuyentes a los puestos de asistencia especialmente creados a los efectos de esta campaña.
- Se establece un sistema de devolución de los créditos determinados en forma automática, comunicando a los contribuyentes a través de sus empleadores o pagadores de pasividades el monto y la fecha de acreditación del dinero.
- Se incorporan en forma temporal, para ocupar los puestos de asistencia, más de doscientos estudiantes universitarios, los que son capacitados para poder asistir adecuadamente a los contribuyentes que concurren a requerir asistencia.
- Se capacitan especialmente funcionarios de las áreas de gestión y fiscalización para cumplir funciones de supervisión en los puestos de atención.
- Se refuerza el call center, para poder asistir telefónicamente a todos los contribuyentes que lo requieran.
- Se monitorea la presentación de declaraciones en forma diaria, para en función de ello, manejar la comunicación con los contribuyentes a través de diferentes medios de comunicación alentando o no su presencia y ordenando la misma.

4.4. Resultado de la Gestión

La campaña se desarrolló entre el 28 de mayo y el 5 de setiembre de 2007. Se redujo la cantidad de obligados a presentar declaración, antes del análisis y ejecución de las acciones, de un total de 178.000, que comprendía los contribuyentes con un único ingreso con derecho a devolución y más de un ingreso, la cantidad de 57.000 que la Dirección consideró administrable en el primer ejercicio.

En ese período se recibieron más de 54.000 declaraciones de las 57.000 esperadas lo que nos da menos de un 5% de omisos en la presentación y un

nivel de calidad de más de un 98% en la asistencia, lo que está por encima del valor definido como aceptable. Del total de declaraciones recibidas el 70%, casi 38.000, fueron hechas utilizando el sistema de asistencia implementado especialmente por la DGI. El restante 30% fueron hechas y presentadas vía WEB directamente por el contribuyente.

La información recibida alcanzó un nivel de calidad alto lo que permitirá ejecutar la posterior gestión del tributo. Este logro se obtuvo en función de que se pudo brindar una correcta asistencia a los contribuyentes que la solicitaron, tanto mediante la confección de sus declaraciones, como brindando la información necesaria para su llenado. La recepción de las declaraciones confeccionadas en todos los casos mediante los programas de ayuda disponibles permitió realizar la validación de los datos ingresados, asegurando su consistencia.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo no pretende ser más que una sencilla presentación de una experiencia reciente de la DGI uruguaya que debió enfrentarse a un nuevo escenario, sobre el cual contaba con antecedentes internacionales, pero que para ella constituía una situación considerada muy riesgosa. Haber esperado a que las cosas sucedieran y luego reaccionar hubiera tenido un costo muy alto para la Administración Tributaria uruguaya. Podemos arribar a la conclusión que la gestión de riesgos realizada en esta instancia logró su objetivo, permitiendo a la Administración ejecutar con éxito la primer campaña de asistencia del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas.

En forma genérica, podemos concluir que la gestión de riesgos tiene como principales beneficios:

- Una planificación estratégica más efectiva
- Mejores resultados en materia de eficiencia y eficacia de programas específicos
- Mayor transparencia en la toma de decisiones y procesos de gestión en curso
- Sorpresas sin mayor costo

Caso práctico

Tema 3.2

EL USO DE LA TECNOLOGÍA: SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS

Oscar Franco

Director General

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
(Colombia)

SUMARIO: Introducción.- I. Ámbito de la DIAN.- II. Estrategia de gestión del riesgo tributario en la DIAN.- III. La idoneidad de la tecnología soporte de la estrategia de gestión del riesgo.- IV. Consistencia de la estrategia de gestión del riesgo.- V. Conclusiones

INTRODUCCIÓN

Las administraciones tributarias se desenvuelven en un cambiante y a veces imprevisible entorno, la liberalización del comercio y el movimiento de capitales y las prácticas comerciales cada vez más virtuales y electrónicas, la omisión de operaciones, el contrabando abierto y técnico, el lavado de capitales y operaciones ficticias retan constantemente la eficacia de la gestión tributaria frente al logro de su misión: Recaudo de lo debido, control del cumplimiento de las obligaciones fiscales, control de la idoneidad de las operaciones de comercio exterior, de las fronteras y de la propiedad intelectual.

La percepción de la probabilidad de detección de la evasión fiscal por parte del contribuyente se vincula directamente a la percepción de la eficacia de la Administración Tributaria. Así mismo, el riesgo real es consecuente con la capacidad de dicha administración para realizar inspecciones masivas y en profundidad, entonces la gestión de riesgos se constituye en un instrumento esencial para responder oportunamente a los cambios del entorno y a la vez dirigir las estrategias de gestión hacia ámbitos de mayor prioridad en concordancia con el uso óptimo de los recursos de la administración tributaria.

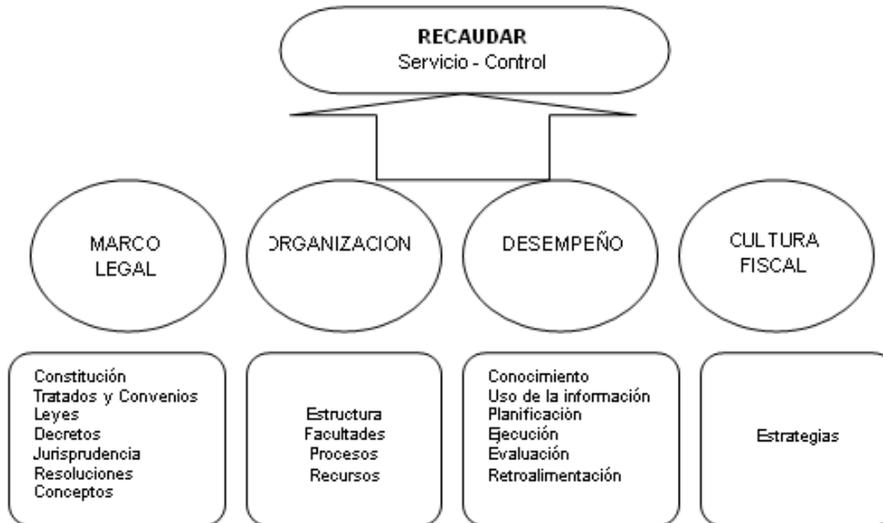
En este orden de ideas la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia se propuso como estrategia organizacional de gestión de riesgo, integrar su gestión alrededor del Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control automatizado MUISCA, cuya implementación ha fortalecido sus capacidades organizacionales y misionales de recaudo y control, lo que ha hecho prosperar relaciones de asistencia y de comunicación temprana con los contribuyentes y diferentes intermediarios y ha fomentado la agilidad y transparencia de las actuaciones de la administración, apalancado en la tecnología de información, con sus mejores prácticas conceptuales y comerciales.

Siendo el MUISCA un modelo de gestión integral que establece los aspectos organizacionales y de las personas, de procesos y tecnología como ejes fundamentales del mismo, la siguiente ponencia ilustra el uso de la tecnología de información en la conceptualización, construcción y aplicación de la gestión de riesgos en el ámbito de la DIAN.

I. ÁMBITO DE LA DIAN

Siendo la DIAN la entidad del estado colombiano cuyo objeto social es "coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad" es imperativo articular consistentemente la misión de la entidad y la gestión de sus procesos, personas y recursos con la estrategia de gestión del riesgo en términos de eficiencia y eficacia, factores que cobran verdadera relevancia a la luz de la misma viabilidad del estado.

Estratégicamente la DIAN se constituye como la entidad responsable de prestar un servicio de facilitación y control a los agentes económicos para el cumplimiento de las normas que integran el sistema tributario, aduanero y cambiario, obedeciendo los principios constitucionales de la función administrativa, con el fin de recaudar la cantidad correcta de tributos, agilizar las operaciones de comercio exterior, propiciar condiciones de competencia leal, proveer información confiable y oportuna y contribuir al bienestar social y económico de los colombianos.

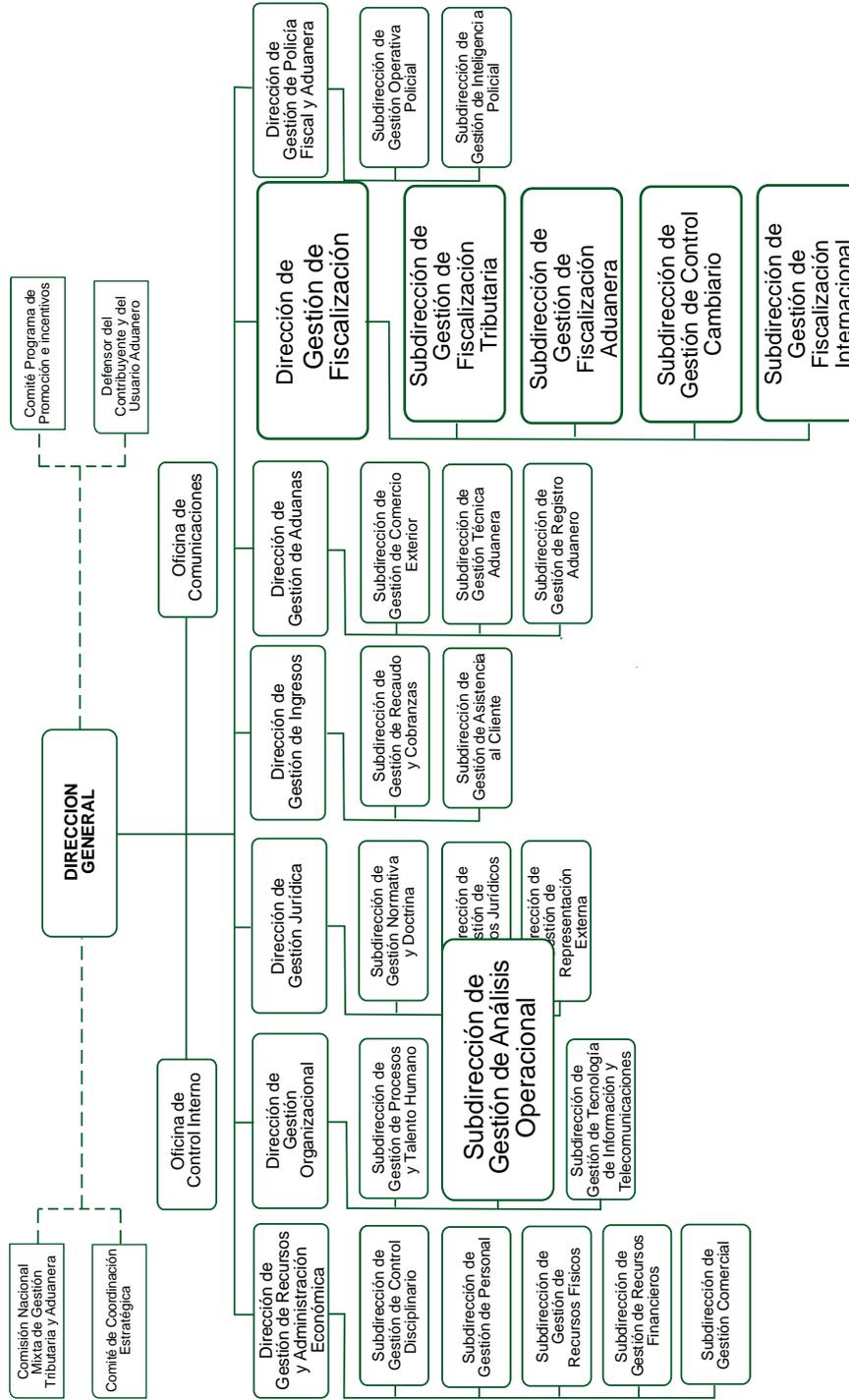
MISION

Para asegurar el cumplimiento de la misión, la DIAN se mueve dentro de un marco normativo dado por la misma Constitución Política, tratados y convenios, leyes internas, decretos, jurisprudencia, resoluciones y conceptos. Gestiona una organización cuya estructura, facultades, procesos y recursos se adecuan al nuevo modelo de gestión.

Para su desempeño se consideran, entre otros elementos: el conocimiento, el uso de la información, la planeación, ejecución, evaluación y retroalimentación, fortalecido en el marco de una cultura fiscal enmarcada en una estrategia de transparencia.

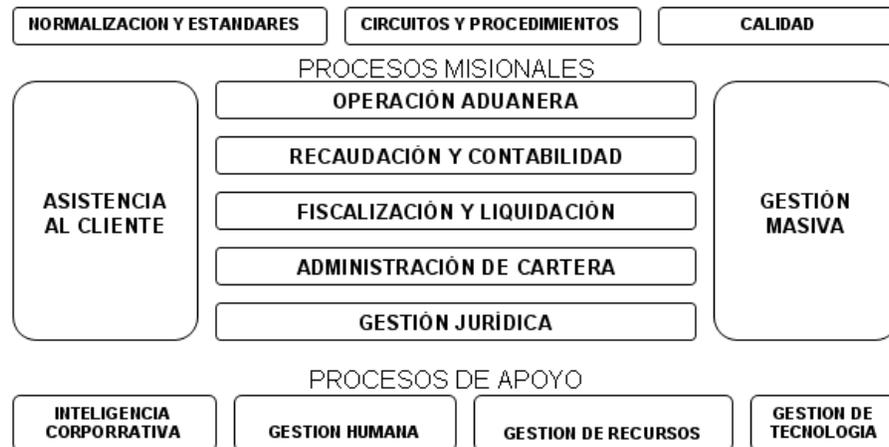
Ahora bien, la estrategia de gestión de riesgos de la DIAN se potencia a través de una estructura orgánica que promueve la gestión por procesos, su calidad y control y la gestión del talento humano por competencias, que unidas permiten combatir los riesgos inherentes de modo que sin perder de vista la misión de recaudar y el enfoque hacia el servicio se fortalece la fiscalización en la administración y la gestión de acciones donde el análisis de operaciones y el perfilamiento de riesgo toma un papel relevante en función del efectivo control.

Estructura Orgánica Propuesta- Nivel Central



La propuesta de gestión por procesos de la Entidad facilita el control de los mismos, la incorporación de sistemas de calidad y en suma apunta hacia la eficacia de la organización.

PROCESOS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS



II. ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL RIESGO TRIBUTARIO EN LA DIAN

La capacidad de presión que pueda ejercer la administración tributaria para el cumplimiento de las obligaciones tributarias determina en gran medida el cumplimiento de las normas de orden fiscal, la probabilidad de detección (de la evasión fiscal) que percibe el contribuyente, se vincula directamente a la eficacia de la Administración Tributaria en todo su radio de acción: Recaudación, fiscalización y control, acciones de cobro, asistencia e interacción con el contribuyente, organización interna e interacción con otras organizaciones del Estado.

A continuación se presentan las acciones que han constituido en la práctica la estrategia como base esencial de un modelo de gestión de riesgo integral de la DIAN en los últimos cinco años, para la generación y análisis de riesgo en procura de la disminución de la evasión y el contrabando.

1. Interacción con el Contribuyente

La interacción con la ciudadanía como componente de la estrategia de riesgo le permite a la DIAN por multicanales hacer presencia masiva en muchos sectores a los que no se llegaría sin la adecuada tecnología. Adicional a la seguridad y acompañamiento que se puedan ofrecer al ciudadano en aras de un mayor y mejor cumplimiento de las obligaciones, éste además se percibe como sujeto conocido por la administración, lo cual ataca la informalidad y

TEMA 3.2 (Colombia)

desestimula comportamientos de evasión. Dentro del contexto del Modelo MUISCA se fortalece la interacción virtual, telefónica y presencial con el ciudadano, en cuanto se ofrecen diversas alternativas de servicio a través de distintos medios a contribuyentes y usuarios. Servicios que comprenden desde la información que se transmite, comunica y publica, hasta los Servicios Informáticos Electrónicos transaccionales dispuestos en forma gratuita y con las mismas condiciones para todos los usuarios, así:

- Interacción virtual

Por medio del portal de la DIAN www.dian.gov.co, canal de comunicación y de interacción virtual con los contribuyentes, declarantes, comunidad académica e investigativa y con la ciudadanía en general, la entidad presta a través de la web servicios de: información, capacitación y asistencia, facilita el cumplimiento de obligaciones y trámites mediante los servicios informáticos electrónicos de manera masiva, segura, gratuita y moderna.

Todos los medios de interacción virtual están dispuestos a través de la red en la página virtual de la DIAN incluido el material de ayuda necesario como es el caso de cartillas, videos, tutoriales e instrucciones que permiten la capacitación virtual.

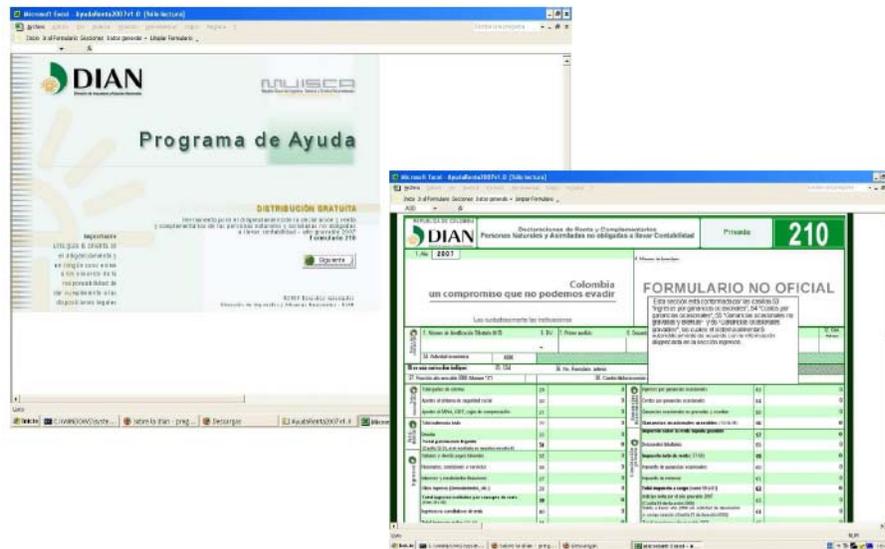


- Interacción telefónica

A través de un Call Center único de primer y segundo orden la DIAN atiende y orienta a los usuarios de manera individualizada y resuelve dudas e inconvenientes presentados en el cumplimiento de las obligaciones frente a la entidad. Así mismo, por este medio convoca y cita a los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y declarantes, según el caso, para atender diferentes procesos.

- Interacción presencial

Mediante los puntos de ConTacto, la DIAN sale de sus administraciones ampliando su cobertura para atender de manera presencial e integral a los ciudadanos y permitir también la autogestión total o parcial de trámites de los contribuyentes, en instalaciones adecuadas física, logística y computacionalmente, actividades soportadas por un grupo humano cualificado para ofrecer una atención presencial, en lo que se refiere a trámites y a la asistencia requerida por los usuarios, así como la disposición de computadores, teléfonos, puntos de pago, fotocopiado, etc. servicios y herramientas adecuadas para la propia gestión en un solo punto. La DIAN cuenta actualmente en el país con 57 puntos de Contacto, para atender a los clientes con horarios extendidos, garantizando un mayor cubrimiento y unidad de información y criterio.



2. Captación de la Información

La captación de la información como componente de la estrategia de riesgo en el marco del modelo MUISCA, asegura de los contribuyentes el cumplimiento de obligaciones a través de Servicios Informáticos Electrónicos modernos, gratuitos y seguros, y comprende el mejoramiento sustancial del procedimiento de recolección de la información así como de la calidad, oportunidad, cobertura y seguridad de ésta, mediante la utilización de tecnología abierta con seguimiento estricto de estándares ampliamente utilizados en la industria informática.

La disposición de documentos físicos y electrónicos, estandarizados y normalizados tales como declaraciones, recibos oficiales de pago y, en general, la presentación de información tributaria, aduanera y cambiaria, solicitada con base en la facultades que para ello tiene la DIAN, proyecta hacia los contribuyentes una clara percepción de riesgo en cuanto es posible no solo captar mayor volumen de información, sino que también dan mejor tratamiento y aprovechamiento de la misma, lo que se traduce en un mejor cumplimiento, en lo que se refiere tanto a oportunidad como a la calidad de la información que brinda para la posibilidad no solo de la imposición de sanciones por aspectos formales, sino acciones de fondo que la administración tributaria puede efectivamente realizar a partir de esa información.

Así mismo, la basta información captada por la DIAN potencia la capacidad de los procesos analíticos por cuanto la vinculación de sujetos y transacciones permiten la identificación de comportamientos y perfiles de riesgo. Entre la información que la DIAN obtiene de agentes externos, se encuentra la recibida de:

- Entidades financieras
- Cámaras de Comercio
- Bolsas de Valores y Comisionistas
- Registraduría Nacional del Estado civil
- Notarías
- Tipógrafos y litógrafos
- Personas naturales y jurídicas
- Entidades no contribuyentes
- Grupos económicos y/o empresariales
- Casas de cambio y transportadores de divisas
- Entidades que celebren convenios de Cooperación
 - Catastro
 - Centrales de riesgo
 - Instituto Geográfico
 - Departamento de seguridad
 - Embajadas
 - Comunidad Andina
 - Ministerios del Gobierno
 - Banco de la República
 - Secretarías de hacienda municipales

- **Diligenciamiento y Presentación Virtual de Documentos**

Los clientes de la DIAN disponen en forma virtual y gratuita de formularios y, a través del servicio dispuesto en la web de la entidad, es posible el diligenciamiento virtual asistido y seguro tanto técnica como jurídicamente

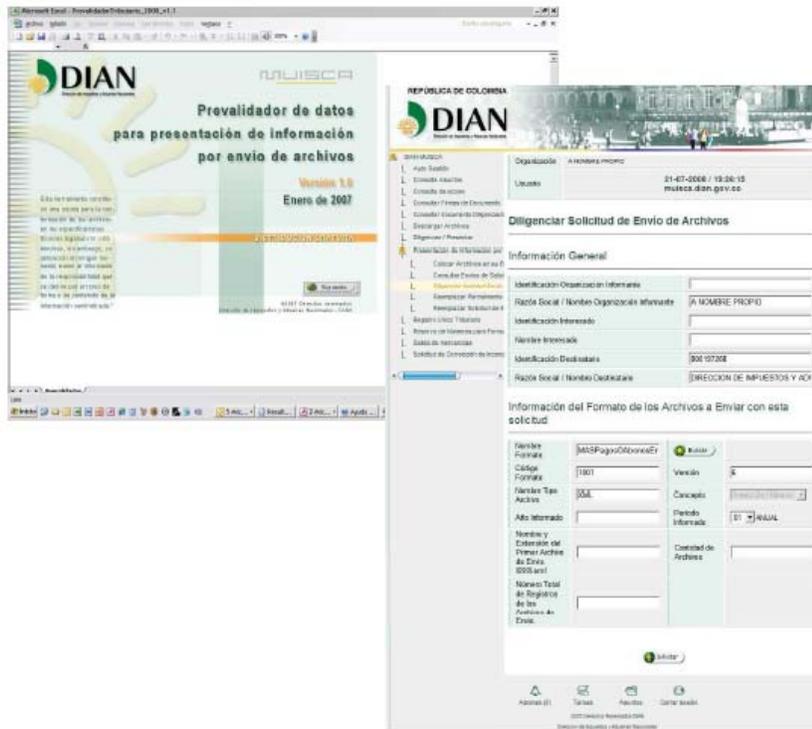
de las declaraciones tributarias, aduaneras, cambiarias y recibos oficiales de pago, utilizando el mecanismo de firma amparado en certificado digital suministrado por la DIAN.

- Presentación Masiva de Información

Al ofrecer medios y canales electrónicos para la entrega masiva de información de manera virtual, la DIAN facilita la presentación de información económica, transaccional, financiera y, en general información que le permite a la Entidad adelantar acciones tendientes al servicio y la fiscalización del cumplimiento cabal de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

- Gestión Documental

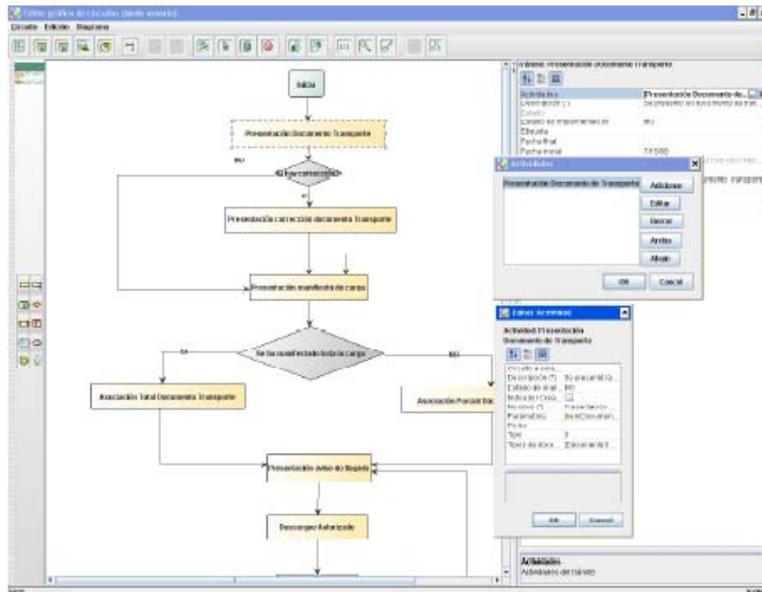
La modernización normativa, logística y tecnológica de los procesos que se ocupan de la gestión documental de los documentos físicos que ingresan o se generan en la Entidad, incluye los procedimientos para la gestión de correspondencia, notificaciones y archivo de todos los documentos, desde su recepción pasando por la radicación, digitalización y embalaje, hasta su almacenamiento físico y electrónico, orientan a la DIAN al cumplimiento de estándares de calidad y seguridad exigidos por la administración moderna.



3. Transparencia de las Actuaciones

La visibilidad y auditabilidad de la acción y de la información de la DIAN desestimula la posibilidad para el ciudadano y el funcionario de incurrir en prácticas de manipulación de trámites disminuyendo el riesgo de fraude y corrupción en procura del cabal cumplimiento de las obligaciones y prevención de acciones no deseadas en favor de la transparencia.

En la medida que a través del MUISCA los procesos misionales (recaudación, cobro, fiscalización, devoluciones, importaciones, etc) y administrativos, que maneja la entidad son objeto de definición, estandarización y control sistemática y automatizada, es posible efectuar el seguimiento de los procedimientos, el tiempo de duración, las personas que intervienen y en general el correcto flujo de las acciones de la Administración y del ciudadano de principio a fin, con la garantía de encontrarse claramente definidos y controlados, no solo por la entidad, sino por los contribuyentes, asegurando trazabilidad y ganando en confianza y en transparencia hacia el interior de la entidad y hacia afuera.



Ejemplos claros de transparencia y trazabilidad, son los procesos y servicios que se mencionan a continuación.

- Contabilidad del ingreso

Dentro de la estrategia de administración de riesgo la DIAN realiza la contabilización de los ingresos que recauda de manera integral y auditable y, soportada en documentos tales como declaraciones, recibos oficiales de pago y actos administrativos, revelando inclusive en cuentas dispuestas para ello las posibles distorsiones derivadas de inconsistencias de la información permitiendo una rápida depuración contable y una información confiable que a su vez es insumo para los procesos misionales.

- Estados de cuenta de las obligaciones fiscales

La generación de los movimientos, saldos y estados de cuenta de las obligaciones fiscales (tributarias, aduaneras y cambiarias) a partir de la aplicación de normas y procedimientos acordes con la legislación y de la información contenida en las liquidaciones privadas, actos administrativos definitivos y pagos y la disposición de dicha aplicación en documentos que los contribuyentes pueden consultar y desde donde es posible conocer y entender la causa del saldo sin ninguna intervención de un funcionario de la DIAN, constituye una poderosa herramienta de apoyo a la gestión de la administración tributaria y un excelente mecanismo de información para los clientes en ejercicio de sus derechos.

- Corrección oportuna de inconsistencias

Detectar y corregir oportunamente inconsistencias en declaraciones y recibos de pago optimiza tiempos y minimiza costos de procesos posteriores de determinación y discusión de obligaciones en favor de la gestión de la Entidad y de los contribuyentes y declarantes.

El procedimiento mismo es la garantía de transparencia y control por cuanto en este proceso desde la detección de las inconsistencias hasta su corrección, que incluye diferentes procedimientos, está registrada en formatos visibles en todo momento al contribuyente y regulados los accesos según la acción corresponda al mismo o al funcionario.

Detalle asunto

N° Asunto:	200801850100000200		
Nombre Asunto:	Proceso de Exportación: Solicitud de Embarque No. 6027000016124 Presentada: Solicitud Embarque		
Año apertura:	2008	Estado:	Abierto
Monto:	0	Tipo asunto:	Caso

Ver Imagen

- Procedimientos
- Personas
- Documentos
- Jerarquía

	Descripción	Fecha inicial	Fecha final	Cantidad de documentos	Cantidad de Personas	Duración (hh:mm:ss)	Estado	N° 161988 pendientes
	Solicita Embarque	27-02-2008 / 08:30 AM	27-02-2008 / 08:30 AM	1	1	00:00:00	Abierto	1

Actividades para clientes

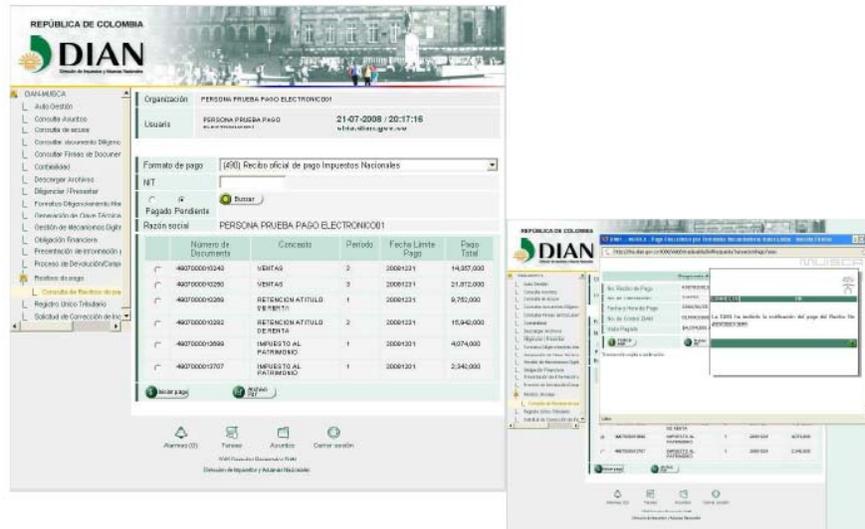
Num. Identificación	Nombre	Responsable	Tarea	Estado tarea	
777777772	PRUEBA 2 EXPORTACIONES	Tercero	Tiene pendiente realizar el traslado de la mercancía registrada en la SAE 6027000016124 a zona primaria	Activa	

Regresar

4. Intercambio de Información

La información fraccionada, diversa y dispersa en las diferentes entidades del estado debilita la acción fiscalizadora de la Administración Tributaria en desmedro del cabal cumplimiento de las obligaciones fiscales atenuando este riesgo en el ámbito del MUISCA a través del intercambio de información soportada en la homologación de conceptos y datos, en la definición de lenguajes estandarizados de representación de los mismos, y en la apropiación de tecnología que permite la interoperabilidad de sistemas informáticos diversos al ser abierta y no invasiva.

La DIAN es pionera en el estado colombiano en introducir servicios en línea con organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, facilitadores o complementarios a diferentes trámites que deben surtirse ante la entidad.



5. Generación de Conocimiento

Generar conocimiento es un proceso complejo que requiere de procedimientos efectivos de interacción con el contribuyente, captación de la información, transparencia y trazabilidad de las actuaciones, fomento de la interacción con otras entidades del Estado que aunado a la claridad sobre la utilidad de la información incluida la que el mismo contribuyente reporta de sí mismo y la que entregan terceras personas de él, y al desarrollo y aplicación de conceptos científicos, matemáticos, probabilísticos, de ordenamiento de la misma y herramientas de procesamiento y análisis de información, permiten identificar comportamientos de sujetos, perfiles, transacciones y operaciones, de colectivos, sobre los cuales aplicar acciones específicas que conduzcan al logro del cumplimiento acorde con la norma, así como a la detección y prevención de maniobras delictivas, evasivas y elusivas.

Siendo la información el principal producto e insumo en la generación de conocimiento, el uso de la misma cuyo volumen y calidad en la perspectiva del MUISCA aumenta, es posible la percepción de riesgo hacia el contribuyente, no obstante, dándole el aprovechamiento y tratamiento adecuados, según se acaba de indicar arriba, se materializa el riesgo y multiplica cada vez la posibilidad de acción de la administración.

En efecto, la utilización inteligente, eficiente y eficaz del 100% de la información recibida por la DIAN con la utilización de modelos de muestreo estadísticos, redes neuronales, modelos logísticos e indicadores, le ha permitido a la entidad perfilar comportamientos, seleccionar casos y generar conocimiento de manera que hacer cruces de información, realizar acciones de fiscalización y control e identificar y seleccionar con mayor certeza los posibles casos de omisión e inexactitud en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias.

Lo anterior implica también el fortalecimiento del proceso de fiscalización entre cuyos objetivos institucionales se encuentran Recaudar lo debido, Proteger la información y Generar riesgo a través del aseguramiento efectivo del cumplimiento de obligaciones, contando con amplias facultades que permiten:

- Verificar declaraciones
- Citar al contribuyente o terceros
- Practicar inspecciones tributarias
- Inspeccionar libros de contabilidad
- Realizar registros
- Adelantar otras diligencias necesarias para la determinación de los impuestos.
- Implantar sistemas técnicos de control
- Imponer sanciones

Adelantar las actuaciones administrativas necesarias, como son:

- Auto de apertura
- Requerimientos ordinarios
- Emplazamientos
- Auto de Inspección
- Pliego de cargos
- Requerimiento Especial
- Ampliación del Requerimiento Especial
- Liquidación Oficial
- Resolución sanción
- Auto admisorio o inadmisorio del recurso
- Resolución de fallo que resuelve recurso

Todo lo anterior fortalecido con la posibilidad de aplicar sanciones relacionadas con los siguientes hechos:

- Por no informar
- Por no declarar
- Por declarar extemporáneamente
- Por corregir las declaraciones
- Por incurrir en inexactitud
- Por no expedir facturas o hacerlo sin requisitos
- Por irregularidades en la contabilidad
- Por omitir activos o incluir pasivos inexistentes
- Por rechazo o disminución de pérdidas
- Por incumplimiento de obligaciones relacionadas con el RUT



Así las cosas, en la misión de luchar contra el incumplimiento, el trabajo de inteligencia debe revertir en un fuerte trabajo de fiscalización de modo que el riesgo generado se concrete en acciones y la capacidad de detección percibida sea el factor que determina la efectividad.

La imagen muestra una interfaz de usuario de un sistema de información de la DIAN. El título de la ventana es 'Consultorio Realizado con'. Los datos de la consulta son:

- Identificación: 14444 - 147545 - 148 - 149 - 150 - 151 - 152 - 153 - 154 - 155 - 156 - 157 - 158 - 159 - 160 - 161 - 162 - 163 - 164 - 165 - 166 - 167 - 168 - 169 - 170 - 171 - 172 - 173 - 174 - 175 - 176 - 177 - 178 - 179 - 180 - 181 - 182 - 183 - 184 - 185 - 186 - 187 - 188 - 189 - 190 - 191 - 192 - 193 - 194 - 195 - 196 - 197 - 198 - 199 - 200 - 201 - 202 - 203 - 204 - 205 - 206 - 207 - 208 - 209 - 210 - 211 - 212 - 213 - 214 - 215 - 216 - 217 - 218 - 219 - 220 - 221 - 222 - 223 - 224 - 225 - 226 - 227 - 228 - 229 - 230 - 231 - 232 - 233 - 234 - 235 - 236 - 237 - 238 - 239 - 240 - 241 - 242 - 243 - 244 - 245 - 246 - 247 - 248 - 249 - 250 - 251 - 252 - 253 - 254 - 255 - 256 - 257 - 258 - 259 - 260 - 261 - 262 - 263 - 264 - 265 - 266 - 267 - 268 - 269 - 270 - 271 - 272 - 273 - 274 - 275 - 276 - 277 - 278 - 279 - 280 - 281 - 282 - 283 - 284 - 285 - 286 - 287 - 288 - 289 - 290 - 291 - 292 - 293 - 294 - 295 - 296 - 297 - 298 - 299 - 300 - 301 - 302 - 303 - 304 - 305 - 306 - 307 - 308 - 309 - 310 - 311 - 312 - 313 - 314 - 315 - 316 - 317 - 318 - 319 - 320 - 321 - 322 - 323 - 324 - 325 - 326 - 327 - 328 - 329 - 330 - 331 - 332 - 333 - 334 - 335 - 336 - 337 - 338 - 339 - 340 - 341 - 342 - 343 - 344 - 345 - 346 - 347 - 348 - 349 - 350 - 351 - 352 - 353 - 354 - 355 - 356 - 357 - 358 - 359 - 360 - 361 - 362 - 363 - 364 - 365 - 366 - 367 - 368 - 369 - 370 - 371 - 372 - 373 - 374 - 375 - 376 - 377 - 378 - 379 - 380 - 381 - 382 - 383 - 384 - 385 - 386 - 387 - 388 - 389 - 390 - 391 - 392 - 393 - 394 - 395 - 396 - 397 - 398 - 399 - 400 - 401 - 402 - 403 - 404 - 405 - 406 - 407 - 408 - 409 - 410 - 411 - 412 - 413 - 414 - 415 - 416 - 417 - 418 - 419 - 420 - 421 - 422 - 423 - 424 - 425 - 426 - 427 - 428 - 429 - 430 - 431 - 432 - 433 - 434 - 435 - 436 - 437 - 438 - 439 - 440 - 441 - 442 - 443 - 444 - 445 - 446 - 447 - 448 - 449 - 450 - 451 - 452 - 453 - 454 - 455 - 456 - 457 - 458 - 459 - 460 - 461 - 462 - 463 - 464 - 465 - 466 - 467 - 468 - 469 - 470 - 471 - 472 - 473 - 474 - 475 - 476 - 477 - 478 - 479 - 480 - 481 - 482 - 483 - 484 - 485 - 486 - 487 - 488 - 489 - 490 - 491 - 492 - 493 - 494 - 495 - 496 - 497 - 498 - 499 - 500 - 501 - 502 - 503 - 504 - 505 - 506 - 507 - 508 - 509 - 510 - 511 - 512 - 513 - 514 - 515 - 516 - 517 - 518 - 519 - 520 - 521 - 522 - 523 - 524 - 525 - 526 - 527 - 528 - 529 - 530 - 531 - 532 - 533 - 534 - 535 - 536 - 537 - 538 - 539 - 540 - 541 - 542 - 543 - 544 - 545 - 546 - 547 - 548 - 549 - 550 - 551 - 552 - 553 - 554 - 555 - 556 - 557 - 558 - 559 - 560 - 561 - 562 - 563 - 564 - 565 - 566 - 567 - 568 - 569 - 570 - 571 - 572 - 573 - 574 - 575 - 576 - 577 - 578 - 579 - 580 - 581 - 582 - 583 - 584 - 585 - 586 - 587 - 588 - 589 - 590 - 591 - 592 - 593 - 594 - 595 - 596 - 597 - 598 - 599 - 600 - 601 - 602 - 603 - 604 - 605 - 606 - 607 - 608 - 609 - 610 - 611 - 612 - 613 - 614 - 615 - 616 - 617 - 618 - 619 - 620 - 621 - 622 - 623 - 624 - 625 - 626 - 627 - 628 - 629 - 630 - 631 - 632 - 633 - 634 - 635 - 636 - 637 - 638 - 639 - 640 - 641 - 642 - 643 - 644 - 645 - 646 - 647 - 648 - 649 - 650 - 651 - 652 - 653 - 654 - 655 - 656 - 657 - 658 - 659 - 660 - 661 - 662 - 663 - 664 - 665 - 666 - 667 - 668 - 669 - 670 - 671 - 672 - 673 - 674 - 675 - 676 - 677 - 678 - 679 - 680 - 681 - 682 - 683 - 684 - 685 - 686 - 687 - 688 - 689 - 690 - 691 - 692 - 693 - 694 - 695 - 696 - 697 - 698 - 699 - 700 - 701 - 702 - 703 - 704 - 705 - 706 - 707 - 708 - 709 - 710 - 711 - 712 - 713 - 714 - 715 - 716 - 717 - 718 - 719 - 720 - 721 - 722 - 723 - 724 - 725 - 726 - 727 - 728 - 729 - 730 - 731 - 732 - 733 - 734 - 735 - 736 - 737 - 738 - 739 - 740 - 741 - 742 - 743 - 744 - 745 - 746 - 747 - 748 - 749 - 750 - 751 - 752 - 753 - 754 - 755 - 756 - 757 - 758 - 759 - 760 - 761 - 762 - 763 - 764 - 765 - 766 - 767 - 768 - 769 - 770 - 771 - 772 - 773 - 774 - 775 - 776 - 777 - 778 - 779 - 780 - 781 - 782 - 783 - 784 - 785 - 786 - 787 - 788 - 789 - 790 - 791 - 792 - 793 - 794 - 795 - 796 - 797 - 798 - 799 - 800 - 801 - 802 - 803 - 804 - 805 - 806 - 807 - 808 - 809 - 810 - 811 - 812 - 813 - 814 - 815 - 816 - 817 - 818 - 819 - 820 - 821 - 822 - 823 - 824 - 825 - 826 - 827 - 828 - 829 - 830 - 831 - 832 - 833 - 834 - 835 - 836 - 837 - 838 - 839 - 840 - 841 - 842 - 843 - 844 - 845 - 846 - 847 - 848 - 849 - 850 - 851 - 852 - 853 - 854 - 855 - 856 - 857 - 858 - 859 - 860 - 861 - 862 - 863 - 864 - 865 - 866 - 867 - 868 - 869 - 870 - 871 - 872 - 873 - 874 - 875 - 876 - 877 - 878 - 879 - 880 - 881 - 882 - 883 - 884 - 885 - 886 - 887 - 888 - 889 - 890 - 891 - 892 - 893 - 894 - 895 - 896 - 897 - 898 - 899 - 900 - 901 - 902 - 903 - 904 - 905 - 906 - 907 - 908 - 909 - 910 - 911 - 912 - 913 - 914 - 915 - 916 - 917 - 918 - 919 - 920 - 921 - 922 - 923 - 924 - 925 - 926 - 927 - 928 - 929 - 930 - 931 - 932 - 933 - 934 - 935 - 936 - 937 - 938 - 939 - 940 - 941 - 942 - 943 - 944 - 945 - 946 - 947 - 948 - 949 - 950 - 951 - 952 - 953 - 954 - 955 - 956 - 957 - 958 - 959 - 960 - 961 - 962 - 963 - 964 - 965 - 966 - 967 - 968 - 969 - 970 - 971 - 972 - 973 - 974 - 975 - 976 - 977 - 978 - 979 - 980 - 981 - 982 - 983 - 984 - 985 - 986 - 987 - 988 - 989 - 990 - 991 - 992 - 993 - 994 - 995 - 996 - 997 - 998 - 999 - 1000 - 1001 - 1002 - 1003 - 1004 - 1005 - 1006 - 1007 - 1008 - 1009 - 1010 - 1011 - 1012 - 1013 - 1014 - 1015 - 1016 - 1017 - 1018 - 1019 - 1020 - 1021 - 1022 - 1023 - 1024 - 1025 - 1026 - 1027 - 1028 - 1029 - 1030 - 1031 - 1032 - 1033 - 1034 - 1035 - 1036 - 1037 - 1038 - 1039 - 1040 - 1041 - 1042 - 1043 - 1044 - 1045 - 1046 - 1047 - 1048 - 1049 - 1050 - 1051 - 1052 - 1053 - 1054 - 1055 - 1056 - 1057 - 1058 - 1059 - 1060 - 1061 - 1062 - 1063 - 1064 - 1065 - 1066 - 1067 - 1068 - 1069 - 1070 - 1071 - 1072 - 1073 - 1074 - 1075 - 1076 - 1077 - 1078 - 1079 - 1080 - 1081 - 1082 - 1083 - 1084 - 1085 - 1086 - 1087 - 1088 - 1089 - 1090 - 1091 - 1092 - 1093 - 1094 - 1095 - 1096 - 1097 - 1098 - 1099 - 1100 - 1101 - 1102 - 1103 - 1104 - 1105 - 1106 - 1107 - 1108 - 1109 - 1110 - 1111 - 1112 - 1113 - 1114 - 1115 - 1116 - 1117 - 1118 - 1119 - 1120 - 1121 - 1122 - 1123 - 1124 - 1125 - 1126 - 1127 - 1128 - 1129 - 1130 - 1131 - 1132 - 1133 - 1134 - 1135 - 1136 - 1137 - 1138 - 1139 - 1140 - 1141 - 1142 - 1143 - 1144 - 1145 - 1146 - 1147 - 1148 - 1149 - 1150 - 1151 - 1152 - 1153 - 1154 - 1155 - 1156 - 1157 - 1158 - 1159 - 1160 - 1161 - 1162 - 1163 - 1164 - 1165 - 1166 - 1167 - 1168 - 1169 - 1170 - 1171 - 1172 - 1173 - 1174 - 1175 - 1176 - 1177 - 1178 - 1179 - 1180 - 1181 - 1182 - 1183 - 1184 - 1185 - 1186 - 1187 - 1188 - 1189 - 1190 - 1191 - 1192 - 1193 - 1194 - 1195 - 1196 - 1197 - 1198 - 1199 - 1200 - 1201 - 1202 - 1203 - 1204 - 1205 - 1206 - 1207 - 1208 - 1209 - 1210 - 1211 - 1212 - 1213 - 1214 - 1215 - 1216 - 1217 - 1218 - 1219 - 1220 - 1221 - 1222 - 1223 - 1224 - 1225 - 1226 - 1227 - 1228 - 1229 - 1230 - 1231 - 1232 - 1233 - 1234 - 1235 - 1236 - 1237 - 1238 - 1239 - 1240 - 1241 - 1242 - 1243 - 1244 - 1245 - 1246 - 1247 - 1248 - 1249 - 1250 - 1251 - 1252 - 1253 - 1254 - 1255 - 1256 - 1257 - 1258 - 1259 - 1260 - 1261 - 1262 - 1263 - 1264 - 1265 - 1266 - 1267 - 1268 - 1269 - 1270 - 1271 - 1272 - 1273 - 1274 - 1275 - 1276 - 1277 - 1278 - 1279 - 1280 - 1281 - 1282 - 1283 - 1284 - 1285 - 1286 - 1287 - 1288 - 1289 - 1290 - 1291 - 1292 - 1293 - 1294 - 1295 - 1296 - 1297 - 1298 - 1299 - 1300 - 1301 - 1302 - 1303 - 1304 - 1305 - 1306 - 1307 - 1308 - 1309 - 1310 - 1311 - 1312 - 1313 - 1314 - 1315 - 1316 - 1317 - 1318 - 1319 - 1320 - 1321 - 1322 - 1323 - 1324 - 1325 - 1326 - 1327 - 1328 - 1329 - 1330 - 1331 - 1332 - 1333 - 1334 - 1335 - 1336 - 1337 - 1338 - 1339 - 1340 - 1341 - 1342 - 1343 - 1344 - 1345 - 1346 - 1347 - 1348 - 1349 - 1350 - 1351 - 1352 - 1353 - 1354 - 1355 - 1356 - 1357 - 1358 - 1359 - 1360 - 1361 - 1362 - 1363 - 1364 - 1365 - 1366 - 1367 - 1368 - 1369 - 1370 - 1371 - 1372 - 1373 - 1374 - 1375 - 1376 - 1377 - 1378 - 1379 - 1380 - 1381 - 1382 - 1383 - 1384 - 1385 - 1386 - 1387 - 1388 - 1389 - 1390 - 1391 - 1392 - 1393 - 1394 - 1395 - 1396 - 1397 - 1398 - 1399 - 1400 - 1401 - 1402 - 1403 - 1404 - 1405 - 1406 - 1407 - 1408 - 1409 - 1410 - 1411 - 1412 - 1413 - 1414 - 1415 - 1416 - 1417 - 1418 - 1419 - 1420 - 1421 - 1422 - 1423 - 1424 - 1425 - 1426 - 1427 - 1428 - 1429 - 1430 - 1431 - 1432 - 1433 - 1434 - 1435 - 1436 - 1437 - 1438 - 1439 - 1440 - 1441 - 1442 - 1443 - 1444 - 1445 - 1446 - 1447 - 1448 - 1449 - 1450 - 1451 - 1452 - 1453 - 1454 - 1455 - 1456 - 1457 - 1458 - 1459 - 1460 - 1461 - 1462 - 1463 - 1464 - 1465 - 1466 - 1467 - 1468 - 1469 - 1470 - 1471 - 1472 - 1473 - 1474 - 1475 - 1476 - 1477 - 1478 - 1479 - 1480 - 1481 - 1482 - 1483 - 1484 - 1485 - 1486 - 1487 - 1488 - 1489 - 1490 - 1491 - 1492 - 1493 - 1494 - 1495 - 1496 - 1497 - 1498 - 1499 - 1500 - 1501 - 1502 - 1503 - 1504 - 1505 - 1506 - 1507 - 1508 - 1509 - 1510 - 1511 - 1512 - 1513 - 1514 - 1515 - 1516 - 1517 - 1518 - 1519 - 1520 - 1521 - 1522 - 1523 - 1524 - 1525 - 1526 - 1527 - 1528 - 1529 - 1530 - 1531 - 1532 - 1533 - 1534 - 1535 - 1536 - 1537 - 1538 - 1539 - 1540 - 1541 - 1542 - 1543 - 1544 - 1545 - 1546 - 1547 - 1548 - 1549 - 1550 - 1551 - 1552 - 1553 - 1554 - 1555 - 1556 - 1557 - 1558 - 1559 - 1560 - 1561 - 1562 - 1563 - 1564 - 1565 - 1566 - 1567 - 1568 - 1569 - 1570 - 1571 - 1572 - 1573 - 1574 - 1575 - 1576 - 1577 - 1578 - 1579 - 1580 - 1581 - 1582 - 1583 - 1584 - 1585 - 1586 - 1587 - 1588 - 1589 - 1590 - 1591 - 1592 - 1593 - 1594 - 1595 - 1596 - 1597 - 1598 - 1599 - 1600 - 1601 - 1602 - 1603 - 1604 - 1605 - 1606 - 1607 - 1608 - 1609 - 1610 - 1611 - 1612 - 1613 - 1614 - 1615 - 1616 - 1617 - 1618 - 1619 - 1620 - 1621 - 1622 - 1623 - 1624 - 1625 - 1626 - 1627 - 1628 - 1629 - 1630 - 1631 - 1632 - 1633 - 1634 - 1635 - 1636 - 1637 - 1638 - 1639 - 1640 - 1641 - 1642 - 1643 - 1644 - 1645 - 1646 - 1647 - 1648 - 1649 - 1650 - 1651 - 1652 - 1653 - 1654 - 1655 - 1656 - 1657 - 1658 - 1659 - 1660 - 1661 - 1662 - 1663 - 1664 - 1665 - 1666 - 1667 - 1668 - 1669 - 1670 - 1671 - 1672 - 1673 - 1674 - 1675 - 1676 - 1677 - 1678 - 1679 - 1680 - 1681 - 1682 - 1683 - 1684 - 1685 - 1686 - 1687 - 1688 - 1689 - 1690 - 1691 - 1692 - 1693 - 1694 - 1695 - 1696 - 1697 - 1698 - 1699 - 1700 - 1701 - 1702 - 1703 - 1704 - 1705 - 1706 - 1707 - 1708 - 1709 - 1710 - 1711 - 1712 - 1713 - 1714 - 1715 - 1716 - 1717 - 1718 - 1719 - 1720 - 1721 - 1722 - 1723 - 1724 - 1725 - 1726 - 1727 - 1728 - 1729 - 1730 - 1731 - 1732 - 1733 - 1734 - 1735 - 1736 - 1737 - 1738 - 1739 - 1740 - 1741 - 1742 - 1743 - 1744 - 1745 - 1746 - 1747 - 1748 - 1749 - 1750 - 1751 - 1752 - 1753 - 1754 - 1755 - 1756 - 1757 - 1758 - 1759 - 1760 - 1761 - 1762 - 1763 - 1764 - 1765 - 1766 - 1767 - 1768 - 1769 - 1770 - 1771 - 1772 - 1773 - 1774 - 1775 - 1776 - 1777 - 1778 - 1779 - 1780 - 1781 - 1782 - 1783 - 1784 - 1785 - 1786 - 1787 - 1788 - 1789 - 1790 - 1791 - 1792 - 1793 - 1794 - 1795 - 1796 - 1797 - 1798 - 1799 - 1800 - 1801 - 1802 - 1803 - 1804 - 1805 - 1806 - 1807 - 1808 - 1809 - 1810 - 1811 - 1812 - 1813 - 1814 - 1815 - 1816 - 1817 - 1818 - 1819 - 1820 - 1821 - 1822 - 1823 - 1824 - 1825 - 1826 - 1827 - 1828 - 1829 - 1830 - 1831 - 1832 - 1833 - 1834 - 1835 - 1836 - 1837 - 1838 - 1839 - 1840 - 1841 - 1842 - 1843 - 1844 - 1845 - 1846 - 1847 - 1848 - 1849 - 1850 - 1851 - 1852 - 1853 - 1854 - 1855 - 1856 - 1857 - 1858 - 1859 - 1860 - 1861 - 1862 - 1863 - 1864 - 1865 - 1866 - 1867 - 1868 - 1869 - 1870 - 1871 - 1872 - 1873 - 1874 - 1875 - 1876 - 1877 - 1878 - 1879 - 1880 - 1881 - 1882 - 1883 - 1884 - 1885 - 1886 - 1887 - 1888 - 1889 - 1890 - 1891 - 1892 - 1893 - 1894 - 1895 - 1896 - 1897 - 1898 - 1899 - 1900 - 1901 - 1902 - 1903 - 1904 - 1905 - 1906 - 1907 - 1908 - 1909 - 1910 - 1911 - 1912 - 1913 - 1914 - 1915 - 1916 - 1917 - 1918 - 1919 - 1920 - 1921 - 1922 - 1923 - 1924 - 1925 - 1926 - 1927 - 1928 - 1929 - 1930 - 1931 - 1932 - 1933 - 1934 - 1935 - 1936 - 1937 - 1938 - 1939 - 1940 - 1941 - 1942 - 1943 - 1944 - 1945 - 1946 - 1947 - 1948 - 1949 - 1950 - 1951 - 1952 - 1953 - 1954 - 1955 - 1956 - 1957 - 1958 - 1959 - 1960 - 1961 - 1962 - 1963 - 1964 - 1965 - 1966 - 1967 - 1968 - 1969 - 1970 - 1971 - 1972 - 1973 - 1974 - 1975 - 1976 - 1977 - 1978 - 1979 - 1980 - 1981 - 1982 - 1983 - 1984 - 1985 - 1986 - 1987 - 1988 - 1989 - 1990 - 1991 - 1992 - 1993 - 1994 - 1995 - 1996 - 1997 - 1998 - 1999 - 2000 - 2001 - 2002 - 2003 - 2004 - 2005 - 2006 - 2007 - 2008 - 2009 - 2010 - 2011 - 2012 - 2013 - 2014 - 2015 - 2016 - 2017 - 2018 - 2019 - 2020 - 2021 - 2022 - 2023 - 2024 - 2025 - 2026 - 2027 - 2028 - 2029 - 2030 - 2031 - 2032 - 2033 - 2034 - 2035 - 2036 - 2037 - 2038 - 2039 - 2040 - 2041 - 2042 - 2043 - 2044 - 2045 - 2046 - 2047 - 2048 - 2049 - 2050 - 2051 - 2052 - 2053 - 2054 - 2055 - 2056 - 2057 - 2058 - 2059 - 2060 - 2061 - 2062 - 2063 - 2064 - 2065 - 2066 - 2067 - 2068 - 2069 - 2070 - 2071 - 2072 - 2073 - 2074 - 2075 - 2076 - 2077 - 2078 - 2079 - 2080 - 2081 - 2082 - 2083 - 2084 - 2085 - 2086 - 2087 - 2088 - 2089 - 2090 - 2091 - 2092 - 2093 - 2094 - 2095 - 2096 - 2097 - 2098 - 2099 - 2100 - 2101 - 2102 - 2103 - 2104 - 2105 - 2106 - 2107 - 2108 - 2109 - 2110 - 2111 - 2112 - 2113 - 2114 - 2115 - 2116 - 2117 - 2118 - 2119 - 2120 - 2121 - 2122 - 2123 - 2124 - 2125 - 2126 - 2127 - 2128 - 2129 - 2130 - 2131 - 2132 - 2133 - 2134 - 2135 - 2136 - 2137 - 2138 - 2139 - 2140 - 2141 - 2142 - 2143 - 2144 - 2145 - 2146 - 2147 - 2148 - 2149 - 2150 - 2151 - 2152 - 2153 - 2154 - 2155 - 2156 - 2157 - 2158 - 2159 - 2160 - 2161 - 2162 - 2163 - 2164 - 2165 - 2166 - 2167 - 2168 - 2169 - 2170 - 2171 - 2172 - 2173 - 2174 - 2175 - 2176 - 2177 - 2178 - 2179 - 2180 - 2181 - 2182 - 2183 - 2184 - 2185 - 2186 - 2187 - 2188 - 2189 - 2190 - 2191 - 2192 - 2193 - 2194 - 2195 - 2196 - 2197 - 2198 - 2199 - 2200 - 2201 - 2202 - 2203 - 2204 - 2205 - 2206 - 2207 - 2208 - 2209 - 2210 - 2211 - 2212 - 2213 - 2214 - 2215 - 2216 - 2217 - 2218 - 2219 - 2220 - 2221 - 2222 - 2223 - 2224 - 2225 - 2226 - 2227 -

III. LA IDONEIDAD DE LA TECNOLOGÍA SOPORTE DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL RIESGO

Dado que la estrategia de gestión de riesgo es de gran cobertura, compleja e integra todos los aspectos de la DIAN, es necesario considerar en su sistema de información las necesidades de todas las áreas y todos los procesos de forma que la tecnología adquirida y/o desarrollada reúna las condiciones necesarias y suficientes que demuestren ampliamente el apoyo a la estrategia, siendo pertinente entonces acudir a las disciplinas sobre las que se apoya la generación de conocimiento, la estadística y las matemáticas, entre otras, así como la aplicación de conceptos de vanguardia aportados por las mejores prácticas en ingeniería de software y acudir a la implementación de las arquitecturas técnicas de referencia para modelamiento, administración y control de datos, procesos y recursos aportadas por la industria informática y de telecomunicaciones.

El sistema de información y bases de datos de la DIAN se ha implementado sobre criterios que facilitan su función y dan valor a los procesos de la Entidad y se enuncian enseguida:

Unidad: Este criterio del sistema de información apunta hacia una única definición de cada concepto en la DIAN. Cada concepto (contribuyente, impuesto, formulario, recurso, lugar, proceso, etc) debe identificar además las relaciones que tiene con los otros conceptos e incorporar su manejo a través de procedimientos automatizados o no, claramente definidos.

Flexibilidad: El sistema de información sobre el que se apoya la estrategia de riesgo aplica conceptos o patrones de información, hardware, software y comunicaciones integrales y generales lo que permite su adaptabilidad a cualquier proceso misional o de apoyo de la DIAN.

Sostenibilidad: Atenuar el riesgo de cautividad de agentes únicos de la industria informática, es uno de los pilares de los procesos de utilización de tecnología. En efecto, el uso de diseños y estándares abiertos permiten controlar el impacto asociado a únicos proveedores, obsolescencia de la tecnología, así como también favorece la realización de procesos competitivos de adquisición a favor de los costos de la DIAN.

Conectividad: La utilización de estándares abiertos y ampliamente difundidos para intercambio de información y de sus servicios, permite a la DIAN establecer vínculos tanto internos como hacia su entorno de manera estandarizada y controlada.

Seguridad: La continuidad de la prestación de los servicios de la DIAN se salvaguarda mediante un modelo único de seguridad, establecido sobre los

más exigentes esquemas y estándares de seguridad informática. Se establecen en este modelo los soportes procedimentales, lógicos y tecnológicos para el acceso, la custodia y la recuperación de los servicios. Capacidad: Asegurar la utilización de la información en todos los procesos transaccionales y de inteligencia y generación de conocimiento, exige la consecución de los recursos que permitan dicha utilización a todos los procesos de manera cabal. La adecuada capacidad de cómputo, procesamiento, almacenamiento, concurrencia, transmisión, etc., es fundamental al sistema de información de la DIAN.

Trazabilidad: la Facilidad de examinar, verificar y demostrar la realización de acciones y transacciones en cumplimiento de los procedimientos administrativos y técnicos garantiza transparencia y capacidad de reacción y prevención de acciones no deseadas a favor de la transparencia.

Adaptabilidad: Este criterio le permite a la DIAN adaptarse a herramientas informáticas especializadas que posibilitan la generación de conocimiento en aras de la eficacia de la Entidad.

Ahora bien, como el objetivo de esta ponencia no es direccionar a los lectores a una determinada arquitectura y/o producto informático y mas bien ilustrar con casos prácticos el uso de la tecnología y de las bases de datos, se muestra a continuación con algunos ejemplos el tipo de tecnología utilizada por la DIAN en su estrategia de administración de riesgo.

Tecnología utilizada:

1. Interacción ciudadana:

Tecnologías que permiten interacciones más dinámicas y manejo de estructuras de datos complejas para la realización de procedimientos visuales como es la definición de formatos: Java EE, XML, Applets.

El XML soporta el almacenamiento de la información de la estructura visual de un formato. Java EE es la plataforma sobre la que todos los servicios están contruidos.

Esto permite que la aplicación pueda ejecutarse en cualquier computador que tenga una conexión a Internet.

2. Captación de la información:

Tecnologías para implementación de interfaces web que permitan el ingreso de información y su validación. Todas las tecnologías se mezclan para dar al cliente una experiencia amigable durante el proceso de presentación.

JSP (Java Server Pages), JSF (Java Server Faces), JavaScript, Servlets, Java EE, Certificados Digitales. Los Certificados Digitales se utilizan para autenticar a la persona que está presentando la información y así evitar el repudio.

La tecnología de XML se utiliza para la estandarización en la forma de enviar la información. Esto se hace mediante archivos que se rigen por una estructura definida en un estándar que es conocido como "Esquemas".

XML, JSF (Java Server Faces), VBA for Applications en los asistentes para el diligenciamiento y generación de archivos en forma desconectada que cumplan con los estándares XML que solicita la entidad.

Java Server Faces es utilizada en la implementación de la interfaz de usuario que le permite entregar a la DIAN en forma visual la información solicitada.

3. Transparencia de las actuaciones:

Tecnologías para implementación de flujos de procesos definidos a través del diseñador de circuitos lo suficientemente amigable para la definición visual de los mismos.

El XML es el medio escogido para el almacenamiento de las estructuras visuales de los circuitos. Java EE está implícito ya que el proceso se puede realizar desde cualquier computador que esté conectado a Internet. Todo está construido sobre una plataforma empresarial de servicios: Java EE, XML, Applets.

Trazabilidad de los asuntos: Casos y Expedientes.

Tecnologías utilizadas para consultar y visualizar imágenes de procesos seguidos en un determinado asunto, caso o expediente.

Se utiliza Java Server Faces para crear la interfaz que le permite consultar los asuntos y el estado de los mismos (Abierto, Cerrado). Adicionalmente le permite navegar a través de ellos y obtener la información sobre los procedimientos realizados (con los tiempos), las personas y los documentos involucrados.

El Viewer se refiere a la herramienta que permite visualizar gráficamente el camino recorrido por un asunto en particular en un momento determinado.

4. Intercambio de información:

Los Web Services son una tecnología creada para permitir la creación de sistemas distribuidos orientados a Servicios (SOA) que permiten la interacción de sistemas creados en plataformas distintas, pero que respetan un contrato en la forma de intercambio de la información siguiendo el estándar determinado por los esquemas XML.

Java Server Faces se utilizó ya que algunos de estos procedimientos requieren que se realice un conjunto de operaciones antes de efectuar el intercambio.

Para el caso de RUT, se intercambia la información del Registro Único Tributario con las Cámaras de Comercio.

Con respecto al Pago Electrónico, el intercambio de información y la transacción en línea se lleva a cabo entre los sistemas de la DIAN y las diferentes Entidades Autorizadas para Recaudar a quienes la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales autorice además para ofrecer el pago electrónico de las diferentes obligaciones administradas por la Entidad.

De igual forma, el intercambio de información y la transacción en línea de los vistos buenos de las diferentes entidades de control y la DIAN para autorizar las exportaciones e importaciones de mercancías en el país se realiza utilizando la interconectividad con la Ventanilla Única - del Ministerio de Comercio Exterior.

5. Generación de conocimiento:

Herramientas estadísticas para construir Modelo de riesgos en importaciones.

Para detectar contrabando en Colombia, se utilizan tres (3) herramientas estadísticas cuales son: redes neuronales, construcción de un índice y un modelo logístico. En el primer caso, el propósito es implantar el método de redes neuronales para la detección del contrabando en Colombia, con el mínimo error posible utilizando para ello las bases de datos de importaciones y de inspecciones de la DIAN.

- Redes neuronales:

La estrategia consiste en probar diferentes configuraciones de red hasta encontrar la más adecuada. Cuando a la red se le presente un dato nuevo que no figure dentro del set de entrenamiento definido previamente, la red neuronal es capaz de detectar si hay o no contrabando con un % determinado de margen de error. Los primeros ejercicios adelantados por la Universidad Nacional, muestran que es posible construir una red que detecta contrabando

con margen de error del 6.7%.

Utilizar las redes neuronales para hacer un seguimiento en el tiempo a los importadores durante un período, probar la red con un estudio retrospectivo, utilizando como base de entrenamiento datos de los años anteriores y luego validar ese entrenamiento.

VARIABLES UTILIZADAS

- Entrada (19)
 - Tipo de Declaración
 - Deposito
 - Actividad
 - País Exportador
 - País Procedencia
 - País Bandera
 - Lugar de Ingreso
 - Modalidad
 - Subpartida
 - Cantidad de subpartida
 - País Origen
 - País Compra
 - Embalaje
 - Administración
 - Levante
 - Modo de transporte
 - Valor fob
- Salida (1)
 - Tipo de Levante

- **Índice de contrabando:**

La Construcción de un índice para detectar mercancía de contrabando, utilizando variables disponibles al momento de la inspección y captando comportamientos en presencia o no de la aprehensión de mercancías. El índice se construye a partir de la información de variables de la declaración de importación, asignando puntajes numéricos a las diferentes categorías de variables, y su resultado define un valor de referencia, respecto del cual se considera sospechoso o no de contrabando.

Al momento de seleccionar una determinada declaración de importación para inspección o revisión en el momento de desaduanamiento se calcula un índice previamente definido de manera cuantitativa sobre un conjunto de variables de entrada.

Dicho cálculo arroja un valor que se verifica frente a un valor límite también precalculado sobre la ocurrencia anterior de eventos de aprehensión o no aprehensión.

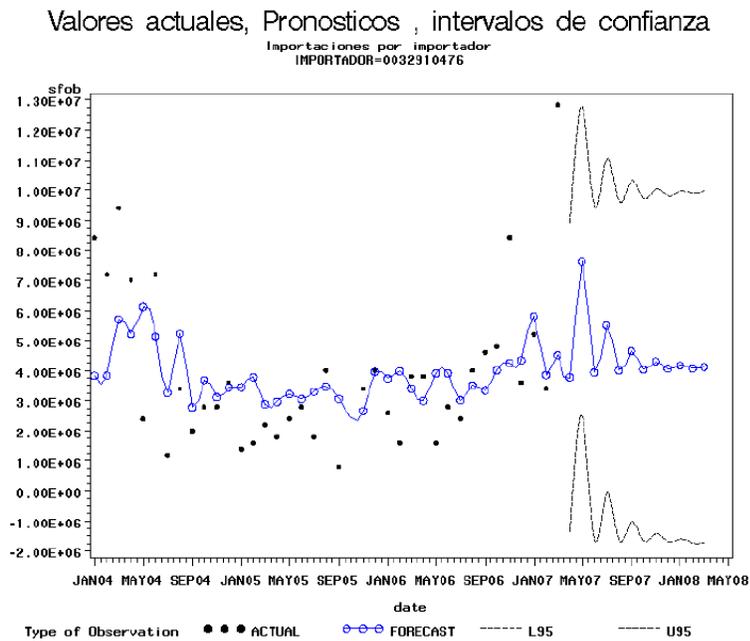
- **Modelo logístico con dos controles por aprehensión:**

El Modelo logístico constituye la tercera herramienta de tipo estadístico utilizada para determinar irregularidades en la importación de mercancías. En términos generales se trata de definir cómo influye la presencia de diversos factores (embalaje, peso de la mercancía, país de procedencia, etc.), el valor o nivel de los mismos en la probabilidad de aparición de las irregularidades asociadas a la importación.

Utilización de series de tiempo:

Este análisis exploratorio de las series se fundamenta en los conceptos de minería de datos para series de tiempo y sirve para formular técnicas estadísticas que permitan detectar modelos y probar hipótesis, nos permite además conocer el perfil del objeto de análisis, que bien pueden ser los importadores, las sociedades de intermediación o cualquiera de los clientes de la Dian.

La metodología se basa en el uso de cajas de tiempo para hacer requerimientos sobre las series de tiempo. Así, las cajas de tiempo son regiones rectangulares que son seleccionadas y directamente manipuladas en una fracción de la serie de tiempo. Los valores de los límites especifican los parámetros relevantes del requerimiento. Se especifica un patrón en un período de tiempo particular y se buscan estos patrones en esta serie y en las demás series, identificando cuándo y dónde se registraron comportamientos similares. Adicionalmente, las series se pueden filtrar, delineando un rectángulo para un período determinado y así reducir la ventana de la búsqueda.



- Series de tiempo con redes neuronales

El objetivo es observar el comportamiento de los importadores frente a la aprehensión o no aprehensión de la mercancía a través del tiempo y así poder predecir el comportamiento de un evento de aprehensión. También se busca hacer una comparación con los importadores que se encuentren "limpios", es decir, que durante este período de tiempo no hayan tenido ninguna aprehensión.

Las bases de datos relacionales, los archivos planos y paquetes estadísticos es la tecnología escogida para la implementación de los análisis estadísticos y probabilísticos.

Formulación de reglas para casos de omisión de declaración de renta aplicando:

- Consolidación de toda la información en variables.
- Formulación de reglas contables y financieras sobre la información entregada de terceros.
- Generación del Perfil del contribuyente.

Herramientas para consolidación y formulación de reglas, XML, Motores de Reglas, Cubos de Datos.

El XML y el Administrador de Reglas se utilizan para obtener la información y validarla de forma que sea correcta y totalmente utilizable.

Los cubos de datos se encargan de permitir la explotación de la información de forma más óptima dadas diferentes necesidades. Los cubos de datos y el motor de reglas permiten el procesamiento masivo de información de la forma más óptima posible de acuerdo a los requerimientos solicitados.

Flex, es una tecnología para la creación de Aplicaciones RIA (Rich Internet Applications) que son a su vez aplicaciones web que brindan una experiencia funcional tan amigable como las aplicaciones de escritorio.

IV. CONSISTENCIA DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL RIESGO

Atribuir la efectividad de la estrategia de gestión de riesgo solamente a aspectos de la organización no aplica para el caso de la DIAN donde tanto la generación como la percepción de riesgo real en el contribuyente se revelan en sus distintas acciones lo que se mide y demuestra a través de indicadores, consistentes entre sí, de los diferentes procesos, evidenciando la coherencia del modelo, esto es, la correspondencia entre lo planteado y los resultados, como se muestra a continuación:

indicador	2002	2006	2007
Declaraciones presentadas por impuestos internos	4.612.047	5.738.299	6.902.298
Declaraciones presentadas virtualmente	90.000	260.161	1.070.298
Declaraciones de importación	850.984	1.895.288	2.147.809
Declaraciones de exportación	257.413	401.498	422.240
Obligados a presentación informacón	27.546	144.656	157.506
Registros presentados virtualmente (millones)	27	92	111

indicador	2002	2006	2007	2008
Recaudo bruto (billones de \$)	27.5	52.7	60.1	67.8
Porcentaje de crecimiento del Recaudo	10.7%	20.9%	13.95	12.7%
Porcentaje de crecimiento del PIB	7.9%	12.9%	9.2%	8.1%
Recaudo como porcentaje del PIB	13.4	16.6	17.1	17.9
Recaudo por funcionarios (miles de millones)	3.4	6.5	7.4	8.2
Tasa de evasión en renta	36%	31%	30%	28%
Tasa de evasión en IVA	24%	22%	21%	20%

indicador	2002	2006	2007	2008
Número de acciones de control	65.486	209.651	235.709	240.000
Presencia institucional en municipios	120	492	527	550
Cartera como porcentaje del recaudo	19%	12%	10%	8.5%

indicador	2002	2006	2007	2008
Inscritos en el RUT	750.000	3.348.829	4.447.063	4.821.009
Inscritos en el RUT en Renta	395.000	1.408.809	1.556.730	1.590.394
Inscritos en el RUT en IVA Régimen Común	221.000	466.099	513.400	529.423
Inscritos en el RUT en IVA Régimen Simplificado	611.000	1.840.170	2.666.801	2.956.914

PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA				
	TRIBUTARIO	ADUANERO	CAMBIARIO	TOTAL
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO	2256	3753	131	6140

PRIMERA O ÚNICA INSTANCIA	
	TOTAL
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO	1112

V. CONCLUSIÓN

No siempre los costos más altos de la tecnología, o las marcas más populares y famosas y/o el sólo volumen de información con bases de datos robustas garantizan el éxito de la administración del riesgo en las administraciones tributarias y aduaneras. La concepción integral desde el mismo modelo de negocio, la estructura de la organización adecuada al modelo, la interacción de gente calificada en todos los ejes de conocimiento y el cumplimiento razonable de estándares abiertos en desapego de intereses puramente comerciales, pueden en cambio, ser factores muy determinantes en la idoneidad de la tecnología soporte de la estrategia de administración del riesgo.

Caso práctico

Tema 3.2

EL USO DE LA TECNOLOGÍA: SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS

Enrico Martino

Director de Relaciones Internacionales
Departamento de Política Tributaria
Ministerio de Economía y Finanzas
(Italia)

SUMARIO: Resumen.- 1. Introducción.- 2. Qué es el análisis de riesgos.- 2.1. Definición del concepto.- 2.2. Áreas de aplicación.- 2.3. Metodología e instrumentos tecnológicos de apoyo.- 3. La Experiencia de la Administración Tributaria Italiana.- 3.1. La Agencia de Ingresos Públicos.- 3.2. La Agencia de Aduanas.- 4. Conclusiones

RESUMEN

La exposición presenta las metodologías y los instrumentos de TIC adoptados por la Administración Tributaria italiana para el análisis y la gestión de riesgos. El tema se desarrolla a partir del concepto de riesgo y de la descripción de los instrumentos disponibles para su gestión. Estos argumentos se analizan con relación a las necesidades de la Administración Tributaria y a fenómenos críticos como la evasión fiscal, las prácticas elusivas, el fraude, las falsificaciones, el tráfico de mercaderías ilícitas, etc. Se destaca que el hecho de disponer de métodos e instrumentos de procesamiento de los datos fiscales en poder de la Administración Tributaria así como de otra información de origen externo, permite orientar los controles hacia sujetos en situación real de riesgo.

Se analizan luego las posibles soluciones metodológicas y tecnológicas que permiten crear la necesaria base de conocimientos para identificar situaciones y comportamientos de riesgo. A la vez que se exponen las decisiones que al respecto tomó la Administración Tributaria

italiana, se describen las experiencias de la Agencia de Ingresos Públicos y la Agencia de Aduanas. Se describen los instrumentos de análisis desarrollados en los últimos años frente a riesgos vinculados con el comportamiento de los contribuyentes y el tráfico comercial con el exterior, con una breve referencia a los sistemas informáticos más significativos utilizados por las Agencias para seleccionar los sujetos que serán sometidos a control.

Se destaca el progresivo perfeccionamiento de los instrumentos de gestión de riesgo que ha llevado a cabo la Administración Tributaria italiana con el fin de formular estrategias de control destinadas a las áreas de riesgo efectivo. El resultado es un aumento en la eficacia de los controles y un potencial efecto disuasivo frente a futuros comportamientos irregulares, mientras que el incremento del cumplimiento tributario puede ser considerado como su fin último.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad de control de contribuyentes es el eje principal de las estrategias de la Administración Tributaria. La necesidad de garantizar controles eficaces y rentables determinó la búsqueda de modalidades de acción que permitan concentrar la atención en el riesgo de que los contribuyentes se convirtieran en evasores y en la posibilidad de fraude.

Al respecto, el uso de procedimientos y herramientas que facilitan el cumplimiento de las obligaciones tributarias redujo de manera notable la dedicación de las estructuras financieras al cobro de los impuestos, permitiéndoles ocuparse de la asistencia a los contribuyentes y el control de la correcta aplicación de la normativa fiscal.

En especial, las estrategias de control adoptadas por la Administración Tributaria italiana siguieron un recorrido dinámico, que todavía está en evolución, y que se refiere tanto a la estructura organizativa como a los instrumentos operativos y metodológicos de ayuda a las actividades de verificación. En este sentido han asumido gran importancia las metodologías de análisis de riesgos y para ello se han incorporado las herramientas que ofrecen las tecnologías de la información que permiten una rápida y eficaz selección de los contribuyentes a controlar.

A partir de estas premisas, este documento se propone informar sobre la experiencia de la Administración Tributaria italiana en las técnicas de identificación y gestión de riesgos, especialmente en lo que se refiere a los instrumentos y a las soluciones tecnológicas adoptadas.

A tal fin, esta presentación está organizada en dos puntos principales: el primero presenta el concepto, el ámbito de aplicación y las soluciones de gestión de riesgos por parte de la Administración Tributaria; el segundo describe la experiencia italiana, con respecto al enfoque metodológico y a los instrumentos tecnológicos adoptados en especial por la Agencia de Ingresos Públicos y la Agencia de Aduanas en el desarrollo de las actividades de control. También se presentan algunas conclusiones.

El objetivo es demostrar los progresos que realizó la Administración Tributaria italiana en la gestión de riesgos mediante instrumentos tecnológicos cada vez más sofisticados, considerando las nuevas exigencias de control impuestas por la globalización económica.

2. QUÉ ES EL ANÁLISIS DE RIESGOS

2.1 Definición del Concepto

El riesgo es la probabilidad de que se produzca un determinado hecho considerado peligroso. La "gestión de riesgos", a su vez, es el conjunto de instrumentos, métodos y acciones mediante las cuales se mide o se calcula el riesgo y se desarrollan las estrategias para manejarlo. La gestión de riesgos se articula en tres etapas principales: la definición del contexto, es decir el ámbito de análisis de los fenómenos potencialmente peligrosos, indicando el tipo de daño y las acciones posibles con miras a impedirlos. En la siguiente etapa, de evaluación de los riesgos, se estudia la magnitud de las situaciones riesgosas y se analiza la frecuencia con la cual se manifiestan. Finalmente se define y se aplica el programa de acción y seguimiento, a través del cual se analiza la evolución de los fenómenos observados y se proyectan las modalidades de intervención.

2.2 Áreas de Aplicación

En el ámbito de la Administración Tributaria, el objetivo del proceso mencionado es el manejo de fenómenos críticos, como la evasión fiscal, las prácticas elusivas, el fraude, la falsificación, el tráfico de mercaderías ilícitas, etc., y este se alcanza mediante una operación de control adecuada.

Respecto de los contribuyentes, esta operación se refiere al correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias (declaraciones juradas y pago de impuestos); respecto de los sujetos que realizan intercambios comerciales con el exterior, el control se extiende al accionar del operador aduanero y a la correcta ejecución de sus operaciones.

El análisis de los datos fiscales generados por las actividades operativas y contenidos en los archivos de la Administración Tributaria tiene como objetivo identificar los comportamientos peligrosos históricos como así también los novedosos. Las áreas críticas se identificarán en base a los eventuales desvíos respecto de parámetros preestablecidos. El perfil de riesgo se construye analizando las características fiscalmente relevantes del sujeto controlado.

En este contexto, los principales aspectos a considerar son los relacionados con la naturaleza jurídica del contribuyente (si es persona física, sociedad, entidad no comercial, etc.), el tipo de declaración presentada, el sector de actividad económica involucrado, la localización geográfica, la dimensión (expresada en términos de ganancia, volumen de negocios, etc.). Si se trata de intercambios comerciales (importaciones y exportaciones) también es importante el tipo de mercadería, la procedencia del producto y la confiabilidad del operador.

2.3 Metodología e Instrumentos Tecnológicos de Apoyo

Para coordinar la gestión de los fenómenos mencionados y concentrar el control en los comportamientos de riesgo, es necesario disponer de una base de datos que contenga todos los elementos necesarios para definir los perfiles de riesgo. Esta base de datos debe estar permanentemente actualizada y perfeccionada a la luz de los resultados de los controles realizados y de la nueva información que se hubiera obtenido sobre los comportamientos de riesgo.

En este contexto asumen particular relevancia dos aspectos de la gestión de riesgos. Por un lado, el **enfoque cuantitativo** en la evaluación del riesgo, que se realiza a través de la construcción de una base de datos adecuada sobre la que luego se aplicarán las correspondientes técnicas estadísticas. Por otro, el **enfoque dinámico / permanente** del programa de gestión de riesgos, que se fundamenta en una base de datos dinámica y actualizable, que utiliza instrumentos de navegación adaptables a las diferentes exigencias de control y se alimenta y desarrolla mediante un circuito de feed-back permanente.

Las bases de datos de tipo relacional, y en especial las aplicaciones de tipo datawarehouse, se proponen como instrumentos a adoptar para la gestión de riesgos, dado que garantizan la calidad de los datos, la seguridad y la adaptabilidad de las aplicaciones. Brindan instrumentos eficaces de navegación multidimensional y permiten al usuario formular pedidos de información de manera dinámica e intuitiva según las exigencias específicas del análisis. Estas herramientas permiten disponer de los datos con diferentes niveles de detalle, convirtiéndose en elementos auxiliares para la toma de decisiones en materia de políticas tributarias y estrategias de fiscalización.

Las aplicaciones se desarrollan según un proceso que parte de la definición del objetivo a analizar. Luego se procede a identificar las fuentes de las que se obtendrán los datos. En la etapa de pre-procesamiento o limpieza, de análisis exploratorio, selección, transformación y formateo, los datos se procesan de modo tal que puedan brindar la información deseada. Luego se elabora el modelo según el cual se extraerán los datos (data mining) para dar forma a la base de conocimientos. Finalmente, se pasa a la interpretación y evaluación de los resultados obtenidos.

En este proceso, la realización de las aplicaciones implica un constante compromiso en lo que se refiere a la calidad de los datos y al procesamiento de la información en la que se sustentarán las decisiones para objetivos determinados. La calidad del dato es entonces uno de los requisitos necesarios para asegurar la eficiencia de un proceso.

La calidad del dato constituye un concepto "multi-dimensional" que conjuga aspectos subjetivos, como lo es la convicción por parte de los usuarios de que se dispone de información confiable y fácil de usar, y objetivos, como la integridad de los datos y la confidencialidad de los accesos.

A la luz de lo expuesto, no es exagerado afirmar que en una correcta organización de los procesos, la calidad del dato pasa de ser una variable producida por el contexto a asumir el rol de producto del proceso mismo.

La necesidad de disponer de datos de calidad está acompañada por una exigencia equivalente de garantizar la seguridad de los datos. Para ello, las aplicaciones en las que se basa el risk management utilizan un software dedicado que responde a los requisitos específicos exigidos por la complejidad de las reglas de asignación de la clave (password), los perfiles de usuario personalizados según los diferentes tipos de sujetos autorizados, la solicitud de autorización sujeta a aprobación por parte de la autoridad responsable, y la trazabilidad completa de todas las transacciones, tanto por parte de usuarios "internos" como de usuarios "externos".

Las aplicaciones cuyas características estructurales y funcionales acabamos de describir se desarrollan según una "pirámide de valor del conocimiento", que representa el pasaje del dato elemental y no diferenciado a la información (y, por lo tanto, al conocimiento) que permite adoptar decisiones informadas.

La exploración de variables de interés fiscal (ingresos, impuestos, cargas deducibles y deducidas, utilidades, valor agregado, flujos de pago de impuestos, etc.) puede realizarse con referencia a ámbitos territoriales (región, provincia, municipio, país de origen de la mercadería), períodos de referencia

(series históricas), impuestos individuales, tipo y naturaleza jurídica del contribuyente y/o del operador económico (según registros, nivel y tipo de ingresos, operaciones de importación/exportación).

Es así que estas aplicaciones se convierten en una ayuda determinante para la formulación de las estrategias en las actividades de control y permiten valorizar el patrimonio informativo de la Administración Tributaria y de los sujetos con los que ésta interactúa. El procesamiento y el cruce adecuado de los datos elementales permiten analizar fenómenos y comportamientos individuales en contextos de referencia específicos y con diferentes niveles de detalle.

En definitiva, la construcción de elementos tecnológicos de apoyo para la gestión de riesgos es fundamental para valorizar todos los datos a disposición de la Administración Tributaria, ya que ellos permiten detectar en poco tiempo los fenómenos que pueden generar riesgo y elaborar las mejores estrategias para combatirlos de manera eficaz.

3. LA EXPERIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ITALIANA

Como ya se ha dicho, el análisis y la gestión de riesgos constituyen herramientas fundamentales para la planificación de la actividad de verificación. La selección de los sujetos que serán sometidos a control deriva de la evaluación del grado de riesgo que cada uno de ellos puede representar. Dicha selección se articula en fases sucesivas, que pasan de la observación general de las actividades desarrolladas por el sujeto analizado a cada una de las operaciones económicas realizadas, identificando, en base a la información disponible, los indicadores que pueden revelar el riesgo de violación a las normas fiscales o fraude. El fin último de todo ello es lograr la mayor eficacia de los controles y una mejor asignación de los recursos dedicados.

Con este fin, diferentes sectores de la Administración Tributaria italiana han puesto a punto una serie de herramientas tecnológicas que, por medio del procesamiento de los datos contenidos en los archivos de apoyo a las actividades operativas, permiten identificar, evaluar y hacer un seguimiento de las áreas de riesgo.

Por otra parte, en los últimos años, a los datos internos referidos a las declaraciones juradas, a los documentos registrados y a las declaraciones de los agentes de retención, así como al comercio con el exterior, se agregaron muchos datos externos, remitidos por medios electrónicos a los sistemas informáticos de la Administración Tributaria.

Fue entonces necesario profundizar y reforzar el análisis de este volumen de datos, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, y desarrollar instrumentos de TI (datawarehouse y datamining) que mediante el cruzamiento de los datos y la integración de las bases que los contenían, permitieran extraer la información necesaria para el control.

La obtención de dicha información (fiscal y de otro origen) ha sido casi totalmente automatizada y centralizada con el apoyo técnico del socio tecnológico So.Ge.I. (Società Generale d'Informatica S.p.A.), una sociedad anónima con el 100% de su capital en manos del Ministerio de Economía y Finanzas.

3.1 La Agencia de Ingresos Públicos

Pasando a analizar más detalladamente las iniciativas encaradas por la Administración financiera, la Agencia de Ingresos Públicos en los últimos años ha invertido recursos humanos y financieros para actualizar y racionalizar los sistemas centrales y periféricos. Sus dependencias han sido dotadas de infraestructura tecnológica avanzada, asegurando así un alto nivel de seguridad y protección de los datos. Por otra parte, se han reforzado los procedimientos y los sistemas utilizados para la verificación mediante la incorporación de medidas de lucha contra la evasión más estrictas, como los estudios por sector. Finalmente, pero no por ello menos importante, se han actualizado los sistemas informáticos y, sobre todo, se ha buscado la integración de los bancos de datos internos y externos.

Con referencia a este último punto, es importante destacar que el patrimonio informático que posee la Agencia de Ingresos Públicos proviene, en buena medida, de fuentes externas. Recientemente, distintas disposiciones han sancionado la obligatoriedad de remitir cierto tipo de información a la Agencia (en especial por parte de bancos y compañías de seguros). Otros datos han sido obtenidos en base a acuerdos con distintos tipos de sujetos e instituciones (por ejemplo institutos previsionales). Entre los elementos de información más útiles se encuentran los contratos y las operaciones financieras, los aportes sociales realizados a los entes previsionales, los contratos celebrados con los sujetos prestadores de servicios de agua, luz, gas, etc.; las autorizaciones y licencias otorgadas por instituciones públicas, la información referida a la propiedad de inmuebles, barcos, autos, aviones, etc.

El tipo de información a la que acabamos de referirnos brevemente converge con la información interna, que deriva de la gestión de los impuestos para la identificación de las situaciones de riesgo de evasión, elusión o fraude, sobre todo con relación al IVA, inclusive a nivel comunitario e internacional. Los medios para lograr este objetivo son herramientas de TI dedicadas sumamente

flexibles, que aplican criterios de cruzamiento y procesamiento de datos con relación al ámbito en el cual se los debe utilizar.

En particular, la Agencia desarrolló el portal informático denominado F.I.S.C.O (Funzioni Integrate di Supporto ai Controlli) que integra las funciones de búsqueda y gestión de datos en cada una de las etapas de las actividades de control. Las áreas temáticas disponibles en el portal para consulta y procesamiento son: la planificación de los objetivos, la selección a los fines de la verificación; la programación de los controles; el control formal y sustancial de las posiciones fiscales; la determinación de los tributos evadidos; los pagos y los registros de deudores y el proceso para el cobro; el seguimiento. Las aplicaciones desarrolladas se apoyan en archivos históricos con el fin de crear listas de sujetos a controlar por presentar elementos de riesgo. Los nombres seleccionados son luego buscados en el Registro Tributario (un banco de datos que recibe y procesa los datos fiscales de los contribuyentes italianos) para verificar y actualizar los datos personales.

Entre las aplicaciones a las que se puede acceder se encuentran:

- **APP.L.E (Applicazione per la Lotta all'Evasione):** que maneja la información referida a las personas físicas mayores de edad con código fiscal. El usuario puede seleccionar los sujetos ubicados en el territorio de su competencia y según el período fiscal deseado, cruzando la información a partir de una característica, como la existencia de un número de IVA, la existencia o no de un cierto tipo de ganancia en la declaración correspondiente a un año específico (por ejemplo, carencia de propiedades inmuebles en 2005), el monto total de ganancias (por ejemplo, de Euros 0 a 5.000), la propiedad de inmuebles y la renta fiscal; etc. Esta aplicación también se utiliza a menudo para evaluar la capacidad contributiva de la persona en base a sus niveles de gastos (el denominado "redditometro"). Esta aplicación está disponible no sólo para la estructura central que coordina y dirige las verificaciones de la Agencia sino también para las dependencias locales que acceden a ella para seleccionar los sujetos a controlar en el territorio de su competencia.
- **RADAR (Ricerca e analisi decisionale per l'Accertamento del Reddito):** un datawarehouse que ofrece listados de empresas y empresarios individuales en base a información fiscal, de seguridad social, económica y estructural. El criterio de búsqueda parte del número de IVA. Se pueden aplicar varios filtros para reducir la cantidad de sujetos e identificar los que presentan características sospechosas.
- **MERCE (Monitoraggio e Rappresentazione Commercio Estero):** un datawarehouse desarrollado y mantenido por la Agencia de Aduanas.

Contiene todos los datos referidos al comercio intra y extra comunitario. A través del M.E.R.C.E. es posible analizar las transacciones de mercaderías realizadas por los operadores italianos desde y hacia los estados miembros de la Unión Europea o hacia otros estados no miembros y obtener una lista con todas las transacciones de un contribuyente.

- **BDI (Banca dati integrata):** permite seleccionar y controlar a los contribuyentes que han trasladado su domicilio fiscal a países con sistemas impositivos privilegiados. Asocia los datos personales de estos sujetos con las actividades desarrolladas o sujetas a transcripción en Italia.
- **Hechos de riesgo - Notificaciones preventivas:** analiza a los sujetos cuando inician su actividad como empresa o como trabajador autónomo, de manera individual o colectiva, detectando las contradicciones o irregularidades registradas en los primeros años de actividad en base a la información comunicada al Registro Tributario. Se busca identificar en especial las operaciones consideradas peligrosas que dichos sujetos realizaron en los primeros 36 meses de actividad. Por otra parte, y respecto de los mismos sujetos, se detectan eventuales vínculos con sociedades y personas físicas que con anterioridad hubieran incurrido en violaciones, o que presentaran características sospechosas o comportamientos considerados de riesgo.
- **Análisis del riesgo en base al número de identificación de IVA:** realiza controles de manera automatizada en base a información de distinta naturaleza referida a la posición de los sujetos que, en calidad de titulares o representantes legales, soliciten un número de IVA. Gracias a la asignación de un puntaje específico para cada uno de los datos, se determina un valor global de peligrosidad que permite identificar los números de IVA "de riesgo".
- **Banco de datos Inmobiliarios - Observatorio del Mercado Inmobiliario:** es una aplicación que ayuda a las dependencias locales en la actividad de control de escrituras de compra-venta de inmuebles. Su objetivo es permitir el cruzamiento de información correspondiente a las escrituras y los inmuebles a los que se refieren, acompañándolo con los valores de referencia tomados del Observatorio del Mercado Inmobiliario (OMI). Este procedimiento permite a las dependencias, en el ámbito de sus actividades de control, evaluar la posición de todos los sujetos involucrados en la escritura (quien cede y quien adquiere los derechos, el autorizante y el intermediario).

Las aplicaciones que acabamos de describir brevemente están a disposición de todo el personal encargado de las actividades de control.

Otros procedimientos de apoyo al análisis de riesgo están reservados sólo para algunos sujetos, que pueden inclusive no formar parte de la Administración financiera (por ejemplo, la Comisión de Finanzas y los Servicios de Presupuesto y Estudios de la Cámara de Diputados y Senadores, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Instituto Nacional de Previsión Social). Se trata de instrumentos auxiliares de alta gestión para la toma de decisiones de política fiscal y de verificación. Entre ellos podemos mencionar:

- una aplicación Web para consultas e información (query and reporting) basada en los datos de las declaraciones de ganancias de personas físicas, Sociedades de personas, Sociedades de capital y Entidades no comerciales. A través de un cuestionario guiado en base a datos pre-agregados, permite sintetizar las dimensiones fiscales existentes en las declaraciones mediante output estadísticos (frecuencias, montos, promedios, etc.) presentados como tabla y gráficos. La aplicación integra un centenar de variables y permite asociar los datos en archivos especializados de manera de obtener la información que indica posibles situaciones críticas.
- una aplicación que permite analizar gráficamente los vínculos existentes entre sujetos y empresas (o entre empresas) y navegar a través de los datos para detectar relaciones o eventuales vínculos entre sujetos y sociedades que, en un primer análisis parecían no tener ningún tipo de relación.

En lo que se refiere a la gestión de riesgos "internos", es decir la posibilidad de que las estructuras y/o el personal puedan presentar comportamientos incorrectos o inclusive ilícitos, se ha creado un sistema informático de apoyo a las actividades de auditoría interna que, además de servir para la gestión de planificación y desarrollo de las actividades, genera un mapa de riesgos de la empresa articulado por tipo de riesgo.

El procedimiento alimenta un datawarehouse que contiene los resultados de todas las actividades de auditoría a escala nacional. Una plataforma de consulta e información brinda un resumen de toda la información necesaria para la coordinación total de las actividades, trazando el cuadro general del estado de los riesgos para las diferentes dependencias.

3.2 La Agencia de Aduanas

La misión de la Agencia de Aduanas en el contexto de la globalización económica está dirigida, por un lado, a tutelar el mercado y los consumidores, así como la recaudación comunitaria y nacional; por otro, a facilitar el comercio favoreciendo a los operadores que actúan correctamente y promoviendo la competitividad entre las empresas. Por lo tanto, las actividades

de control que desarrolla la Agencia deben encontrar un punto de equilibrio entre la prevención eficaz de la evasión, el fraude y el tráfico ilícito y la fluidez de los intercambios comerciales.

Con este sentido fue desarrollado el sistema de gestión de riesgos de la Agencia de Aduanas. La Agencia elaboró métodos y técnicas para dirigir los controles a impedir reales situaciones de riesgo, permitiendo que los operadores que actúan correctamente desempeñen sus actividades económicas sin obstáculos.

En base a este criterio, la Agencia realizó en los últimos años una profunda revisión de sus sistemas de información. A fin de simplificar y agilizar los trámites aduaneros, los procesos han sido rediseñados para adecuarlos a las oportunidades que ofrece la telemática y responder a las exigencias de integración de los procesos que gestionan otras entidades que también forman parte de las actividades aduaneras.

La construcción del actual sistema informático aduanero (AIDA - Automazione integrata Dogane e Accise) es el fruto de un proceso paralelo de "telematización" y reingeniería de los procesos de servicio y actividades relacionadas para adaptarlos a las exigencias y a las posibilidades de simplificación que ofrecen las TIC.

También forma parte de esta renovación el fortalecimiento de los instrumentos para el análisis de riesgos que se han integrado en el nuevo sistema. En el procedimiento del Circuito Aduanero de Control, se definen tres tipos de perfiles de riesgo:

- específicos, o elaborados en base a los parámetros definidos por el análisis de riesgo;
- obligatorios, es decir, establecidos por ley;
- ocasionales, o sea los puramente aleatorios.

Los perfiles pueden ser **objetivos** con relación al tipo de mercadería, a las medidas ventajosas o restrictivas respecto de ellas y a los aranceles; también pueden ser **subjetivos** con relación al operador, a su naturaleza jurídica, a la operación realizada y al tráfico de mercaderías. Estos perfiles se evalúan conjuntamente con otros elementos, como por ejemplo la manipulación de "productos sensibles" o de "mercadería encubierta".

Los perfiles de riesgo se elaboran en base a los análisis de todas las posibles fuentes de información. Los elementos pueden derivar de las comunicaciones previstas por los procedimientos comunitarios o bien provenir de las Dependencias periféricas de la Agencia. También se utilizan los estudios y los datos sobre flujos comerciales y sobre posibles distorsiones originados

por otros sectores de la administración pública y/o por organismos comunitarios e internacionales. También contribuyen a la elaboración de los perfiles las modificaciones en el nomenclador aduanero, los resultados de los controles, tanto los que se realizan en el momento del desaduanamiento como los que se llevan a cabo posteriormente ante el operador. Completan el cuadro el análisis y la información de las empresas referidos a su actividad, su estructura, su organización interna, la variación en el volumen de negocios, el cambio de sede, etc., que se obtienen a través del Registro Tributario y el datawarehouse aduanero.

Desde el punto de vista operativo, el Circuito está automatizado. Una vez recibida la declaración aduanera que el operador presenta al momento de desaduanar la mercadería, el circuito la dirige hacia cuatro canales de control (verde, amarillo, anaranjado, rojo), que están relacionados con los perfiles de riesgo que surgen de una combinación de los elementos de la declaración (origen, tipo de mercadería, tipo de operador y/u operación, etc.). El significado de los "colores" está asociado al tipo de control que el sistema indica en base al perfil de riesgo de la operación a realizar.

Circuito Aduanero de Control

VERDE =	ningún control, porque no se detectan perfiles de riesgo (se lo define como control automático, es decir ya efectuado por el sistema mismo)
AMARILLO =	Control de la documentación que acompaña a la mercadería
ANARANJADO =	Control con Scanner
ROJO =	Control físico de la mercadería

Los perfiles subjetivos referidos al operador y a su confiabilidad reducen o aumentan el riesgo y, por ende, el nivel de incidencia de los controles. Para ello, las disposiciones comunitarias prevén el otorgamiento de un certificado de confiabilidad (Authorized Economic Operator - AEO) una vez que la autoridad aduanera nacional a cargo del control de los operadores verifica que el operador cumple con los requisitos de corrección profesional establecidos por los países miembros. El reconocimiento de la condición de AEO conlleva un nivel de control personalizado que reduce el grado de riesgo que representa el operador.

En los últimos años, el sistema de análisis de riesgo aduanero ha sido reforzado con nuevos instrumentos, que se agregaron para luchar contra tráfico ilícitos y peligrosos (por ejemplo, armas, droga, inmigración clandestina) y la comercialización de mercadería falsificada (protección del "Made in Italy").

Nos referiremos ahora al tipo de control previsto por el color anaranjado, que dirige la mercadería hacia el scanner. Este instrumento permite visualizar una especie de radiografía del interior del container o del acoplado de los camiones. En el territorio nacional hay 28 scanners, que actúan en red, ubicados en los principales puertos e interpuertos nacionales que permiten analizar de manera

no invasiva los medios de transporte. El control puede ser exhaustivo o determinar un nuevo control (por ejemplo, la revisión física de la mercancía). Las imágenes que se obtienen con el scanner se remiten a la central operativa MATRIX, para alimentar una base de datos referencial de las imágenes, utilizada para afinar y facilitar el análisis de los escaneos sucesivos. El resultado del control es enviado al Circuito aduanero de control y contribuye al análisis de riesgo.

El tráfico de mercaderías falsificadas se agregó como un nuevo elemento de riesgo en los intercambios comerciales. A fin de luchar contra este fenómeno, se ha desarrollado un procedimiento denominado **FALSTAFF** (Fully Automated Logical System Against Fraud and Forgery), que está construido en base a un banco de datos multimedia alimentado telemáticamente por los mismos productores que presentan la solicitud de protección de la marca, según prevén las disposiciones comunitarias en la materia (Reglamento del Consejo Ejecutivo 1383/2003). Se crea una planilla por cada empresa con fichas que corresponden a cada uno de los productos a tutelar. Una vez ingresadas las fichas en el sistema, en los controles sucesivos será posible reconocer los productos originales e identificar las falsificaciones y las estrategias fraudulentas. La información recogida con **FALSTAFF** integra los perfiles de riesgo utilizados para la selección automática de la mercadería que será sometida a control.

Este sistema articulado, adoptado por la Administración aduanera italiana, prevé una fase de monitoreo del proceso de gestión de riesgo y de ajuste de los perfiles. Una dependencia de la Agencia realiza un análisis permanente del feedback de los controles, actualizando los perfiles de riesgo ingresados en el circuito aduanero de control. Precisamente a través de la lectura de un mensaje informático específico sobre el resultado del control, el sistema está en condiciones de reconocer de inmediato las eventuales irregularidades detectadas, el tipo de infracción y todos los demás elementos referidos a la declaración aduanera y a la verificación. De esta manera, el conjunto de los resultados de los controles permite realizar un oportuno "ajuste dinámico del sistema", es decir evaluar la eficacia de cada perfil de riesgo, modificando o adaptándolo, y la revisión general del proceso de gestión de riesgo a fin de mantener la eficiencia y la eficacia del sistema.

4. CONCLUSIONES

Se han presentado brevemente algunas de las soluciones tecnológicas adoptadas por la Administración Tributaria italiana para encarar la problemática inherente a la gestión de riesgos. Las aplicaciones son el fruto de un largo camino de ajuste de las metodologías de análisis de riesgo y la consiguiente adopción de instrumentos tecnológicos de apoyo. El camino recorrido permite identificar dos líneas de desarrollo principales.

En primer lugar, en relación con la obtención y gestión de la información necesaria para la determinación impositiva, se ha fortalecido la colaboración con sujetos externos para acceder a información anteriormente no disponible para la Administración Tributaria, si bien dicha información era esencial para trazar el cuadro general de las actividades económicas relevantes a los fines fiscales. Los datos confluyeron en bancos de datos cuyo uso está en constante evolución y debería permitir el desarrollo de instrumentos de búsqueda inteligente cada vez más sofisticados.

En segundo lugar, desde el punto de vista de las estrategias de control, la Administración Tributaria procedió a organizar de manera cada vez más sistemática la información que poseía para transformar una masa indiscriminada de datos en instrumentos que permitieron conocer los fenómenos a controlar y sobre los que debe actuar. Estas estrategias alimentan las metodologías de análisis de riesgo que a su vez están apoyadas en instrumentos tecnológicos de conocimiento y gestión de riesgos cada vez más importantes y articulados.

Este panorama, si bien se limita sólo a los criterios e instrumentos tecnológicos adoptados para la gestión de riesgos, pone de manifiesto que la Administración Tributaria italiana ha tomado progresiva conciencia de la importancia de las estrategias específicas en este ámbito para articular las actividades de control en las áreas de riesgo, ya no sólo para luchar contra la evasión, sino también para prevenirla, ya que la eficacia de los controles y los resultados en términos de efectividad (en cuanto a la determinación de la existencia del riesgo) y de rentabilidad (la medición del grado del riesgo) constituyen un elemento de disuasión para posteriores comportamientos irregulares. De hecho, es razonable pensar que si los contribuyentes y los operadores económicos perciben la capacidad que tiene la Administración Tributaria para estar informada sobre el conjunto de sus actividades fiscalmente relevantes, identificando y castigando sus aspectos de mayor riesgo, tenderán a corregir y/o a adecuar su comportamiento.

Para finalizar, la gestión de riesgos se inserta en el contexto de una mejora en el accionar de la Administración Tributaria, tendiente al fortalecimiento del cumplimiento tributario, que se persigue por un lado a través de la oferta de mejores servicios al contribuyente y, por otro, tal como se ha demostrado en esta presentación, a través del progresivo incremento de la eficacia y de un control oportuno.

Caso práctico

Tema 3.3

LA ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE INTELIGENCIA TRIBUTARIA Y LAS ALIANZAS CON OTRAS AGENCIAS DEL ESTADO

Raelene Vivian
Comisionada Adjunta
Oficina de Impuestos
(Australia)

SUMARIO: 1. Cómo la Agencia Tributaria Australiana construye sistemas de inteligencia y trabaja con otras agencias para combatir los delitos.- 2. Modelo de cumplimiento de la ATO.- 3. Estrategia para el cumplimiento y la efectividad de la ato.- 4. Nuestro marco de gestión de riesgos.- 5. Construyendo una capacidad de inteligencia.- 6. ¿Que es inteligencia?.- 7. Nexo entre agencias para abordar efectivamente los delitos que afectan la administración tributaria.- 8. Estudio de casos: Proyecto WICKENBY de fuerzas de tareas provenientes de diferentes agencias.- 9. Conclusión

1. CÓMO LA AGENCIA TRIBUTARIA AUSTRALIANA CONSTRUYE SISTEMAS DE INTELIGENCIA Y TRABAJA CON OTRAS AGENCIAS PARA COMBATIR LOS DELITOS

En Australia, la gestión del riesgo tributario es un tema central tanto para contribuyentes como para la comunidad, ya que los impuestos inciden sobre todos los australianos, directa o indirectamente.

Dentro del contexto australiano, nuestra visión es que el cumplimiento voluntario es el elemento más crítico. Todo lo que hacemos se realiza de modo que fomente la confianza de la comunidad y por lo tanto el cumplimiento voluntario. Logramos esto mediante un enfoque de gestión de riesgo, en gran medida basado en nuestro Modelo de Cumplimiento¹. La inteligencia nos brinda el entendimiento

¹ *Modelo de Cumplimiento*

necesario para tomar decisiones informadas acerca de cuáles son nuestros riesgos y cómo abordarlos de la mejor manera, idealmente antes del evento. La inteligencia también contribuye a medir la efectividad de estas estrategias de mitigación de riesgos.

Este documento describe algunos de los fundamentos contextuales en la administración del sistema Tributario Australiano, tales como el enfoque de la ATO (Agencia Tributaria Australiana) sobre la gestión de riesgos y cómo construimos y utilizamos los sistemas de inteligencia para informar estrategias de gestión de riesgos y de cumplimiento efectivo. El debate se centrará luego en cómo hemos adquirido habilidades expertas para establecer un área corporativa de riesgo e inteligencia, centrada en la construcción de una capacidad de inteligencia. A través de un estudio de casos operativos, el documento describirá las lecciones aprendidas durante la construcción de alianzas estrechas con otros organismos gubernamentales que combaten los delitos y cómo trabajar en conjunto.

Este documento se estructura en cinco partes:

- Modelo de Cumplimiento de la ATO
- Estrategia y efectividad de cumplimiento
- Marco de Gestión de Riesgos
- Construcción de una Capacidad de Inteligencia, y
- Vínculo entre agencias para abordar efectivamente los delitos que afectan la administración tributaria.

Un recurso importante en caso de buscar mayores detalles sobre cualquiera de estos temas es visitar nuestro sitio Web - www.ato.gov.au.

2. MODELO DE CUMPLIMIENTO DE LA ATO

El Modelo de cumplimiento de la ATO es una pirámide regulatoria que busca alentar a la mayor cantidad de contribuyentes hacia la base de la pirámide, donde hay autorregulación y altos niveles de cumplimiento voluntario. Esta contrasta con un ápice más estrecho caracterizado por una minoría malintencionada que busca burlar el sistema tributario y jubilatorio de Australia.

El ombudsman, que actúa de árbitro en reconsideraciones administrativas para un conjunto de decisiones por parte de organismos gubernamentales, ha indicado:

*'En un entorno de autoliquidación, el cumplimiento voluntario es un componente vital. Mientras que esto depende en parte de que los contribuyentes confíen en la ATO, también en gran medida depende de que los mismos tomen conciencia de sus obligaciones, y decidan adoptar un comportamiento lícito, ético y cumplidor. En mi opinión, la educación y la disuasión por parte de la ATO juegan un papel significativo respecto de dichos resultados.'*²

La importancia de una disuasión efectiva fue resaltada recientemente por una comisión investigadora parlamentaria - la Comisión Conjunta de Cuentas Públicas y Fiscalización (JCPAA) en su Informe 410:

'No obstante, es menos probable que la prevención de la planificación tributaria agresiva dependa de la legislación en el futuro. Como refleja la historia de dichas inversiones, la respuesta legislativa toma una serie de años. En cambio, es más probable que dependa de la recolección de datos, análisis, gestión de riesgos, iniciativa y calidad del personal de la ATO. Aunque dicha labor preventiva probablemente no capte demasiado reconocimiento público, es un factor importante en la integridad del sistema tributario.'

El Modelo de Cumplimiento de la ATO exige que comprendamos las causas del incumplimiento y que desarrollemos respuestas directamente dirigidas a remediar las causas, se traten de falta de información, dificultades prácticas para cumplir o incumplimiento premeditado y deliberado.

Como organismo gubernamental australiano, también debemos cumplir con diversas obligaciones establecidas por ley⁴ y pautas gubernamentales que requieren una sólida gestión de riesgos y en última instancia una garantía por parte del Comisionado hacia el Gobierno en ejercicio, indicando que está desempeñando sus funciones de manera eficiente y efectiva.

De modo que se combinan requerimientos prácticos y legales para garantizar la gestión de riesgos en un sentido amplio, como parte de la cultura de la ATO. En este sentido, el Modelo de Cumplimiento es un instrumento clave dentro del enfoque de la ATO respecto de la gestión de riesgos.

² *Presentación del Informe 410 por parte del Ombudsman a la Comisión Conjunta de Cuentas Públicas y Auditoría (JCPAA), pág. 5.*

³ *Informe JCPAA No 410, Junio 2008, pág. 18. La JCPAA también hizo referencia al Informe de Auditoría No 30 2007-08, del 24 de abril de 2008 de ANAO: 'The Australian Taxation Office's use of Data Matching and Analytics in Tax Administration', para la actualización de la conciliación de datos por parte de la ATO.*

⁴ *Los ejemplos incluyen la Ley de Gestión Financiera y Rendición de Cuentas, 1997, la Ley de Salud y Seguridad Ocupacionales, 1991 y la Ley de Seguridad, Rehabilitación e Indemnización, 1988.*

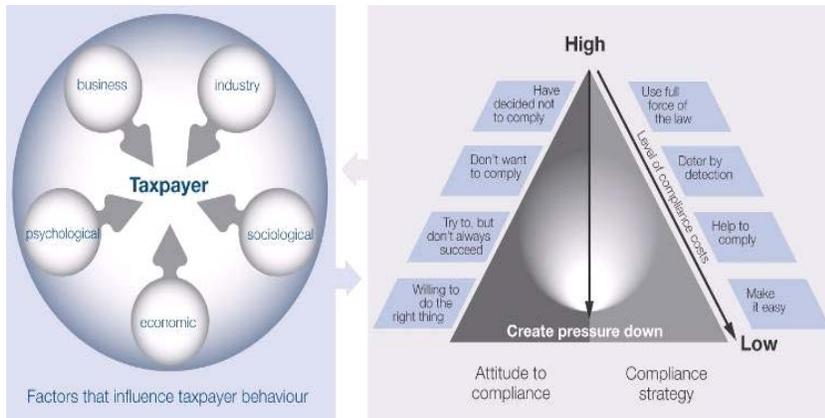
TEMA 3.3 (Australia)

Realizamos evaluación de riesgos de eventos y de sus causas, y luego analizamos la efectividad de nuestros controles y estrategias de mitigación. En otras palabras, nos concentramos en la causa del incumplimiento antes que en los síntomas del mismo.

Los riesgos clave de la ATO se señalan en nuestras declaraciones de riesgos y prioridades, que forman la base de la planificación corporativa. Muchas de nuestras actividades son respuestas a riesgos que monitoreamos y analizamos activamente a través de nuestro proceso de gobernabilidad corporativa.

La ATO no cuenta con recursos como para perseguir hasta el último dólar impositivo - y en todo caso este sería un enfoque muy simplista que impondría costos de cumplimiento significativos sobre la economía australiana. En cambio, adoptamos un enfoque más holístico que busca abordar las causas del incumplimiento y brindar las respuestas apropiadas. Esto requiere que nos formulemos las preguntas correctas, que identifiquemos entidades y eventos que tienen un impacto significativo sobre la aplicación correcta de las leyes que administramos y los motivos de dicho impacto, para adaptar nuestras respuestas a los mismos.

MODELO DE CUMPLIMIENTO



3. ESTRATEGIA PARA EL CUMPLIMIENTO Y LA EFECTIVIDAD DE LA ATO

La ATO ha desarrollado estrategias para promover el cumplimiento voluntario y fomentar la confianza en el sistema tributario. El Modelo de Cumplimiento considera los factores que influyen sobre el cumplimiento de los contribuyentes y sobre sus actitudes subyacentes hacia el cumplimiento - información sobre sus negocios, el sector en el que trabajan, junto con consideraciones sociológicas,

económicas y psicológicas. El modelo es utilizado para asistir en la comprensión del comportamiento de los contribuyentes y para decidir la estrategia de cumplimiento más apropiada para utilizar respecto del comportamiento en particular, tomando en cuenta las circunstancias individuales del contribuyente.

Otro aspecto de nuestras estrategias de cumplimiento incluye abordar el delito tributario (o, más bien, los delitos que afectan a la administración tributaria). Hay una cantidad de áreas identificadas donde el delito organizado y grave tiene un efecto sobre la administración tributaria. El objetivo primordial de la ATO es proteger los ingresos públicos y la integridad del sistema tributario y respaldar todas las estrategias gubernamentales para detectar, disuadir y abordar el delito sistematizado y grave.

Es de suma importancia garantizar que nuestras estrategias de cumplimiento sean efectivas en el logro de los objetivos de la ATO. Debemos saber si hemos logrado un impacto positivo y sustentable sobre los comportamientos de cumplimiento y la confianza de la comunidad. Si bien tenemos algunas medidas de efectividad, son en general de nivel relativamente bajo y aportan una mínima comprensión respecto de la mejora generada en el cumplimiento voluntario. Estamos desarrollando mediciones significativamente mejores de nuestra efectividad. Un elemento importante de esta metodología es la inteligencia apropiada para suministrar los datos que conforman los indicadores de efectividad.

A nivel de riesgo de cumplimiento, nuestra metodología de efectividad⁵ es una herramienta para asistir tanto en la planificación de estrategias de cumplimiento efectivas como en la medición de su efectividad, midiendo el grado en el que nuestras estrategias de cumplimiento están logrando el objetivo de optimizar el cumplimiento voluntario y fomentar confianza en la comunidad, lo que nos permite demostrar que brindamos valor por el dinero a nuestros ejecutivos de la ATO, al gobierno y a la comunidad.

La aplicación de la metodología sobre los riesgos de cumplimiento nos ayuda a identificar:

- La combinación apropiada de estrategias de cumplimiento relativas al nivel de riesgo y a los recursos disponibles
- Si hay cambios positivos y sostenidos en el comportamiento de los contribuyentes y en la confianza de la comunidad como resultado de nuestras estrategias de cumplimiento.
- Si las estrategias de cumplimiento son efectivas en los grupos target inmediatos y si han tenido un efecto dominó sobre grupos adyacentes y sobre la población de contribuyentes más amplia, y
- El grado en el que las estrategias de cumplimiento tienen un efecto sobre el cumplimiento voluntario y sobre la confianza de la comunidad.

La metodología incluye trabajar a través de cuatro fases interdependientes e iterativas, como se detalla a continuación:

- Fase 1:** Garantiza que el riesgo de cumplimiento se defina en términos del riesgo para lograr el objetivo comercial de la ATO. Por ejemplo, que el riesgo esté alineado con nuestro objetivo comercial y refleje comportamientos y sus motores, y que este riesgo esté refinado, conciso y no quede abierto a interpretaciones.
- Fase 2:** Garantiza que los resultados y estrategias se definan en términos mensurables de modo que:
- ✓ Los resultados buscados se alineen con el objetivo del negocio y el riesgo identificado
 - ✓ Los resultados generales buscados estén debidamente incluidos en los objetivos de éxito específicos
 - ✓ Las estrategias apunten a participantes del riesgo y motores del comportamiento, y
 - ✓ Las estrategias aborden consecuencias no deseadas.
- Fase 3:** Esta fase diseña una serie de indicadores potenciales de efectividad y aplica una serie de pruebas de validación para garantizar que sean viables. Esta fase asegura que cada objetivo de éxito pueda medirse y que se corresponda con un indicador, y que los indicadores sean viables y brinden un panorama equilibrado del desempeño, utilizando información cualitativa y cuantitativa.
- Fase 4:** Profundiza el análisis detallado para bosquejar un panorama argumentable de la efectividad de las estrategias de cumplimiento. Incluye el soporte de analistas de datos y de inteligencia y expertos en evaluación, quienes en conjunción con el administrador de riesgos, determinarán el enfoque de evaluación y evaluarán la efectividad, comparando los resultados efectivos con los buscados.

4. NUESTRO MARCO DE GESTIÓN DE RIESGOS

Según la perspectiva de la ATO, una buena gestión de riesgos requiere un enfoque sistemático y estructurado. No solo seguimos los principios establecidos en la norma de Gestión de Riesgos de Australia y Nueva Zelanda y la Nota de Guía 2004 de la OCDE, "Gestión del Riesgo de Cumplimiento: Gestionando y Mejorando el Cumplimiento Tributario", sino que también utilizamos la observación del entorno corporativo para identificar riesgos emergentes.

La ATO utiliza este marco para gerenciar los riesgos operativos del negocio (ej.: Salud ocupacional, seguridad, etc.) y los riesgos de cumplimiento. Algunos ejemplos de cómo utilizamos la gestión de riesgos incluyen cómo la ATO:

- Administra la legislación tributaria
- Es conducida como organización (ej.: la salud e higiene de nuestro personal, nuestros sistemas informáticos, seguridad, etc.)
- Gerencia nuestras relaciones con nuestros interlocutores, y
- Identifica y aborda el incumplimiento con recursos limitados.

El marco nos ayuda a priorizar nuestra labor de cumplimiento informando a los tomadores de decisiones acerca de los recursos requeridos. Esto incluye cinco componentes clave:

- Monitoreo continuo de la actividad de los contribuyentes
- Identificación, evaluación y priorización del riesgo
- Comprensión de los factores subyacentes al comportamiento de los contribuyentes que lleva al incumplimiento
- Abordar el comportamiento de incumplimiento, y
- Evaluar el éxito de las intervenciones.

La gestión de riesgos es una parte crítica en las operaciones de la ATO. Utilizamos el proceso para:

- Identificar eventos no deseados y beneficiosos que podrían ocurrir y que afectarían potencialmente nuestra capacidad de lograr los resultados buscados
- Determinar qué podría generar dichos eventos, y
- Ayudar a decidir qué eventos debemos evitar o manejar.

Toda organización enfrenta riesgos, pero muy pocas, si es que alguna, cuentan con recursos suficientes para eliminar todos los riesgos potenciales. Estos son causados por una amplia gama de factores que van desde diferencias en comportamientos individuales a desastres naturales. No obstante, algunos eventos son menos probables y aún si sucedieran, sus consecuencias serían menores. Por otro lado, algunos son altamente probables y sus consecuencias podrían o no ser tolerables, mientras que otros pueden ser menos probables pero acarrearían consecuencias catastróficas. Como resultado, debemos tomar decisiones informadas acerca de qué riesgos tolerar y cuáles manejar. Esto requiere que la ATO sea capaz de:

- Evaluar la probabilidad de que suceda un evento, tanto en términos de probabilidad como de frecuencia
- Calcular las consecuencias en caso de que el evento suceda
- Evaluar cuáles de estas combinaciones de probabilidad y consecuencia no son tolerables (estos son los riesgos que precisamos gerenciar de cierta manera)

- Comprender cómo y por qué ocurrieron/ocurrirían eventos intolerables, y
- Desarrollar e implementar estrategias para gerenciar la probabilidad y consecuencia de estos eventos a niveles tolerables.

La gestión efectiva de nuestros riesgos asegura que logremos el máximo cumplimiento voluntario en nuestra comunidad australiana que confía en su sistema tributario. Asegura que brindemos valor por el dinero y que podamos rendir cuentas efectivamente al Gobierno.

5. CONSTRUYENDO UNA CAPACIDAD DE INTELIGENCIA

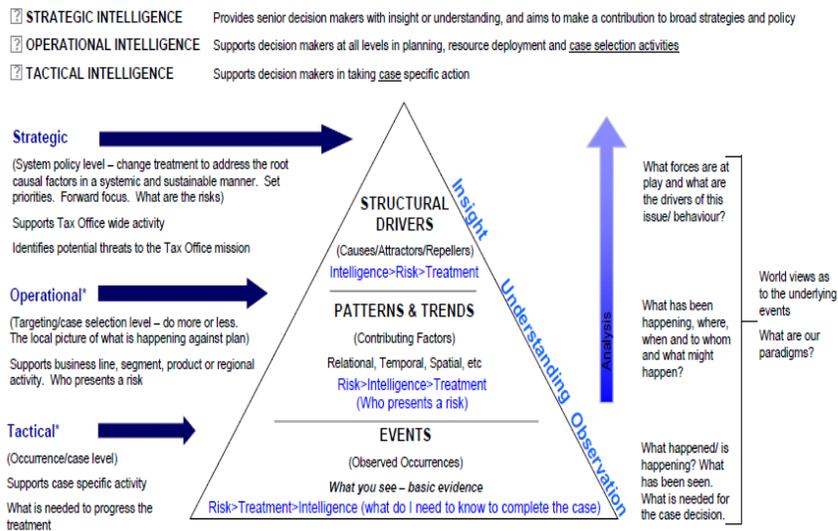
La inteligencia y la gestión de riesgos son capacidades separadas pero estrechamente alineadas. La Inteligencia nos brinda la comprensión requerida para tomar decisiones informadas acerca de cuáles son nuestros riesgos y cómo gestionarlos. La inteligencia contribuye a una buena gestión de riesgos ayudándonos a identificar las causas de eventos no deseados y beneficiosos, que nos permiten manejar mejor su probabilidad y consecuencias. El propósito ulterior de una función de inteligencia es brindar a los tomadores de decisiones la información necesaria para permitirles tomar decisiones informadas.

Dentro del contexto de cumplimiento realizamos una serie de actividades de inteligencia para la gestión efectiva de riesgos de cumplimiento. Lo hacemos a tres niveles:

- A nivel estratégico, nos centramos en la identificación e información de vulnerabilidades y cambios en el sistema tributario y cómo son, o pueden ser, explotados. Utilizamos esto para comprender e informar sobre los factores causales y motores del incumplimiento en nuestra área de interés y la efectividad de nuestras estrategias de tratamiento. Las actividades que realizamos incluyen el monitoreo permanente de tendencias, patrones y desarrollos nacionales en los distintos entornos, económico, social, político, legal y ecológico. Nuestro horizonte no se limite a los próximos 12 meses, sino que se extiende hasta una perspectiva de más de cinco años.
- En paralelo a ello, a nivel operativo, buscamos extraer indicadores de incumplimiento que puedan utilizarse para identificar casos en nuestra área de interés de modo que podamos aplicar las estrategias de tratamiento relevantes. Nuestro análisis de desempeño y comportamiento pasado de contribuyentes nos permite identificar tendencias y patrones que pueden llevar a nuevos riesgos o cambiar nuestra evaluación de riesgos actuales, y
- En tercer lugar, la prioridad del esfuerzo se centra en comprender la naturaleza de los riesgos que hemos evaluado y cómo deben gestionarse. Esto va más allá de la mera identificación de tendencias y desarrollos, a

lograr una comprensión de los factores subyacentes y motores asociados al riesgo. Dicha comprensión nos permite tomar decisiones más informadas acerca de cómo tratar mejor cada riesgo y donde apuntar nuestra gestión. Además de identificar quién necesita tratamiento (desde la perspectiva del cumplimiento) nos permite ordenar por nivel de prioridad a los candidatos de modo que obtengamos máximo beneficio de los limitados recursos destinados a fomentar el cumplimiento.

6. ¿QUÉ ES INTELIGENCIA?



Reference

Enhanced from page 102, *Strategic thinking in criminal intelligence*, Jerry H Ratcliffe – Editor, Federation Press

El decidido desarrollo de la capacidad de inteligencia de la ATO se viene realizando hace unos años. Antes de 2003, la inteligencia y la identificación de riesgos en la ATO no estaban definidos sistémicamente a nivel estratégico. Existían bolsones de buen trabajo en inteligencia e identificación de riesgos en la ATO. Sin embargo, la capacitación formal y las habilidades de análisis tendían a ser ad hoc. Los sistemas y redes efectivos operaban a nivel táctico y operativo. La función de inteligencia operaba en un relativo aislamiento, y en general había pocas redes formales para el intercambio de inteligencia entre las áreas y la comunidad más amplia de la ATO. Esto llevaba a basarse en redes informales que, si bien eran efectivas aisladamente, no facilitaban la entrega de inteligencia estratégica a los ejecutivos de la ATO.

Estas funciones de inteligencia dispares generaban un entorno donde eran posibles las "fallas de inteligencia". Dichas fallas ocurren históricamente cuando la función de inteligencia está dispersa, con pocos o ningún procedimiento formal para asegurar la generación y diseminación de inteligencia precisa y oportuna.

En 2004, los ejecutivos de la ATO comenzaron a abordar la debilidad percibida en nuestra capacidad estratégica. La naturaleza diversa de la labor de la ATO y su base de clientes significó que un "talle único" en la inteligencia no calzaba "a todos". Las unidades de inteligencia debían adaptarse apropiadamente a las fuentes de inteligencia, a los requerimientos de toma de decisiones y al entorno local. Era necesario un nivel requerido de diversidad a nivel táctico y operativo equilibrado con la capacidad de sintetizar una visión estratégica o corporativa de la inteligencia. Era crítico que la capacidad de inteligencia de la ATO se centrara en áreas de riesgo estratégico y en la percepción de amenazas estratégicas emergentes.

En Junio de 2005, se aprobó una estrategia de capacidad de Inteligencia y Riesgos que estableció un modelo de apalancamiento estratégico para brindar resultados de inteligencia a la ATO. El modelo también apuntó a la construcción de una capacidad de inteligencia profesional y de riesgo más fuerte en toda la agencia.

El sistema de inteligencia de la ATO puede concebirse como un modelo federado de inteligencia en forma de centro y rayos. Cada una de las áreas responsables del cumplimiento tiene sus propios recursos de inteligencia que se centran en sus necesidades de inteligencia respectivas, particularmente a nivel operativo y táctico. Estas unidades constituyen los rayos del modelo. El centro lo forma la Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos, que actúa con todas las áreas para facilitar la diseminación de información entre todas las áreas desde una perspectiva estratégica.

En 2005, calculamos que se precisarían aproximadamente 5 años para evolucionar hacia un sistema de inteligencia más maduro. Aunque fue inicialmente lento, este ha desarrollado buen ímpetu hacia una capacidad de inteligencia más robusta.

Tres áreas de focalización han brindado este ímpetu:

1. componentes básicos de capacidades
2. establecimiento de una Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos,
3. establecimiento de un Grupo Corporativo de Liderazgo en Inteligencia y Riesgos.

1. Componentes básicos de capacidades

Desde la perspectiva de desarrollo de capacidades, la ATO está invirtiendo en cuatro componentes básicos de capacidades:

- **Cultura:** la ATO evoluciona hacia una organización centrada en la inteligencia, donde ésta nos ayuda a identificar y evaluar nuestros riesgos. Esto incluye la creación de una cultura donde la recolección y el análisis de la información se basa en las necesidades de conocimiento de los tomadores de decisiones.
- **Capacitación de la fuerza laboral:** si bien la ATO ha tenido tradicionalmente muchos expertos analistas y técnicos excelentes, estos no han recibido una capacitación específica en inteligencia o gestión de riesgos. Hemos comenzado a desarrollar un programa de capacitación que complementará las habilidades y los conocimientos actuales de los analistas con habilidades relativas a:
 - o Teoría y práctica de inteligencia
 - o Proceso de inteligencia
 - o Pensamiento crítico, y
 - o Técnicas analíticas.
- v **Procesos:** hemos adoptado un marco de inteligencia para mejorar la coordinación de nuestras actividades de inteligencia y garantizar un enfoque congruente, mientras aseguramos la flexibilidad suficiente como para adaptarnos a las cambiantes necesidades de inteligencia de la agencia. Esto incluye procesos permanentes y sistemas obligatorios donde fuere apropiado, pero permite enfoques personalizados hacia las fuentes y metodologías de recolección y análisis de datos.
- **Tecnología:** aquí una vez más el foco ha sido en un marco común que permite un cierto grado de flexibilidad. Esto incluye una combinación de sistemas y herramientas comunes a nivel empresa, complementada con herramientas específicas de áreas.

Otro proyecto significativo que realizamos para mejorar la capacidad de la ATO en esta área es el programa de Gestión de Pruebas, Litigios e Información. Este es un programa enfocado en las personas, procesos y cambios tecnológicos para mejorar significativamente las capacidades de gestión de pruebas, litigios e inteligencia, particularmente para casos complejos de cumplimiento, fuerzas de tareas y planificación tributaria agresiva. Hay cuatro corrientes de trabajo:

- o Mesa de trabajo de analistas - para mejorar y respaldar la recolección, disseminación y análisis de la inteligencia brindando sistemas y

herramientas para respaldar la recolección, consolidación, análisis y visualización de la información.

- o Captura y gestión de pruebas - para mejorar la captura y gestión de pruebas en la ATO, reduciendo el tiempo desde la captura al análisis, utilizando procesos y sistemas de negocios escalables, repetibles y defendibles.
- o Soporte de litigios - para mejorar el éxito y la eficiencia de los litigios de la ATO brindando mejor soporte a personas, procesos y tecnología para el manejo de documentos, colaboración, gestión de prácticas y soporte a litigios, que permita gerenciar y litigar causas complejas en los tribunales, utilizando un formato electrónico.
- o Seguridad- para brindar seguridad apropiada para la información contenida en nuestras áreas de inteligencia y una solución para compartir y acceder a esta información.

2. Establecimiento de una Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos

Se estableció una unidad de especialistas - la Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos - para formalizar la inteligencia y los riesgos a nivel corporativo. La función de esta unidad abarcó el desarrollo de inteligencia, liderazgo estratégico y capacidades. Esta función es respaldada por relaciones colaborativas con las unidades de inteligencia de las áreas respectivas. Estas unidades conservaron la responsabilidad de la recolección y evaluación de la inteligencia y la gestión de riesgos a nivel básico, pero dentro de un marco más amplio de evaluación de capacidades y estrategias administrado a nivel central.

El fin de la unidad corporativa es coordinar las funciones de inteligencia y riesgos en toda la ATO y actuar como punto de síntesis a nivel estratégico para la organización. También existía la necesidad de establecer requerimientos funcionales realistas para respaldar esta capacidad. Estas incluyeron habilidades y áreas de experiencia, sistemas, soporte, referenciones realistas y mediciones de desempeño, y mecanismos de información apropiados.

La Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos también organiza un repositorio de inteligencia para el almacenamiento y disseminación de inteligencia y brinda capacidad de liderazgo para la inteligencia y gestión de riesgos. Esto incluye el desarrollo de procesos, capacitación de especialistas y asesoramiento profesional. La Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos también está desarrollando una red de gestión de recolección y requerimientos de información que ofrecerá una mejor visibilidad y coordinación de las actividades de inteligencia en toda la ATO.

En la actualidad hay cerca de 25 personas que trabajan en esta Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos. En la ATO, aproximadamente de 500 a 600 empleados pasan más del 50% de su tiempo trabajando en nuestra capacidad de inteligencia y riesgos (que representan cerca del 6% de la fuerza laboral que trabajan en cumplimiento). La Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos posee cuatro equipos centrados en:

- Inteligencia futura - este equipo prepara una síntesis amplia de futuras amenazas y motores de negocios en el entorno de la ATO, centrándose en aportes estratégicos clave para el proceso anual de planificación y riesgos. Esto se logra brindando sesiones informativas, observaciones, evaluaciones y escenarios a las áreas de negocios y a los ejecutivos de la ATO.
- Inteligencia estratégica - este equipo brinda a los ejecutivos de la ATO un conjunto integral de productos de inteligencia estratégicos, señalando tendencias emergentes, cuestiones clave y asuntos significativos que afectan a la ATO con un foco específico en áreas de negocios.
- Capacitación y desarrollo de inteligencia - este equipo desarrolla herramientas, procedimientos y soporte en las áreas de capacidades de personal, procesos y tecnología. Las responsabilidades clave incluyen doctrina de procedimientos, capacitación y desarrollo y otras estrategias de RRHH, es decir, reclutamiento y retención, y
- Proyectos especiales - este equipo se centra en proyectos que facilitan los resultados relativos a personal, procesos y tecnología junto con mejoras sustentables a la inteligencia estratégica y a la capacidad de evaluación de riesgos.

3. Establecimiento de una Unidad Corporativa de Liderazgo en Inteligencia y Riesgos

La ATO identificó la necesidad de establecer un grupo ejecutivo senior para brindar liderazgo corporativo y dirección estratégica a la capacidad de inteligencia y riesgos. Esto se conoce como el Grupo Corporativo de Liderazgo en Inteligencia y Riesgos que comprende ejecutivos senior con responsabilidades clave en gestión de riesgos.

La función del Grupo de Liderazgo en Inteligencia y Riesgos es:

- Reforzar, guiar y conducir la dirección y prioridades de la capacidad de inteligencia y riesgos de la ATO
- Aportar al programa de trabajo sobre inteligencia y riesgos futuros
- Facilitar debates en "mesa redonda de inteligencia" a nivel estratégico, donde se comparta la información de inteligencia y los miembros colaboren para resolver dificultades de inteligencia y riesgos en las distintas áreas

- Impulsar el cambio en la práctica de inteligencia y gestión de riesgos en las diferentes áreas
- Desarrollar, aprobar y promover productos e iniciativas clave de inteligencia y riesgos en toda la ATO, y
- Actuar como grupo de referencia clave para grandes proyectos de inteligencia y riesgos en la ATO, brindando a los organismos directivos garantía de cumplimiento y aprobación de soluciones.

¿Qué resultados son esperables durante el proceso?

Si bien como organización nos encontramos en la mitad de nuestra implementación, ya vemos los beneficios. El desarrollo de un repositorio centralizado de inteligencia ha mejorado la coordinación y colaboración entre las unidades de inteligencia de toda la ATO. Esto ha mejorado significativamente la calidad de la inteligencia.

El establecimiento de la Unidad Corporativa de Inteligencia y Riesgos y del Grupo de Liderazgo en Inteligencia y Riesgos mejoró la coordinación entre las áreas, lo que condujo a mayor colaboración y menor repetición. También ha agregado una capa adicional de análisis estratégico corporativo para respaldar nuestra planificación estratégica.

El establecimiento de un líder de capacidad para inteligencia garantizó un enfoque más coherente y riguroso al desarrollo de nuestras capacidades de inteligencia y riesgos.

A través de nuestra mayor comprensión de los comportamientos y motores del incumplimiento, comenzamos a diferenciar mejor el incumplimiento deliberado del no deliberado y a aplicar los procesos administrativos adecuados.

Al comprender los factores que conducen al cumplimiento, podemos abordar la causa antes que los síntomas del incumplimiento y desarrollar estrategias de cumplimiento más personalizadas. Al hacerlo, alentamos a los contribuyentes a cumplir voluntariamente con sus obligaciones fiscales.

En el futuro esperamos ver:

- Mayores eficiencias en los procesos de inteligencia e identificación de riesgos
- Mejores normas y respaldo
- Eliminación de duplicaciones innecesarias, y
- Una aceptación y comprensión corporativas de la función de inteligencia.

¿Qué lecciones hemos aprendido?

Seguimos aprendiendo a medida que desarrollamos nuestra capacidad de inteligencia. Los aprendizajes obtenidos se sintetizan en los puntos siguientes:

- Sistemas generales
- Identificación de necesidades de inteligencia
- Análisis de datos, y
- Personal especializado

Sistemas generales

El mejor sistema de inteligencia que funciona actualmente para la ATO es un modelo en forma de centro y rayos. Permite estrechas relaciones de trabajo entre los equipos de inteligencia y las unidades de negocios que éstas respaldan, al tiempo que aseguran una coordinación y síntesis centralizadas. Se basa en el principio de mantener al equipo de inteligencia cerca del área de negocios que está identificando y mitigando los riesgos identificados.

Los sistemas y procesos comunes permiten al personal trabajar en conjunto y compartir los resultados del análisis.

Identificación de necesidades de inteligencia

Las actividades de inteligencia precisan basarse en las necesidades de los tomadores de decisiones. Sin una clara indicación acerca de qué precisan saber los tomadores de decisiones, el sistema de inteligencia no podrá cumplir o será ineficiente. Esto condujo al desarrollo de un marco de Necesidades de Inteligencia Estratégica Clave, que generó un documento que expresa y ayuda a guiar y medir las actividades de inteligencia de la ATO. El desarrollo de esta documentación brinda a las áreas de inteligencia en toda la ATO visibilidad de lo que busca la organización a nivel estratégico corporativo.

Esta documentación brinda una evaluación formal de las necesidades de inteligencia clave respecto del área que se maneja y los recursos disponibles para manejarla. Esto incluye una profundización desde las mediciones de éxito generales a los niveles mayores de detalle respecto de problemas clave, y los clientes y estrategias de tratamiento que abordan estos aspectos.

La articulación de estas necesidades y prioridades solo tendrá éxito si está íntimamente integrada al proceso de planificación y presupuestación.

Análisis de datos

Las administraciones tributarias recolectan y almacenan grandes volúmenes de datos que contienen muchas tendencias y patrones que no son obvios. Podemos descubrir estas tendencias y patrones utilizando técnicas sofisticadas como el data mining. Nuestras actividades de inteligencia precisan incluir:

- Detección de indicadores asociados con riesgos conocidos
- Prueba de hipótesis desarrolladas de observaciones y acontecimientos
- Investigación de áreas de interés conocidas o sospechadas, y
- Análisis del ruteo de datos para descubrir nuevas tendencias y patrones (y riesgos potenciales).

Debemos equilibrar la "necesidad de conocer" con la "necesidad de compartir".

Personal especializado

La generación de buena inteligencia requiere la conjunción de personal con experiencia en inteligencia y expertos en el tema respaldados por recolectores y analistas expertos. Teniendo esto en cuenta, la ATO ha desarrollado una fuerza de trabajo de inteligencia que incluye un conjunto de habilidades que incluyen:

- Funcionarios de inteligencia - funcionarios que comprenden la teoría y el proceso de la inteligencia, y personal para realizar actividades de recolección especializadas, analistas y personas que gestionan actividades de inteligencia.
- Expertos de dominio - expertos en el tema que poseen profundo conocimiento de un "área" (mercado, sector, etc.) y aportan conocimiento especializado para la planificación, recolección y análisis de inteligencia, y
- Expertos funcionales - funcionarios con habilidades especiales, tales como expertos en estadísticas, economistas, etc.

Las áreas de cumplimiento juegan un papel importante en la inteligencia. El conocimiento de su área y la capacidad de recolectar información de inteligencia agrega valor al proceso. Mediante el diseño, implementación y mantenimiento de un fuerte foco sobre la inteligencia exitosa y las capacidades de riesgo y nuestra capacidad de trabajar con otras agencias tanto a nivel nacional como internacional, estaremos mejor posicionados para identificar amenazas actuales y emergentes para la administración del sistema tributario y jubilatorio.

7. NEXO ENTRE AGENCIAS PARA ABORDAR EFECTIVAMENTE LOS DELITOS QUE AFECTAN LA ADMINISTRACION TRIBUTARIA

Nuestro Comisionado recientemente observó que:

'Respecto del cumplimiento, el serio riesgo que presentan los ardides tributarios nos mantienen ocupados. Estamos expandiendo nuestra labor en esta área, especialmente a través de mayor cooperación con otras autoridades tributarias y jurisdicciones internacionales'.

El Comisionado en muchas ocasiones también ha respaldado el fomento de enfoques multiagencia, con resultados rápidos y claros, gestión de proyectos y buena gobernabilidad y por supuesto, con los más elevados niveles de integridad.

Cada vez más, operamos con otras agencias a nivel de políticas, estrategias y operaciones (la Policía Federal Australiana, la Comisión Australiana contra el Delito, la Bolsa de Valores Australiana, la Dirección del Commonwealth para Procesos Públicos), el Centro Australiano de Informes y Análisis de transacciones (AUSTRAC)⁶ y juntos continuamos construyendo capacidades de aplicación de la ley efectivas para abordar incumplimientos graves contra la administración tributaria. Juntos, reconocemos las distintas funciones que ejercemos y los marcos legislativos y construimos una capacidad de aplicación de la ley más sólida para abordar el incumplimiento grave y otras actividades contra la administración tributaria y la regulación financiera.

Mediante los acuerdos entre fuerzas de tareas, podemos colectivamente aplicar una serie muy poderosa de soluciones y facultades para combatir el fraude y la evasión. Por ejemplo, la Policía Federal tiene acceso a facultades de supervisión e interceptación, la Comisión contra el Delito tiene facultades de control obligatorio coercitivo, la ATO tiene acceso a facultades civiles de fiscalización y penalidades financieras y la Bolsa de Valores Australiana tiene facultades para procesar violaciones de la ley de sociedades.

Nuestra fuerte asociación laboral con AUSTRAC es considerada crucial para nuestros objetivos comerciales. AUSTRAC es nuestra fuente primordial de datos sobre contribuyentes australianos que pueden evadir impuestos, por ejemplo, utilizando paraísos fiscales. Nuestra capacidad de acceder y compartir información nos ha ayudado a elevar las liquidaciones del impuesto a las ganancias, a recaudar deuda y, en algunos casos, ha contribuido a la interposición de acciones judiciales.

⁶ *El Centro Australiano de Informes y Análisis de Transacciones (AUSTRAC) es la unidad de inteligencia financiera especializada en el combate contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. AUSTRAC fue establecida mediante la Ley sobre Informes de Transacciones Financieras, 1988 (Ley FTR) y ha continuado mediante la Ley contra el Lavado de Dinero y la Financiación del Terrorismo, 2006 (Ley, AML/CTF).*

Nuestro acceso a la información de AUSTRAC ayuda a construir el panorama de la actividad financiera de un contribuyente. El valor de la información de AUSTRAC en este proceso puede variar desde ser el dato crítico que resalta actividad no apropiada o información que verifica que no hay actos indebidos involucrados.

La capacidad de la ATO para abordar ataques sobre los ingresos públicos depende altamente del hecho de que todas las agencias tengan la capacidad colectiva de responder y colaborar. No obstante, para que funcione hace falta un cambio significativo en las culturas de las agencias tanto a nivel operativo como de alta gerencia. El personal de todos los niveles, en todas las agencias, debe apreciar que los mecanismos lineales tradicionales de manejo de casos ya no resultan apropiados. Precisamos aceptar que existen múltiples opciones para lograr un resultado y que el resultado más eficiente y efectivo puede resultar de transferir el caso a otra agencia y dejar que ésta aplique sus propias soluciones.

A medida que el fraude y la evasión se tornan más sofisticados y mundiales nuestra respuesta debe mejorar y crecer. Trabajando mediante acuerdos de fuerzas de tareas en todo el gobierno, podemos aplicar una serie muy poderosa de soluciones y procesos para combatir el fraude y la evasión.

Nuestras permanentes relaciones con otras agencias brindan a la ATO respaldo crucial en nuestra capacidad de identificar comportamientos abusivos y amenazas contra la administración tributaria y la colaboración en todo el gobierno para combatir amenazas más amplias que afectan múltiples áreas, tales como regulación de sociedades y delito sistematizado en general. Coloca a la ATO en una posición para disuadir, detectar y enfrentar efectivamente amenazas serias al sistema tributario y jubilatorio y para trabajar a favor de mantener la confianza en general sobre una cantidad de frentes.

El siguiente estudio de casos sobre el "Proyecto Wickenby" explica los aprendizajes clave de la ATO en la construcción de alianzas permanentes sustentables con las demás agencias. Estos aprendizajes se describen en doce áreas:

- Logro de comprensión ejecutiva sobre la amenaza y soporte para una respuesta conjunta estratégica
- Aseguramiento de soporte gubernamental a nivel de fuerza de tareas
- Establecimiento de la infraestructura formal para la fuerza de tareas
- Construcción veloz de infraestructura y capacidades
- Incremento de capacidades de nuestro personal
- Contribuir a nuevos enfoques dentro de las agencias
- Construcción de una estrategia a nivel gubernamental
- Contribuir a nuevos enfoques dentro de las agencias

- Reforma de prácticas, políticas y legislación administrativas
- Obtención de inteligencia a partir del trabajo
- Suministrar catalizadores para un enfoque internacional cooperativo, y
- Mejorar la confianza de la comunidad.

8. ESTUDIO DE CASOS: PROYECTO WICKENBY DE FUERZAS DE TAREAS PROVENIENTES DE DIFERENTES AGENCIAS

Si bien hay una variedad de áreas potenciales en las que podríamos centrar este estudio de casos, hemos elegido explorar y compartir las estrategias para la construcción de relaciones asociadas con esta fuerza de tareas, ya que estas han brindado la clave para lograr grandes innovaciones y avances.

Descubriendo la amenaza

En 2004, a pedido de la ATO, la Comisión Australiana contra el Delito investigó un promotor fiscal basado en Suiza. La investigación posteriormente expuso acuerdos financieros que según las evaluaciones representaban una importante amenaza a la integridad del sistema tributario australiano.

Construyendo comprensión ejecutiva de la amenaza y respaldo para una respuesta conjunta estratégica

La ATO consideró cuidadosamente qué otras agencias podían ayudar, o qué agencias precisaban saber inmediatamente lo que habíamos hallado o a qué agencias deberíamos invitar a trabajar desde el inicio. Las relaciones entre agencias en las etapas preliminares eran remotas y principalmente a nivel operativo, pero con el tiempo evolucionaron hasta ser relaciones fuertes y estrechas que se centran en cómo trabajar juntos y ayudarnos mutuamente a lograr mejores resultados para la comunidad.

Las agencias trabajaron estrechamente juntas desde el inicio para identificar qué agencias debían involucrarse y para desarrollar una respuesta estratégica a esta amenaza identificada. Los Directores de Agencias rápidamente fueron informados sobre la inteligencia y fundamentos disponibles para la respuesta estratégica multiagencia y ellos a su vez informaron a sus respectivos Ministros.

Esta colaboración generó el desarrollo de una presentación conjunta al Gobierno solicitando más fondos para enfrentar apropiadamente a quienes estaban involucrados en este acuerdo y otros similares y para dimensionar el tamaño y naturaleza de esta amenaza estratégica de cara al futuro.

Asegurando respaldo gubernamental a nivel de fuerza de tareas

En febrero de 2006, el Gobierno anunció el establecimiento formal de la Fuerza de Tareas del Proyecto Wickenby para lidiar con esta seria amenaza a la integridad del sistema financiero y regulatorio australiano y se asignó a las agencias \$308.8M a lo largo de siete años.

La fuerza de tareas multiagencia acordó los siguientes objetivos:

- Hacer que Australia deje de ser atractiva para promotores de acuerdos internacionales evasivos y fraudulentos que amenazan la integridad del sistema australiano financiero y regulatorio (tributario, corporativo y penal) y
- Disuadir a participantes potenciales de dichos acuerdos.

El foco estratégico es establecer un fuerte disuasor para futura promoción y participación, al tiempo que se alienta a aquellos involucrados a rápidamente divulgar su participación y a cumplir con sus obligaciones.

Los objetivos específicos del Proyecto Wickenby son:

- Reducir la elusión y evasión impositivas del sistema tributario australiano
- Incrementar las capacidades de las agencias australianas e internacionales para detectar, disuadir y enfrentar colectivamente la elusión y evasión fiscales. Individualmente, las agencias y los gobiernos tienen sólo parte del panorama, las visiones compartidas brindan una comprensión más cabal
- Reformar la práctica, políticas y legislación administrativas, por ejemplo, promulgando la disposición 3G de la Ley de Administración Tributaria 1953 para permitir la diseminación de la información entre agencias para los fines del proyecto Wickenby, y
- Mejorar la confianza de la comunidad en el sistema australiano tributario y regulatorio de sociedades y asegurar a la comunidad que el gobierno está enfrentando incumplimiento grave mediante las leyes tributarias.

El modelo incluido en nuestro enfoque buscó evitar desglosar las tareas del proyecto y asignar responsabilidades a cada agencia. En cambio, el foco conjunto permanente para todas las agencias fue cómo podíamos trabajar juntos para lograr los resultados generales del proyecto para el beneficio de la comunidad australiana.

Esto fue poderoso en distintos sentidos, tanto internamente dentro de la Función Pública Australiana como a nivel nacional, demostrando públicamente a las partes interesadas que las agencias trabajan bien en conjunto para compartir inteligencia, construir capacidad y responder estratégicamente a una amenaza significativa a la integridad.

Estableciendo la infraestructura formal de la fuerza de tareas

Es esencial establecer gobernabilidad del proyecto en una etapa temprana - no obstante, también es importante reconocer que esto precisará evolucionar y cambiar a lo largo de la vida del proyecto. Hay consideraciones clave para considerar en la dirección de un proyecto:

- **Claro liderazgo de la agencia** - la ATO tuvo la responsabilidad a nivel agencia por el proyecto, que incluyó brindar funciones de gestión de fuerzas de tareas tales como planificación, información, gestión de relaciones dedicadas entre agencias y respaldo al liderazgo. Era importante que la ATO ayudara a establecer el clima abierto y colaborativo apropiado para que las agencias se reunieran para concentrarse en los resultados del proyecto. Las agencias asociadas han reconocido que esto fue logrado efectivamente. Una razón fundamental es la fuerte historia y cultura de apertura en la manera en que la ATO se relaciona y trabaja con otros, tanto interna como externamente, con fuerte énfasis en la consulta, colaboración y los procesos de diseño conjunto. Hubo inversión inicial significativa en la construcción de relaciones personales entre agencias y para comprender los objetivos y desafíos de cada uno.
- **Permanente buena voluntad y colaboración activa por parte de las agencias asociadas** - se han sostenido a pesar de los desafíos inherentes a la gestión de la complejidad de lograr resultados colectivos en la fuerza de tareas, sin poner indebidamente en peligro el logro de resultados de la agencia ni exponerse a riesgos sobre la reputación y las significativas presiones de crítica por parte de los medios de comunicación libres.
- **Cometido refrendado** - en una etapa inicial de la fuerza de tareas, las agencias trabajaron juntas para desarrollar un Cometido del Proyecto Wickenby formal para aclarar y construir una comprensión conjunta de las funciones y responsabilidades de las agencias en el logro de los resultados del proyecto. Este proceso fue útil al establecer cómo cada agencia veía sus roles y responsabilidades, aclaraba lo que se requería para lograr los resultados conjuntos del proyecto en relación con estas, además de la situación ocasional donde se hizo necesario eliminar diferencias que había que resolver o al menos manejar cuidadosamente.
- **Foros de gobernabilidad**
 - o El elemento central del marco de gobernabilidad establecido desde el inicio fue una comisión asesora de agencias que se reunía personalmente todos los meses con altos representantes de todas las agencias para concentrarse en lo que había que hacer, impulsar acciones y monitorear el establecimiento y desempeño de las actividades de la fuerza de tareas. El respaldo de la secretaría a este foro garantizó que se implementaran las decisiones clave y que se mantuvieran las conversaciones estratégicas apropiadas oportunamente para supervisar el progreso.

- o Las reuniones de directores de agencias fueron singulares en este proyecto. Se realizaban con menor frecuencia (trimestralmente) pero suministraban un importante mecanismo de rendición de cuentas y dirección estratégica valiosa a lo largo de todo el proyecto.
 - o Numerosos grupos de trabajo adicionales se establecieron según los requerimientos, algunos son permanentes y otros por breves períodos para abordar temas que se informan en la reunión mensual.
- **Principios de trabajo acordados** - se ha prestado rigurosa atención a asegurar que se consulte a todas las agencias asociadas sobre productos de información que se desarrollan para uso externo en tanto estuvieran relacionados con el proyecto. Si bien esto agregaba cierta complejidad a los procesos administrativos que había que coordinar dentro de la ATO, ha habido un beneficio significativo para la calidad del producto y en cuanto al panorama más rico que se pudo desarrollar gracias a la incorporación de perspectivas diferentes. Esto ha sido de valor significativo cuando hemos tenido que abordar temas candentes en los medios pero hemos podido desarrollar informes integrados entre todas las agencias para los Ministros, para garantizar que todos tengan un panorama completo.
- **Comunicación unificada** - acuerdo sobre una voz unificada a la hora de comunicar mensajes sobre todo el proyecto - también establecimos reglas de trabajo básicas en nuestras relaciones de trabajo entre agencias asociadas que reconocieron que si bien las agencias deben lograr resultados propios, si no lográbamos construir y sostener una "única voz del Proyecto Wickenby" hacia el mundo externo no lograríamos el éxito en el logro de nuestros objetivos para el beneficio de la comunidad. Se implementó una estrategia específica para que las otras agencias que no estaban directamente involucradas en el proyecto estuvieran informadas del progreso y de las lecciones aprendidas a partir del Proyecto Wickenby. Por ejemplo, preparamos informes que compartían lo que estábamos haciendo y lo que íbamos aprendiendo de las actividades de nuestra fuerza de tareas con las otras agencias a través de foros tales como HOCOLEA (Directores de Organismos de Aplicación de la Ley del Commonwealth).
- **Gestión de relaciones dedicadas** - se estableció un gerente de cuentas dedicado para la gestión de relaciones entre agencias para agencias asociadas y también para responder a los requerimientos de información respecto de las actividades del Proyecto Wickenby por parte de Ministros y de otras agencias.

Construcción veloz de infraestructura y capacidades

Este proyecto requirió un incremento exponencial en la fuerza de trabajo de la mayoría de las agencias tanto en Gestión/Liderazgo de la Fuerza de Tareas como en la capacidad operativa, por ejemplo, ejercicios de reclutamiento, planificación, información y gestión de riesgos entre agencias.

El nuevo entorno operativo de este proyecto requirió innovación y flexibilidad en nuestros enfoques. Por ejemplo, si bien la ATO cuenta con especialistas de procesos en distintas disciplinas que podrían brindar la orientación inicial en procesos y liderazgo, se establecieron grupos multiagencia, y como resultado de ello, las agencias compartieron sus respectivas experiencias y prácticas y hubo una evolución y convergencia dinámicas de los contextos multiagencia y de las distintas metodologías en enfoques acordados entre agencias que satisfacían las necesidades específicas del Proyecto Wickenby.

Hay cuatro áreas de capacidades conjuntas que brindan iniciativas importantes de infraestructura:

- Creación de una biblioteca virtual de toda la capacitación disponible en las agencias asociadas
- Realización de talleres bilaterales o multilaterales sobre áreas de capacidades clave (por ejemplo, práctica forense computarizada)
- Desarrollo conjunto de nuevos programas de capacitación donde hay brechas entre los que hay disponibles, y
- Exploración de opciones para un programa terciario desarrollado conjuntamente para ofrecerse en instituciones terciarias.

A medida que se profundizaban las relaciones entre los grupos de trabajo, había una mayor disposición a cuestionar constructivamente los enfoques y a construir enfoques híbridos sofisticados. La inversión en la construcción de comprensión colectiva entre agencias asociadas ha ayudado a construir una serie de productos que brindan una comprensión integrada entre agencias que también enmascara cualquier complejidad innecesaria entre agencias.

En múltiples ocasiones construimos nuevos productos y enfoques que crearon un entorno que respaldó la integración del conocimiento; innovación en enfoques que pueden incluir diferentes modos de organizar y concentrar las capacidades de inteligencia y riesgos de las agencias; construcción de mejores capacidades de inteligencia y gestión de riesgos que están mejor posicionadas para anticipar, comprender y abordar cualquier amenaza emergente.

Incrementando las capacidades de nuestro personal

Ha habido un notable mejoramiento en las capacidades de nuestra agencia en general y a través de la colaboración del Proyecto Wickenby, tales como:

- Traslados y transferencias a largo plazo a otras agencias y respaldo de tareas a corto plazo - nuestro personal ha incrementado su conocimiento en investigaciones, preparando informes de pruebas, metodologías de control y habilidades analíticas en torno a una gama de asuntos.

Desarrollo y suministro por parte de las agencias de capacitación en áreas de especialización - por ejemplo capacitación basada en investigación financiera por parte de la Policía Federal Australiana, presentaciones sobre técnica tributaria por la ATO, para citar algunos

- Desarrollo e implementación de iniciativas para incrementar la capacidad de agencias investigadoras y regulatorias en países identificados como paraísos fiscales. Estos han sido coordinados con otros programas gubernamentales tales como las iniciativas del equipo de lucha contra el lavado de dinero
- El requerimiento habitual de colaborar en grupos o reuniones de trabajo multiagencia a ayudado a:
 - o Construir habilidades de colaboración eliminando barreras
 - o Incrementar el conocimiento y la toma de conciencia sobre asuntos y desafíos desde la perspectiva de otras agencias, y
 - o Innovar y lograr enfoques novedosos para problemas y obstáculos de larga data.
- Mayor reconocimiento de las habilidades especializadas de cada agencia que ha ocasionalmente desafiado la visión de la agencia individual sobre lo que es posible y cuan rápidamente puede responder una agencia, y
- Las mejoras de interoperabilidad se lograron más lentamente pero ya se notan cambios.

Contribuir a crear nuevos enfoques dentro de las agencias

El entorno multiagencia y el foco colectivo sobre resultados ayudó a resaltar:

- Conexiones internas que precisábamos fortalecer
- Resultados de alto impacto sobre las actitudes de la comunidad, que ha suscitado el interés de otras áreas para aprender de nuestra experiencia y aplicarlo en desafíos de cumplimiento arraigados, y
- La visión de un problema a través de perspectivas multiagencia lleva a soluciones creativas para satisfacer mejor las necesidades. La gran innovación y la nueva efectividad en distintos frentes ha significado que suposiciones y paradigmas de larga data sobre lo que es posible se están cuestionando y hay creciente entusiasmo para pasar al nivel siguiente (ej.: interoperabilidad de sistemas).

Construyendo una estrategia para todo el gobierno

Esta es la primera instancia en que todas las agencias involucradas han trabajado colectivamente con todo el gobierno con resultados de proyectos claros para lograr.

No se puede soslayar los desafíos que presenta el trabajo de siete agencias, todas insertas dentro de marcos, procesos y procedimientos legislativos diferentes, para lograr el éxito conjunto.

Se reconoció tempranamente a partir de la investigación inicial que el comportamiento indebido descubierto cruzaba las fronteras de más de una agencia gubernamental. El éxito en la mitigación de las amenazas asociadas dependía de que las agencias asociadas trabajaran juntas de modo fluido e integrado para abordar, detectar y disuadir acuerdos financieros que incluían evasión/elusión fiscal, lavado de dinero y abuso de la ley de sociedades.

Reformando la práctica, política y legislación administrativa

Esta combinación y complejidad únicas de relaciones entre agencias para cada agencia asociada también lleva tiempo y esfuerzo para apreciar apropiadamente. Estas pueden ser internacionales (formales e informales), domésticas, a nivel nacional y de jurisdicción estadual, y con organismos privados en la comunidad. Hay sensibilidades que es preciso entender y limitaciones que hay que respetar pero que, cuando canalizadas apropiadamente de modo colaborativo, son muy efectivas al suministrar una rica fuente de inteligencia en tiempo real para asistir en el logro de resultados del proyecto.

Se reconoce la función de cada agencia y se somete a las facultades y funciones establecidas por ley de cada agencia. Las agencias del Proyecto Wickenby tienen una gama significativa de facultades para asistir en la investigación y el procesamiento de conducta asociada con conductas tributarias indebidas a nivel internacional. Los métodos disponibles incluyen cartas, notificaciones, inspecciones, órdenes de allanamiento, controles, juicios por violaciones a las leyes tributarias y de sociedades y procesamiento penal de asuntos graves y sumarios.

Dos áreas que deben manejarse con sumo cuidado son la diseminación de la información y la separación de poderes. Las disposiciones de diseminación y confidencialidad fiscal no permitían que una agencia asociada accediera a la información de la ATO, necesario para una colaboración efectiva entre agencias. Las agencias del Proyecto Wickenby abordaron al gobierno y solicitaron enmiendas a la legislación del impuesto a las ganancias, que permitiría que la ATO comparta información para los fines de las fuerzas de tareas multiagencia.

Ahora se han implementado cambios a la Ley de Administración Tributaria 1953 (TAA) con relación a la confidencialidad, para respaldar el modo eficiente y efectivo de compartir información desde la ATO con las agencias asociadas bajo el Proyecto Wickenby.

A lo largo del tiempo, las agencias del Proyecto Wickenby han destacado conjuntamente otras restricciones e impedimentos legales para que reciban la debida atención.

Obteniendo inteligencia a partir del trabajo

A medida que ha crecido la actividad investigativa, se ha dado atención a tipologías emergentes que ayudan al análisis y la detección futuros de qué tipo de acuerdos estamos descubriendo. Estas tipologías también son compartidas con otros, ya que brindan valiosa inteligencia a otras agencias sobre qué buscar y también, en el caso de AUSTRAC, respecto de cómo y donde deben reforzarse los controles de información de los sistemas.

Otras agencias individuales han hecho análisis de investigaciones por propia iniciativa para identificar qué funciona bien y qué lecciones han aprendido para el futuro.

Las agencias también han compartido conjuntamente inteligencia emergente y han destacado algunas áreas de mejoramiento. Existe una necesidad permanente de refinar y destilar inteligencia estratégica al grado suficiente en todas las actividades del Proyecto Wickenby para poder informar a la alta gerencia y a los Ministros sobre nuestra evaluación de la situación actual y qué respuesta puede requerirse en el futuro.

Brindando un catalizador para un mayor enfoque colaborativo internacional

Este enfoque unificado, con su fuerza y efectividad, también ha alcanzado la internacionalidad, ya que el Proyecto Wickenby opera ahora no sólo en todo el gobierno sino también entre distintas jurisdicciones.

El Proyecto Wickenby posee una capacidad que evalúa las regiones con mayor riesgo para el sistema australiano de ingresos públicos. Esta selección de objetivos incluye otras jurisdicciones fiscales y departamentos de Gobierno tales como el Departamento de Relaciones internacionales y Comercio, AusAid y el Departamento del Procurador General, quienes poseen vínculos internacionales que ayudan a la ATO a efectuar representaciones de país en país para identificar áreas de preocupación.

La ATO y otras autoridades internacionales de ingresos públicos participan de un componente del Proyecto Wickenby, donde la conducta indebida principal es el establecimiento de entidades legales, especialmente fundaciones en Liechtenstein para ocultar la titularidad beneficiosa de activos e ingresos y así evitar obligaciones tributarias. Aprovechando esta oportunidad, se ha desarrollado una estrategia que incluye el trabajo de la ATO y de la Policía Federal Australiana junto con las agencias de ingresos públicos de otros cuatro países. Se ha tomado medidas simultáneamente en cuatro países y la inteligencia compartida con la acción incluyó:

- Coordinación de la acción de cumplimiento (sobre contribuyentes y sus asociados) con agencias nacionales e internacionales en modo simultáneo
- Compartir datos/inteligencia entre las jurisdicciones y los foros internacionales, y
- Trabajar con Liechtenstein y otras regiones de riesgo para explorar opciones de reformas/acciones.

La devolución de una autoridad internacional de ingresos públicos respecto de esta estrategia fue:

'Desde [nuestra] perspectiva, este Proyecto...ha sido una tremenda oportunidad de colaboración y de comunicación efectiva y oportuna con otros socios del tratado... Como un todo, el proyecto generó colaboración efectiva y oportuna de inteligencia e intercambios de información.'

El único modo de enfrentar esto (evasión y elusión impositiva internacional) es de un modo cooperativo a nivel mundial. El Proyecto Wickenby ha sido catalizador de esto a nivel operativo.

Mejorando la confianza de la comunidad

Uno de los resultados clave del Proyecto Wickenby es mejorar la confianza general de la comunidad en la integridad de nuestros sistemas. Para lograrlo, debemos lograr cambios sostenibles en los comportamientos de los participantes y promotores de dichos acuerdos.

Buscamos promover una mayor transparencia y rendición de cuentas y ayudar a la comunidad a comprender lo que estamos buscando hacer, por qué lo hacemos y también cuán efectivos somos en enderezar las conductas de las personas.

Un elemento crítico es comprender mejor las actitudes y percepciones. Con este fin hemos realizado investigación para establecer una base contra la que evaluar cambios a lo largo del proyecto además de identificar oportunidades para influir sobre actitudes en el futuro:

- Se ha realizado una investigación general de la comunidad para comprender mejor actitudes y percepciones del sistema y acciones actuales, y
- Investigación de intermediarios para comprender mejor actitudes y cómo influyen sobre la comunidad en general.

El tono de los comentarios de los medios respecto del Proyecto Wickenby es también un valioso indicador del impacto. Los medios fueron

extremadamente críticos y desdeñosos de los esfuerzos en la fase inicial del proyecto pero más equilibrados e informados en tiempos recientes.

Se han recibido indicadores favorables de un mejor cumplimiento en forma de inteligencia de mercado sobre crecientes cantidades de personas que consultan asesores para blanquear actividades pasadas, otros piensan dos veces en acuerdos que involucran paraísos fiscales. También hemos recibido notables indicadores sobre la forma de efecto dominó, a partir de las actividades del Proyecto Wickenby, respecto de la cantidad de ingresos cobrados junto con creciente cantidad de divulgaciones voluntarias asociadas con otras iniciativas de cumplimiento relacionadas con paraísos fiscales.

A medida que el proyecto progresa, las agencias creen que se encontrarán en una posición más fuerte para brindar asesoramiento preciso y oportuno sobre los factores ambientales y sobre el tamaño del riesgo, que puede utilizarse luego para impulsar proyectos futuros que apuntan a mitigar la actual exposición a sistemas financieros, de ingresos públicos y regulatorios por medio de la promoción fiscal internacional de acuerdos financieros.

9. CONCLUSIÓN

El modelo de negocios de la ATO se basa en la gestión de riesgos. Hacemos esfuerzos para ayudar a los contribuyentes a operar en la base de nuestro Modelo de Cumplimiento. Lo hacemos identificando los riesgos y desarrollando respuestas adaptadas apropiadamente. Lo que esto significa para los contribuyentes que tratan de hacer lo correcto, es que se minimizan sus costos de cumplimiento. Nuestro foco en áreas de alto riesgo y en contribuyentes de alto riesgo brinda un campo de juego más nivelado para todos⁷.

La inteligencia y la gestión de riesgos son capacidades separadas pero estrechamente alineadas - sin embargo, la buena inteligencia es fundamental para que nosotros podamos tomar decisiones informadas acerca de cuáles son nuestros riesgos y cómo deben manejarse. Hemos aprendido que una capacidad de inteligencia robusta debe construirse y desarrollarse durante un período de años e integrarse en la cultura de la organización.

⁷ El estudio de la OCDE, 2008 'Study in to the role of Tax Intermediaries' halló que la gran mayoría de los contribuyentes están interesados en ayudar a las autoridades tributarias a mejorar su gestión de riesgos, su reconocimiento entre alto y bajo riesgo, y a no imponer costos de cumplimiento adicionales sobre contribuyentes de menor riesgo.

Los enfoques multi agencia y multi jurisdicción no son fáciles. Requieren más atención y gestión cuidadosa que los enfoques de agencia única. Sin embargo, las amenazas actuales y futuras deben abordarse efectivamente, y requieren enfoques integrados. Este es cada vez más el enfoque del futuro.

Los beneficios para las agencias son más sofisticados y brindan mayores capacidades y estrategias de mitigación más eficientes y efectivas, además de lograr el beneficio sustancial de mayor respaldo dentro de la comunidad al hacer que el sistema sea más equitativo para todos.

La inversión en la construcción de buenas alianzas y procesos que respalden mejor el trabajo conjunto de múltiples agencias y jurisdicciones para un gran proyecto ha conducido a mejoras sustanciales de mayor duración para la comunidad y las agencias australianas.

Caso práctico

Tema 3.3

DESARROLLANDO LA INTELIGENCIA Y EL MANEJO DE RIESGO POR MEDIO DE ALIANZAS

Alberto Real

Administrador General de Auditoría Fiscal Federal
Servicio de Administración Tributaria
(México)

SUMARIO: I. Resumen ejecutivo.- II. Antecedentes.- III. Esquema de evasión fiscal.- IV. Alianzas estratégicas.- V. Detección de contribuyentes.- VI. Evaluación de riesgos.- V. Detección de Contribuyentes.- VI. Evaluación de Riesgos.- VII. Resultados obtenidos.- VIII. Conclusiones

I. RESUMEN EJECUTIVO

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) generó alianzas estratégicas con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), para detectar, investigar y fiscalizar a todos los involucrados en conductas de evasión fiscal en los esquemas de suministro de personal (outsourcing) que se realizan utilizando la naturaleza jurídica de sociedades mercantiles.

La conducta de evasión consiste en transferir a los trabajadores de las empresas a Sociedades Cooperativas, con el propósito de evitar el pago de reparto de utilidades, impuestos federales y locales, así como contribuciones de seguridad social.

Este esfuerzo conjunto tiene el propósito esencial de proteger a los trabajadores del país, quienes al ser integrados a estos esquemas pierden el acceso a servicios de salud, pensiones de cesantía y vejez, guarderías para sus hijos y crédito para una vivienda digna.

El riesgo se detectó inicialmente en empresas donde se redujo drásticamente el importe de retenciones de rentas y aportaciones a nombre de los trabajadores al momento de ser transferidos a dichas sociedades.

Adicionalmente, los tres organismos recibieron denuncias provenientes tanto de trabajadores afectados como de miembros del sector empresarial, que propiciaron el estudio de la conducta de evasión y la identificación de los involucrados.

Las revisiones conjuntas están siendo coordinadas por un grupo estratégico de fiscalización, que se encargará de dirigir y asesorar a los auditores de los tres organismos a nivel nacional, con la finalidad de garantizar los mejores resultados.

En el primer año, se estima que la fiscalización conjunta impactará a 455 contribuyentes.

II. ANTECEDENTES

Dentro de los tres tipos de sociedades mercantiles reconocidas en México¹ se encuentra la sociedad cooperativa, misma que a partir del año 1994 se rige por una legislación especial: La Ley General de Sociedades Cooperativas.

Esta Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades cooperativas en el país.

La sociedad cooperativa en México es una forma de organización social conformada por personas físicas llamadas socios cooperativistas, e integrada con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Existen tres tipos de sociedades cooperativas: De consumidores de bienes y/o servicios, de productores de bienes y/o servicios, y de ahorro y préstamo.

A diferencia de otras sociedades donde la operación de la sociedad genera utilidades, en la sociedad cooperativa se generan rendimientos, que son distribuidos entre los socios cooperativistas con base en el trabajo aportado por cada socio durante el año, considerando calidad, tiempo, nivel técnico y escolaridad.

¹ *Ley General de Sociedades Mercantiles.*

El capital de las sociedades cooperativas está integrado por las aportaciones de los socios y los rendimientos que se generan por la operación, mismas que están representadas por certificados nominativos, indivisibles y de igual valor (el equiparable a una acción en una sociedad anónima).

Dentro de otras disposiciones, esta Ley permite la creación de diversos fondos sociales, a través de los cuales la sociedad cooperativa podrá hacer frente a contingencias, cubrir riesgos y enfermedades de los socios cooperativistas.

Tipos de fondos sociales: De reserva, de previsión social y de educación cooperativa.

El fondo de mayor importancia es el de previsión social, mediante el cual se destinan recursos económicos a reservas para cubrir riesgos, enfermedades profesionales, gastos médicos y funerales, guarderías infantiles, formar fondos de pensiones y haberes de retiro, primas de antigüedad y otras prestaciones de naturaleza análoga para los socios cooperativistas.

Este fondo es el principal elemento del esquema de evasión fiscal que se describe en el siguiente apartado.

III. ESQUEMA DE EVASIÓN FISCAL

El esquema de evasión fiscal fue detectado en el año 2006, derivado del análisis a las retenciones del impuesto sobre la renta, retroalimentación recibida de las áreas de fiscalización, y de las denuncias presentadas por diferentes miembros del sector empresarial.

Detalle del esquema (**Gráfica 1**):

1. Un despacho de asesores constituye una sociedad cooperativa, que carece de infraestructura y recursos humanos (sociedad simulada).
2. El despacho ofrece a sus clientes transferir la planta laboral de sus empresas a la sociedad cooperativa, para evitar demandas laborales, el pago de reparto de utilidades, impuestos federales y locales, así como contribuciones de seguridad social.
3. Transfieren los trabajadores de la empresa a la sociedad cooperativa y les otorgan el carácter de socios cooperativistas (trámite en papel).
4. La empresa solicita servicios de personal a la sociedad cooperativa, ésta se los proporciona; la empresa paga con cheque/transferencia electrónica y la sociedad cooperativa expide una factura con requisitos fiscales.
5. Los socios cooperativistas (antes trabajadores), siguen laborando en las

- instalaciones de la empresa, con los mismos horarios, reglamentos y funciones (simulación de relación laboral).
6. La sociedad cooperativa le paga a los socios cooperativistas con recursos provenientes del fondo de previsión social, en vez de pagarles mediante rendimientos o anticipos a rendimientos, que es la figura de retribución prevista en la Ley General de Sociedades Cooperativas² y que es susceptible de gravamen conforme a la Ley del Impuesto Sobre la Renta³.
 7. La cooperativa no paga impuestos federales ni locales, prestaciones laborales, reparto de utilidades, ni contribuciones de seguridad social.

Es importante mencionar que los pagos provenientes del fondo de previsión social que entrega la sociedad cooperativa a sus socios, no son deducibles para ésta⁴; adicionalmente, los socios tendrán que acumular a sus ingresos dichos pagos y efectuar el cálculo y entero de impuesto correspondiente⁵.

No obstante lo anterior, el ahorro económico que trae este esquema para las empresas, es muy atractivo y es por eso que junto con sus asesores fiscales y legales optaron por participar en él, a pesar de que corrían el riesgo de ser detectados, fiscalizados y sancionados por la vía penal y administrativa.

Gráfica 1: Esquema de evasión fiscal



² Ley General de Sociedades Cooperativas, artículo 28.

³ Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo 10, fracción II.

⁴ Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo 29.

⁵ Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo 166.

IV. ALIANZAS ESTRATÉGICAS

El esquema de evasión impacta de manera directa en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta, ya que las empresas involucradas dejaron de pagar las retenciones que efectuaban a sus trabajadores por concepto de sueldos y salarios, situación que motivó al Servicio de Administración Tributaria (SAT) a generar un programa de fiscalización dirigido a las sociedades cooperativas, a las empresas que reciben sus servicios, a los empresarios vinculados, a los despachos de consultores y a los propios asesores.

Adicionalmente, se observó que el esquema propiciaba la omisión del pago de aportaciones de seguridad social, lo que ocasionó que se generaran alianzas estratégicas con otras dos agencias federales: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

En México, el IMSS es la Autoridad responsable de garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar de los trabajadores⁶.

En su carácter de autoridad fiscal, le compete al IMSS recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales; un porcentaje de estas cuotas son aportadas por los patrones y otro tanto por los trabajadores⁷.

El INFONAVIT es la institución encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición de una casa habitación⁸.

El INFONAVIT es considerado un organismo fiscal, con facultades para recaudar el importe de las cuotas destinadas al fondo de vivienda⁹.

⁶ *Ley del Seguro Social.*

⁷ *Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.*

⁸ *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.*

⁹ *Reglamento Interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en Materia de Facultades como Organismo Fiscal Autónomo.*

V. DETECCIÓN DE CONTRIBUYENTES

En una primera fase, el SAT se encargó de efectuar las tareas necesarias para identificar dentro del universo de contribuyentes, a los vinculados con la conducta de evasión.

Procedimientos Fase I:

Se enriquecieron los casos recibidos con el resultado de las labores de investigación en fuentes abiertas y la participación en diversos foros de la materia; se examinaron e identificaron las características de los contribuyentes (sociedades cooperativas y clientes) vinculados con la conducta de evasión (**Cuadro 1**).

Cuadro 1: Características identificadas por el SAT

Tipo	Característica
A	Sociedades cooperativas que presten servicios de personal/profesionales.
B	Sociedades cooperativas del tipo A que no pagan retenciones de impuesto sobre la renta por rendimientos/anticipos.
C	Clientes de las sociedades cooperativas del tipo A que redujeron de manera importante el pago de retenciones de impuesto por sueldos y salarios, así como el número de trabajadores.
D	Clientes de las sociedades cooperativas del tipo B que redujeron de manera importante el pago de retenciones de impuesto por sueldos y salarios, así como el número de trabajadores.
E	Sociedades cooperativas que se ubiquen en los mismos domicilios fiscales de los contribuyentes detectados en investigaciones/antecedentes.
F	Sociedades cooperativas que tengan el mismo representante legal que el de los contribuyentes detectados en investigaciones/antecedentes.

El universo de contribuyentes detectados por el SAT en la Fase I (características tipo A-F), fue remitido tanto al IMSS como al INFONAVIT para que analizaran el comportamiento que éstos presentaban en el pago de aportaciones de seguridad social y vivienda respectivamente.

Procedimientos Fase II:

Del universo de contribuyentes enviados por el SAT, el IMSS identificó aquellos que eran patrones o empleadores y tenían particularidades muy específicas en los importes de las aportaciones de seguridad social que declararon (**Cuadro 2**).

Además el IMSS obtuvo los datos de los trabajadores que laboraban con ellos.

Cuadro 2: Características identificadas por el IMSS

Tipo	Característica
G	Patrones que redujeron el pago de aportaciones de seguridad social.
H	Patrones con trabajadores que cotizaban con un salario determinado y posteriormente los transfirieron a una sociedad cooperativa donde cotizaban con salario mínimo.
I	Patrones que declaraban pocos trabajadores, sin embargo proveían servicios de limpieza, mantenimiento y vigilancia a organismos gubernamentales de gran tamaño; estos patrones eran a su vez clientes de las sociedades cooperativas detectadas en la Fase I.

El universo de patrones detectados por el IMSS fue remitido al SAT para concentrar la base de datos única de involucrados en la conducta de evasión.

Procedimientos Fase III:

De manera paralela, el INFONAVIT analizó el universo de contribuyentes enviados por el SAT y seleccionó a los que estaban registrados como patrones o empleadores; éstos tenían características distintivas en el comportamiento del pago de las aportaciones para la vivienda de los trabajadores (**Cuadro 3**).

Al igual que el IMSS, el INFONAVIT obtuvo información de los trabajadores relacionados.

Cuadro 3: Características identificadas por el INFONAVIT

Tipo	Característica
J	Patrones que redujeron el pago de aportaciones para la vivienda de los trabajadores.
K	Patrones con trabajadores que cotizaban con un salario determinado y posteriormente los transfirieron a una sociedad cooperativa donde cotizaban con salario mínimo.
L	Sociedades cooperativas cuyos socios tenían inconsistencias entre el salario cotizado y las amortizaciones de créditos hipotecarios que obtuvieron antes de ser transferidos a la sociedad cooperativa.

El universo de contribuyentes/patronos detectados por el INFONAVIT se envió al SAT para concentrar la información de los involucrados en la conducta de evasión.

VI. EVALUACIÓN DE RIESGOS

Se clasificaron los contribuyentes seleccionados en las tres fases en 25 categorías, que representan vínculos existentes entre las sociedades cooperativas y sus clientes.

Las categorías se generaron de la combinación de las características específicas (A-L) y cada una tiene un nivel de riesgo particular acorde a los criterios del SAT, IMSS e INFONAVIT (**Gráfica 2**).

Gráfica 2: Riesgo de las categorías

Sociedad Cooperativa	Socios con inconsistencias (L)	Alto	Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
	Representante investigación (F)	Alto	Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
	Domicilio Investigación (E)	Alto	Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
	No paga retenciones (B)	Mediano	Alto	Alto	Muy Alto	Muy Alto
	Actividad servicios (A)	Bajo	Mediano	Mediano	Alto	Alto
		Es cliente	Disminuyó retenciones y trabajadores (CyD)	Disminuyó aportaciones SS (GyJ)	Transfirió trabajadores (hyk)	Proveedores de gobierno (I)

VII. RESULTADOS OBTENIDOS

La información obtenida del proceso de análisis conjunto permitió calcular la evasión fiscal estimada por este esquema, cuyo importe es superior a los 2 mil millones de pesos y el número aproximado de trabajadores afectados: 232,000 a nivel nacional.

En Julio de 2008 se iniciaron las revisiones conjuntas a 455 contribuyentes, cuyo nivel de riesgo fue alto y muy alto; este número incluye sociedades cooperativas, socios cooperativistas y clientes de sociedades cooperativas.

Cada organismo está actuando en el marco de sus atribuciones y facultades, y focalizando sus esfuerzos a conseguir los elementos necesarios para configurar delitos penales y sanciones administrativas.

La fiscalización del SAT está dirigida a determinar el incumplimiento de las obligaciones fiscales de las sociedades cooperativas y de los socios cooperativistas.

En cambio el IMSS y el INFONAVIT se están enfocando a los clientes de las cooperativas en su carácter de patrones, para fincar sanciones en materia laboral.

Se diseñó un programa de capacitación conjunta, que están recibiendo los auditores de los tres organismos en las localidades con más incidencias, en donde se les da a conocer la estrategia de fiscalización y la coordinación que deberán observar durante las auditorías.

Las revisiones son coordinadas por un grupo estratégico de fiscalización que se encarga de dirigir y asesorar a los auditores de los tres organismos, con la finalidad de garantizar los mejores resultados.

VIII. CONCLUSIONES

Toda alianza estratégica trae ventajas y desventajas, en esta experiencia en particular el SAT obtuvo los siguientes beneficios:

- Intercambió bases de datos con información específica del IMSS e INFONAVIT que enriqueció la información existente.
- Contó con mayor información para detectar a los contribuyentes involucrados en el esquema de evasión.
- Conformó un padrón único de contribuyentes vinculados a esta práctica útil para los tres organismos.
- Aprovechó sinergias para lograr acciones de fiscalización eficaces.
- Aprovechó la capacidad instalada de los otros organismos para incrementar el número de contribuyentes a fiscalizar (mayor presencia fiscal).
- Generará mayor percepción de riesgo entre los involucrados.

La única dificultad que enfrentó el SAT ocurrió durante el intercambio de información, ya que resultó complicado generar correspondencias entre los contribuyentes del SAT y los patrones del IMSS e INFONAVIT; esta situación se solventó mediante la inclusión y validación de la clave del Registro Federal de Contribuyentes en las bases de datos del IMSS e INFONAVIT.

Se tiene planeado generar alianzas con otras agencias federales para combatir diferentes problemáticas, aprovechando la experiencia adquirida en este programa.

CONSIDERACIONES FINALES

CONSIDERACIONES FINALES

Sr. Nelson Hernández Lamarque

Director General de Rentas
Dirección General Impositiva
(Uruguay)

Buenas tardes

Antes que nada agradezco al SARS (South Africa Revenue Service) por la oportunidad de dirigirme a todos ustedes, y también al Centro Interamericano de Administraciones Tributarias por haberme designado para ser quien haga el resumen de todas las actividades que hemos desarrollado en estos días de fecunda actividad y tratar de sacar las conclusiones primarias de esta reunión en donde se trató el tema de los Tópicos Emergentes en la Agenda de las Administraciones Tributarias.



*Sr. Nelson Hernández
Lamarque*

Funciones Extra Fiscales de las Administraciones Tributarias

El primer tema de esta conferencia estaba vinculado con las **Funciones Extra Fiscales de las Administraciones Tributarias**.

No debemos perder de vista que la función de las Administraciones Tributarias es la de recaudar fondos para hacer frente a los gastos del Estado como actividad primaria, y que en esa función esencialmente se pueden distinguir dos objetivos que son el de lograr el incremento del cumplimiento voluntario de los contribuyentes y por otro lado la persecución del fraude fiscal también como una forma de incentivar ese cumplimiento voluntario.

A pesar de que éstas son las funciones básicas, esas funciones básicas han llevado a las Administraciones Fiscales a desarrollar ciertas aptitudes que en mérito a la eficiencia alcanzada en las mismas, son frecuentemente utilizadas con fines que van más allá de la obtención de recursos o más allá de estos fines primarios de las Administraciones Fiscales.

Es así que por ejemplo en materia de análisis de información, de análisis de bases de datos, de análisis de comportamientos, las Administraciones Fiscales han adquirido un "**expertise**", que les permite extender esas aptitudes a otros campos de actividad.

Y en ese sentido nosotros podemos decir que puede no haber límites en esa extensión, todos los días se le van a requerir a las Administraciones Tributarias nuevas funciones o colaborar, al menos, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de los fines sociales o los fines del Estado con la gestión que puedan realizar las Administraciones Fiscales.

Es por eso que habitualmente las Administraciones Fiscales tienen una labor adicional, vinculada mayoritariamente con el proceso de globalización, en la medida que facilitan el intercambio comercial, el intercambio financiero entre las entidades, o sea, hablamos de globalización en términos internacionales.

Pero también lo que permiten estas aptitudes obtenidas por las Administraciones Tributarias, es lograr una mejor integración dentro de cada una de las sociedades, haciendo que exista una mayor participación de la ciudadanía en lo que es la financiación de los gastos del Estado, pero también lo que es la vida, la vida en sociedad, el hecho de actuar como ciudadanos de una sociedad democrática. Es por eso que las actividades de la Administración Fiscal, muchas veces están vinculadas con actividades que podrían parecer ajenas. Así hablamos de educación tributaria, muchas de las administraciones presentes acá tienen sectores especializados en educación tributaria, que en muchos casos van más allá de la propia educación en materia tributaria para tratarse de una acción en pos de una ciudadanía responsable, que el hecho de pagar los tributos haga que los ciudadanos se sientan integrados a una sociedad y tengan una participación mucho más activa en la vida social y además tengan un espíritu de solidaridad que está ínsito en la realidad misma de nuestra sociedad actual.

Es por esa razón que a las Administraciones Fiscales se les requiere otras actividades, se requieren otras actividades pero nunca debemos perder de vista cual es su fin principal.

Su fin principal sigue siendo el de obtener los recursos para la financiación de los gastos que el Estado realiza, por lo tanto debemos ser un poco cuidadosos en la exigencia de nuevas actividades en la medida de no perder de vista que el objetivo primordial es el de la propia administración.

Es así que en esta reunión se han planteado por lo menos dos casos distintos de extensión de las labores de las Administraciones Tributarias.

Impuestos Ecológicos

Una en lo que tiene que ver en los denominados **impuestos ecológicos**, o efectos que pueden ser logrados en la protección del medio ambiente y derivados de medidas de carácter tributario.

Por un lado estamos hablando de medidas expresamente tributaria que están referidas a la implantación de impuestos referidos a hechos que están vinculados con el medio ambiente. ¿Cuál es la razón de ser de esta tributación? La justificación desde el punto de vista ético es que **quien contamina debe pagar**, quien realiza actos en sus actividades normales que perjudican o desmerecen el ámbito de convivencia deben pagar por eso. Y por otro lado, además, ese mantenimiento del Medio Ambiente, de la calidad del Medio Ambiente, implica también que el Estado deba incurrir en gastos, a los cuales es razonable que quienes en mayor medida contribuyan, sean aquellos que también, en una mayor medida contribuyen a una depreciación de ese Estado.

La experiencia en este sentido ha demostrado que los países en los cuales se han establecido cargas tributarias en función de la ecología o de lo que se ha llamado **impuestos ecológicos o impuestos verdes**, se ha hecho no a través de un incremento de la recaudación, o sea agregando nuevos impuestos y nuevos ingresos, sino sustituyendo otros ingresos pre-existentes. En los casos en los que hemos analizando se ha tratado de sustitución de imposición directa relativa a impuestos a la rentas, ya sea del trabajo o del capital, por una imposición de carácter indirecto derivada de la afectación de recursos naturales.

Esta no es evidentemente, una situación general, no se puede pensar que esa sería la situación de cada uno de los países que estamos presentes aquí. Seguramente si se planteara en Uruguay al menos una implantación de un impuesto ecológico no estaría sustituyendo un impuesto directo sino que estaría sustituyendo un impuesto indirecto. Quizá por lo tanto, las fundamentaciones para la implantación de ese tributo serían distintas. Hoy en los casos planteados, la implantación de este impuesto indirecto ha significado una menor carga tributaria sobre determinados individuos, lo que ha posibilitado que esos impuestos indirectos tengan una mayor aceptación a nivel social.

Esto seguramente no ocurriría en las economías latinoamericanas, por lo menos, en la medida que se estaría sustituyendo seguramente un impuesto al valor agregado o se estaría más que nada re-direccionando un impuesto específico con un destino de beneficio del medio ambiente.

Promoción de las Inversiones

El otro tema que aquí se ha tratado en relación con la utilización de los impuestos para fines extra-fiscales, está vinculado con la **promoción de las inversiones**.

Y aquí yo creo que debemos ser muy críticos con esta situación, o sea, se ha planteado que ha habido un altibajo, un sube y baja, en cuanto a la consideración, a la valoración de la utilización de los impuestos como forma de incentivar las inversiones.

Consideraciones Finales

Si bien hace algunos años las formas de incentivar las inversiones a través de los impuestos eran reconocidas como válidas y como uno de los medios más adecuados para hacerlo, posteriormente en virtud del análisis de los procesos de decisión en cuanto a la toma de decisiones de inversión, en el cual ha quedado de manifiesto que el nivel de las cargas fiscales no figura entre los primeros elementos a tomar en cuenta al realizar una decisión, pasamos a una etapa en la cual ya los impuestos no fueron habitualmente utilizados como forma de promover inversiones.

Más recientemente en virtud de una homogenización de las condiciones para realizar las inversiones, el hecho de establecer incentivos fiscales a la inversión crea nuevamente un efecto diferencial.

Antes que nada, nosotros tenemos que tener en cuenta que cuando nosotros utilizamos a los impuestos como forma de promover las inversiones, en primer lugar lo que estamos afectando directamente es la equidad de la distribución de la carga tributaria. Y no sólo estamos afectando la equidad, sino que además estamos renunciado a la utilización del impuesto como forma de redistribuir ingresos, que es una de las objetivos que se reconocen, deben tener los impuestos como complemento de la distribución del ingreso que surja como consecuencia del gasto del Estado.

Por otro lado, en materia de beneficios fiscales o de resultados de esos beneficios fiscales, lo que tenemos que pensar es que lo que interesa no es el incremento de la inversión, sino que lo que interesa como fin último es el incremento del empleo, o el incremento de los niveles de vida, o la mejora o la innovación, y que muchas veces la medida que se toma de los resultados obtenidos a través de una promoción de las inversiones está dada por el aumento de la inversión, cuando esa inversión puede no ser eficiente, cuando esa inversión puede no producir empleo, cuando esa inversión puede no llenar los requerimientos para los cuales fue concedido el beneficio.

Por otro lado, también hay que tener en cuenta que es necesario evaluar qué es lo que se sacrifica, cuando se otorga un beneficio fiscal para promover una inversión, cuál es el valor de lo que sacrifica.

Aquí tenemos que pensar que hay costos cuantificables y hay costos no cuantificables, yo diría que, parte de los costos no cuantificables está en la exposición, en lo que previamente hemos establecido, en cuanto a la evaluación de la afectación de la equidad del sistema, pero también existen costos cuantificables que derivan de la pérdida de recaudación derivada de un incentivo fiscal.

Aún cuando existen diferencias en cuanto a cómo cuantificar esa pérdida, existen por lo menos planteados dos o tres procedimientos, que son;

- considerar el costo *ex ante*, o sea lo que es la pérdida de recaudación producida por la inclusión de una exoneración o un beneficio, o
- considerar el costo *ex post*, o sea cual hubiera sido la recaudación de mantenerse las conductas actuales de los inversiones, o
- considerar también como evaluación si hubiera sido más conveniente realizar un gasto y asignar directamente los beneficios en lugar de promover las inversiones con una determinada deducción en los impuestos

Todo esto además nos lleva por lo tanto a poner un signo de interrogación respecto de los efectos o de la conveniencia de utilizar a los impuestos como una forma de incentivar la inversión.

Control Tributario

El segundo tema que se ha planteado en esta conferencia, ha sido el tema que tiene que ver con aquellas situaciones críticas en materia de **Control Tributario**. Y las exposiciones en general se han dividido en dos partes, aquellas que tiene que ver directamente con la fiscalidad internacional, y las que tiene que ver con la tributación interna.

En materia de fiscalidad internacional se ha planteado el tema de la planificación tributaria agresiva, en la cual:

- se utilizan indebidamente beneficios o diferencias de tributación a efectos de obtener los empresarios beneficios en perjuicio de los estados anfitriones o,
- la posibilidad de utilizar paraísos fiscales, regímenes de baja imposición, a los efectos de obtener beneficios trasladando resultados desde los lugares en los cuales se producen los beneficios a lugares en los cuales se distribuyen, o
- el tema de la utilización de personas jurídicas o la interposición de personas jurídicas para deslocalizar resultados, o
- para deslocalizar actividades, para separar las actividades efectivas de las actividades de dirección, o también
- todo lo que tiene que ver con la utilización de precios de transferencia que permitan transferir resultados desde países con nivel normal de tributación a países con un nivel menor de tributación.

Esto es en lo que tiene que ver con la fiscalidad internacional. En ese sentido se han distinguido medidas de carácter legal que pueden proteger a las distintas administraciones para la protección de sus recursos, o medidas de carácter administrativo.

Hemos tenido exposiciones referidas a que se pueden establecer medidas de carácter legal que tienen que ver con la identificación de países de baja tributación, o también el establecimiento de regímenes de precios de transferencia, o yo diría, que en este sentido debería ser el principal de ellos, la prevalencia del principio de la sustancia sobre la forma, que en definitiva antecede a la aplicación de cualquiera de los regímenes de protección o barreras de protección que cada una de las Administraciones Fiscales pueden interponer ante esta deslocalización de resultados.

Por otro lado también las Administraciones han adoptado medidas desde el punto de vista administrativo para evitar esta deslocalización de resultados, derivada fundamentalmente del seguimiento de las operaciones realizadas por grandes contribuyentes. Se han planteado situaciones en las cuales se explicita un registro y un seguimiento digital de las transacciones, o un esfuerzo importante en lo que tiene que ver con la gestión de riesgo para seleccionar aquellos casos en los cuales pueda comprobarse o pueda pensarse o suponerse que se están dando apartamientos de las normas de libre competencia en cuanto al tratamiento de las operaciones internacionales, para luego expandir esas conclusiones extraídas del análisis de casos a todo el universo.

En general, además lo que tenemos que decir es que en todas estas actividades es necesario que la Administración Fiscal no actúe sola. Me estoy refiriendo tanto a las actividades a nivel de control de la fiscalidad internacional como local, sino que debe plantearse una actividad que debe ser realizada por la sociedad en su conjunto. Implica que los legisladores deben estar al tanto y deben de proveer de los instrumentos necesarios para la adopción de estas medidas de protección. Por supuesto que la Administración debe tener los elementos para determinarla, pero también es importante que los jueces puedan actuar en consecuencia para llegar a adoptar las medidas precautorias que puedan defender los ingresos del Estado, y también en los casos aquellos en los cuales se haya logrado una elusión del impuesto y además un ocultamiento de los bienes, y poder llegar a una persecución en materia física de los infractores o de los defraudadores en su caso.

Es importante entonces, que exista una conducta a nivel estatal, a nivel de la sociedad en su conjunto, en pos de la persecución de este tipo de actividades que en definitiva redundan en perjuicio de la sociedad en su conjunto.

Gestión de Riesgos

En el tercer tema que analizamos en la jornada de hoy, estuvo referido al **Riesgo**. Creo que todos en el día de hoy, hemos un poco relativizado todas nuestras conclusiones, o todas nuestras aseveraciones, para decir que en definitiva, cuando nosotros planteamos que tenemos un problema, tenemos un objetivo, y tenemos

unas acciones a desarrollar, siempre tenemos que pensar que no hay una certeza absoluta en el logro de sus objetivos, en la consecución de esos objetivos, y que eso de alguna forma está vinculado con los eventos que puedan producirse y que puedan alterar el logro de esos objetivos.

Es por eso importante que exista una concientización de la existencia de ese riesgo en cada una de las acciones, en cada una de las acciones que desarrolla la Administración, que seamos concientes de que es necesario concientizarnos, valga la redundancia, tener clara la existencia de ese riesgo, individualizarlo, para poderlo minimizar.

Es por esa razón que tenemos que analizar que ante cada alternativa, ante cada opción, ante cada objetivo, tendremos que analizar si ese objetivo está expuesto a eventos que lo hagan riesgoso, y en esa medida tomar las decisiones de las acciones de Administración en función de los riesgos existentes, y de que forma afecten el logro de los objetivos.

Lo importante es que para minimizar esos riesgos, para hacer más factible alcanzar cada uno de los objetivos de la Administración, es necesario entonces munirnos de toda la información necesaria, a los efectos de tener todos los elementos de juicio al alcance, en forma de llegar a minimizar los riesgos.

Hemos visto varios ejemplos de aplicación de este análisis, por más profundo que ésta sea, nunca vamos a llegar a un grado de certeza absoluto, por eso hablamos de riesgo inherente, y hablamos de riesgo residual, todas nuestras acciones van a estar dirigidas a tratar de obtener un menor riesgo residual, y creo que esto, a todos nosotros los administradores no da una visión diferente de la administración, una visión diferente de nuestra labor de todos los días.

Creo que estas son las conclusiones, un poco rápidas de estas Jornadas, realizadas hasta el día de hoy. Me voy, en lo personal, satisfecho por toda la experiencia recibida por la posibilidad de tener enfoques diferentes respecto de la labor nuestra de cada día. Y en lo particular, volver a agradecer al Servicio de Rentas de Sudáfrica SARS como anfitrión por la forma de cómo nos ha atendido y destacar una vez más el éxito de esta Conferencia Técnica del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

PROGRAMA DIARIO DE ACTIVIDADES

**CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT
Johannesburgo, Sudáfrica
29 de septiembre al 02 de octubre 2008**

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

**TEMA CENTRAL: "TÓPICOS EMERGENTES EN LA AGENDA DE LAS
ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS"**

Lunes 29 de septiembre

Mañana

09:00 - 09:30 Acto inaugural (30')

09:30 -10:00 Foto oficial y Receso para café

**Tema 1: Las funciones extra-fiscales de la tributación y su
repercusión en la Administración Tributaria**

Moderador: Lyse Ricard, Comisionada Asistente, Agencia de
Ingresos, Canadá

10:00 - 10:35 **Orador:** Edward Kieswetter, Jefe Oficina de Operaciones del
Servicio de Ingresos, Sudáfrica (35')

10:35 - 10:45 **Comentarista:** Andrea Lemgruber, Asesora de Asistencia
Técnica, FMI (10')

10:45 - 11:15 Debate (30')

**Tema 1.1: Las medidas tributarias para la protección del
medio ambiente**

Moderador: Merlin Sergeant, Presidente del Directorio de
Hacienda, Trinidad y Tobago

11:15 - 11:35 **Orador:** Anthony Zom, Asesor Senior de Política, Ministerio de
Finanzas, Países Bajos (20')

11:35 - 11:55 **Orador:** Ralph Hoffman, Jefe de Sección de Política Tributaria,
Departamento Tributario, Ministerio Federal de
Finanzas, Alemania (20')

11:55 - 12:25 Debate (30')

12:25 - 14:30 Almuerzo

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Tarde

Tema 1.2: Los incentivos tributarios y las inversiones

Moderador: Cecil Morden, Director de Política Tributaria, Tesoro Nacional, Sudáfrica

14:30 - 14:50 **Orador:** Luiz Villela, Economista Fiscal, BID (20´)

14:50 - 15:10 **Orador:** Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos, CEPAL (20´)

15:10 - 16:10 Debate (40´)

MARTES 30 DE SEPTIEMBRE

Mañana

Tema 2: Temas críticos para el control tributario

Moderador: Juan Hernández, Director General de Impuestos Internos, República Dominicana

09:00-09:35 **Orador:** Jean-Louis Gautier, Subdirector General de Inspección, Dirección General de Finanzas Públicas, Francia (35´)

09:35-09:45 **Comentarista:** Graham Whyte, Asesor Senior, Cooperación Tributaria y Adhesiones, OCDE (10´)

09:45-10:15 Debate (30´)

10:15-10:35 Receso

Tema 2.1: Riesgos emergentes de la planificación tributaria agresiva

Moderador: Rudy Villeda, Superintendente de Administración Tributaria, Guatemala

10:35-10:55 **Orador:** Claudemir Rodrigues Malaquias, Coordinador de Auditoría Tributaria, RFB, Brasil (20´)

10:55-11:15 **Orador:** Barry Shott, Comisionado Adjunto (Internacional) Servicio de Rentas Internas, Estados Unidos (20´)

11:15-11:45 Debate (30´)

PROGRAMA DE ACTIVIDADES

Tema 2.2: Regulación de las "holding companies" y de los fideicomisos

Moderador: Nathaniele Mabetwa, Servicio al Contribuyente, Servicio de Rentas de Sudáfrica

11:45 - 12:15 **Orador:** Pablo A. Porporatto, Asesor Subdirección General de Operaciones Impositivas de Grandes Contribuyentes, AFIP, Argentina (20')

12:15 - 12:35 **Orador:** Sharon Gulliver, Gerente, Sección de Apoyo Técnico Antievasión, Agencia de Ingresos, Canadá. (20')

12:35 - 13:05 Debate (30')

13:05 - 14:35 Almuerzo

Tarde

Moderador: Michael Crichlow, Comisionado de Impuestos, Bermuda

Tema 2.3: Mecanismos para la transparencia del comercio electrónico

14:35 - 14:55 **Orador:** Ricardo Escobar, Director, Servicio de Impuestos Internos, Chile (20')

14:55 - 15:15 **Orador:** David Boubilil, Administrador, Dirección General de Impuestos y Aduanas, Comisión Europea (20')

15:15 - 15:55 Debate (40')

MIÉRCOLES 01 DE OCTUBRE

Actividad de integración entre las delegaciones de los países miembros, organismos internacionales e invitados especiales.

JUEVES 02 DE OCTUBRE

Mañana

Tema 3: Cómo construir, modelar y aplicar la gestión de riesgos.

Moderador: Edward Kieswetter, Jefe de Operaciones, Servicio de Rentas, Sudáfrica

09:00 - 09:35 **Orador:** Vicente Peirats, Jefe de la Unidad Central de Relaciones Internacionales, AEAT, España (35')

09:35 - 09:45 **Comentarista:** Claudino Pita, Secretario Ejecutivo, CIAT (10')

09:45 - 10:15 Debate (30')

10:15 - 10:30 Receso

Tema 3.1: Información relevante para la gestión de riesgos.

Moderador: Marlene Daniza Ardaya V. Presidenta Ejecutiva a.i., Servicio de Impuestos Nacionales, Bolivia

10:30 - 10:50 **Orador:** Joao Paulo Pereira Morais Canedo, Director, Servicios de Inspección Tributaria, DGI, Portugal (20')

10:50 - 11:10 **Orador:** Julio López, Subdirector General, Dirección General Impositiva, Uruguay (20')

11:10 - 11:40 Debate (30')

Tema 3.2: El uso de la tecnología: sistemas de información y bases de datos.

Moderador: Errol Hudson, Director General de la Administración Tributaria, Jamaica (20')

11:40 - 12:00 **Orador:** Oscar Franco, Director General, Dirección de Impuestos y Aduanas, Colombia (20')

12:00 - 12:20 **Orador:** Enrico Martino, Director de Relaciones Internacionales, Departamento de Política Tributaria del Ministerio de Finanzas, Italia (20')

12:20 - 12:50 Debate (30')

12:50 - 14:15 Almuerzo

Tarde

Tema 3.3: La organización y desarrollo de las acciones de inteligencia tributaria y las alianzas con otras agencias del Estado.

Moderador: William Layne, Secretario Permanente de Finanzas, Barbados

14: 15 -14:35 **Orador:** Alberto Real, Administrador General de Auditoría Fiscal Federal, Servicio de Administración Tributaria México (20')

14:35 - 14:55 **Orador:** Raelene Vivian, Comisionada Adjunta, Oficina de Impuestos, Australia (20')

14:55 - 15:25 Debate (30')

15:25 - 15:40 Evaluación evento

15:40 - 16:10 Consideraciones finales: Nelson Hernández, Director General, Dirección General Impositiva, Uruguay

16:10 - 16:30 Clausura

LISTA DE PARTICIPANTES

CONFERENCIA TECNICA DEL CIAT

JOHANNESBURG, SUDÁFRICA
SEPTIEMBRE 29 - OCTOBER 02, 2008

LISTA DE PARTICIPANTES

ALEMANIA

Ralph Hoffmann
Tax Policy Department, Head of
Section
Federal Ministry of Finance

ALEMANIA -GTZ

Katharina Gunselmann
Public Finance Group
GTZ

ANGOLA

Leonel Feltsberte da Silva
Director Nacional
Direccao Nacional de
Impostos-Ministerio
das Financas

ANTILLAS HOLANDESAS

Jamila Isenia
Jefe de la Inspección de
Impuesto de la Isla
de Curacao

Alfonso Trona
Director
Recaudación de Impuesto de Las
Antillas
Holandesas

ANTILLAS HOLANDESAS, CURACAO

Errol Mariano Goeloe
Dir. Tax Collector Office
Tax Department

ARGENTINA

Horacio Castagnola
Director Ejecutivo del Instituto de
Estudios Tributarios,
Aduaneros y RRSS
Administración Federal
de Ingresos
Públicos - AFIP

Pablo Porporatto
Asesor Subdirección
General de Operaciones
Impositivas de Grandes
Contribuyentes
Administración Federal
de Ingresos
Públicos - AFIP

Angel Rubén Toninelli
Director General -
Dirección General Impositiva
Administración Federal
de Ingresos
Públicos - AFIP

ASOCIACIÓN FISCAL INTERNACIONAL - IFA

Marius Cloete van Blerck
Member - Permanent scientific
Committee
International Fiscal Association

AUSTRALIA

Raelene Vivian
Deputy Commissioner of Taxation
Australian Taxation Office

LISTA DE PARTICIPANTES

BARBADOS

Anderson Padmore

Professional Accountant
Inland Revenue Department

William Layne

Permanent Secretary
Ministry of Finance & Economic
Affairs and
Energy

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID

Luiz Villela

Fiscal Economist
Inter-American Development Bank

BERMUDA

Joelene Lindsay

Senior Tax Auditor
Bermuda Government -
Office of the Tax
Commissioner

Michael Crichlow

Tax Commissioner
Office of the Tax Commissioner

BOLIVIA

Noe Hernan Ugarte Gomez

Profesional 1A en Informática
Servicio de Impuestos Nacionales

Hugo Fuentes Canaviri

Profesional II
Servicio de Impuestos Nacionales

Ximena Karen Michel Herrera

Secretaria General a.i. - Abogada
Técnico Jurídico
Servicio de Impuestos Nacionales

Ivan Victor Meneses Cusicanqui

Jefe Dep. de Evaluación Operativa y
Desarrollo de Procesos
Servicio de Impuestos Nacionales

Marlene Daniza Ardaya Vásquez

Presidenta Ejecutiva
Servicio de Impuestos Nacionales

BRASIL

Claudemir Rodrigues Malaquias

Tax Examination Coordinator
Tax Revenue Secretaria of
Ministry of Finance

Alberto Amadei Neto

Assessor
Receita Federal do Brazil

BRASIL - Invitado

Fatima Cartaxo

Especialista em Gestao Fiscal e
Municipal

Elisio Soares Carvalho Junior

Presidente
ABRASF- Associacao Brasileira de
Secretarias de Financas de Capitais

Sandra Machado

Assessora e Representante do
Secretário da
Fazenda
Secretaria da Fazenda do Estado do
Ceará

Valdivino Oliveira

Secretário
Secretaria de Estado de Fazenda do
Distrito Federal

Sonia Camargo

Coordenadora Fisco Contribuinte
Secretária de Estado da Tributacáo
do Rio Grande do Norte

LISTA DE PARTICIPANTES

João Batista Soares de Lima
Secretário de Estado
Secretaria de Estado da Tributacáo do
Río Grande do Norte

CANADÁ

Lyse Ricard
Assistant Commissioner
Canada Revenue Agency

Richard Dyson
Senior Program Officer
Canada Revenue Agency

Sharon Gulliver
Manager, General Anti-Avoidance and
Technical Support Section,
Headquarters
Canada Revenue Agency

CHILE

Ricardo Escobar Calderón
Director
Servicio de Impuestos Internos

Sergio A. Leal Maira
Jefe Of. Procedimientos Preventivos y
Selectivos de Fiscalización
Servicio de Impuestos Internos

CHINA - TAIPEI

Cheng Yi-ho
Deputy Director General
Taxation Agency, Ministry of Finance

Hung Chia-lan
Audit Officer
Taxation Agency, Ministry of Finance

**CENTRO INTERAMERICANO DE
ADMINISTRACIONES
TRIBUTARIAS - CIAT**

Francisco Beiner
Gerente de Relaciones Institucionales
CIAT

Marcio Verdi
Director de Operaciones
CIAT

Claudino Pita
Secretario Ejecutivo
CIAT

Maria Raquel Ayala Doval
Directora de Estudios Tributarios
CIAT

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE -
CEPAL**

Juan Pablo Jimenez
Economic Affairs Officer
ECLAC, United Nations

COMISIÓN EUROPEA

David Boubilil
Administrator
Directorate General Taxation and
Customs Union

COLOMBIA

Oscar E. Franco Charry
Director General
DIAN

COSTA RICA

Marita Benavides Ramirez
Profesional de Ingresos 3
Dirección General de Tributación

Ronald Solorzano Vega
Gerente Administración
Tributaria de San José
Dirección General de Tributación

Carlos Chacón Bolaños
Subdirector General de Tributación
Dirección General de Tributación

LISTA DE PARTICIPANTES

Patricia Castillo Vargas
Directora de la División de Gestión
Dirección General de Tributación

ESAF

Mauro Sérgio Boquéa Soares
Auditor Fiscal da Receita
Federal do Brasil
Ministério da Fazenda

ESPAÑA

Maria Ángeles Fernández Pérez
Directora
EUROSOCIAL Fiscalidad

José María Guillén Mariscal
Jefe de la Misión Española ante el
CIAT
Agencia Estatal de Administración
Tributaria

Fernando Díaz Yubero
Director del Departamento de
Organización, Planificación y
Relaciones
Institucionales
Agencia Tributaria

Vicente Peirats
Jefe de la Unidad Central de
Relaciones
Internacionales
Agencia Estatal de
Administración Tributaria

ESTADOS UNIDOS

Barry Shott
Deputy Commissioner (international)
Internal Revenue Service

Raul Pertierra
Assistant Revenue Service
Representative
Internal Revenue Service

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL - IMF

Andrea Lemqruber Viol
Technical Assistance Advisor
International Monetary Fund

FRANCIA

Jean-louis Gautier
Head of the Tax Audit Department
General Directorate for Public
Finances - DGFIP

Josiane Lanteri
Head of Co-operation Department
General Directorate for Public
Finances - DGFIP

Angel Gonzalez
Head of the French Mission of CIAT
General Directorate for Public
Finances - DGFIP

GUATEMALA

**Gladis Adelia Gil Barrios de
Hernández**
Directora Suplente del
Directorio de la SAT
Superintendencia de
Administración Tributaria

Alejandro José Campos Portillo
Gerente General de
Gestión de Recursos
Superintendencia de Administración
Tributaria

Rudy Baldemar Villeda Vanegas
Superintendente
Superintendencia de Administración
Tributaria

Rodrigo Montúfar Rodríguez
Miembro del Directorio de la SAT
Superintendencia de Administración
Tributaria

LISTA DE PARTICIPANTES

HAITI

Robert Joseph
Directeur General Adjoint
Direction Generale des Impots

ITALIA

Enrico Martino
Head of International Relations
Ministry of the Economy and Finance
Finance Department

ITALIA - SOGEI

Pierluca Bambini
Funcionario del Centro de
Estudios Fiscales
Sogei

Marco Pavon
International Development
Sogei

JAMAICA

Errol Hudson
Director General
Tax Administration Directorate

KENIA

James Githii Mburu
Deputy Commissioner
Kenya Revenue Authority

Shem Omesa Ondari
Deputy Commissioner
Kenya Revenue Authority

Willy Catherine Bwire
Senior Deputy Community
Kenya Revenue Authority

John Karimi Njiraini
Commissioner
Kenya Revenue Authority
MARRUECOS

Ajaha Mohamed
Head of Equipments and
Office Supplies
General Tax Administration

Bentikou Abdelhadi
Head of Auditing Units at the
Regional
Tax Department of Oujda
General Tax Administration

MÉXICO

Alberto Real Benítez
Administrador General de Auditoría
Fiscal Federal
Servicio de Administración Tributaria

NUEVA ZELANDA

David Chan
Area Manager
Inland Revenue Department

**OFICINA INTERNACIONA DE
DOCUMENTACIÓN FISCAL - IBFD**

Dali Bouzora
Director
IBFD

**ORGANIZACIÓN PARA LA
COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICO - OCDE**

Graham Whyte
Senior Advisor - Tax Co-operation
and Accession
OECD

LISTA DE PARTICIPANTES

PAÍSES BAJOS

Anthony Zom
Senior Policy Advisor
Ministry of Finance Customs &
Consumer Taxes Directorate

Linda Ruseler
International Affairs Team
Dutch Tax and Customs
Administration

PARAGUAY

Gerónimo José Bellassai Baudo
Viceministro
Subsecretaría de Estado de
Tributación

Alejandro Adolfo Jara Manzoni
Director de Planificación y
Técnica Tributaria
Sub Secretaria de Estado de
Tributación
Ministerio de Hacienda

PORTUGAL

Vítor Negrais
Director de Financas Distrito do Porto
Direcção Geral dos Impostos

João Paulo Morais Canedo
Director de Servicos da
Inspeccao Tributária
Direcção Geral dos Impostos

REPÚBLICA DOMINICANA

Juan Hernández Batista
Director General
Dirección General de Impuestos
Internos

Roberto Rodríguez Estrella
Subdirector Jurídico
Dirección General de Impuestos
Internos

SERPRO

André de Cesero
Superintendente de Administracao
Tributária
SERPRO - Servico Federal de
Processamento de Dados

Jorge Luiz Guimaraes Barnasque
Diretor - responsável pela
área Tributária
SERPRO - Servico Federal de
Processamento de Dados

SUDÁFRICA

Pravin Gordhan
Commissioner
South African Revenue Services

Sobantu Ndlanqalavu
Senior Manager
South African Revenue Services

Mandisa Putuma Mokwena
General Manager: Compliance Risk
South African Revenue Services

Cecil Morden
Chief Director: Economic
Tax Analysis
National Treasury - Ministry of
Finance

Loqan Wort
General Manager
South African Revenue Services

Nathanile Mabetwa
General Manager: Taxpayers Service
South African Revenue Services

Edward Kieswetter
South African Revenue Services

Clifford Collings
Head: Anti-Corruption and Security
South African Revenue Services

LISTA DE PARTICIPANTES

TRINIDAD & TOBAGO

Merlin Sergeant

Chairman, Board of Inland Revenue
Inland Revenue Division, Ministry of
Finance

Helena Ferreira

Assistant Commissioner
Ministry of Finance, Inland Revenue
Division

URUGUAY

Nelson Hernández

Director General de Rentas
Dirección General Impositiva

Julio López

Subdirector General
Dirección General Impositiva

Todo el material y contenido de esta publicación fue preparado levantado e impreso en el Centro de Publicaciones de la Secretaría Ejecutiva del CIAT, apartado postal 0834 - 02129, Panamá, República de Panamá. Esta publicación consta de 70 ejemplares.