



Conferencia Técnica del CIAT

Cooperación Inteligente



Ámsterdam, Países Bajos,
15 al 18 de octubre de 2012



Government of the Netherlands



**Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT
Administración de Impuestos y Aduanas - Países Bajos**

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT



**CIAT TECHNICAL CONFERENCE
2012 THE NETHERLANDS**

COOPERACIÓN INTELIGENTE

**Ámsterdam, Países Bajos
15 al 18 de octubre de 2012**



Copyright ©2013
Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
Secretaría Ejecutiva

Apartado Postal 0834-02129
Panamá, República de Panamá
Web site: <http://www.ciat.org>
Correo Electrónico: ciat@ciat.org

ISBN 978-9962-647-71-3

Publicado por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias -
CIAT

ÍNDICE

Presentación del CIAT

Sesión Inaugural

TEMA 1 COOPERACIÓN COMO HERRAMIENTA EN LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE CUMPLIMIENTO

Ponencia

Tema 1 Cooperación como herramienta en las estrategias de gestión del riesgo de cumplimiento, Carlos Sánchez, Director General de los Recursos de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos (Argentina)..... 3

Tema 1 Cooperación como herramienta en las estrategias de gestión del riesgo de cumplimiento, Pancrasius Nyaga, Comisionado de la Oficina de Grandes Contribuyentes, Autoridad de Ingresos de Kenia (Kenia)..... 11

Caso Práctico

Tema 1.1 Cooperación con entidades gubernamentales, Cary O'Brien, Director, Administración Tributaria Provincial, Agencia de Ingresos (Canadá)..... 23

Caso Práctico

Tema 1.1 Cooperación con entidades del gobierno, Rosario Massino, Jefe, Oficina Cooperación Internacional, Guardia de Finanza (Italia) 49

Tema 1.2 Cooperación con intermediarios tributarios y proveedores (privados) de información de terceros, Sudha Sharma, Miembro de la Junta Central de Impuestos Directos, Ministerio de Finanzas (India)..... 63

ÍNDICE

Caso Práctico

Tema 1.2	Cooperación con intermediarios tributarios y proveedores privados de información de terceros, Beatriz Gloria Viana Miguel, Directora General, Agencia Estatal de Administración Tributaria (España).....	81
----------	--	----

Caso Práctico

Tema 1.3	Programas del IRS en desarrollo para acelerar la solución de problemas, Douglas O'Donnell, Vice-Comisionado Asistente, Servicio de Rentas Internas (EE.UU.)	97
----------	---	----

Caso Práctico

Tema 1.3	Cooperación con los contribuyentes y la sociedad en general, Guarocuya Félix, Director General de Impuestos Internos (República Dominicana)	123
----------	---	-----

TEMA 2 ELEMENTOS CLAVES PARA LA EFECTIVA COOPERACIÓN

Ponencia

Tema 2	Elementos claves para la efectiva cooperación, Carlos M. Carrasco, Director General, Servicio de Rentas Internas (Ecuador)	141
--------	--	-----

Caso Práctico

Tema 2.1	Programas del SII en desarrollo para acelerar la solución de problemas, Información Tributaria como Apoyo Fundamental a Otros Organismos del Estado, Julio Pereira, Director, Servicio de Impuestos Internos (Chile).....	167
----------	---	-----

Caso Práctico

Tema 2.1	Facultades de la administración tributaria y derechos de los contribuyentes, Alexandre Gardette, Jefe del Departamento de Inspección Fiscal, Dirección General de Finanzas Públicas (Francia).....	185
----------	--	-----

ÍNDICE

Caso Práctico

Tema 2.3	Otros elementos clave, Pablo Ferreri, Director General, Dirección General Impositiva (Uruguay)	203
----------	--	-----

TEMA 3 RESULTADOS DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN

Caso Práctico

Tema 3.2	¿La evaluación comparativa (Benchmarking) de indicadores de desempeño: una trampa o un tesoro escondido?, Victor van Kommer, Director de Servicios Tributarios, Miembro de la Junta Directiva, Oficina Internacional de Documentación Fiscal (IBFD).....	225
----------	--	-----

Sesión Clausura

Programa diario de actividades.....	241
Lista de participantes.....	251

PRESENTACIÓN DEL CIAT

PRESENTACIÓN DEL CIAT

El CIAT es un organismo internacional público, sin fines de lucro, creado en 1967, con la misión de ofrecer un servicio integral para la modernización, fortalecimiento y tecnificación de las Administraciones Tributarias de sus países miembros, en la actualidad 39 países miembros y países miembros asociados en cuatro continentes: 31 países americanos; cinco países europeos; dos países africanos; y un país asiático. India y Sudáfrica, son países miembros asociados.

La dirección Web www.ciat.org contiene información técnica e institucional así como las diversas actividades que desarrollamos en las áreas de reuniones internacionales, estudios tributarios, publicaciones, capacitación, asistencia técnica y tecnología de la información.

Países Miembros

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

Países Miembros Asociados

India
Sudáfrica

CONSEJO DIRECTIVO 2012 – 2013

Presidente:

Julio Pereira

Chile

Consejeros:

Ricardo Echegaray

Argentina

Carlos Alberto Barreto

Brasil

Carlos M. Carrasco

Ecuador

Carlos Alfredo Cativo

El Salvador

Steven Miller

Estados Unidos

Clark Neptune

Haití

Tania Quispe

Perú

José António de Azevedo Pereira

Portugal

SECRETARÍA EJECUTIVA

Secretario Ejecutivo	Márcio F. Verdi
Director de Asistencia y Cooperación Internacional	Socorro Velázquez
Directora de Estudios y Capacitación	María Raquel Ayala
Gerente de Desarrollo y Eventos Institucionales	Francisco J. Beiner
Gerente de Asistencia Técnica	Raúl Zambrano V.
Gerente de Estudios e Investigaciones Tributarias	Miguel Pecho
Gerente de Cooperación Internacional	Gonzalo Arias
Gerente de Contabilidad y Finanzas	Xiomara Tejada
Gerente de Administración Interna y Recursos Humanos	Rita L. Solis

REPRESENTANTES Y CORRESPONSALES DEL CIAT

País	Representante	Corresponsal
Argentina	Ricardo Echegaray	Carlos Alberto Sánchez
Aruba	Ritza Hernandez	Anita ten Hove
Barbados	Martin Cox	
Bermuda	Lucia M. Peniston	
Bolivia	Roberto Ugarte	Juana Patricia Jiménez
Brasil	Carlos Alberto Barreto	Flavio Araujo
Canadá	Linda Lizotte-MacPherson	María Pica
Chile	Julio Pereira Gandarillas	Bernardita Moraga
Colombia	Juan Ricardo Ortega López	Patricia Parada Castro
Costa Rica	Carlos Vargas Durán	Maribel Zúñiga C.
Cuba	Yolanda Alvarez de la Torre	Armando Lopetegui M.
Curazao	Jamila Isenia	Yut-Ha Natalie Sint Hill
Ecuador	Carlos Carrasco Vicuña	Mauro Andino A.
El Salvador	Carlos Alfredo Cativo Sandoval	Ramón Pérez Gómez
España	Beatriz Gloria Viana	Miguel Fernando Díaz Yubero
Estados Unidos	Steven T. Miller	Raúl Pertierra
Francia	Bruno Bezard	Josiane Lanteri
Guatemala	Miguel Arturo Gutiérrez	Manfredo Chocano A.
Guyana	Khurshid Sattaur	Jenet Abbensetts
Haití	Clark Neptune	
Honduras	Reinaldo Rodríguez Martínez	Grace de La Paz Saravia
India	Sanjay Kumar Mishra	Deepak Garg

Italia	Saverio Capolupo	Stefano Gesuelli
Jamaica	Viralee Latibeaudiere	Meris Haughton
Kenia	John Karimi Njiraini	Pancrasius Nyaga
México	Alfredo Gutiérrez	Roberto López Vides
Nicaragua	Martin Rivas Ruiz	Eliás Álvarez M.
Países Bajos	Peter Veld	Marian Bette
Panamá	Luis Cucalón	
Paraguay	Javier Contreras Saguier	Elizabeth de Corrales
Perú	Tania Quispe	Clara Urteaga
Portugal	José Antonio de Azevedo	María Angelina da Silva
República Dominicana	Guarocuya Félix	Nieves Vargas Collado
Sint Maarten	Maria Bass	Janio Chayadi
Sudáfrica	Oupa Magashula	Varsha Singh
Surinam	Cornelis van Dijk	Merkus Eugene
Trinidad & Tobago	Deokie Hosein	Trevor Lalai
Uruguay	Pablo Ferreri	Margarita Faral
Venezuela	José David Cabello Rondón	Pablo Pinto Chávez

MISIONES DE ASISTENCIA TÉCNICA

España

Jefe de Misión ante el CIAT: Luis Cremades Ugarte

Francia

Jefe de Misión ante el CIAT: Isabelle Gaetan

Italia

Jefe de Misión ante el CIAT: Stefano Gesuelli

FOTO OFICIAL
CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT



**Ámsterdam, Países Bajos
15 al 18 de octubre de 2012**

TEMA 1

COOPERACIÓN COMO HERRAMIENTA EN LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE CUMPLIMIENTO

COOPERACIÓN COMO HERRAMIENTA EN LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE CUMPLIMIENTO

Carlos Sánchez

Director General de los Recursos de la Seguridad Social
Administración Federal de Ingresos Públicos
(Argentina)

Contenido: 1. Introducción.- 2. Características.- 3. Exhibición del Data Fiscal.- 4. Alcance.- 5. Qué informa el Data Fiscal.- 6. ¿Cuándo rige la obligación de exhibir el Formulario N° 960/NM?.- 7. Participación ciudadana.- 8. ¿Cómo denunciar las irregularidades que detecte? - 9. Cooperación con las administraciones tributarias subnacionales. - 10. Principales Objetivos

1. INTRODUCCIÓN

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se encuentra en plena implementación, desde el 1° de Septiembre del 2012, de la **DATA FISCAL**.

Se trata de un nuevo formulario **960/NM** interactivo de doble propósito:

Externo: Permitirá a los consumidores, conocer el comportamiento fiscal de los vendedores, al momento de adquirir bienes o servicios.

Interno: Permitirá a los inspectores fiscales acceder a la más variada y completa información fiscal del contribuyente.

Este proyecto, se enmarca dentro de la estrategia del organismo en maximizar el uso de la tecnología disponible y de los controles “ex-ante”.

2. CARACTERÍSTICAS

2.1 ¿Qué es un QR? A diferencia de los formularios anteriores, el DATA FISCAL contará con un código de respuesta rápida (QR). Se trata de un Código Bidimensional unívoco, compuesto por una

matriz de puntos, en donde cada contribuyente tendrá un código distinto por cada establecimiento comercial que tenga declarado.

2.2 ¿Cómo leer un QR? Este código puede ser capturado por dispositivos móviles como por ejemplo Teléfono Celular, Notebook, Netbook, Tablet, con cámara y conexión a Internet. Existen aproximadamente unos 10 millones de argentinos, el 24% de la población, que ya dispone de un dispositivo inteligente (Smartphone o similar). (Fuente privada Ipsos)

El consumidor podrá efectuar la lectura del código de información del comercio y acceder en línea (on line) a una consulta rápida que arrojará la conducta fiscal del comerciante. De esta manera, podrá conocer si quien le vende se encuentra en regla, la cantidad de empleados que tiene registrados, si presenta sus declaraciones juradas, entre otros datos. A su vez, en caso de advertir alguna irregularidad en los comercios podrá ser reportada a la AFIP por la misma vía.

3. EXHIBICIÓN DEL DATA FISCAL

Los contribuyentes y/o responsables que en el ejercicio de su actividad, se encuentran obligados a emitir facturas o documentos equivalentes, deberán exhibir el Formulario N° 960/NM - "Data Fiscal", en sus locales de venta, locación o prestación de servicios—incluyendo lugares descubiertos—, salas de espera, oficinas o áreas de recepción y demás ámbitos similares.

Para obtenerlo, deberá ingresar a la página institucional de esta Administración Federal, y acceder al Servicio Web "Formulario 960/NM – DATA FISCAL" por medio de su "Clave Fiscal", la cual deberá tener como mínimo Nivel de Seguridad 2 o superior.

El nuevo formulario deberá estar exhibido en un lugar accesible para ser capturado y leído por el público en general, en donde la distancia no podrá ser mayor a 1 metro. Deberá ser impreso en tamaño de hoja A4 pudiendo además imprimir en otros tamaños si fuese necesario.

Preferentemente, el DATA FISCAL es exhibido en el área de pago del establecimiento comercial, respetando las distancias y medidas establecidas. Para el caso de los hipermercados, el formulario deberá ser exhibido en la línea de caja, uno por cada registradora. En el caso de que el comercio posea una vidriera, también deberá ser exhibido allí pero en un tamaño inferior, de tal manera de que cualquier ciudadano pueda capturar el código sin la necesidad de entrar al establecimiento comercial.

Además de ser exhibido físicamente, la obligación alcanza a todas las páginas de aquellos contribuyentes que realizan operaciones o publican sus productos en internet, deberá colocar en un lugar visible de su página principal, el logo "Formulario N° 960/NM - "Data Fiscal, desde el cual será linkeado (a través de una URL provista por la propia AFIP) al informe fiscal del contribuyente titular de ese sitio web. Se estima que aproximadamente el 60 % de las empresas, están presentes en Internet, ya sea para comercio electrónico o para promocionar los productos y servicios ofrecidos

4. ALCANCE

El proyecto, alcanza aproximadamente a 3 Millones de contribuyentes, y estará plenamente vigente a partir del 1° de Noviembre. A los efectos de dosificar su implementación, se estableció una serie de vencimientos escalonados durante el mes de Octubre. Al día de la fecha (28 de Septiembre), ya se encuentran impresos 450.000 Data Fiscal, existiendo además 2000 sitios web que ya han aplicado la imagen en portales.

5. QUÉ INFORMA EL DATA FISCAL

Ofrece dos tipos de consultas, dependiendo si la información es levantada a través de un dispositivo de un agente fiscal perteneciente a la AFIP, o si es levantado desde un dispositivo del público en general.

5.1 En el caso del público en general, lo que se ofrece es una consulta pública, la cual muestra información como la siguiente

- Razón Social del Contribuyente
- CUIT inactiva o no
- Domicilio comercial, completo o inválido
- Situación frente al IVA (Impuesto al Valor Agregado), estado de presentación de Declaraciones Juradas y relación frente al promedio del sector.
- Situación frente al Impuesto a las Ganancias, estado de presentación de Declaraciones Juradas y relación frente al promedio del sector.
- Situación de Monotributo (Régimen Simplificado): categoría inscripta, presentación de Declaración Juradas, y fecha de último pago
- Cantidad de empleados declarados y estado de presentación de Declaraciones Juradas.
- Si tiene o tuvo Juicios, causas penales, clausuras, fiscalizaciones
- Si tiene autorización o no para emitir facturas

- Si está o estuvo incluido en la Central de deudores del BCRA (Banco Central de la República Argentina) y/o en la de Contribuyentes con Facturas Apócrifas
- Si está incluido o fuera del registro de Importadores y Exportadores
- Otros.

5.2 Si en cambio la consulta proviene desde un dispositivo de un inspector de la AFIP, la información a mostrar es más profunda y más rica, con un mayor grado de detalle, por ejemplo se ven todas las declaraciones juradas del contribuyente y demás datos confidenciales que posee la AFIP.

6. ¿CUÁNDO RIGE LA OBLIGACIÓN DE EXHIBIR EL FORMULARIO N° 960/NM?

La obligación de exhibir el Formulario N° 960/NM - "Data Fiscal" deberá cumplirse a partir del día del mes de octubre de 2012 que, de acuerdo con la terminación de la Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T.) del responsable, se fija a continuación:

Terminación de C.U.I.T	Día
0	2 de octubre de 2012, inclusive
1	4 de octubre de 2012, inclusive
2	10 de octubre de 2012, inclusive
3	12 de octubre de 2012, inclusive
4	16 de octubre de 2012, inclusive
5	18 de octubre de 2012, inclusive
6	22 de octubre de 2012, inclusive
7	24 de octubre de 2012, inclusive
8	26 de octubre de 2012, inclusive
9	31 de octubre de 2012, inclusive

7. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez que el ciudadano levanta la información en su dispositivo, tendrá la posibilidad de interactuar con el sistema pudiendo reportar situaciones como:

- El comerciante NO me entregó factura o ticket fiscal.
- El número de Los empleados declarados es menor que el de los visualmente observados
- El domicilio impreso en el formulario no coincide con el domicilio en donde es exhibido

8. ¿CÓMO DENUNCIAR LAS IRREGULARIDADES QUE DETECTE?

El consumidor podrá reportar las irregularidades que detecte en los comercios, por medio de dispositivos móviles de última generación (“smartphones” o similares) con acceso a Internet.

Una vez que reporte las irregularidades, deberá confirmar las mismas mediante el servicio con Clave Fiscal con Nivel de Seguridad 2, denominado “Denuncias F960/NM”.

8.1 ¿Cómo realizar la denuncia en el Formulario N° 960/NM – Data Fiscal y cómo confirmarla?

PASO 1: Al momento de escanear el código QR del Formulario 960/NM – Data Fiscal, usted visualizará los datos principales del Contribuyente e información sobre el comportamiento fiscal del mismo. Si detecta inconsistencias con alguna de las situaciones descriptas podrá informarlo:

- A. El domicilio del formulario no es el mismo que el del local.
- B. No me entregó factura / ticket por mi compra.
- C. Visualicé más empleados trabajando de los que declara en AFIP.

PASO 2: Para finalizar la denuncia, deberá suministrar su número de CUIT/CUIL/CDI y “Confirmar Denuncia”.

PASO 3: Como consecuencia, el sistema emitirá el presente mensaje: “Su reporte ha sido registrado. Para confirmarlo por favor acceda con su clave fiscal al servicio “Denuncias F960/NM”.

PASO 4: Posteriormente, deberá confirmar la denuncia ingresando a la página Web de AFIP (www.afip.gob.ar), seleccionando “ACCEDA CON CLAVE FISCAL”, ingresando su CUIT y Clave Fiscal e “INGRESAR”.

PASO 5: Seleccione el servicio “Denuncias F 960 N.M.”

PASO 6: Visualizará en pantalla las denuncias que ha efectuado, y deberá confirmarla seleccionando el tilde verde que figura a la derecha.

9. COOPERACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS SUBNACIONALES

Se ha puesto a consideración de las Jurisdicciones Provinciales, el uso compartido de la herramienta DATA FISCAL. De esta manera, todas aquellas Administraciones Tributarias Subnacionales que pretendan seguir el modelo, exhibiendo información fiscal propia de esa Jurisdicción, podrá hacerlo suscribiendo un convenio de adhesión con la Administración Federal de Ingresos Públicos.

De esta manera se produce una suerte de sinergia inmediata al compartirse información entre ambas Jurisdicciones, permitiendo así un trabajo integral y mancomunado.

10. PRINCIPALES OBJETIVOS

- Minimizar la exhibición de viejos Formularios Impresos
- Fomentar la Transparencia Comercial, permitiendo que todo cliente conozca a quien le está comprando. De este modo obtiene un panorama de la conducta fiscal del mismo.
- Acceder a la Participación ciudadana, fomentar la participación de la ciudadanía en general, para que la misma pueda verificar, detectar y reportar situaciones anómalas desde el punto de vista fiscal
- Potenciar las tareas de Fiscalización, proveyendo una rápida herramienta para las fiscalizaciones de las administraciones tributarias Nacionales e incluso subnacionales.
- Aumentar el cumplimiento voluntario, desde el punto de vista que los contribuyentes estarán más expuestos, debiendo provocar un aumento en el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y previsionales.
- Incrementar la percepción de riesgo.
- Monitorear las actividades de control, en virtud de que la herramienta permite llevar un control de los códigos QR levantados por los inspectores de AFIP: el momento en que se efectúa, el lugar desde se lo levanta, etc.-
- Desarrollar un Mapa Comercial Georeferencial, a medida que un inspector levanta el QR desde el dispositivo móvil, ya que quedará registrada la ubicación geográfica desde donde ha sido levantada la información.

11. CONCLUSIÓN

La denominación de este nuevo instrumento, a partir del vocablo “data”, nos permite adentrarnos en su real naturaleza y objetivo. El citado término proviene del latín tardío [‘charta’ data], propiamente ‘documento dado’, es decir, ‘extendido, otorgado’, palabra que en las escrituras latinas precede a la indicación del lugar y la fecha.

En efecto, las dos primeras acepciones del término ‘data’ del Diccionario de la Real Academia Española aluden a ‘Nota o indicación del lugar y tiempo en que se hace o sucede algo y especialmente la que se pone al principio o al fin de una carta o de cualquier otro documento’ y ‘tiempo en que ocurre o se hace algo’.

Consecuentemente, lo que se quiere resaltar con esta nueva herramienta es la instantaneidad, temporaneidad y locación de la

comunicación, la verificación de hechos y la eventual denuncia, con la que interactúan el consumidor, los agentes fiscalizadores y la administración tributaria.

En conclusión, esta nueva herramienta permite establecer una comunicación fluida –en tiempo real– entre los contribuyentes, los ciudadanos y el Organismo Fiscal, siendo un nuevo avance en lo que se conoce como gobierno electrónico.

Al mismo tiempo, el Data Fiscal facilita la participación ciudadana en la lucha contra el flagelo de la evasión, facilitando el control en tiempo real de los contribuyentes.

El uso de estas nuevas tecnologías informáticas y de comunicación brindará sin duda, a partir de la implementación de la herramienta, una mayor capacidad de control por parte de la Administración.

COOPERACIÓN COMO HERRAMIENTA EN LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE CUMPLIMIENTO

Pancrasius Nyaga

Comisionado de la Oficina de Grandes Contribuyentes
Autoridad de Ingresos de Kenia
(Kenia)

***Contenido:** Resumen General.- 1. Introducción.- 2. Necesidad de Cooperación.- 3. Cooperación Inteligente.- 4. Elementos claves para la cooperación eficaz.- 5. Ventajas de la cooperación inteligente.- 6. Conclusión*

RESUMEN GENERAL

Desde el inicio en 1995, la Autoridad de Ingresos de Kenia (KRA) ha iniciado varias iniciativas de reforma con el propósito de mejorar el comportamiento del ingreso a través de un mejor marco de gestión del riesgo de cumplimiento. Un proceso comprensivo de reingeniería se llevó a cabo. Por consiguiente, se obtuvo un gran crecimiento en el comportamiento del ingreso de Ksh 122 mil millones en 1995 a Ksh 537 mil millones en el 2011. Esto describe un crecimiento de 22.71% al pasar de los años.

No obstante, KRA aún se esfuerza por levantar la barra más en alto en términos de comportamiento del ingreso con la estrategia de como superar algunos desafíos operacionales que impiden alcanzar todo su potencial.

KRA enfrenta muchos desafíos que dificultan el logro total de su nivel óptimo de cumplimiento. Los desafíos son a nivel internacional y local. Por lo tanto, es importante que la autoridad prevea mirando más allá de sus fronteras internas y busque cooperación en las áreas que abordan estos desafíos incluyendo el fraude fiscal internacional.

A nivel internacional, KRA ya coopera con otras entidades de ingresos haciendo mediciones de referencia y compartiendo información en asuntos tributarios. La participación en foros internacionales

ha realizado grandemente la capacidad y la eficacia. Esto incluye foros como: Convenios de Doble Imposición (DTAs), Precio de Transferencia, Convenios de Intercambio de Información Tributaria (TIEA), CIAT, CATA, AFRITAC, etc.. Estos foros han ayudado a que KRA construya la capacidad internamente por medio de la difusión del conocimiento adquirido a otro personal. El talento ganado ha mejorado drásticamente la calidad del auditor, ha aumentado la detección del fraude fiscal internacional y el rendimiento de los ingresos.

A nivel local, KRA ha cooperado con varias entidades públicas, instituciones privadas y cuerpos de seguridad del estado en materia tributaria.

Para que las administraciones de ingresos alcancen mejores resultados en la cooperación, el uso de estrategias inteligentes es la clave del éxito. Por lo tanto, KRA ha cambiado de un enfoque tradicional que era manual a un enfoque moderno basado en el riesgo respaldado por la automatización y la cooperación. Los beneficios asociados con este enfoque incluyen: incrementar la gestión del cumplimiento, incrementar el talento, una detección más rápida de los riesgos, reducir el costo del cumplimiento e incrementar el recaudo de los ingresos.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Visión general de la Autoridad de Ingresos de Kenia (KRA)

La **Autoridad de Ingresos de Kenia (KRA)** fue constituida por un Decreto de Parlamento, Cap. 469 de las leyes de Kenia el 1 de julio de 1995. La Autoridad se encarga de la recaudación de los ingresos a nombre del gobierno de Kenia. La autoridad se apoya por una estructura de gobernanza que abarca: una Junta Directiva, el Comisionado General quien es el Director de la institución y seis comisionados que manejan diversas áreas operacionales.

La autoridad de KRA incluye: evaluación, cobranza, administración y aplicación de las leyes tributarias y de la protección de la frontera. KRA está comprometida con las más altas normas de rendimiento obtenibles por medio de la dedicación y las habilidades alineadas a la visión". Ser la principal autoridad destacada en el mundo en materia de ingresos, respetada por el profesionalismo, la integridad y la imparcialidad".

La Autoridad funciona en base valores atrincherados en cuatro (4)

pilares dominantes: la integridad, el profesionalismo, la equidad y de responsabilidad corporativa y social.

1.2. Marco organizativo de soporte a la gestión del cumplimiento

KRA funciona en una estructura de gobernanza más inclinada a incrementar la eficacia en la gestión de cumplimiento, además de las siguientes medidas de apoyo claves:

- a) Segmentación del contribuyente
- b) Gestión del sistema de parentesco para cada sector
- c) Uso de un plan de trabajo elaborado y una estructura de monitoreo y evaluación

1.3. Enfoque de la gestión del riesgo de cumplimiento

Un marco completo que resuma los procesos operacionales que apoyan una mejor gestión del riesgo de cumplimiento esta en vigor. La segmentación del contribuyente y el enfoque del sector en el monitoreo del cumplimiento aumenta la especialización.

1.3.1. Desafíos

La gestión de cumplimiento enfrenta varios desafíos (riesgos) que tiene que ver con el comportamiento del contribuyente. Sin embargo, estos deben ser atenuados con diversas estrategias, de lo contrario afectarán negativamente el ingreso. Ello incluye lo siguiente:

- a) No presentar declaraciones juradas
- b) Pago tardío de impuestos
- c) El no pago de impuestos / pago de declaraciones sin cheques
- d) Falla al utilizar con eficacia el dispositivo ETR
- e) Presentar reclamos fraudulentos de devolución de impuesto
- f) Falsos intermediarios / agentes de impuesto
- g) Asuntos de impuesto internacionales. Ejemplo: Precio de Transferencia

1.3.2. Oportunidades

A pesar de los desafíos antes mencionados, KRA tiene varias oportunidades que pueden influir y hacer que el comportamiento del ingreso aumente. Esto incluye:

- a) Una ayuda política fuerte.
- b) Un ambiente donde el apoyo de la gestión esté enfocado en el compromiso de la parte interesada por medio de la gestión del

- parentesco que ayude a determinar actitudes corporativas y áreas de riesgo en materia tributaria.
- c) Política Voluntaria de Denuncia que fomente la transparencia por todos los contribuyentes, consultores tributarios.
 - d) La existencia del “*concepto conozca su contribuyente*” que ayude en la comprensión mejorada de las operaciones de negocio y de esquemas tributarios más amplios.
 - e) Puesta en práctica de las iniciativas de un sistema tributario integrado y un sistema de iniciativas que mejoren el seguimiento de las transacciones de negocio, divulgación de la información, disponibilidad de datos del contribuyente, análisis de datos, interpretación y la gestión del flujo de trabajo.

Sin embargo, KRA todavía tiene que alcanzar su nivel óptimo de cumplimiento tributario conforme a la mejor práctica. Los desafíos planteados por la globalización y el uso de la tecnología requiere el enfoque serio de nuevas estrategias que puedan tratar asuntos a nivel internacional y local.

2. NECESIDAD DE COOPERACIÓN

2.1. Ámbito internacional

2.1.1. Convenios de doble imposición (DTA)

Kenia ha celebrado un Convenio Doble Imposición con 11 países que permitirá el intercambio de información tributaria con el objeto de ocuparse de la evasión fiscal internacional. Todos los Convenios de Doble Imposición tienen un artículo que permite el intercambio de información entre los países miembros (Kenia - UK DTA Artículo 30 permite el intercambio de información). Kenia ha puesto en marcha un mecanismo que permite una firma más rápida de DTA con estados socios competentes.

2.1.2. Convenio de intercambio de información tributaria (TIEA)

Kenia es miembro del Foro Global que facilita el marco para celebrar Convenios de Intercambio de Información Tributaria con otros estados incluyendo jurisdicciones de impuesto bajos/paraísos fiscales. TIEA tiene la ventaja que permite una firma más rápida de convenios comparados con DTAs y son específicos al intercambio de información.

2.1.3. Legislación de precio de transferencia de Kenia

La legislación de Precios de Transferencia está basada en el principio de plena competencia que es similar a las normas de la OCDE. Esto

nos da una plataforma de entrar a la mejor práctica internacional incluyendo la aplicación de casos legales de otras jurisdicciones para resolver casos tributarios. Además, para conseguir rendimiento interno en KRA, Kenia ha colaborado con el Banco Mundial y la OCDE en un programa continuo de entrenamiento que aumenta los talentos en esta área.

2.1.4. Calidad de miembro del CIAT

El CIAT ha reunido muchas administraciones tributarias para centrarse en áreas de mejoras en la gestión del cumplimiento por medio del intercambio de información internacional transparente. La sinergia creada ha impactado positivamente en la gestión del cumplimiento de varios países miembros.

2.1.5. Foro técnico de las Autoridades Regionales y AFRITAC

Estos foros reúnen todas las autoridades tributarias dentro de la región africana del este para deliberar en cualquier asunto que surja y afecte el cumplimiento tributario. Esto incluye entrenamientos conjuntos en iniciativas que mejoren el cumplimiento y el intercambio de información tributaria.

2.2. Ámbito local

A nivel local, KRA coopera con varias partes interesadas como sigue:

2.2.1. Instituciones públicas

En Kenia el gobierno es el más interesado que se facilite la cobranza de los ingresos por medio de varios ministerios. Para facilitar la puesta en práctica de las iniciativas claves para el aumento del cumplimiento, KRA coopera con las siguientes entidades públicas:

a. Registro de compañías

El funcionario encargado es el custodio de los datos de todas las compañías registradas en el país. El registro de los contribuyentes para obtener el número de identificación personal (PIN) esta anclado con los datos de registro de la compañía. El PIN es el único identificador del contribuyente en Kenia.

b. Ministerio de inmigración

El Ministerio guarda la información de todos los pasaportes que respaldan el registro de los no residentes como contribuyentes.

c. Registro de personas

El funcionario encargado de registrar las personas emite a todos los kenianos que tengan mayoría de edad (18 años) un número de identificación nacional (ID) que es un prerrequisito para el registro del PIN. Este dato facilita el registro del impuesto de los individuos residentes por parte de KRA.

d. Ministerio de asuntos exteriores

El Ministerio emite a los no residentes un Certificado de Inmigrante que se utiliza para obtener el número de registro tributario en KRA.

e. Ministerio de Finanzas y la Supervisión de la Autoridad de Compras

El Ministerio de Finanzas facilita el pago a todos los proveedores del gobierno. Los datos de los pagos del contribuyente se comparten con KRA con el objeto de aplicar el cumplimiento tributario entre los proveedores del gobierno.

La Supervisión de la Autoridad de Compras (PPOA) es una entidad del Ministerio de Finanzas que desempeña un papel de control garantizando conformidad con las regulaciones de compra por todas las entidades públicas. PPOA es el guardián de los datos de todas las licitaciones concedidas por el gobierno. Estos datos se comparten con KRA para facilitar el monitoreo del estado del cumplimiento tributario de los diferentes proveedores del gobierno.

f. Ministerio de Minería y Geología

La cooperación entre KRA y el Ministerio de Minería ha permitido a la autoridad inscribir a los sectores nuevos como la explotación de la minería, el petróleo y el gas. Además, el Ministerio ha facilitado que KRA incremente la comprensión del comportamiento del contribuyente en este sector proporcionando información valiosa sobre los procedimientos del sector.

g. Organismos policiales

KRA depende de la Policía de Kenia y ocasionalmente de la Interpol para la redada de establecimientos y efectuar detenciones a personas sospechadas de haber cometido fraude fiscal. Las unidades de Fraude Anti Bancario y lavado de dinero asisten a KRA a salvaguardar el ingreso. Ellos monitorean las transacciones bancarias y reportan a KRA en caso de desviación de cheque y lavado de dinero.

h. Poder judicial

El Fiscal General del Estado (DPP) coopera con KRA facilitando el proceso de demandas donde los contribuyentes se han opuesto a la tasación tributaria y han optado por litigio. Sin embargo, el poder judicial fomenta el uso del enfoque de la resolución de conflicto alterna para resoluciones de conflictos fuera de la corte.

2.2.2. Intermediarios tributarios, es decir, agentes/auditores Tributarios

Los intermediarios tributarios desempeñan un papel significativo al asegurarse que las leyes tributarias son entendidas y el cumplimiento es mantenido por sus contribuyentes. La cooperación con los intermediarios ayuda en la realización de la interpretación de las diferentes leyes tributarias y aplicar el cumplimiento a todos los contribuyentes. Esto incrementa el cumplimiento a través de mayor responsabilidad y transparencia.

2.2.3. Otras instituciones claves, es decir, instituciones financieras, entidades reguladores, etc.

Las operaciones de las instituciones financieras son importantes para la administración adecuada del ingreso y del recaudo. KRA ha movido el proceso de la cobranza de pagos tributarios a bancos comerciales designados. Los bancos proporcionan a KRA con información sobre todos los contribuyentes que han pagado sus impuestos para las diferentes obligaciones registradas. Los bancos también cooperan con KRA en la disposición de información que apoya abordar los casos específicos de evasión fiscal.

La cooperación entre KRA y las entidades reguladores respaldan la puesta en práctica de iniciativas dirigidas a aumentar la gestión del cumplimiento en varios sectores según muestra la tabla 1.

Tabla1. Lista de las instituciones que cooperan con KRA a nivel local

	INSTITUCIÓN	ÁREAS DE COOPERACIÓN
1	Hacienda	Política Tributaria
2	Energía e Iluminación de Kenia	Los datos del dueño del medidor de electricidad suministra detalles de los dueños reales de las propiedades
3	Energía, Autoridad reguladora de la Minería	Los datos de los sectores emergentes como la exploración del petróleo y el gas.
4	Autoridad de Procesamiento de la Exportación	Los datos sobre exportaciones de los contribuyentes en las zonas de proceso de exportación.
5	Asociación Internacional de Almacenaje de Carga de Kenia	Los datos sobre todas las compañías de carga y transportistas que manejan todas las importaciones y exportaciones en el país.
6	Autoridad de los Beneficios de Jubilación	Proporciona datos de todos los esquemas de pensión en el país
7	Comisión de Comunicación de Kenia (CCK)	Los datos del suscriptor a los operadores de telefonía móviles y la tarifa de terminación de la llamada.

2.2.4. Contribuyentes y la sociedad en general

Para incrementar el cumplimiento entre la comunidad de contribuyentes es importante la estrecha cooperación entre los contribuyentes y las entidades administrativas de ingresos. KRA ha alcanzado esto poniendo en ejecución un marco que incremente la finalización del compromiso de los contribuyentes y la sociedad en general. Esto aumenta la conciencia del contribuyente en materia tributaria y la necesidad de pagar los impuestos. Además, KRA consolida su cooperación con la sociedad en general por medio de actividades de responsabilidad social corporativa.

2.3. ¿Por qué es necesaria la cooperación?

La cooperación entre las entidades de ingresos y otras partes interesadas es muy necesaria y crea muchas ventajas a las autoridades de ingresos incluyendo lo siguiente:

- a) Eficiencia y eficacia
- b) Reducir el costo del cumplimiento
- c) Incrementar el servicio al contribuyente
- d) Mejorar el cumplimiento voluntario
- e) Aumentar la cobranza del ingreso
- f) Una detección más rápida de la evasión fiscal

- g) Aumentar la capacidad de las administraciones tributarias.

Sin embargo, para la realización óptima de estos beneficios, las autoridades de ingresos deben consolidar la "Cooperación Inteligente" como una herramienta en sus estrategias para la gestión del riesgo de cumplimiento.

3. COOPERACIÓN INTELIGENTE

3.1. Enfoque tradicional

La cooperación entre KRA y otras partes interesadas en asuntos de cumplimiento tributario han evolucionado con los años. Tradicionalmente, el proceso era todo manual. El reclutamiento del contribuyente era un proceso manual intenso que requería campañas de registro puerta a puerta. La identificación y seguimiento del incumplimiento (sin archivo, nulo y archivos de crédito) requerían validaciones manuales. El seguimiento del cumplimiento con la necesidad de utilizar los dispositivos electrónicos de registro del impuesto (ETR) requiere vigilancia física del mercado por el personal. La puesta en práctica de GPRS¹ ETRs activados facilitarán el monitoreo a distancia. La confirmación de exportaciones también requería la intervención manual que consumía mucho tiempo y propenso a la captura de datos erróneos.

3.2. Enfoque moderno

KRA ha emprendido varias iniciativas de reforma que han reformado drásticamente sus procesos de gestión de riesgo de cumplimiento como sigue:

- a) Aumento de los procesos de automatización con la puesta en práctica de los siguientes sistemas de soporte:
- b) Proceso en línea de los certificados de cumplimiento tributarios.
- c) Incremento del manejo de los timbres de impuestos con un proceso automatizado.
- d) Validación de datos en línea a través de enlaces con otros sistemas pertinentes.
- e) Reconciliación en línea del ingreso.

1 GPRS - permite la transmisión de los datos ETR a los servidores a distancia de KRA.

Tabla 2: Sistemas de KRA

	SISTEMA	APOYO
1	Sistema de Gestión Tributaria Integrado (ITMS)	a) Registro en línea de contribuyentes b) Ingreso en línea de todas las declaraciones de impuestos c) Reconciliación en línea del ingreso
2	Sistema Común del Recibo del Efectivo (CCRS)	Proceso en línea de los recibos de pago
3	Sistema Electrónico de Seguimiento de la Carga (ECTS)	Monitoreo en línea de la carga en tránsito
4	Medidor del Flujo	a) Incrementa la gestión de los impuestos sobre el consumo en las operaciones locales b) Alinear las lecturas del medidor con el impuesto sobre el consumo en la declaraciones de rentas
5	GPRS Registros Electrónicos permitidos del impuesto.	Monitoreo en línea del uso y el volumen diario de ventas

4. ELEMENTOS CLAVES PARA LA COOPERACIÓN EFICAZ

4.1. Automatización

Para que la cooperación eficaz sea lograda, el nivel de automatización en las diferentes agencias de cooperación debe facilitar el compartir de la información. Un ejemplo es compartir una base de datos común donde haya enlaces entre ITMS, el Registro de Personas y Compañías, los bancos comerciales y el Banco Central de Kenia.

4.2. Legislación

Debe haber una legislación que otorgue poderes y apoye el libre compartir de la información tributaria entre las diferentes entidades. La discrepancia en esto creará un embotellamiento en el compartir eficaz de datos. El juramento de confidencialidad tomado por los oficiales tributarios de no divulgar información referente a materias tributarias del contribuyente puede ser tratado administrativamente.

4.3. Voluntad política

El éxito de cualquier autoridad tributaria depende de la ayuda suministrada por el gobierno. Esto irá más allá del soporte de acuerdos bilaterales y de cualquier otra iniciativa de colaboración que apoye la cooperación dentro y a través de las fronteras.

4.4. Otras estructuras administrativas

El nivel de la innovación que facilite la cooperación entre las agencias de ingresos y otras partes interesadas determinan el nivel de cooperación que puede ser alcanzado. Para mejorar el cumplimiento en el sector de propiedades inmobiliarias, KRA ha utilizado la innovación que crea la cooperación en el sector como sigue:

- a) Uso del sistema de información geográfico como herramienta de representación.
- b) Uso de la tecnología móvil y del Internet en la recopilación de datos y la localización de propiedades (Ejemplo: receptores GPS para capturar la fotografía del edificio).
- c) Enlaces a varias fuentes de datos de propiedades inmobiliarias más el elemento de localización para determinar bajo declaración ingreso de la propiedad.
- d) Análisis estadístico y espacial de las propiedades inmobiliarias.

5. VENTAJAS DE LA COOPERACIÓN INTELIGENTE

Las administraciones tributarias realizan las siguientes ventajas principales para la implementación de las iniciativas de la gestión del cumplimiento enfocadas en la cooperación a nivel local e internacional como sigue:

- a) Mejorar el comportamiento del ingreso a través del aumento de la gestión del cumplimiento.
- b) Detección más rápida y dirigir la evasión fiscal.
- c) Reducir los costos administrativos y de cumplimiento.
- d) Mejorar los estándares operacionales a través de la medición referencial
- e) Incrementar el cumplimiento voluntario.
- f) Reducir los riesgos de cumplimiento.
- g) Una mejor comprensión del comportamiento del contribuyente en cada sector.
- h) Incrementar el servicio al contribuyente a través de sectores focalizados.
- i) Frenar el fraude tributario internacional

6. CONCLUSIÓN

Las autoridades de ingresos enfrentan muchos desafíos que afectan el recaudo de su ingreso. Algunos de estos desafíos están más allá del control de las administraciones de ingresos pero pueden ser tratadas con la cooperación adecuada. Por lo tanto, las agencias de

ingresos necesitan evaluar su ambiente operacional a nivel local e internacional. Las fortalezas disponibles necesitan ser capitalizadas, mientras que las debilidades y las amenazas necesitan ser tratadas con un desarrollo de estrategias que proporcione una máxima producción deseada.

Por lo tanto, es imperativo que las diferentes entidades de ingresos cooperen entre sí y con las partes interesadas en asuntos tributarios que facilitan el incremento de la gestión del riesgo de cumplimiento. Las entidades de ingresos necesitan desarrollar unos cimientos fuertes que apoyen la cooperación que conduce a compartir la información útil sobre asuntos relacionados con la tributación y la capacidad de construirla. La mejor práctica ganada con los varios arreglos de colaboración incrementa la medición referencial y el mejoramiento general de la gestión del riesgo de cumplimiento.

COOPERACIÓN CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES

Cary O'Brien

Director

Administración Tributaria Provincial

Agencia de Ingresos

(Canadá)

***Contenido:** Resumen.- 1. Introducción.- 2. Antecedentes.- 3. Proyecto del CTAO (2004-2009).- 4. Proyecto de PSTAR (2009-2012).- 5. Conclusiones*

RESUMEN

La Agencia Canadiense de Ingresos (CRA por su sigla en inglés) influye en las vidas de más canadienses que cualquier otro ministerio u organismo del país. Cada año administra impuestos y prestaciones para millones de personas y empresas en todo el país, en representación del Gobierno de Canadá, de las provincias, de los territorios y de los gobiernos aborígenes. La cooperación inteligente entre la CRA y sus socios es un elemento clave para lograr el cumplimiento exitoso de su misión. Le permite a la organización aumentar su eficiencia al minimizar la duplicidad de esfuerzos, y al mismo tiempo simplifica el cumplimiento. La provincia de Ontario es uno de los gobiernos clientes de la CRA y, al ser la provincia más grande de Canadá, representa una parte significativa de los ingresos recaudados por la CRA.

En este documento se presenta el caso de la relación entre la CRA y el Ministerio de Finanzas de Ontario (OMoR por su sigla en inglés), desde la óptica de dos iniciativas de cooperación durante la última década que representaron grandes éxitos y llevaron la alianza a su situación actual. La primera es la participación de Ontario en un Acuerdo de Recaudación de Impuestos (TCA por su sigla en inglés) para que la CRA administrara el impuesto sobre los beneficios de sociedades de Ontario, y la segunda es el ingreso de Ontario en el marco del impuesto armonizado sobre las ventas, administrado asimismo por la CRA. Los proyectos fueron un tanto diferentes, ya que el primero consistió en que la CRA administrara un impuesto provincial sobre los beneficios, lo cual requirió trasladar a ejercicios

futuros determinados saldos, en tanto que el segundo consistió en que Ontario se incorporara a un impuesto federal a las ventas preexistente, sin necesidad de acceder a los registros provinciales anteriores. De todos modos, los dos se pudieron concretar gracias a una combinación de factores que incluyeron el consenso creciente sobre los beneficios de la armonización, la adaptación federal a las necesidades provinciales de flexibilidad, y el compromiso de dos niveles de gobierno para colaborar con el fin de fortalecer la economía y proporcionar una transición sin inconvenientes.

Incluso con una base sólida de intención cooperativa y experiencia administrativa, la complejidad de la transición fue significativa y conllevó la posibilidad de sufrir interrupciones durante el proceso. No obstante, gracias a la atención a una rigurosa gobernabilidad, la gestión de proyectos, la gestión de riesgos, la medición del rendimiento, la planificación de los Recursos Humanos y la comunicación, entre otras metodologías acertadas, los traspasos administrativos se produjeron sin que el servicio sufriera interrupciones significativas.

Durante el proceso, se superaron algunos desafíos importantes y se aprendieron lecciones. En este documento, por ejemplo, vamos a explorar y presentar lecciones sobre colaboración temprana e inclusiva, estructuras flexibles de gobernabilidad, transferencia de conocimientos y cambio de sistemas como recurso para los demás miembros del CIAT que ejecuten sus propios proyectos de cooperación. “Existe una gran variedad de modelos de cooperación con otros organismos gubernamentales: desde el uso de datos procedentes de los registros de otros organismos hasta entes recaudadores que desempeñan tareas para otros organismos gubernamentales. ¿Cuáles son los modelos de cooperación exitosos? ¿Qué tareas desempeñan los entes recaudadores en representación de otros organismos gubernamentales? ¿Existen iniciativas para trabajar en pos de un “gobierno compacto” que reúna todos los conocimientos especializados sobre una cuestión determinada en un mismo organismo gubernamental?”

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo y alcance

El objetivo de este documento es compartir la experiencia canadiense de cooperación inteligente entre la CRA y la provincia de Ontario. Se centra en dos importantes iniciativas de cooperación recientes: la transición de la administración de los impuestos sobre los beneficios de las sociedades de Ontario a la CRA, conocida como Proyecto de

Administración de Impuestos sobre los Beneficios de las Sociedades para la Provincia de Ontario (CTAO por su sigla en inglés), mediante el cual Ontario celebró un TCA, y el Proyecto de Reforma Administrativa del Impuesto Provincial a las Ventas (PSTAR por su sigla en inglés), mediante el cual Ontario se sumó al marco del impuesto armonizado sobre las ventas (HST por su sigla en inglés) administrado por la CRA.

La relación entre el gobierno federal (en particular la CRA, que es la administradora federal de impuestos y prestaciones) y Ontario es un ejemplo útil para otras administraciones miembros del CIAT, porque demuestra cómo dos jurisdicciones pueden colaborar con éxito para planificar y ejecutar proyectos impositivos complejos que reducen la duplicidad administrativa, disminuyen la carga del cumplimiento, y contribuyen al logro de un sistema impositivo más eficiente.

A medida que el contenido de este documento recorra la historia de los dos proyectos, también se irán identificando los desafíos que enfrentó la CRA y las lecciones que aprendió.

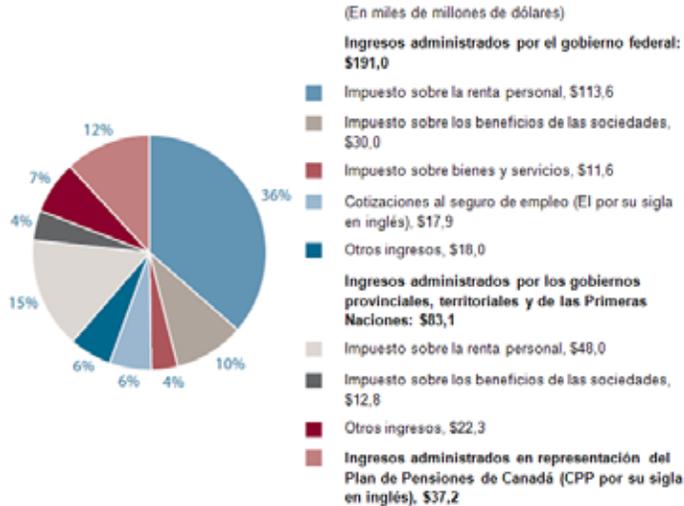
1.2 Perfil de los socios

Agencia Canadiense de Ingresos (CRA)

La Agencia Canadiense de Ingresos (CRA) administra el impuesto sobre la renta personal, el impuesto sobre los beneficios de las sociedades, el impuesto sobre bienes y servicios/impuesto armonizado sobre las ventas (GST/HST) y otros impuestos, y es el principal recaudador de ingresos en Canadá. También realiza el pago de prestaciones a millones de canadienses.

En el período 2010-2011, la CRA recaudó más de \$311.000 millones de dólares en impuestos y otros ingresos, y concedió más de \$22.000 millones de dólares en pagos de prestaciones a millones de familias e individuos. Los ingresos provienen de tres fuentes clave: el impuesto sobre la renta, los derechos e impuestos sobre el consumo y el impuesto a los bienes y servicios / impuesto armonizado sobre las ventas (GST/HST), tal como se muestra en el siguiente desglose de ingresos.

Desglose de ingresos de 2010-2011



Fuente: Informe Anual de la CRA al Parlamento 2010-2011.

El Apéndice A – Acerca de la CRA ofrece un perfil más completo de la CRA.

Ministerio de Finanzas de Ontario (OMoR por su sigla en inglés)

Durante el período de planificación e implementación del CTAO y el PSTAR, el OMoR actuó como administrador tributario de la provincia de Ontario.

2. ANTECEDENTES

2.1 Un Marco de Cooperación

El Federalismo Canadiense

Desde que la Ley de América del Norte Británica de 1867 unió a las provincias de Canadá, la federación creció hasta abarcar diez provincias y tres territorios.

El gobierno federal tiene el poder de recaudar sus ingresos mediante cualquier modo de tributación, en tanto que las provincias están facultadas para aplicar impuestos directos dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los asuntos intergubernamentales, incluidas las cuestiones fiscales, se tratan mediante reuniones y comités de dirigentes, ministros y funcionarios nacionales y provinciales.

En la década de 1930, como consecuencia de la disminución de ingresos gubernamentales y la falta de coordinación entre los gobiernos, la superposición en el ámbito del impuesto sobre la renta condujo a lo que en Canadá se conoce comúnmente como “jungla fiscal”. En el transcurso de los 30 años siguientes, los gobiernos trabajaron juntos para simplificar el sistema impositivo, e introdujeron diversos tipos de acuerdos de participación en los ingresos hasta 1962, cuando se firmaron los primeros TCA. Los TCA ofrecen una flexibilidad significativa a las políticas tributarias de las provincias, al tiempo que garantizan un alto grado de armonización fiscal entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, lo cual conduce a los siguientes beneficios:

- un sistema impositivo más simple con un solo conjunto de normas, que se traduce en una reducción de los costos de cumplimiento para los contribuyentes y las empresas;
- economías de escala en los costos de administración tributaria para los gobiernos;
- eficiencia económica al evitar la competencia perjudicial en pos de determinadas bases imponibles sobre la renta y,
- disminución de las oportunidades de evasión fiscal mediante la planificación financiera, para beneficiarse de las diferencias entre las bases imponibles de las provincias y los territorios.

En 2004, cuando comenzaron las discusiones con Ontario sobre administración federal de los impuestos sobre los beneficios de las sociedades de la provincia, la CRA administraba los impuestos sobre la renta personal para todas las provincias y para todos los territorios, salvo Quebec, y los impuestos sobre los beneficios de las sociedades para todos los mencionados salvo Ontario, Alberta y Quebec. La CRA administra los impuestos sobre la renta en representación de las provincias y los territorios en base a los TCA firmados por el ministro de finanzas federal y los ministros de finanzas de las provincias o los territorios. Los TCA estipulan las condiciones principales de administración de la CRA, incluido el requisito de que las legislaciones provinciales y territoriales relativas al impuesto sobre la renta se ajusten a la Ley federal de impuestos sobre la renta, a fin de que dichos impuestos se apliquen sobre una base imponible común, y las provincias y los territorios pueden ajustar la progresividad (mediante diferentes tasas y categorías fiscales) e introducir créditos fiscales para abordar las prioridades relativas a las políticas, siempre y cuando no alteren la base imponible común, no afecten negativamente a la unión económica y no sean incompatibles con las obligaciones internacionales de Canadá. El TCA también establece que el Gobierno debe pagar la mayor parte de los costos de la administración tributaria provincial y territorial en virtud de los acuerdos.

TEMA 1.1 (Canadá)

En 1991, Canadá introdujo un Impuesto federal sobre bienes y servicios (GST por su sigla en inglés), que sustituyó al Impuesto sobre las ventas del fabricante. El GST es un impuesto al valor agregado que se aplica a una base amplia de bienes y servicios. En ese momento, la mayoría de las provincias y los territorios recaudaban un impuesto provincial sobre ventas al por menor que no era de valor agregado. En 1997, las provincias de Nueva Escocia, Nuevo Brunswick y Terranova y Labrador decidieron sustituir sus impuestos provinciales sobre las ventas por un impuesto armonizado sobre las ventas (HST). El HST está administrado por la CRA de acuerdo con la Ley federal de impuestos sobre el consumo, pero contiene un componente provincial y uno federal.

En la actualidad, el componente federal es la tasa nacional del GST que corresponde al 5%, y el componente provincial varía entre el 10% (Nueva Escocia) y el 8% (Ontario).

Dado que el HST está armonizado, las empresas se rigen en gran parte por las mismas normas que para el GST: presentan una sola declaración de impuestos, efectúan un solo pago e interactúan con un solo organismo, la CRA. Las provincias pueden atender las prioridades relativas a sus propias políticas mediante la selección de sus propias tasas y el otorgamiento de deducciones limitadas y específicas de cada provincia (por ej., descuentos en el punto de venta para determinados productos). La CRA administra el HST conforme a un acuerdo intergubernamental firmado por el ministro de finanzas federal y los ministros de finanzas provinciales, que establece las condiciones y estipula que el gobierno federal debe cubrir los costos de administración de la CRA.

El GST y el HST evaluados por la CRA y la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (ASFC), conocidos como el fondo común de ingresos, se suministran al Ministerio de Hacienda de Canadá. El Ministerio de Hacienda de Canadá utiliza datos económicos de la Dirección General de Estadísticas de Canadá, complementados por los reclamos de reembolsos presentados ante la CRA, para distribuir el “fondo común” entre el gobierno federal y las provincias participantes. Un acuerdo entre el gobierno federal y los provinciales estipula todas las fórmulas que se utilizan para distribuir los ingresos entre los participantes del HST. La CRA lleva a cabo análisis cuantitativos para garantizar la integridad de los datos del HST. El Ministerio de Hacienda de Canadá estima los pagos provinciales y los efectúa semanalmente. El Ministerio de Hacienda de Canadá pronostica los ingresos provinciales para el año siguiente y al mismo tiempo actualiza las estimaciones correspondientes a los últimos cinco años.

Las conciliaciones para la revisión de las estimaciones del año anterior se suman o se deducen de los pagos de las provincias. El proceso de conciliación está finalizado, cinco años y medio después del año de referencia.

El Ministerio de Hacienda de Canadá desempeña la función principal en la negociación de los acuerdos intergubernamentales relativos a la administración federal única para los impuestos sobre la renta y los relativos al HST. La CRA apoya al Ministerio de Hacienda de Canadá por medio de asesoramiento operativo. Una vez que el acuerdo intergubernamental queda firmado por los Ministros de Finanzas, la CRA puede celebrar contratos adicionales relativos a la administración cotidiana en representación de las provincias y los territorios.

3. PROYECTO DEL CTAO (2004-2009)

En el período previo a la armonización de los impuestos sobre los beneficios de las sociedades, las empresas de Ontario, preocupadas por las crecientes presiones competitivas a nivel mundial, estaban instando a los gobiernos a reducir la burocracia y simplificar la administración de los impuestos sobre los beneficios de las sociedades mediante la armonización del sistema impositivo federal y los sistemas impositivos provinciales. Los principales grupos empresariales llevaron a cabo varios estudios a fin de respaldar su aseveración de que la eliminación de la duplicidad de la administración tributaria ayudaría a las empresas canadienses a competir en el mercado internacional.

En ese momento, el OMoR administraba su propio programa provincial de impuestos sobre los beneficios de las sociedades. Esto significaba que las empresas de Ontario tenían que presentar dos declaraciones de impuestos y trabajar con dos administradores tributarios diferentes: el OMoR para los impuestos provinciales y la CRA para los impuestos federales. Tanto la Cámara de Comercio de Ontario como el Instituto de Ejecutivos Tributarios, dos de las muchas partes interesadas influyentes, apoyaron firmemente un enfoque más simplificado y rentable para la administración del impuesto sobre los beneficios de las sociedades.

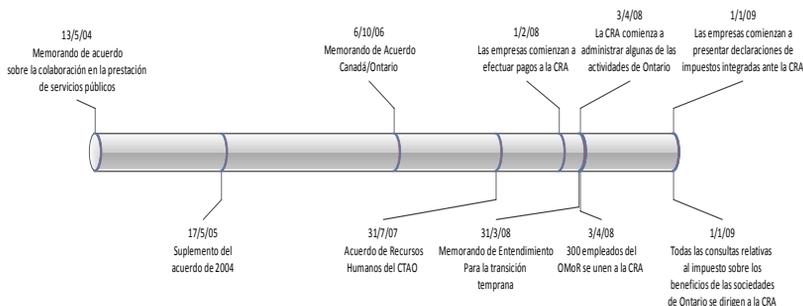
El 6 de octubre de 2006, los gobiernos de Canadá y Ontario firmaron un Memorando de Acuerdo (MOA por su sigla en inglés) para transferir la administración del impuesto sobre los beneficios de las sociedades de Ontario a la CRA. Uno de los principales impulsores de la iniciativa fue reducir los costos de cumplimiento incurridos por las empresas y reducir los costos de administración para los gobiernos. Bajo la nueva administración única, las empresas de Ontario se beneficiarían de un

único conjunto de normas, una única declaración de impuestos, una única auditoría, un único proceso de resoluciones y apelaciones, y un único punto de contacto para los impuestos sobre los beneficios de las sociedades.

El Proyecto de Administración de Impuestos sobre los Beneficios de las Sociedades para la Provincia de Ontario (CTAO) fue la primera transferencia de un programa tan grande al gobierno federal. El tamaño del programa de Ontario (con una recaudación anual de \$11.000 millones de dólares en impuestos sobre los beneficios de las sociedades) significaba que la CRA vería acrecentada a más del doble su recaudación total de impuestos sobre los beneficios de las sociedades para las provincias y los territorios. La transición debía lograrse sin afectar negativamente la calidad del servicio prestado a los contribuyentes. Para gestionar la transición, tanto la CRA como el OMoR crearon oficinas internas de gestión de proyectos (PMO por su sigla en inglés) para gestionar las actividades del proyecto y las cuestiones internas de sus organizaciones, y establecieron una estructura de gobernabilidad conjunta para gestionar las actividades del proyecto que requirieran la cooperación entre organizaciones, que es una metodología acertada.

La administración única del impuesto sobre los beneficios de las sociedades entró en vigor para los años fiscales que terminarían después del 31 de diciembre de 2008. No obstante, para posibilitar que las empresas obtuvieran ahorros tempranos sobre el cumplimiento, el 3 de abril de 2008, la mayoría de las actividades administrativas del impuesto sobre los beneficios de las sociedades de Ontario se trasladaron a la CRA para los años fiscales anteriores a la armonización. Esta transición temprana hizo llegar más rápidamente los beneficios de la administración única a las empresas de Ontario, pero también causó complicaciones en la implementación, ya que hubo que trabajar simultáneamente con el sistema antiguo y el nuevo durante casi un año antes de la transición final. Las actividades trasladadas incluían la administración a nivel provincial de auditorías, objeciones, apelaciones, resoluciones e interpretaciones para los años fiscales anteriores. En esa misma época, más de 300 empleados del OMoR se unieron a la CRA. En febrero de 2008, las empresas contribuyentes comenzaron a efectuar pagos a cuenta integrados a la CRA, y en enero de 2009 comenzaron a presentar una declaración de impuestos integrada ante la CRA.

Hitos de la Administración de Impuestos sobre los Beneficios de las Sociedades para la Provincia de Ontario



3.1 Gobernabilidad y gestión de proyectos

Una vez que los parámetros de la transición a un impuesto sobre los beneficios de las sociedades de Ontario administrado por la CRA terminaron de negociarse y quedaron codificados en un Memorando de Acuerdo, la CRA y el OMoR comenzaron a elaborar planes detallados (tanto dentro de sus respectivas organizaciones como mutuamente) para garantizar que pudieran producir los resultados prometidos.

Tanto la CRA como el OMoR utilizaron estructuras de gobernabilidad interna similares.

Contaban con un único líder ejecutivo y respondían directamente ante sus respectivos Comisarios, con el apoyo del Comité directivo de subcomisarios (AC por su sigla en inglés) en la CRA y un comité ejecutivo en el OMoR. Como líder ejecutivo en la CRA se nombró a un ejecutivo que no tenga intereses en la transición en cuanto al programa, que era el Subcomisario de la Dirección de Estrategia e Integración de la CRA (SIB por su sigla en inglés), anteriormente conocida como Dirección de Estrategias Corporativas y Desarrollo de Negocios. La ventaja de recurrir a un líder neutral que no perteneciera al programa fue que la CRA pudo mantener su atención sobre todo el proyecto, en lugar de dividirla entre las diversas funciones. Los ejecutivos de Ontario y de la CRA lo percibieron como una ventaja y una metodología acertada.

Ambas jurisdicciones crearon sus propias PMO para gestionar las actividades y cuestiones internas del proyecto. En la CRA se creó la PMO del CTAO como oficina central del proyecto, ubicada dentro de la SIB. Su mandato consistía en ejercer el liderazgo general de la gestión del proyecto, y brindar coordinación y apoyo a la totalidad

de clientes y partes interesadas, tanto internos como externos. Las principales actividades y obligaciones de la PMO del CTAO consistieron en colaborar con los socios en las áreas funcionales y empresariales de la organización, para garantizar la gestión horizontal del proyecto y actuar como punto focal para las relaciones de la CRA con la provincia de Ontario.

Cómo enfrentar el desafío: Colaboración e inclusión tempranas

En una entrevista para un artículo de la publicación Canadian Government Executive, Susan Bowen, ejecutiva principal de la CRA en el proyecto del CTAO, expresó lo siguiente sobre el proyecto:

“Esta estructura de gobernabilidad fue única en la historia de la Agencia Canadiense de Ingresos. El trabajo en conjunto con la provincia para establecer e implementar un plan de proyecto único nos garantizó que el personal de la Agencia estuviera bien informado de los procesos y las preocupaciones provinciales, y que participara en la solución conjunta de los problemas para proporcionar a las empresas una transición sin inconvenientes.”

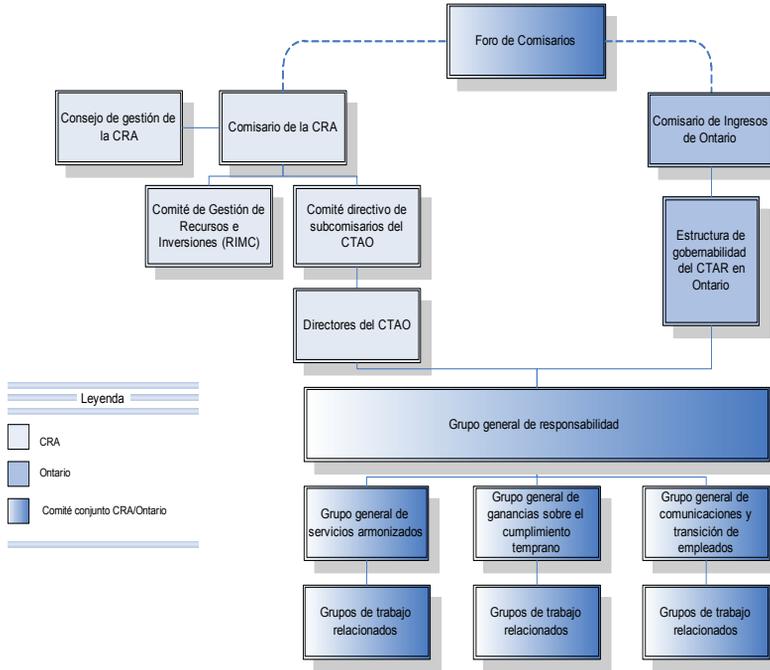
Además de las estructuras internas de gobernabilidad, se estableció al principio del proyecto una estructura de gobernabilidad conjunta de la CRA y el OMoR. La estructura de gobernabilidad conjunta se fue enmendando a fin de brindar el nivel de liderazgo y dirección que hacían falta para satisfacer las nuevas necesidades en cada etapa del proyecto. En cada etapa, la estructura estuvo compuesta por grupos generales que planificaban y gestionaban determinadas áreas del proyecto. Cada grupo general tenía su propio mandato y establecía grupos de trabajo de expertos en la materia a fin de abordar aspectos específicos de su mandato. Los grupos generales estuvieron copresididos por representantes de la CRA y del OMoR. Los grupos generales respondían ante las PMO de la CRA y el OMoR sobre las cuestiones y los avances del proyecto del CTAO.

También se creó un Foro Conjunto de Comisarios, copresidido por los Comisarios de cada organización y compuestos por los copresidentes de los grupos generales y los principales líderes funcionales de ambas organizaciones. El Foro de Comisarios se reunió anualmente desde 2006 hasta 2008, con el objeto de proporcionar una dirección al proyecto, examinar el trabajo que ya se había llevado a cabo y establecer los pasos siguientes.

La creación de grupos internos, las PMO para ambas organizaciones y la gobernabilidad conjunta, fueron fundamentales para el éxito del CTAO y son metodologías acertadas que se recomiendan. No obstante, es importante conservar la capacidad de adaptar esa

estructura a medida que el proyecto vaya madurando, tal como se discute en la siguiente sección.

Gobernabilidad del CTAO /CTAR - Fase de Implementación



Nota: El CTAO era conocido como CTAR en el OMoR.

3.2 Evolución de la estructura de gobernabilidad

El proyecto del CTAO se dividió en tres fases principales, más una etapa de cierre del proyecto: la Fase de planificación de la transición, la Fase de implementación y la Fase de prestación de servicios.

Si bien el MOA estableció el marco para la administración única, todavía quedaba mucho trabajo por hacer en relación con el diseño de la transición. En particular, había dudas pendientes sobre la manera en que se iban a gestionar durante la transición las cargas de trabajo previas a la armonización, y cómo iban a intercambiar datos y registros las dos organizaciones para presentar a los contribuyentes una experiencia sin inconvenientes. Durante la Fase de planificación de la transición (noviembre de 2006 – agosto de 2007), la CRA y el OMoR elaboraron planes de transición de alto nivel que esbozaban el alcance, los resultados previstos y los hitos para la transición a una administración única del impuesto sobre los beneficios de las

sociedades. Los planes también se comprometían a registrarse por principios de alto nivel que reflejaban las intenciones de ambas partes, incluida la demostración de mejoras de servicio y cumplimiento para las empresas de Ontario y una reducción de los costos administrativos totales para el gobierno.

Los Planes de transición completados pasaron a ser el plan rector para la administración única y fueron aprobados por el Comité directivo de subcomisarios.

Todo cambio que se quisiera efectuar en los planes debía ser aprobado por el comité conjunto de supervisión. Durante esta fase también se negoció y se firmó un Acuerdo de Recursos Humanos para transferir empleados de Ontario a la CRA. Tras la elaboración de los planes de transición y la firma del Acuerdo de Recursos Humanos, el proyecto pasó a la fase de implementación (septiembre de 2007 a julio de 2008). Al comienzo de esta fase, se revisó la estructura de gobernabilidad a fin de reflejar mejor la distinción entre los “servicios armonizados” y los servicios de “ganancias por cumplimiento temprano”. Las ganancias por cumplimiento temprano, tal como se mencionó anteriormente, se refieren a los servicios que se transfirieron a la CRA el 3 de abril de 2008, para posibilitar a las empresas un ahorro sobre los costos de cumplimiento antes de implementar la declaración de impuestos única. Contar con una gobernabilidad flexible significaba que la estructura era capaz de adaptarse y coincidir con las diferentes fases del proyecto, lo cual posibilitó un uso óptimo del tiempo para todos los participantes. El enfoque de la gestión de problemas, consistente en resolverlos al nivel jerárquico más bajo posible, se mantuvo durante todo el proyecto y permitió que tan sólo unos pocos problemas llegaran hasta el máximo nivel de la estructura de gobernabilidad.

Durante la Fase de implementación, los planes de transición se fueron enmendando a fin de reflejar el Acuerdo de Recursos Humanos y otros acuerdos de transición administrativa, y se integraron en un plan de proyecto detallado. Los diversos sistemas, procesos y materiales que se requerían para que la CRA comenzara a administrar el impuesto sobre los beneficios de las sociedades de Ontario se desarrollaron durante esta fase. También se realizaron actividades de gestión de cambios, que incluyeron ofertas laborales a los empleados del OMoR y la transferencia de dichos empleados a la CRA en abril de 2008.

La Fase de prestación de servicios (agosto de 2008 – junio de 2009) se inició después de la transición de la mayoría de las funciones relativas al impuesto sobre los beneficios de las sociedades y la correspondiente transferencia del personal del OMoR a la CRA.

Esta fase incluyó el desarrollo de todos los demás sistemas y materiales necesarios para los servicios armonizados. Finalizó con el procesamiento de las primeras declaraciones armonizadas de impuestos sobre los beneficios de las sociedades en abril de 2009. Durante esta fase se concluyeron los acuerdos pendientes. En estos acuerdos se describía la gestión de las relaciones y las estructuras de responsabilidad entre la CRA y el OMoR para la administración del impuesto sobre los beneficios de las sociedades de Ontario una vez que se cerrara la gobernabilidad del proyecto.

En junio de 2009, tras la implementación de la última versión de los sistemas y de la declaración de impuestos integrada y única, el CTAO pasó a la etapa de cierre del proyecto. El Grupo general de responsabilidad y gestión de relaciones concluyó su mandato en abril de 2009, al completarse la transición a una administración única. A partir de ese momento, todas las tareas y los asuntos pendientes recayeron directamente sobre la PMO del CTAO en la CRA. La relación entre la CRA y el OMoR inició su transición a una situación de normalidad.

Cómo enfrentar el desafío: volver a estudiar la estructura del proyecto

La estructura de gobernabilidad del proyecto estaba adaptada a las necesidades de las distintas fases del CTAO. Una lección que la CRA pudo aprender de esta situación es que puede resultar beneficioso redistribuir a los miembros del equipo y modificar la estructura de presentación de informes a medida que se van iniciando o finalizando las diversas actividades del proyecto.

Durante la fase de planeamiento, por ejemplo, coordinar la complicada tarea de determinar cómo la CRA podía aprovechar mejor los registros y demás datos preexistentes de Ontario, requirió muchísima atención y la coordinación de la presentación de informes. Una vez completada esa fase, los tres grupos de planificación se consolidaron en un solo grupo para la implementación. Finalmente, cuando se logró completar la armonización, ese grupo de transición volvió a redistribuirse.

La estructura debe ajustarse muy bien a las necesidades, las actividades y el proyecto. Cuando este ya no sea el caso, la estructura deberá ser flexible.

3.3 Recursos Humanos

Uno de los aspectos más dificultosos del proyecto y que más tiempo insumió fue la transferencia de los empleados del OMoR a cargo de la auditoría de los impuestos sobre los beneficios de las sociedades, las apelaciones y el asesoramiento, que debían trasladarse a la CRA

en 2008 para comenzar a ofrecer servicios parcialmente integrados a las empresas de Ontario.

Se creó un Comité Directivo de Recursos Humanos para supervisar el proceso de negociación del Acuerdo de Recursos Humanos. Su objetivo era proporcionar apoyo y orientación a la CRA en el proceso de negociación, aprobar el mandato del negociador a medida que se plantearan cuestiones en la mesa de negociaciones, y discutir las propuestas a plantear en reuniones futuras. Además, tanto la CRA como el OMoR crearon equipos de cuatro a seis personas para negociar el Acuerdo de Recursos Humanos. El equipo de negociación de la CRA estuvo compuesto por empleados con experiencia combinada en el ámbito empresarial y de recursos humanos. El equipo del OMoR estuvo compuesto principalmente por expertos en relaciones con el personal, con un solo representante empresarial. Ambos equipos negociadores contaban con un negociador principal que no pertenecía a la organización.

Cómo enfrentar el desafío: RRHH y transferencia de conocimiento

Uno de los desafíos que surgieron durante el proyecto del CTAO fue la transferencia de empleados desde el gobierno de Ontario y su integración a la organización y la cultura de la CRA. Si bien la CRA comenzó a recibir declaraciones integradas de impuestos sobre los beneficios de las sociedades en enero de 2009, era responsable por la mayoría de las actividades administrativas relacionadas con el impuesto sobre los beneficios de las sociedades desde una fecha más temprana, el 3 de abril de 2008. En ese momento, unos 300 empleados (el 88% de las personas que recibieron ofertas de transferencia) iniciaron su nuevo trabajo como empleados federales.

Para este proyecto, los conocimientos de estos empleados fueron un aporte vital para que la Agencia pudiera mantener el nivel de los servicios que prestó a las empresas de Ontario durante la transición de un sistema a otro.

Las sesiones informativas y de bienvenida, las visitas a las oficinas y otras iniciativas de la CRA fueron eficaces y tuvieron buena recepción, y es una metodología acertada que la CRA va a repetir en el futuro. No obstante, la cooperación al margen entre la CRA y los sindicatos fue igualmente importante para garantizar el éxito de la transición. El proyecto se benefició de la relación que la CRA había forjado con sus sindicatos en los años anteriores. La capacidad de la organización para establecer ciertas disposiciones de alineación para los empleados recién transferidos, como por ejemplo el reconocimiento de las vacaciones acumuladas, requirió apoyo sindical. Una lección en particular que se aprendió sobre este aspecto del proyecto fue que las administraciones tributarias no deben tener una relación distante con sus sindicatos, sino hacerlos participar desde el principio. Si una administración tributaria prevé asumir nuevas actividades en el futuro, deberá negociar previamente las disposiciones que afecten a largo plazo las transferencias de empleados desde los organismos asociados, para no tener que improvisar soluciones ni disponer condiciones exclusivas cuando el proyecto esté más avanzado.

3.4 Gestión del proyecto

La CRA contaba con experiencia previa en cuanto a transformaciones de gran alcance, incluida una fusión con las secciones de aduanas e impuestos al consumo en 1994 y la implementación del Impuesto armonizado sobre las ventas en 1997. No obstante, el CTAO tenía elementos singulares, debido a la necesidad de mantener el vínculo entre las declaraciones de impuestos sobre los beneficios de las sociedades previas a la armonización, administradas por el OMoR, y las posteriores a la armonización administradas por la CRA. Esto significa que la Agencia tuvo que desarrollar nuevos procesos de negocios para posibilitar el flujo de las transacciones entre la CRA y el OMoR, y también administrar las características únicas de la nueva legislación tributaria de Ontario sobre los beneficios de las sociedades. En una primera etapa, la CRA decidió llevar a cabo una evaluación de riesgos exhaustiva, para reducir el peligro de que el proyecto no llegara a lograr sus objetivos.

En el informe interno resultante, se aconsejó a la CRA encarar la gestión del proyecto de manera sistemática, a fin de garantizar la integridad del enfoque y la claridad en lo relativo a la responsabilidad.

Las recomendaciones condujeron al establecimiento de una PMO central con una conducción ejecutiva general. Para abordar otras áreas se establecieron estrategias de mitigación de riesgos, tales como la creación de un equipo de Comunicaciones del CTAO para garantizar que las empresas estuvieran bien informadas sobre sus obligaciones durante la transición y después de la misma.

La PMO desarrolló varias herramientas para garantizar que en toda la CRA se compartiera el mismo enfoque integral del proyecto, que cada Subcomisario tuviera en claro sus responsabilidades, y que la conducción ejecutiva pudiera presentar informes al Comisario sobre el progreso general. La PMO comenzó con herramientas de normativa industrial, pero adaptadas a la CRA: tras completar los planes de transición detallados para cada función, se elaboró una carta del proyecto, complementada con cartas de responsabilidad sobre los resultados previstos de cada dirección o región, firmadas por los Subcomisarios correspondientes. Se utilizó un sistema de tablero codificado por colores para representar gráficamente si cada actividad estaba en curso, demorada o comprometida. De esta manera, se podía evaluar de un vistazo la situación general del proyecto y detectar los asuntos destacados que requerían atención prioritaria. La CRA registraba los riesgos y los problemas en un archivo central conocido como Registro de Apoyo del Proyecto, y analizaba el informe

de riesgos en la reunión mensual de los Directores. Esto brindaba transparencia, visibilidad y un foro abierto de discusión para ayudar con la gestión horizontal.

No fue fácil establecer una estructura de presentación de informes adicional a los informes corporativos ya existentes, y al principio se lo percibió como oneroso en varios casos, pero más adelante se reconoció que la gobernabilidad rigurosa había sido un factor clave para el éxito del proyecto.

Además de contar con un plan integrado del proyecto para los resultados previstos de la Agencia, el OMoR y la CRA elaboraron un plan integrado conjunto que ayudó a identificar las interdependencias entre los planes de ambas organizaciones y garantizar su estrecha supervisión.

3.5 Comunicaciones

Se creó un equipo de Comunicaciones del CTAO dentro de la CRA para manejar las necesidades de comunicación externa e interna. Para enero de 2008 se habían definido las funciones y responsabilidades, se habían aclarado las líneas de responsabilidad, y se habían establecido procesos viables para las actividades de comunicación interna y externa (esto último en colaboración con el OMoR).

La necesidad de una comunicación eficaz se puso de manifiesto al tratar con las empresas de Ontario, que necesitaban saber qué cambios se iban a producir, en qué momento, y cómo debían interactuar con los dos administradores tributarios. Se realizó una encuesta inicial entre las partes interesadas para determinar quiénes eran, cuáles eran sus intereses y cómo mantenían su conexión con la CRA, incluidos los tipos de productos de comunicación que se les proporcionaban y la aceptación de los mismos entre las partes interesadas.

Tanto la CRA como el OMoR estaban emitiendo comunicaciones externas, y pronto se hizo evidente que se necesitaba un protocolo para establecer expectativas claras de consulta y aprobación para dichas comunicaciones. La CRA era responsable de las comunicaciones relativas a las declaraciones armonizadas de impuestos sobre los beneficios de las sociedades. Se consultaba al OMoR, pero la aprobación final recaía en la Agencia. El OMoR era responsable de las comunicaciones relativas a los años previos a la armonización, pero si una comunicación se refería a las actividades emprendidas por la CRA, se consultaba a la Agencia y se pedía su aprobación. Ambas organizaciones acordaron normas para los plazos de devolución de los

proyectos presentados para su consulta y aprobación. Para acelerar la elaboración y aprobación de los productos, la CRA implementó un protocolo y proceso de comunicación interna.

3.6 Beneficios observados

Una vez concluido el proyecto del CTAO, la CRA contrató un consultor independiente para elaborar un informe que detallara los ahorros de costos de cumplimiento que habían obtenido las empresas gracias a su capacidad de presentar una declaración integrada de impuestos sobre los beneficios de las sociedades ante la CRA, en lugar de tener que presentarla por separado ante el OMoR y la CRA.

Las empresas identificaron seis actividades principales que les implicaban costos de cumplimiento relacionados con los impuestos sobre los beneficios de las sociedades:

1. Preparación y presentación de declaraciones;
2. Cálculo y remisión de pagos a cuenta;
3. Provisión de información en respuesta a las auditorías;
4. Solicitud de reevaluaciones o respuesta a las mismas;
5. Presentación de objeciones o apelaciones; y
6. Solicitud de resoluciones o interpretaciones.

En base a los resultados de ese trabajo, se estimó que las empresas de Ontario, en conjunto, iban a ahorrar unos \$136,7 millones de dólares por año en costos de cumplimiento, en comparación con el monto inicial de \$100 millones de dólares que se había estimado en 2006, al comienzo de la iniciativa. Dado que la investigación se llevó a cabo apenas finalizada la transición del OMoR a la administración de la CRA, se previó un ahorro aún mayor para los próximos años, a medida que las empresas se vayan familiarizando con los nuevos requisitos y procesos.

La mayor parte de los ahorros (un 73%), estuvo relacionada con el cálculo y la presentación de las declaraciones de impuestos sobre los beneficios de las sociedades, en tanto que otro 23% de los ahorros estuvo asociado con el cálculo y remisión de los pagos a cuenta. Sólo el 4% de los ahorros estuvo asociado con las respuestas a las auditorías. En general, el 90% de los ahorros lo obtuvieron las empresas pequeñas que operan dentro del país, a diferencia de las grandes corporaciones con ingresos anuales de \$50 millones de dólares o más.

4. PROYECTO DE PSTAR (2009-2012)

El Proyecto de Reforma Administrativa del Impuesto Provincial a las Ventas (PSTAR) resultó más sencillo que el CTAO, por varias razones. Lo más importante es que la introducción del HST fue una ruptura prolija con el régimen anterior del GST/Impuesto Provincial a las Ventas (PST por su sigla en inglés). No hubo necesidad de continuar prestando servicios administrativos para las declaraciones de impuestos de años anteriores, como ocurrió con el CTAO. Además, el PSTAR se llevó a cabo después del CTAO, de modo que la CRA y Ontario ya habían establecido una buena relación mutua y contaban con una cantidad de procesos y estructuras de gobernabilidad que funcionaban bien y se podían utilizar como vehículos para cooperar en relación con el PSTAR. En muchos casos, los miembros del proyecto ejecutivo de ambas jurisdicciones que iban a trabajar juntos en el PSTAR ya habían subido por la curva de aprendizaje en funciones similares para el proyecto del CTAO.

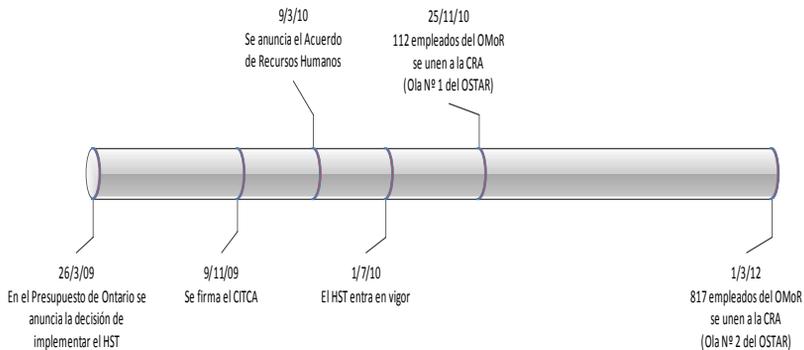
Los impuestos al valor agregado se administran en más de 150 países de todo el mundo. Conocido en Canadá como GST/HST, este tipo de impuesto al valor agregado, basado en el consumo, existe en Canadá hace más de veinte años. Se lo introdujo inicialmente como GST en 1991. En las jurisdicciones donde está en vigor, el HST es una mezcla de GST federal e Impuesto Provincial a las Ventas. La CRA lo administraba desde 1997 con una única tasa y un mismo conjunto de normas para las tres provincias participantes: Terranova y Labrador, Nuevo Brunswick y Nueva Escocia. La adición de Ontario al marco del HST aumentó significativamente el valor total de los ingresos recaudados por medio de este impuesto.

En marzo de 2009, la provincia de Ontario firmó un Memorando de acuerdo con el Gobierno de Canadá, en virtud del cual Ontario ingresaría en un nuevo marco de HST.

El nuevo marco de HST introdujo nuevas flexibilidades para las provincias, tales como la capacidad de contar con tasas variables. Aprovechando la implementación exitosa del HST en Nuevo Brunswick, Nueva Escocia y Terranova y Labrador, y más reciente la armonización y transferencia del impuesto sobre los beneficios de las sociedades de Ontario a la CRA, esta iniciativa proporcionó una nueva oportunidad para que la CRA y el OMoR hicieran uso de sus conocimientos especializados compartidos para otra colaboración exitosa.

Si bien la CRA venía administrando el GST desde 1991 y el HST desde 1997, el nuevo Acuerdo General Integrado de Coordinación Fiscal (CITCA por su sigla en inglés) firmado con Ontario proporcionaba flexibilidades que en el marco anterior del HST no estaban disponibles. El nuevo CITCA establecía las tasas, las medidas transitorias, la fórmula de distribución de ingresos y otros particulares basados en el marco preexistente de HST, pero también introdujo opciones tales como tasas variables para los impuestos provinciales y deducciones variables para los puntos de venta. El resultado de esta flexibilidad es que Canadá se convirtió en el único país del mundo en administrar un impuesto basado en las transacciones, que afecta a millones de consumidores y empresas, con más de una tasa sobre el valor agregado, donde la tasa depende del lugar donde se lleve a cabo la transacción.

Hitos de la Reforma Administrativa del Impuesto Provincial a las Ventas



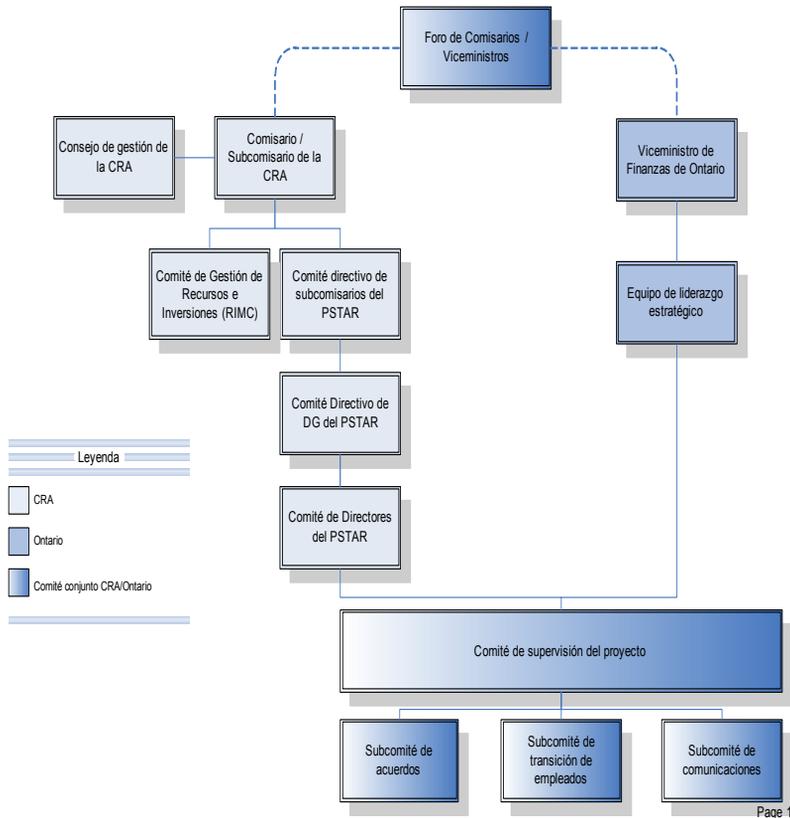
4.1 Estructura de gobernabilidad

La estructura de gobernabilidad de la iniciativa del PSTAR se basó en la experiencia y las lecciones aprendidas de la iniciativa del CTAO. Si bien se implementó un modelo similar de gobernabilidad, hay una diferencia importante entre el CTAO y el PSTAR. En el marco del TCA, la CRA administra un impuesto de Ontario por medio de la legislación provincial. Por el contrario, el PSTAR era el ingreso de Ontario a un impuesto federal preexistente, en virtud de la legislación federal. Si bien se presentaban informes periódicos al OMoR sobre los avances, el PSTAR fue mayormente un proyecto de la CRA, y su implementación fue en cierto modo más sencilla que la del CTAO porque no incluyó la necesidad de manejar dos sistemas simultáneos durante un período de transición. Aun así, las lecciones de gobernabilidad aprendidas en el proyecto del CTAO mantuvieron su vigencia. Por ejemplo,

TEMA 1.1 (Canadá)

se implementaron procesos para minimizar el efecto de la rotación de los miembros del equipo. Otras metodologías acertadas que se trasplantaron al proyecto PSTAR fueron el mantenimiento adecuado de la documentación y los registros, y la garantía de que cada miembro contara con un delegado a quien se mantenía actualizado.

Organigrama del PSTAR



4.2 Recursos humanos

Al igual que en el proyecto del CTAO, la negociación de un Acuerdo de Recursos Humanos fue un hito importante. El 9 de marzo de 2010, la CRA anunció un Acuerdo de Recursos Humanos con Ontario que disponía la realización de ofertas laborales a los empleados provinciales, que se unirían a la organización en dos oleadas durante los años siguientes. En noviembre de 2010, la CRA recibió a 112 empleados del OMOR y luego a otros 817 en marzo de 2012.

Si bien en el caso del CTAO la CRA necesitaba empleados provinciales con experiencia en el sistema impositivo sobre los beneficios de las sociedades de Ontario, la situación es ligeramente diferente para el PSTAR. En parte debido a las flexibilidades adicionales introducidas en el marco del HST al ingreso de Ontario, y en parte porque iban a aumentar significativamente los ingresos por GST/HST administrados por la CRA, los socios previeron un aumento en el riesgo de cumplimiento. La CRA mejoró significativamente su programa de GST/HST a fin de abordar este riesgo, y la migración del personal provincial experimentado fue bien recibida en la organización por esa razón.

Antes de que los empleados de Ontario se unieran a la CRA, participaron en sesiones informativas sobre pensiones y compensaciones y en reuniones de bienvenida y confraternización. Algunas de las sesiones también contaron con la presencia de ex empleados provinciales que habían ingresado a la CRA como resultado del proyecto del CTAO, lo cual, según los participantes, alivió la incertidumbre. Una vez que los futuros empleados aceptaron las ofertas, se les proporcionó un extenso proceso de orientación y capacitación. Según los comentarios recibidos, los participantes apreciaron mucho la labor de la CRA en pos de facilitarles una transición exitosa a la organización.

4.3 Gestión de los riesgos y medición del rendimiento

Al igual que con el CTAO, el proyecto del PSTAR contó con un sólido protocolo de gestión de riesgos y medición del rendimiento. Desde el inicio del proyecto, una Estrategia de gestión de riesgos definió la manera en que la Oficina de Gestión de Proyectos (PMO) y las partes interesadas internas de la CRA en las sucursales y regiones involucradas iban a identificar, analizar y gestionar los riesgos que podrían afectar el proyecto. La PMO supervisó el proceso y fue responsable por todos los riesgos relacionados con el PSTAR, en tanto que las sucursales y regiones de la CRA fueron responsables de gestionar los riesgos específicos de sus programas.

Se utilizó el enfoque del Registro de Apoyo del Proyecto, de la misma manera que con el CTAO: se registraban todos los riesgos a fin de poder rastrearlos y abordarlos en el momento oportuno. Luego se los clasificaba, se los analizaba cuantitativamente si correspondía, se los evaluaba en cuanto a su posible impacto y probabilidad, y se elegían los cursos de acción. El ingreso, la actualización y el cierre de los diferentes riesgos fueron procesos que continuaron a lo largo del proyecto.

Se utilizaron tableros codificados por colores para llamar la atención sobre cualquier problema de horarios o de presupuesto y para actualizar a los comités por lo menos una vez al mes, pero durante algunas coyunturas críticas del proyecto, se realizaron actualizaciones por llamada de conferencia casi a diario.

Los tableros, los registros y la frecuencia de las presentaciones de informes se habían utilizado en el proyecto del CTAO, y fueron metodologías acertadas que el PSTAR aprovechó debido a su eficacia probada.

Cómo enfrentar el desafío: cambio de sistemas de información

Los sistemas informáticos son la columna vertebral de la administración del GST/HST. Permiten capturar datos y procesar las declaraciones de impuestos y/o deducciones de nuestros programas y servicios, cada uno de ellos con sus propios formularios y requisitos especificados. En el momento del PSTAR, la infraestructura informática de la CRA estaba compuesta de 22 sistemas interrelacionados, 10 de los cuales quedaron afectados por los cambios necesarios para reflejar la implementación del HST en Ontario. La CRA se ciñe a un programa de 48 semanas para construir y evaluar el lanzamiento de cada conjunto de sistemas, con el fin de garantizar el funcionamiento correcto en cada uno de los 22 sistemas.

Los cambios legislativos y reglamentarios producidos como parte del PSTAR precisaron muchas modificaciones importantes de los sistemas y del programa. Por ejemplo, tanto las deducciones nuevas o modificadas (de punto de venta, de vivienda, de transición, etc.) como los nuevos requisitos de presentación de informes y las restricciones temporales a las deducciones del IVA soportado (conocidas como deducciones del IVA soportado recapturadas) requirieron modificaciones complejas.

La magnitud de las modificaciones de sistemas que se requerían en un período tan breve provocó una situación en la que no todas las modificaciones y actualizaciones se pudieron completar para el 1 de julio de 2010, la fecha de implementación del HST. Se identificó justo a tiempo un enfoque gradual del desarrollo de los sistemas y programas necesarios, y se lo incorporó en los plazos de planificación de los sistemas y los planes de trabajo de los programas. Determinar cuáles eran los cambios críticos para el lanzamiento de los sistemas y cuáles se podían posponer para procesarlos más adelante fue un ejercicio que se planificó cuidadosamente y que contribuyó a la fluidez de la transición.

4.4 Comunicaciones

Si bien la provincia de Ontario fue la responsable de comunicar los fundamentos del gobierno provincial para adoptar el HST, la CRA estuvo a cargo de explicar cómo iba a funcionar el nuevo impuesto

armonizado, informar a los solicitantes sobre sus obligaciones, manejar las comunicaciones internas con el personal y los sindicatos de la CRA, y comunicar al Ministerio de Hacienda de Canadá todos los cambios legislativos que se podían llegar a necesitar durante el proceso. El desafío de las comunicaciones del PSTAR fue mayor que el del CTAO. Dado que el HST es un impuesto visible para los consumidores, el esfuerzo de difusión pública tenía que ser más amplio. El HST iba a recibir solicitudes de aproximadamente un millón y medio de empresas, a diferencia del impuesto sobre los beneficios de las sociedades de Ontario, que sólo afecta a unas 500.000 empresas de Ontario (es decir que algunos inscritos para el HST no están incorporados).

Cómo enfrentar el desafío: comunicación con las partes interesadas

Tanto el proyecto CTAO como PSTAR establecieron equipos de comunicaciones dentro de la CRA, destinados a manejar las necesidades de comunicación externa e interna. Estos equipos eran responsables de mantenerse informados sobre los productos técnicos que se iban produciendo y el enfoque que adoptaban las direcciones operativas, a fin de garantizar que el contenido y la sincronización de los mensajes fueran coherentes. También establecieron relaciones de trabajo efectivas con sus colegas de las provincias para elaborar comunicaciones internas y externas que fueran complementarias y coherentes, si no conjuntas.

Las empresas y las personas necesitaban saber cómo debían cumplir con los cambios impositivos. A nivel interno, los empleados nuevos y antiguos de la CRA necesitaban saber cómo se iban a ver afectados por los cambios.

Para el PSTAR el enfoque de las comunicaciones evolucionó en base a las lecciones aprendidas en el CTAO, y se extendió mucho el alcance de la Mesa de Relaciones Públicas y Relaciones con las Partes Interesadas, que contó con la participación de cientos de partes interesadas y no sólo un pequeño grupo selecto. Uno de los legados de ambos proyectos es que ahora la CRA cuenta con una nutrida base de datos de las principales partes interesadas y socios, que se adoptó como herramienta de trabajo y se utiliza más allá de su propósito original.

La Oficina de Comunicaciones elaboró una variedad de productos de comunicación, que se difundieron en diferentes momentos a lo largo del proyecto:

- Sitios Web externos e internos;
- Una Mesa de Relaciones con las Partes Interesadas para mantener vínculos e intercambiar información con las principales organizaciones y personas;
- Campaña de correo directo;

- Folletos informativos en los productos enviados por correo a los contribuyentes;
- Sesiones de extensión y comunicación;
- Seminarios por Internet / emisiones por la Web;
- Pliegos informativos;
- Artículos editoriales redactados de antemano que explicaban cómo funciona el HST;
- Hojas de preguntas y respuestas y titulares en los medios de comunicación;
- Fichas informativas para los directores; y
- Boletines informativos internos.

5. CONCLUSIONES

El enfoque cooperativo de las dos transiciones importantes de la administración provincial a la federal fue un éxito para todas las partes: los dos gobiernos, las administraciones tributarias, los contribuyentes y la economía canadiense en general.

Durante la evolución de las relaciones de cooperación entre Canadá y Ontario, la CRA aprendió y confirmó varias metodologías acertadas para la planificación e implementación de proyectos impositivos de gran alcance. La experiencia fue instructiva en cuanto a que proporcionó un modelo para la CRA, que sigue incorporando nuevas provincias al marco del HST.

Apéndice A – Acerca de la CRA

Canadá es un país vasto que se extiende aproximadamente 7.200 kilómetros de Este a Oeste y abarca seis husos horarios. Con una población aproximada de 34 millones de habitantes y una densidad de población de 3,2/km², es uno de los países menos densamente poblados, y aun así próspero, del mundo.

El sistema impositivo canadiense se basa en el cumplimiento voluntario y en la autoevaluación, lo que, en Canadá, está considerado como el mejor y más eficiente modo de administrar los impuestos. Esto cuenta con la ayuda de una población que, en general, percibe el pago de impuestos como una responsabilidad cívica que se debe respetar. Se espera que los contribuyentes determinen el monto que deben abonar de conformidad con la ley, y que luego paguen la cantidad correcta de impuestos, sin necesidad de que intervenga la CRA. Esto significa que se espera que los contribuyentes se inscriban de la manera estipulada por la ley, presenten sus declaraciones de impuestos a tiempo, proporcionen información completa y exacta a fin de determinar su obligación tributaria, y paguen el saldo total cuando corresponda. El incumplimiento representa la falta de cumplimiento de cualquiera de estos requisitos, por un motivo cualquiera.

Mientras que el Ministerio de Hacienda de Canadá es responsable de la política tributaria, la CRA es responsable de la administración de programas tributarios y de la provisión de beneficios económicos y prestaciones sociales en representación del gobierno federal, de los gobiernos provinciales y territoriales y de los gobiernos aborígenes. Los ingresos provienen de tres fuentes clave: impuesto sobre la renta, derechos e impuestos sobre el consumo y el impuesto a los bienes y servicios / impuesto armonizado sobre las ventas (GST/HST). En el período 2010-2011, la CRA recaudó más de \$311.000 millones de dólares en impuestos y otros ingresos, y concedió más de \$22.000 millones de dólares en pagos de prestaciones a millones de familias e individuos.

La CRA tiene una plantilla de aproximadamente 43.000 empleados, que incluye una población que contrata durante el período de presentación de declaraciones de ingresos, que asciende a aproximadamente 10.000 personas. La organización opera 45 sitios de servicio en todo Canadá.

COOPERACIÓN CON ENTIDADES DEL GOBIERNO

Rosario Massino

Jefe

Oficina Cooperación Internacional

Guardia de Finanza

(Italia)

Contenido: Guardia di Finanza

Es un placer para mí estar hoy aquí y dirigirme a ustedes a fin de ilustrarles, aunque brevemente, la posición institucional de la Guardia di Finanza y los consiguientes perfiles de cooperación con los otros actores de nivel nacional con los que el Cuerpo se relaciona en el cotidiano desarrollo de sus tareas de contraste a la criminalidad económica y financiera. Voy a poner una atención particular sobre el análisis de la colaboración entre la Guardia di Finanza y los organismos públicos que actúan en el ámbito de los ingresos tributarios, cuya tutela representa uno de los sectores más relevantes, así como tradicionales, de intervención de la Institución de que soy parte.

Para enfrentar de forma exhaustiva la cuestión, previamente tengo que definir lo que es la Guardia di Finanza y precisar detalladamente las tareas que el ordenamiento nacional le reconoce: una vez clarificados estos puntos, se podrá comprender más fácilmente cuáles son las dinámicas que conducen el Cuerpo a la cooperación con los otros organismos que pertenecen a la Administración Pública y no solamente a ella, como vamos a ver después.

Preliminarmente, hay que tener presente que el sistema legislativo y reglamentar italiano forma parte de los sistemas de civil law y entonces está caracterizado por una legislación codificada.

Lo que vengo de decir tiene un gran impacto en el régimen jurídico de la imposición que, según los dispuestos de la Constitución de la República, tiene que respetar las previsiones contenidas en las normas escritas, sea por lo que concierne las relaciones entre el Fisco y los contribuyentes sea por lo que interesa la cooperación con las otras Instituciones soberanas.

TEMA 1.1 (Italia)

Por lo tanto, el sistema tributario italiano prevé una imposición directa progresiva sobre la persona física y proporcional sobre las personas jurídicas, a que se añaden un impuesto regional sobre las actividades productivas y otros impuestos adicionales locales menores.

Además, hay un conjunto de impuestos indirectos, entre los cuales el Impuesto sobre el Valor Añadido (VAT) de derivación comunitaria es el más incisivo.

Por lo que concierne el año en curso, durante el período enero-julio 2012, los ingresos tributarios evidencian una variación tendencial de +4,7% en relación con el mismo período del año pasado, a causa del incremento de 5% de los impuestos directos y de 4,2% de los impuestos indirectos.

Los susodichos importes son importantes pero no suficientes todavía, sobre todo en relación con las valuaciones del producto interior bruto efectivo del tejido económico y productivo italiano, del cual una parte se sustrae a la imposición tributaria, con un impacto negativo en el sistema-País y en el presupuesto del Estado.

Por estas razones, la lucha contra la evasión y la elusión fiscales representa un objetivo clave fijado por el Gobierno, que pide a la Administración Financiera empeño y esfuerzos cada vez mayores y la introducción de normas cada vez más incisivas.

Eso es, aunque aproximadamente, el contexto en lo que trabaja la Guardia di Finanza. Hay que decir previamente que esta forma parte integrante de la Administración Financiera italiana y es un Cuerpo de Policía organizado militarmente, con poder de intervención a nivel nacional. Además, depende directamente del Ministro de Economía y Hacienda.

El Ministro, por la Directiva General para la acción administrativa, establece los objetivos primarios hacia los cuales dirigir la operatividad del Cuerpo para lograr los objetivos fijados por la política económica del Gobierno.

Entonces, la Guardia di Finanza es un Cuerpo de Policía orgánicamente instalado en el sistema de la Administración Financiera y hace alarde de una historia muy antigua, ya que su creación remonta a mil setecientos setenta y cuatro, con la constitución de la "Legión Tropas Ligeras" del Estado de Piemonte, unidad instituida para el servicio de represión del contrabando, además de la vigilancia de las fronteras del Estado sabauo.

La Guardia di Finanza, desde sus orígenes, fue concebida como policía fiscal y después el legislador del nuevo estado unitario, por diferentes disposiciones normativas, ha definido sus tareas con precisión y cualificando finalmente el Cuerpo como la única fuerza de policía, en ámbito nacional, con competencia general en materia económica y financiera, cuyo objetivo es la tutela, tanto en el sector de los ingresos como en el sector de los gastos, los presupuestos de los Organismos Locales, del Estado y de la Unión Europea.

Hay que demorarse ahora, aunque brevemente, sobre el encargo que el legislador ha reservado a la Guardia di Finanza. Entre sus tareas podemos enumerar la prevención y la represión de las violaciones en materia de impuestos directos e indirectos, aduanas y accisas, gasto público nacional y de la Unión Europea, irregularidades con respecto a los mercados financieros y mobiliarios, ilícitos en materia de moneda, títulos, valores y medios de pago, movimentaciones financieras y de capitales incluídas, además de la protección hacia cualquiera forma de imitación y de pirateo.

A las susodichas tareas hay que añadir el tradicional empeño del Cuerpo en la lucha contra el tráfico de estupefacientes y la delincuencia organizada, sobre todo por un enfoque finalizado a la individuación de los patrimonios de las organizaciones de tipo mafioso y a proponer a las Autoridades Judiciales competentes la emisión de medidas ablatorias reconocidas en el ordenamiento.

Por lo tanto, la Guardia di Finanza es capaz de luchar contra los ilícitos económicos y financieros por un “enfoque transversal”, que no se limita solamente a la emersión de la evasión fiscal, sino amplía el ámbito de las investigaciones para la búsqueda de otros ilícitos. Hago referencia, por ejemplo, a la lucha contra la evasión previdencial y contributiva, al ahondamiento de los reportes de operaciones sospechosas con fines de ant blanqueo, a las investigaciones en la lucha contra los fraudes en el sector del gasto público, a la tutela de los mercados y de la concurrencia, a la lucha contra el juego ilegal, a la lucha contra la imitación y a la tutela del “made in Italy”.

Esta característica debe ser atencionada porque esta manera de afrontar las cuestiones operativas en los diferentes sectores institucionales es típica de la Guardia di Finanza y exalta su función de Organismo investigativo con competencias específicas.

Hay que aclarar también que los miembros de la Guardia di Finanza, en calidad de miembros de un Cuerpo de Policía, actúan según la ley criminal, en particular según el Código de Procedimiento penal. Esto

permite al Cuerpo de realizar, a iniciativa propia o bajo la dirección del Fiscal, investigaciones penales en los sectores de la policía económica y financiera, en caso de individuación de conductas ilícitas.

A nivel general, podemos afirmar que la disciplina del sector subdivide los ilícitos tributarios en dos macro áreas:

- Ilícitos en materia de declaraciones fiscales, o sea:
 - o Declaración fraudulenta mediante el uso de facturas u otros documentos para operaciones inexistentes;
 - o Declaración fraudulenta mediante otros artificios;
 - o Declaración infiel;
 - o Declaración omitida;

- Ilícitos en materia de documentos y pago de impuestos, o sea:
 - o Emisión de facturas u otros documentos para operaciones inexistentes;
 - o Ocultamiento o destrucción de documentos contables;
 - o Omitido pago de las retenciones fiscales certificadas;
 - o Omitido pago del I.V.A.;
 - o Indevida compensación de impuestos;
 - o Sustracción fraudulenta al pago de impuestos.

Los ilícitos penales y tributarios son a menudo estrechamente correlacionados e investigados en relación con otros delitos cuales son el blanqueo de dinero, la bancarrota fraudulenta, la corrupción, la concusión, la estafa contra el Estado y la asociación delictuosa.

Las investigaciones de los susodichos ilícitos económicos y financieros son normalmente remitidas, en Italia, a la Guardia di Finanza.

El complejo de los aspectos analizados caracteriza el sistema italiano por una estructura exclusiva e incomparable, que no ha podido ser clasificada en ninguno de los cuatro modelos estándar previstos por el reporte sobre la Domestic Cooperation realizado por la OCDE en el ámbito del TFTC Group y asunto del Dialogue que tuvo lugar en junio en Roma durante el "Second Forum on Tax and Crime".

Una vez definidos los segmentos operativos en los que actúa la Guardia di Finanza, ahora es posible determinar los actores institucionales con los cuales el Cuerpo coopera. En otras palabras, son las tareas de la Guardia di Finanza que, necesariamente, determinan las otras instituciones con las cuales colaborar.

A la luz de lo que se ha dicho, se podría hacer una primera subdivisión ideal entre el campo por así decirlo “administrativo” de la policía económica y financiera y el campo penal.

De hecho, como les hacía referencia antes, la Guardia di Finanza coopera totalmente con la Autoridad Judicial, poniéndose como interlocutor cualificado de la primera en virtud de la profesionalidad adquirida en el tiempo en los sectores de la policía económica y financiera: sin embargo, no se puede hablar de una cooperación gubernativa, pues en Italia la magistratura es la expresión de un poder autónomo e independiente del ejecutivo (y legislativo), respecto al cual disfruta de las ganancias previstas por la Carta Constitucional.

Por lo tanto, la cooperación entra la Guardia di Finanza y la magistratura se desarrollará en las modalidades y las formas previstas por el Código de Procedimiento penal, que reconoce dentro de unos límites, un margen de iniciativa a la policía judicial, pero cualifica e individúa a la vez el Fiscal, luego la Autoridad Judicial como dominus de la acción penal y de las investigaciones preliminares, fase procedimental de elección para las fuerzas de policía.

En este ámbito, es oportuno subrayar que la Guardia di Finanza interactúa y colabora con diferentes Autoridades Judiciales, o sea:

- Autoridad Judicial Ordinaria Penal, que incluye las estructuras especializadas en las investigaciones en materia de delincuencia organizada (Direzioni Distrettuali Antimafia y Procura Nazionale Antimafia, con las cuales el Cuerpo se relaciona también a través de su componente especializada - Servizio Centrale per le Investigazioni sulla Criminalità Organizzata);
- Autoridad Judicial Contable, a quien el Cuerpo suministra asistencia en la ejecución de las instrucciones relativas a responsabilidad por daño erarial.

Pasando ahora al campo “administrativo y gubernativo” de la policía económica y financiera, suscita un interés particular el considerable número y la heterogeneidad de los actores institucionales con los cuales el Cuerpo coopera en el desarrollo de sus tareas.

Hay que decir todavía que en algunos casos existen verdaderos acuerdos de entendimiento entre la Guardia di Finanza y los Organismos con quien ella coopera, a fin de individuar y procedimentalizar el intercambio de los flujos informativos, la activación de controles, el pedido de informaciones, etc.

Entre los actores institucionales con quien el Cuerpo coopera, se encuentran las otras fuerzas de policía con competencia general (Polizia di Stato y Carabinieri). A este propósito, un decreto promulgado por el Ministro del Interior el 28 de abril de 2006 ha disciplinado el apodado "reparto de especialidades" entre los diferentes Cuerpos, aclarando la especificidad operativa de la Guardia di Finanza respecto a las exigencias de seguridad económica y financiera del Estado italiano y de la Unión Europea.

Además, algunas medidas como la ley n. 121 de 1981, han instituido estructuras centrales en que confluyen todas las Fuerzas de Policía, con la tarea de garantizar, de manera unitaria y coordinada, pero a la vez totalmente respetosa de las capacidades específicas de cada organismo, el correcto funcionamiento del sistema "seguridad" en su globalidad.

En el caso específico, tratase del Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, a quien pertenecen las tareas de clasificación, análisis y evaluación de las informaciones aportadas por las fuerzas de policía y la difusión de estas informaciones en los órganos operativos de las susodichas fuerzas de policía, además de las tareas de planificación y de coordinación operativa. En cambio, en el sector de las investigaciones en los estupefacientes, con funciones de coordinación y de intercambio informativo, opera la Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, instituida en el ámbito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, donde confluyen miembros de la Guardia di Finanza, de la Polizia di Stato e del Arma dei Carabinieri.

La lucha contra la delincuencia organizada es una prerrogativa de la Direzione Investigativa Antimafia, de que forman parte las tres Fuerzas de Policía (Guardia di Finanza, Carabinieri, Polizia di Stato).

Saliendo del ámbito estrechamente policial, hay que clarificar que la Guardia di Finanza coopera asiduamente con varios Dicasterios, entre otros:

- El Ministerio de Infraestructuras y Transporte, con particular atención a la vigilancia sobre la concesión de obras y la ejecución de proyectos aprobados: sea bajo el aspecto económico y financiero que bajo la regularidad y la transparencia de los procedimientos;
- El Ministerio de Desarrollo Económico, con respecto a la individuación y la actuación de iniciativas idóneas a conseguir una eficaz acción administrativa en los sectores de la seguridad de los productos, de los concursos de premios, de la disciplina

de los precios, para la tutela de la concurrencia y de los consumidores.

Por la componente especializada del Cuerpo, la Guardia di Finanza colabora también con individuales articulaciones de los organismos gubernativos, por ejemplo:

- El Departamento para las Políticas Europeas bajo la Presidencia del Consejo de Ministros, con quien la Guardia di Finanza se relaciona para la prevención y la represión de los fraudes relativos a las subvenciones concedidas por la Unión;
- El Departamento para la Información y la Producción Editorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a. - INVITALIA (Agencia Nacional para la atracción de inversiones y el desarrollo de empresa S.A.), además del Departamento de la Función Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Un elemento importante es también la colaboración entre el Cuerpo y el órgano gestor de la previdencia (I.N.P.S.) y con los órganos locales (Regiones, Provincias, Ayuntamientos) con los cuales algunos acuerdos han sido expresamente realizados para una cooperación estructurada de es cambio continuo de informaciones a fin de la aplicación de los impuestos locales y también para la adquisición de elementos que pueden ser utilizados para la recuperación de los impuestos evadidos.

En virtud de sus tareas específicas, la Guardia di Finanza coopera también, frecuentemente por acuerdos de entendimiento, con la mayoría de las instituciones que vigilan y reglamentan los más variados sectores de la vida económica y financiera del País.

Me refiero en particular a:

- Banca d'Italia y Unidad de Información Financiera, que trabaja al interior de la primera;
- CONSOB, autoridad independiente cuyos objetivos son la tutela de los inversores y la eficiencia, la transparencia y el desarrollo del mercado mobiliario;
- ISVAP, órgano de vigilancia con competencias sobre los sujetos operantes en el sector de los seguros, con quien el Cuerpo colabora sobre todo por su componente especializada – Nucleo Speciale di Polizia Valutaria (lo mismo se puede decir, en general, para ISVAP y COVIP);
- COVIP, que efectúa los controles sobre los intermediarios que administran los "fondos de pensiones". A este propósito, la Guardia di Finanza, normalmente solicitada por el COVIP, colabora en

- la adquisición de datos, noticias e informaciones útiles para el ejercicio de las funciones de vigilancia;
- Garante para la protección de datos personales, con quien la Guardia di Finanza colabora en el accertamiento de las violaciones a la normativa en materia de tratamiento de datos personales;
 - Autoridad para la Energía Eléctrica y el Gas, con quien la Guardia di Finanza colabora para el desarrollo de los accertamientos con respecto a los gestores de los servicios de utilidad pública en los sectores de la energía eléctrica y del gas;
 - Autoridad para la vigilancia sobre las Obras Públicas, con quien el Cuerpo colabora para la averiguación de las violaciones a la normativa en materia de obras y trabajos públicos;
 - Autoridad para las Garantías en las Comunicaciones, con quien el Cuerpo coopera para la averiguación de las violaciones a la normativa relativa a este sector.

Mi referencia a la colaboración entre la Guardia di Finanza y una institución cual la Banca d'Italia y el U.I.F. me permite de introducir un tema ulterior, relativo al mecanismo de monitoraje de las transacciones financieras, en que la Guardia di Finanza está integrada, junto a otras Autoridades externas a la Administración Financiera.

De hecho, el entero sistema de prevención actuado por Italia en materia de tutela del mercado de los capitales ha sido recientemente reformado por la transposición de la directiva comunitaria 2005/60/CE de 26 de octubre 2005. La disposición, muy apreciada por la Financial Action Task Force (GAFI), ha racionalizado el complejo cuadro normativo resumiendolo en un texto único.

En particular, este decreto ha:

- Reorganizado el orden complejo, por una nueva disposición institucional, compuesta por el Ministro de Economía y Hacienda, el Comité de Seguridad Financiera, las Autoridades de Vigilancia y la Guardia di Finanza, instituyendo también la Unidad de Información Financiera al interior de la Banca d'Italia;
- Modificado el sistema de control, estableciendo que la vigilancia tiene que ser efectuada por cada una de las autoridades sobre la base de su propias competencias institucionales (Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP), mientras que con respecto a los profesionistas, la vigilancia es remetida al Ministerio de Justicia;
- Extendido explícitamente, en materia, los poderes de control de la Guardia di Finanza, que, en colaboración con la Banca d'Italia, puede efectuar inspecciones específicas de sujetos que esquivan la exclusiva vigilancia del Banco Central (por ejemplo los servicios de transferencia de dinero).

El nuevo sistema ve en calidad de protagonistas varios actores institucionales, entre los cuales hay un flujo continuo de informaciones, que permite una reactiva respuesta de contraste a las dinámicas ilícitas típicas del blanqueo de dinero.

De hecho, en el procedimiento de ahondamiento de las operaciones sospechosas aparecen:

- La Unidad de Información Financiera (el UIF italiano), que recibe de los sujetos obligados las adecuadas señalizaciones, efectuando el análisis financiero. A este fin, la UIF – unidad independiente al interior del Banco Central – disfruta del acceso directo al apodado “Registro de las cuentas”. Se trata de una base de datos dirigida por la Administración Fiscal, en que se encuentran las informaciones sobre las relaciones en curso o cesadas con los intermediarios bancarios y financieros. Este patrimonio informativo resulta extremadamente útil para el análisis de las señalizaciones de operaciones sospechosas y permite también una mejoría de la cooperación internacional por el intercambio de informaciones con las UIF extranjeras;
- La Guardia di Finanza, y en particular el Nucleo Speciale di Polizia Valutaria, departamento que representa el “punto de ingreso” y de distribución de las señalizaciones transmitidas al Cuerpo para los relativos ahondamientos. A este propósito, tenemos que precisar que la UIF trabaja en estrecha colaboración con la Guardia di Finanza, que, como recibe el 97% de todas las señalizaciones de operaciones sospechosas, disfruta de un patrimonio informativo que le permite de iniciar y efectuar las complejas investigaciones en materia de lavado de dinero y evasión fiscal. Además el Cuerpo, como hemos dicho antes, puede efectuar inspecciones sobre un amplio grupo de intermediarios financieros bajo autorización de la UIF misma;
- La Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.), que recibe el 3% de las señalizaciones, efectúa las investigaciones en materia de delincuencia organizada;
- La Autoridad Judicial, cuando a conclusión de los ahondamientos emergan situaciones que constituyen delito y, en particular, el Procuratore Nazionale Antimafia, en caso de enlaces con la delincuencia organizada.

Nos queda ahora de afrontar el tema de la cooperación entre la Guardia di Finanza y las instituciones encargadas de la gestión del sector de los ingresos tributarios.

En este ámbito, es necesario antedecir que el mecanismo representa un unicum a nivel internacional. De hecho, el dispositivo nacional prevé, además de la Guardia di Finanza, organismo de investigación especializado en la búsqueda y represión de las violaciones que causan un menor rendimiento de los ingresos tributarios:

- El Departamento de Hacienda, que se ocupa de la gestión política de los impuestos y que actúa en calidad de director complejo del sistema fiscal, de proyectación de su desarrollo, de estrategia de política fiscal, de dirección y control de las Agencias, de las sociedades y de las entidades económicas que constituyen la Administración financiera y a quien se piden las funciones operativas. En detalle, el Departamento cuida la producción de las normas, emana directivas interpretativas de la legislación tributaria y coordina las actividades de las Agencias, que aseguran la aplicación del sistema tributario a los contribuyentes;
- La Agencia de Ingresos, que dentro de poco tiempo va a comprender la Agencia del Territorio. Ella se ocupa de la averiguación de los impuestos directos e indirectos. Trátase de un organismo público no económico que desarrolla sus funciones institucionales relativas a la gestión del impuesto, garantizando el máximo nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscales, por su asistencia a los contribuyentes y la recuperación de evasión y elusión fiscales. Su función estratégica, puesta al servicio de los ciudadanos y a defensa de la legalidad tributaria, es de garantizar la recuperación de recursos para la colectividad entera, actuando con plena responsabilidad gestional y operativa. Además, a fin de mejorar ulteriormente la calidad de las intervenciones inspectivas del Cuerpo, en presencia de interpretaciones normativas inciertas o no consolidadas o en cada caso de posible desconocimiento de los efectos fiscales de operaciones consideradas elusivas o abusivas, el Cuerpo procede a una confrontación técnica y operativa con las competentes oficinas de la Agencia Tributaria antes de la formulación de las observaciones, a fin de individuar soluciones operativas compartidas y funcionales a la sucesiva atribución de impuestos. Hay que precisar todavía que este tipo de confrontación no siempre es necesaria, a menos que las especificidades del caso sugieran de toda forma de efectuarla, en las hipótesis en que los hechos materiales sobre los cuales se basa la observación hayan sido averiguados en el ámbito de investigaciones de policía tributaria y la relativa reconstrucción y cualificación jurídica haya encontrado ya una completa definición en actos específicos de investigación y haya sido tenida en cuenta por la Autoridad Judicial para la organización del procedimiento penal;
- La Agencia de Aduanas, en que dentro de poco tiempo va a confluir la Administración Autónoma de los Monopolios de Estado, que

en cambio se ocupa de la atribución de los impuestos aduaneros y de las accisas. Este Departamento efectúa, garantizando la plena observancia de la normativa comunitaria, una actividad de control, averiguación y verificación con respecto a la circulación de mercancías y a la fiscalidad interior en conexión con los cambios internacionales. En particular, él averigua y controla el intercambio, producción y consumo de los productos y de los recursos naturales sujetos a accisas; además, lucha contra otras formas de ilícitos de natura extra-tributaria (por ejemplo, en el sector de la lucha contra la falsificación).

- Agencia de la Propiedad Estatal, que se ocupa de la gestión de los inmuebles de propiedad del Estado. Es un organismo público económico con personalidad jurídica y amplia autonomía reglamentaria, administrativa, patrimonial, organizativa, contable y financiera. Su tarea es la racionalización y la valorización del empleo del patrimonio inmobiliario público.
- La Agencia del Territorio, que, como dicho antes, va a confluir dentro de poco tiempo en la Agencia Tributaria. Tratase de una entidad pública con personalidad jurídica y amplia autonomía, capaz de la erogación de servicios catastrales, cartográficos y de publicidad inmobiliaria y también de dirigir la constitución y la actualización del registro integrado de los bienes inmobiliarios existentes en el territorio nacional y la integración de las actividades en materia catastral con las que han sido atribuidas a las entidades locales.

La recaudación de impuestos, en cambio, es efectuada por Equitalia Spa, sociedad cuyo capital social es enteramente público (51% a la Agencia Tributaria y 49% al Inps).

En este mecanismo organizativo, la Guardia di Finanza se pone en calidad de órgano de policía con competencia general, establecida por la ley, para la conducción de investigaciones administrativas y penales en todas las violaciones económicas y financieras.

Teniendo en cuenta todo lo que les he comentado hasta ahora, se puede sin duda decir que la Guardia di Finanza es la estructura investigativa de la Administración Financiera, empeñada en garantizar el correcto respecto de las disposiciones relativas a las entradas y salidas del presupuesto del Estado. Como ya hemos visto, para el cumplimiento de estas tareas, la ley entrega a los investigadores de la Guardia di Finanza amplios poderes de investigación sea de policía judicial sea de policía tributaria y voluntaria.

En particular, la Guardia di Finanza efectúa, basándose sobre las directivas del Ministro, investigaciones de natura administrativa

para contrastar evasión y elusión fiscales, llevando inspecciones y verificaciones contables en contra de los contribuyentes. Para cuantificar la contribución aportada por el Cuerpo en este sector específico, es suficiente evidenciar que durante el 2011 la Guardia di Finanza ha efectuado más de 30.000 verificaciones, o sea el 80% aproximadamente de las verificaciones totales llevadas a cabo por la administración financiera nacional en su conjunto.

Además, la Ley italiana confía a los militares del Cuerpo, bajo la dirección del Fiscal de la República, la ejecución de investigaciones criminales relacionadas con ilícitos tributarios y figuras penales conectadas.

Pues, únicamente la Guardia di Finanza lleva, en el ámbito de la Administración Financiera, también funciones de policía voluntaria, actuando en los sectores de servicio relativos a los movimientos transfronterizos de capitales, a la intermediación financiera, a la usura, a la disciplina de las formas de pago, a la financiación del terrorismo, a la tutela del ahorro y a la lucha contra los ilícitos previstos por el texto único bancario, por el texto único de la Financia y por la normativa que reglamenta el ejercicio de la actividad de seguro.

Además, la ley prevé la legitimación del Cuerpo para la promoción y el desarrollo de iniciativas de cooperación internacional con los órganos paralelos extranjeros, finalizadas al contraste de los ilícitos económicos y financieros, disfrutando también de sus Oficiales destinados en numerosas sedes extranjeras; de los mismos Oficiales puede disfrutar también la Agencia Tributaria, a fin de la lucha contra los ilícitos fiscales internacionales.

Este apoyo recíproco, expresamente previsto por la ley, me permite de subrayar perfectamente la intensa actividad de integración normativa y operativa que todas las estructuras de la Administración Financiera que vengo de comentarles llevan a cabo cotidianamente.

De hecho, cada uno de los órganos de la Administración tributaria, dentro de los sectores y límites de las funciones de su competencia, efectúa constantemente averiguaciones para la máxima recuperación de los ingresos fiscales y a tal fin tiene que realizar la más intensa y eficaz acción de coordinación y comunicación con las otras componentes del sistema.

La puesta en común de las informaciones de natura tributaria y administrativa se lleva a cabo totalmente en primer lugar en las bases de datos del Registro Tributario, que permite la transmisión en tiempo

real de datos relativos a cada contribuyente y cada acción que lo concierne.

Además, la Agencia Tributaria y la Guardia di Finanza han realizado una serie de grupos de trabajo para compartir informaciones sobre fenomenologías de evasión y fraudes fiscales y relativas a perfiles de sujetos indiciados y métodos de verificación e investigación. Los susodichos grupos de trabajo han sido finalizados al desarrollo de programas comunes para la lucha contra la evasión fiscal y la maximización de las ventajas de las sinergias entre las dos estructuras.

Hay que evidenciar que también otros organismos del Estado, que pero no tienen competencias en material fiscal, están obligados por ley a comunicar a la Guardia di Finanza cada hecho que pueda constituir una violación tributaria. De esta manera, la Guardia di Finanza representa un colector, capaz de poner a disposición de todas las estructuras tributarias las informaciones útiles a fines fiscales que traen origen de otros sectores gubernativos y judiciales.

De hecho, en nuestro País, muy intensa es la puesta en común de datos y noticias obtenidos durante las investigaciones criminales, aunque dentro de los límites impuestos por el Código de Procedimiento penal. Una vez más, la Guardia di Finanza es el eslabón de conexión entre la investigación penal y la administrativa tributaria: como le pertenecen los dos poderes investigativos, sea penal sea tributario, ella representa el guión entre la Autoridad Judicial y la Fiscal.

Efectivamente, en Italia, como ya precisado, la acción de investigación penal es dirigida unicamente por el Fiscal de la República, que, para los ilícitos de natura económica y financiera, se apoya en las investigaciones de la Guardia di Finanza, en calidad de policía judiciaria con competencia significativa en este ámbito. En las Fiscalías se encuentran a menudo los militares de la Guardia di Finanza, destinados para apoyar el Fiscal en la conducción de las susodichas investigaciones.

Cuando, durante el desarrollo de sus actividades, los operadores de las Agencias Fiscales encargadas de las inspecciones y verificaciones encuentren cualquiera hipótesis de ilícito, tienen que comunicarlo obligatoriamente al Fiscal de la República.

En particular, la Agencia Tributaria está obligada a comunicar al Fiscal los hechos que constituyen ilícito encontrados durante su propia acción de contraste a la evasión, pero sin ser delegada a llevar ulteriores ahondamientos de policía por que esa es una prerrogativa

propia del Cuerpo de la Guardia di Finanza, a quien sucesivamente el Fiscal de la República, jefe de las investigaciones, confiará las eventuales investigaciones de policía judicial.

A cabo de la investigación penal, cuando ella no traiga origen de una actividad de inspección o de averiguación fiscal, el Fiscal de la República autoriza, normalmente, la Guardia di Finanza, a la utilización a fines tributarios de las averiguaciones efectuadas en sede penal, de modo que se puedan definir las responsabilidades emergentes en ámbito tributario. Los resultados de esta investigación administrativa son transmitidos a la Agencia Tributaria para la actividad de atribución y sucesivamente recaudación del impuesto no pagado.

Se trata entonces de un mecanismo rigurosamente codificado y extremadamente eficaz y eficiente en la transmisión y el intercambio de las informaciones.

En este mecanismo organizativo, como ya muchas veces les he comentado, la Guardia di Finanza se pone como organismo de policía con competencia general, establecida por la ley, en la conducción de las investigaciones relativas a todos los ilícitos económicos y financieros.

Pues, se entiende perfectamente la razón por la que la organización italiana no pueda ser clasificada en una plantilla predefinida, donde se encuentra la interacción de diferentes actores empeñados en la lucha a la evasión fiscal y a los ilícitos tributarios y financieros: esta configuración, también gracias a la preciosa contribución y a la posición institucional de la Guardia di Finanza, garantiza la circularidad de las informaciones entre los diferentes organismos fiscales y el intercambio del mismo conocimiento desde el sector administrativo al penal y viceversa, realizándose así de manera sistemática un eficaz contraste a los fenómenos evasivos y criminales cada vez más insidiosos y caracterizados por considerables perfiles de transnacionalidad.

COOPERACIÓN CON INTERMEDIARIOS TRIBUTARIOS Y PROVEEDORES (PRIVADOS) DE INFORMACIÓN DE TERCEROS

Sudha Sharma

Miembro de la Junta Central de Impuestos Directos
Ministerio de Finanzas
(India)

***Contenido:** Resumen.- 1. Introducción.- 2. Instituciones bancarias.- 3. Entidades de seguro.- 4. Bolsas de valores.- 5. Métodos de cotejo de información.- 6. Sistema de declaración anual de información (DAI).- 7. Beneficios del sistema DAI.- 8. Desafíos superados en la implementación del sistema DAI.- 9. Dirección de Impuesto sobre la Renta (Inteligencia). - 10. Conclusión*

RESUMEN

La Inteligencia Económica constituye el nervio de cualquier Administración Tributaria. Sin una red de inteligencia global que sistemáticamente esté siguiéndole la pista a transacciones económicas significativas en tiempo real, una agencia de ingresos estaría disparando en la oscuridad. Cada transacción económica deja una huella. Percibiendo esta importancia, la Administración Tributaria hindú en la ley estatuida ha introducido disposiciones estatutarias que facultan a las autoridades tributarias para obtener datos sobre transacciones económicas, ya sea directamente de los contribuyentes o de entidades/instituciones financieras e intermediarios tributarios.

En estos últimos tiempos, el enfoque de la Administración Tributaria hindú ha experimentado un cambio de paradigma; pasando de la era de recopilación de información sobre transacciones económicas directamente de los contribuyentes durante hasta el establecimiento de un modelo en el que el flujo de información es automático y continuo.

La administración tributaria de la India ha establecido un departamento separado para crear una base de datos eficiente y efectiva mediante el uso de diversas herramientas. Una de dichas herramientas es el sistema de Declaración Anual de Información (DAI). El propósito

de este sistema es tener acceso a información sobre transacciones económicas de importancia que se encuentra en manos de las autoridades bancarias, financieras y de registro de la propiedad, etc. Este sistema, con el uso extendido de la tecnología de la información ha producido resultados loables en un periodo de 7 años desde que fuera introducido. La tasa de crecimiento de la recaudación tributaria así como el cumplimiento de los contribuyentes dan fe de esta aseveración. El sistema DAI fue introducido en la India en el año 2003-04. Desde entonces la recaudación neta del impuesto directo ha aumentado en un 370%, al igual que el número de contribuyentes ha aumentado en un 15.50%.

El desarrollo de sistemas por parte de la administración tributaria de la India para los fines de la inteligencia económica es el resultado de una investigación de 360 grados, así como de un enfoque lógico paso por paso. Esto ha permitido que los sistemas nuevos se adapten al sistema existente, facilitando así el procesamiento de piezas no conectadas de información para la creación de una muy potente base de datos. Se ha tenido cuidado en garantizar que dichos sistemas sean vistos como un cambio aceptable procurando que sea efectivo en términos de costo y amigable con el usuario. Además, los métodos no invasivos de recopilación de datos han cambiado la imagen de la administración tributaria, por cuanto ha prestado atención a las preocupaciones de los contribuyentes, en lo que respecta el hostigamiento y en gran medida ha resuelto sus quejas.

Para concluir, la administración tributaria de la India procura continua y simultáneamente garantizar el mejoramiento de los servicios al contribuyente, al igual que recaudar el monto correcto de impuestos (en base a la renta correcta determinada mediante el uso de la inteligencia económica).

1. INTRODUCCIÓN

La tributación tal como se entiende, es el sistema mediante el cual un gobierno recauda dinero de la gente y lo invierte en cosas tales como educación, salud y defensa.

“Era solo para el bienestar de sus súbditos que él (el rey) recaudaba impuestos de los mismos (el pueblo), al igual que el Sol extrae humedad de la Tierra para devolvérsela mil veces más “ –

Dijo Kalidas (un renombrado escritor clásico de sánscrito del siglo 4 AC) en Raghuvansh (un poema épico sobre los reyes de la dinastía Raghu) elogiando al Rey Dalip.

En la India, el sistema de tributación directa, como es conocido actualmente, ha estado vigente en una forma u otra desde los tiempos antiguos. El sistema de tributación de la India siempre fue de base amplia. El principio sostenido por los sabios que actuaban como asesores de los administradores de tiempos antiguos era que debía recaudarse impuestos del pueblo de tal modo que no los afectara. Actualmente se entiende y adopta el mismo principio, con una visión y misión mediante la cual sólo se recauda el monto correcto de impuestos de la manera más correcta.

Cómo determinar lo que constituye el monto correcto de impuestos es un tema que conlleva una investigación interminable. La generación de ingresos es una actividad económica y en la economía no se puede actuar aisladamente. La economía es un sistema complejo que comprende instituciones que están interrelacionadas en su funcionamiento y llevan a cabo transacciones entrelazadas. Así pues, las transacciones de los contribuyentes frente a las instituciones que existen en la economía deben ser analizadas en el proceso de determinar cual es la renta correcta de los contribuyentes y cuales son los impuestos adeudados que deben recaudarse de los mismos.

Aun cuando debe garantizarse que se establezcan los controles y verificaciones adecuados para asegurarse de que no se pase por alto la renta sujeta a impuestos, el enfoque debería ser mayormente en que no haya hostigamiento indebido de los contribuyentes por parte de la administración tributaria. Es aquí donde, además de crear conciencia en la fuerza laboral la administración tributaria de India se enfoca en el uso extenso de la tecnología para recopilar información precisa a fin de ser efectivamente usada en la administración tributaria.

Este documento se enfoca en las formas y medios adoptados por la administración tributaria de India para acceder a la información que está en manos de entidades bancarias, financieras y de seguros, así como de bolsa de valores en relación con los contribuyentes y la cual va a ser usada por la administración tributaria. Igualmente, este documento se enfoca en el uso de la tecnología para asistir a la administración tributaria en la comparación, administración y uso de la información que poseen estas instituciones.

DIVERSAS INSTITUCIONES FINANCIERAS EN LA ECONOMÍA Y LA NATURALEZA DE LA INFORMACIÓN QUE MANEJAN

2. INSTITUCIONES BANCARIAS

La función primaria de los bancos es canalizar el dinero del área donde hay excedente hacia el área donde hay deficiencias. No obstante, los bancos también desempeñan la crucial función de asistir a los actores en la economía a realizar sus transacciones económicas con otros. Las diversas funciones de las instituciones bancarias consisten en aceptar depósitos, otorgar crédito, ofrecer garantías, descontar letras, facilitar transacciones entre partes (sistema de cheques, transferencias electrónicas, etc.), para nombrar unas cuantas.

Los bancos mantienen todos los datos que se relacionan con las transacciones realizadas por los contribuyentes a través del canal bancario. La información sobre dichas transacciones actuará como alimentador en la liquidación de la renta de los contribuyentes.

Por ejemplo, pueden haber depósitos de efectivo en la cuenta bancaria de un contribuyente que puede ser el producto de las ventas en su negocio o activos. El contribuyente puede retirar el mismo y utilizarlo para su propósito personal. Estas transacciones en efectivo pueden ser convenientemente ignoradas por el contribuyente al determinar su renta. Sin embargo, si la administración tributaria tiene acceso a esta información, entonces puede cuestionar al contribuyente respecto a la contabilización de los depósitos y retiros de efectivo y de lograr un hallazgo, el mismo puede ser considerado para la determinación del monto correcto de renta sobre el cual los impuestos adeudados deben ser cobrados.

3. ENTIDADES DE SEGURO

La principal función de las entidades de seguro consiste en extender el riesgo y minimizar las pérdidas del asegurado. Las entidades de seguro mantienen los datos de los activos de los contribuyentes que están asegurados con las mismas, así como el valor de dichos activos y el monto de la prima pagada por los contribuyentes por los mismos. Dicha información podría resultar conveniente para la administración tributaria a fin de determinar si la prima pagada por el contribuyente o el activo que posee provienen de renta que ha sido contabilizada y sujeta a impuestos, o si constituyen inversión o gasto no contabilizado. Por lo tanto, el acceso a dicha información será de utilidad para la administración tributaria a fin de determinar la renta correcta de los contribuyentes sobre la cual se deben recaudar los impuestos adeudados.

4. BOLSAS DE VALORES

Las bolsas de valores facilitan el funcionamiento de los mercados de capital. Las mismas ayudan a las compañías listadas en las bolsas a movilizar el capital, así como a los inversionistas a invertir libremente en las compañías y retirarse de las mismas. En los días de negociación en línea en las bolsas de valores, las mismas poseen abundante información. Cabe señalar que en la India, las acciones son desmaterializadas y negociadas en línea. Por lo tanto, cada transacción de cada contribuyente está debidamente registrada. Dicha información puede resultar útil para determinar si la inversión hecha por los contribuyentes en las acciones de las compañías listadas en bolsa de valores proviene de las fuentes conocidas de renta que ha sido gravada o no, al igual que determinar si la renta generada por estas transacciones ha sido contabilizada o no. Así pues, el acceso a dicha información será útil para la administración tributaria a fin de determinar la renta correcta de los contribuyentes sobre la cual se deben recaudar los impuestos adeudados.

5. MÉTODOS DE COTEJO DE INFORMACIÓN

Las autoridades tributarias indias administran la Ley del Impuesto sobre la renta de India de 1961 (en adelante "la Ley"), una Ley estatutaria. La Ley siempre ha incluido diversas disposiciones a través de la cual la información se puede obtener directamente de los contribuyentes e igualmente de entidades que poseen información relacionada con los contribuyentes tales como entidades bancarias, financieras y de seguros, al igual que las bolsas de valores. Anteriormente dicha recopilación de información se hacía específicamente a través del contribuyente, lo que causaba mayor intromisión, hasta que en el año 2003-04 se desarrolló un nuevo sistema en la India. Este es el llamado Sistema de Declaración Anual de Información. La última parte de este documento se enfocará en la conceptualización, implementación y desafíos enfrentados, al igual que los logros de este nuevo sistema de comparación de información.

6. SISTEMA DE DECLARACIÓN ANUAL DE INFORMACIÓN (DAI)

En la India se estableció una fuerza de tareas de impuestos directos, la cual presentó su informe en diciembre de 2002. Una de las recomendaciones importantes de dicho comité fue asegurar la recopilación electrónica de información automáticamente, eliminando la discreción de los funcionarios de la administración tributaria y sin molestar a los contribuyentes. Por consiguiente, se introdujo un nuevo sistema de comparación de información de los contribuyentes

TEMA 1.2 (India)

de diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales. La información así cotejada será sometida al debido análisis y luego difundida a las autoridades de campo en la administración tributaria. Las autoridades de campo, a su vez, usan la información para determinar la renta correcta de los contribuyentes y la recaudación de los impuestos adeudados sobre la misma. Este sistema se conoce popularmente como la 'Declaración Anual de Información'. En la Ley de Impuesto sobre la Renta de la India de 1961, se introdujo una nueva disposición dándole vigencia a este sistema. Además, se enmarcaron reglas bajo las Reglas del Impuesto sobre la Renta de la India de 1962, señalando el modo en que se deben presentar las DAIs. La reproducción textual de dicha disposición y la regla aparecen adjuntas a esa presentación escrita (Anexos 'A' y 'B'). En los siguientes párrafos se describe el modo en que funciona el sistema.

- Se identifican las entidades de la economía tales como bancos, instituciones financieras, compañías, autoridades de registro de vehículos a motor, autoridades de registro de tierras y otras propiedades/ entidades, con las cuales/ a través de las cuales los contribuyentes pueden estar realizando transacciones con implicaciones financieras.
- Se ha determinado la naturaleza específica de la información a ser cotejada por ellos para luego ser reportada a la administración tributaria. Según el sistema, las siguientes son las transacciones específicas sobre las que dichas entidades deben suministrar información a la administración tributaria:

Sl. No.	Clase de persona	Naturaleza y valor de la transacción
1.	Una compañía bancaria a la que se aplica la Ley de Reglamento Bancario de 1949.	Depósitos en efectivo de Rupias Indios (RI) que suman un millón o más en un año en cualquier cuenta de ahorros de una persona mantenida en ese banco.
2.	Una compañía bancaria a la que se aplica la Ley de Reglamento Bancario de 1949 o cualquier otra compañía o institución que emita tarjeta de crédito.	Pagos efectuados por cualquier persona por cuentas presentadas respecto a una tarjeta de crédito emitida a dicha persona que sumen doscientos mil o más Rupias Indias (RI) en el año.
3.	Un síndico o gerente del Fondo Mutuo según estuviera debidamente autorizado por el síndico en su nombre.	Recibo de cualquier persona de un monto de doscientos mil o más Rupias Indias (RI) para adquirir unidades de ese Fondo.

4.	Una compañía o institución que emite bonos o certificados de obligaciones.	Recibo de cualquier persona de un monto de quinientos mil o más Rupias Indias (RI) para adquirir bonos o certificados de obligaciones emitidos por la compañía o institución.
5.	Una compañía que emite acciones a través de emisión pública o de derechos.	Recibo de cualquier persona de un monto de cien mil o más Rupias Indias (RI) para adquirir acciones emitidas por la compañía.
6.	Registrador o Sub-Registrador bajo la Ley de Registro de 1908.	Compra o venta por cualquier persona de bienes inmuebles valorados en tres millones o más de Rupias Indias (RI).
7.	Un funcionario del Banco de la Reserva de la India debidamente autorizado por este último en su nombre.	Recibo de cualquier persona de un monto o montos que sumen quinientos mil o más Rupias Indias (RI) en un año para bonos emitidos por el Banco de Reserva de la India.

Cabe señalar que la presentación de las DAIs por las personas especificadas por la administración tributaria en la Ley estatutaria se ha hecho obligatoria. El hecho de omitir la presentación de las DAIs por dichas personas conlleva una sanción según las disposiciones de la Ley estatutaria.

- El formato en que se recopilarán y suministrarán los datos a la administración tributaria ha sido diseñado incorporando los campos necesario para que los datos puedan ser utilizado. A cada contribuyente se le asignó un número único de identificación conocido como NCP (Número de Cuenta Permanente). Al momento de ingresar para realizar las transacciones especificadas anteriormente, el contribuyente debe obligatoriamente dar su NCP a las personas mencionadas en la tabla anterior. Las personas especificadas también deben indicar el NCP en cada transacción al presentar la Declaración Anual de Información (DAI) a la Administración Tributaria. Si los contribuyentes no señalan el NCP al momento de realizar transacciones especificadas, esto conlleva sanciones de acuerdo con las disposiciones de la Ley estatutaria. En el caso de personas que declaran que no disponen de un NCP por cuanto su ingreso está por debajo del límite imponible, es obligatorio para ellas que hagan una declaración al efecto e igualmente que den sus detalles en el formulario prescrito. Además, el no suministro del DAI por clases específicas de personas también está sujeto a sanciones.
- Cuando este NCP es citado en las transacciones, entonces la información cotejada de estas personas / entidades será útil para correlacionarla con los datos presentados por los contribuyentes en sus declaraciones de impuestos.
- Dicha información cotejada será suministrada a la administración tributaria mediante la presentación de una declaración llamada

‘Declaración Anual de Información’. El formulario en que se ha de suministrar la misma ha sido estandarizado. También se ha hecho obligatorio que la información sea necesariamente presentada a la administración tributaria en formato electrónico. Esto es con el fin de permitirle a la administración tributaria correr/procesar los datos y correlacionar los mismos con los datos presentados por los contribuyentes en su declaración de impuesto. Dicho análisis ayuda a determinar cualquier desigualdad que requiera la auditoría de dichas declaraciones.

- Los diferentes formularios de declaración del impuesto sobre la renta usados por los contribuyentes han sido modificados de modo que los propios contribuyentes puedan reportar dichas transacciones en las declaraciones de impuesto sobre la renta anual presentados ante la administración tributaria.
- La información recibida a través de la Declaración Anual de Información es entonces cotejada con la información proporcionada por los contribuyentes en sus declaraciones de impuesto sobre la renta. Los casos en que hay desigualdad son seleccionados para auditoría a fin de determinar la renta correcta del contribuyente sobre la cual debe pagar los impuestos adeudados.

7. BENEFICIOS DEL SISTEMA DAI

El propósito para el cual se introduce el sistema y el éxito del mismo, claramente destaca los beneficios del mismo. Los siguientes, aunque no exhaustivos pero sí indicativos, son los beneficios del sistema DAI.

- i. El sistema considera la verificación automática y continua de la información. La DAI debe ser presentada por las personas especificadas al 31 de agosto luego del cierre del año financiero, siendo el mismo el 31 de marzo. Por ejemplo, las transacciones financieras de los contribuyentes del año fiscal del 1° de abril de 2011 al 31 de marzo de 2012 deben ser declaradas antes del 31 de agosto de 2012. Ello asegura que no se requiera solicitar la información cada cierto tiempo. Se ha establecido un sistema en el que la información sobre transacciones específicas llega a la administración tributaria a intervalos específicos e igualmente de manera automática.
- ii. Este sistema fue establecido para eliminar la discreción de los funcionarios individuales de la administración tributaria con respecto a qué información se debe solicitar, a quién y cuándo se debe solicitar. La estandarización de la naturaleza de la información, el proveedor de la información, oportunidad de la información a ser suministrada automáticamente garantiza que los funcionarios individuales no tengan que ejercer su discreción, la cual puede ser

considerada como intromisión por los contribuyentes. Así pues, la queja de los contribuyentes respecto a que están siendo acosados cuando se les solicita información, se reduce significativamente.

- iii. La tecnología usada en la recopilación – siendo la presentación electrónica de datos obligatoria, garantiza que la misma sea integrada con la información que posee la administración tributaria. Dichos casos en que hay desigualdad entre los datos proporcionados por las entidades y los datos presentados electrónicamente por los contribuyentes en sus declaraciones de impuestos son seleccionados para auditoría. Así pues, esto ha permitido a la administración tributaria seleccionar casos para auditoría de una manera científica.
- iv. Los contribuyentes ahora están conscientes de que la información sobre sus transacciones financieras ahora está siendo recopilada por la administración tributaria. Ello produce un efecto disuasivo. Hay un mejor cumplimiento voluntario con respecto a la revelación de dichas transacciones, ya que los contribuyentes están conscientes de que la administración tributaria llegará a tener información sobre ellos por parte de otras entidades aun si ellos mismos no la revelan.
- v. En vista de que ahora es ampliamente conocido que ciertas transacciones financieras están siendo monitoreadas de cerca por la administración tributaria, muchas personas, que hasta ahora no eran contribuyentes, han comenzado a presentar sus declaraciones de impuestos, tomando en consideración la renta generada de dichas transacciones. Así pues, se está logrando el objetivo de aumentar la base tributaria.
- vi. La selección de casos de auditoría, en base a información presentada por estas entidades y los lineamientos emitidos por la administración tributaria al respecto, ha hecho que el proceso de liquidación (determinación de la renta correcta de los contribuyentes) sea más específico y preciso. Por lo tanto, las consultas que involucran buscar y errar y que traen como resultado las quejas de los contribuyentes son minimizadas.
- vii. El sistema asegura que no haya duplicidad de datos, ya que las autoridades individuales en la administración tributaria no están solicitando información separadamente.
- viii. El sistema es efectivo en términos de costo por cuando se recopila una sustancial cantidad de información a un muy bajo costo. Además, en vista de los datos, han sido recopilados electrónicamente, resulta fácil almacenarlos, recuperarlos, analizarlos e integrarlos con otros datos de un contribuyente que tenga la administración tributaria, a un costo muy bajo.

8. DESAFÍOS SUPERADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DAI

La implementación del sistema DAI no fue tarea fácil. Hubo numerosas dificultades para hacer funcionar el sistema que fue visualizado. Algunos de los desafíos / dificultades confrontados y superados son los siguientes.

- i. India es un país geográficamente inmenso que consta de 28 y 7 territorios asociados. El esquema DAI incluye ciertas autoridades que están bajo control de los estados y territorios asociados en lo que respecta a la presentación de información. Por ejemplo, las autoridades de registro de vehículos a motor y las autoridades de registro de transacciones de bienes inmuebles trabajan bajo el control administrativo de los gobiernos estatales y los territorios asociados. Por lo tanto, era muy probable que existieran grandes variaciones en el formato en que la información estaba siendo mantenida por estas entidades antes de la introducción del esquema. Este problema fue superado estandarizando el formato en que la información iba a ser cotejada en adelante y haciendo obligatoria la presentación de la DAI.
- ii. En vista de que las entidades que iban a presentar la información bajo el sistema DAI, están ubicadas a lo largo y ancho del país, el lograr sensibilizarlos con los objetivos del sistema fue una tarea inmensa. Esto fue como los problemas de detención en las etapas iniciales de la implementación del sistema. Los problemas encontrados oscilaban entre errores en los datos así como información incompleta proporcionada por las entidades. Este problema fue superado simplificando el sistema y dándole capacitación a las entidades que han de proporcionar información a través del DAI.
- iii. Un formulario detallado de PFs (Preguntas frecuentes) ha sido publicado en el sitio web de la agencia principal (NSDL) que está a cargo de recopilar las DAIs.
- iv. En la etapa inicial de implementación de este nuevo sistema, las entidades plantearon ciertas preocupaciones. Las mismas se concentraban mayormente en el costo de cumplimiento. Este problema fue superado haciendo que el costo de cumplimiento tan bajo como unos cientos de rupias (menos de US\$10) por DAI (con más de 1000 datos) presentados electrónicamente. Además, el software a ser descargado del Internet para fines de la presentación electrónica de la DAI ha sido puesta a disposición sin costo alguno en el sitio web de la agencia principal (NSDL) que está a cargo de recopilar las DAIs.

9. DIRECCIÓN DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA (INTELIGENCIA)

La Administración Tributaria de la India dispone de una entidad separada conocida como la Dirección de Impuesto sobre la Renta (Inteligencia) con el fin de crear y mantener una base de datos eficiente y efectiva. Además de las DAIs, esta Dirección también recopila información específica que es considerada necesaria desde el punto de vista de la administración tributaria que, de otro modo no es recopilada a través de una ruta automática como el sistema DAI. Por ejemplo, las bolsas de valores no están incluidas en el sistema DAI hasta este momento. Sin embargo, la Ley estatutaria establece que las bolsas de valores están supuestas a mantener todos los datos relacionados con las transacciones realizadas por los comerciantes en el mercado, por un periodo de 7 años. Esta información es necesariamente mantenida por las bolsas de valores por cuanto se aplica un 'Impuesto de Transacción de Valores' a cada transacción realizada a través de la bolsa de valores. En el sistema tributario de la India, las bolsas de valores son responsables de cobrar dicho impuesto y remitirlo al tesoro del gobierno. Ello asegura que a medida y cuando la administración tributaria desee obtener datos sobre valores específicos, los mismos pueden ser proporcionados por las bolsas de valores.

Además, se ha hecho obligatorio que todas las personas que comercien a través de las bolsas de valores, presenten un DAI. Las acciones están en forma desmaterializada y solamente pueden ser negociadas a través de una cuenta mantenida con depositarios autorizados. Por lo tanto, es posible recuperar datos relacionados con un contribuyente en particular o identificar a un contribuyente de una transacción particular.

Igualmente, las bolsas de valores deben reportar a esta Dirección especializada, tipos de datos / transacciones específicas, a intervalos estipulados. Dicha información, luego de ser analizada, es a su vez transmitida a los funcionarios que atienden los asuntos tributarios de los contribuyentes pertinentes. La reproducción textual de la regla específica al respecto que forma parte de las Reglas del Impuesto sobre la Renta de India, de 1962 (Anexo C) se adjunta a este documento para fines de referencia.

La Dirección de Inteligencia, luego de recopilar la información, la carga en el Intranet de la Administración Tributaria para su efectiva utilización. En el año 2010-11, la Dirección cargó 145.70 millones de datos.

10. CONCLUSIÓN

Hoy en día, luego de transcurridos ocho buenos años desde la implementación del sistema DAI, India ocupa una muy alta posición en el campo de verificación y uso de la información de los contribuyentes para una eficiente administración tributaria. El sistema está siendo constantemente revisado para que tenga garantía absoluta. El tipo de información recopilada también ha ayudado a la administración tributaria a establecer nuevos parámetros para la selección de casos a ser auditados en mayor profundidad.

El crecimiento en la verificación del impuesto directo en la India ha sido loable a través de estos últimos años, lo que en parte se puede atribuir a un mayor cumplimiento voluntario que es un resultado directo del sistema DAI. Definitivamente la plena implementación del sistema DAI para los fines de verificar la información de las entidades bancarias, financieras, de seguro y otras, atravesó muchas dificultades y obstáculos. Sin embargo, el resultado final es satisfactorio, por cuanto ayudó a la administración tributaria a efectivamente avanzar hacia su visión de disponer de un sistema de información de inversiones/transacciones de negocios sin intromisiones para detectar evasiones y determinar los impuestos correctos adecuados por un contribuyente.

Anexo A**SECCIÓN 285BA de la LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 1961**

Obligación de presentar declaración anual de información.
285BA.

- (1) Cualquier persona, siendo—
 - (a) la persona gravada; o
 - (b) la persona ordenada en el caso de una oficina de Gobierno; o
 - (c) una autoridad local u otro ente o asociación pública; o
 - (d) el Registrador o Sub-Registrador designado conforme a la sección 6 de la Ley de Registro, 1908 (16 de 1908); o
 - (e) la autoridad de registro facultada para registrar vehículos a motor bajo el Capítulo IV de la Ley de Vehículos a Motor, 1988 (59 de 1988); o
 - (f) el Administrador General de Correos según se refiere en la cláusula (j) de la sección 2 de la Ley de Oficina de Correos de India, 1898 (6 de 1898); o
 - (g) el Recaudador al que se hace referencia en la cláusula (c) de la sección 3 de al Ley de Adquisición de Tierras, 1894 (1 de 1894); o
 - (h) la bolsa de valores reconocida en la cláusula (f) de la sección 2 de la Ley de Contratos (Regulación) de Valores, 1956 (42 de 1956); o
 - (i) un oficial del Banco de Reserva de la India, constituido bajo la sección 3 de la Ley del Banco de Reserva de la India, 1934 (2 de 1934); o
 - (j) un depositario al que se hace referencia en la cláusula (e) de la subsección (1) de la sección 2 de la Ley de Depositarios, 1996 (22 de 1996),
que sea responsable de registrar, o, mantener libros de cuenta u otro documento que contenga un registro de cualquier transacción financiera específica, bajo cualquier ley por el tiempo en que esté vigente, presentará una declaración anual de información, respecto a dicha transacción financiera específica que haya sido registrada por el mismo durante cualquier año fiscal que se inicia en o después del 1° de abril de 2004 e información pertinente y requerida para los fines de esta Ley, a la autoridad del impuesto sobre la renta establecida o a tal otra autoridad o agencia según se designe.
- (2) La declaración anual de información a la que se hace referencia en la subsección (1) será suministrada dentro del tiempo prescrito luego de finalizado dicho año fiscal, en tal forma y modo

(incluyendo un disco flexible, diskette, cinta magnética, CD-ROM o cualquier medio legible por computadora) según se señale.

- (3) Para los fines de la subsección (1), “transacción financiera específica” significa cualquier—
- (a) transacción de compra, venta o intercambio de bienes o propiedad o derecho o interés en una propiedad; o
 - (b) transacción para la prestación de cualquier servicio; o
 - (c) transacción bajo un contrato de trabajo; o
 - (d) transacción en forma de inversión realizada o un gasto incurrido; o
 - (e) transacción para tomar o aceptar cualquier préstamo o depósito que establecerse:

Siempre y cuando la Junta señale valores diferentes para transacciones diferentes con respecto a diferentes personas que tengan que ver con la naturaleza de dicha transacción:

Siempre y cuando además que el valor o, según fuere el caso, el valor agregado de dichas transacciones en un año fiscal así señalado no sea inferior a cincuenta mil rupias.

- (4) Cuando la autoridad del impuesto sobre la renta pertinente considere que la declaración anual de información presentada conforme a la subsección (1) esté defectuosa, podrá indicar el defecto a la persona que ha proporcionado dicha declaración y darle la oportunidad de corregir el defecto en un período de un mes a partir de la fecha de dicha notificación, o dentro de tal período adicional que, en base a solicitud hecha a este respecto la autoridad de impuesto sobre la renta pertinente pueda, a su discreción, permitir; y si el defecto no es rectificado dentro de dicho período de un mes o, según fuere el caso, el período adicional así permitido, entonces, independientemente de cualquiera cosa contenida en cualquier otra disposición de esta Ley, dicha declaración será tratada como declaración no válida y las disposiciones de esta Ley se aplicarán como si dicha persona no hubiere proporcionado la declaración anual de información.
- (5) Cuando una persona que requiera presentar una declaración anual de información conforme a la subsección (1) no lo haya hecho dentro del tiempo señalado, la autoridad del impuesto sobre la renta pertinente puede enviar a dicha persona un aviso requiriéndole que presente dicha declaración en un período que no exceda de sesenta días desde la fecha de notificación de dicho aviso y la misma deberá presentar la declaración anual de información dentro del tiempo especificado en el aviso.

Anexo B**REGLA 114E de las REGLAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 1962**

Presentación de Declaración Anual de Información.

- 114E. (1) La declaración anual de información que se debe presentar conforme a la subsección (1) de la sección 285BA será presentada en el formulario No. 61A y será verificada de la manera indicada en el mismo.
- (2) La declaración a la que se hace referencia en la subregla (1) será proporcionada por cada persona mencionada en la columna (2) de la Tabla que aparece a continuación respecto a todas las transacciones de la naturaleza y valor especificados en la entrada correspondiente de la columna (3) de dicha Tabla, que hayan sido registradas por la misma durante un año fiscal que se inicia en o después del 1° de abril de 2004:-

TABLA

Sl.No. (1)	Clase de persona (2)	Naturaleza y valor de la transacción (3)
1	Una compañía bancaria a la que se aplica la Ley de Reglamento Bancario, 1949 (10 de 1949), (incluyendo cualquier banco o institución bancaria a la que se refiere la sección 51 de dicha Ley).	Depósitos en efectivo que sumen un millón o más de rupias en un año en cualquier cuenta de ahorros de una persona mantenida en ese banco.
2	Una compañía bancaria a la que se aplica la Ley de Reglamentación Bancaria, 1949 (10 de 1949), (incluyendo cualquier otro banco o institución bancaria a la que se refiere la sección 51 de la Ley) o cualquier otra compañía o institución que emita tarjetas de crédito.	Pagos efectuados por cualquier persona por cuentas presentadas respecto a una tarjeta de crédito emitida a dicha persona, que sumen doscientos mil o más rupias en el año.
3	Un síndico de un Fondo Mutuo u otra persona que administre los asuntos del Fondo Mutuo que estuviera debidamente autorizado por el síndico en su nombre.	Recibo de cualquier persona de un monto de doscientos mil o más rupias para adquirir unidades de ese Fondo.
4	Una compañía o institución que emite bonos o certificados de obligaciones.	Recibo de cualquier persona de un monto de quinientos mil o más rupia para adquirir bonos o certificados de obligaciones emitidos por la compañía o institución.

TEMA 1.2 (India)

5	Una compañía que emite acciones a través de emisión pública o de derechos.	Recibo de cualquier persona de un monto de cien mil o más rupias para adquirir acciones emitidas por la compañía.
6	Registrador o Sub-Registrador designado según la sección 6 de la Ley de Registro, 1908.	Compra o venta por cualquier persona de bienes inmuebles valorados en tres millones o más de rupias.
7	Una persona que es oficial del Banco de Reserva de la India, constituido bajo la sección 3 de la Ley del Banco de Reserva de la India, 1934, que está debidamente autorizado por el Banco de Reserva de la India en su nombre.	Recibo de cualquier persona de un monto o montos que sumen quinientos mil o más rupias en un año para bonos emitidos por el Banco de Reserva de la India.

- (3) La declaración a la que se hace referencia en la sub-regla (1) será presentada al Comisionado del Impuesto sobre la Renta (División Central de Información):

Siempre y cuando que si la Junta ha autorizado a una agencia a recibir dicha declaración en nombre del Comisionado de Impuesto sobre la Renta (División Central de Información), la declaración será entregada a dicha agencia.

- (4) (a) La declaración que comprende las Parte A y Parte B del Formulario No. 61A al que se hace referencia en la sub-regla (1) será suministrada en medio legible por computadora ya sea un disco flexible (3.5 pulgada y capacidad de 1.44 MB) o CD-ROM (650 MB o mayor capacidad) o Disco de Video Digital (DVD), conjuntamente con la parte-A de la misma en papel:

Siempre y cuando que la persona responsable de presentar la declaración, puede, a su opción, proporcionar la declaración mediante transmisión en línea de datos electrónicos a un servidor designado por el “Administrador – Declaración Anual de Información” al que se hace referencia en la sub-regla (7) para este propósito bajo la firma digital de la persona especificada en la subregla 6:

Siempre y cuando además que la declaración sea preparada de acuerdo con la estructura de datos especificada en el “Administrador – Declaración Anual de Información” a la que se hace referencia en la sub-regla (7) al respecto;

- (b) La persona responsable de presentar la declaración se asegurará de que –
- (i) Si los datos relacionados con la declaración se copian utilizando compresión de datos o software de

respaldo, el software correspondiente o procedimiento para su descompresión o restauración también será suministrado conjuntamente con la declaración en medio computarizado;

- (ii) La declaración vaya acompañada de un certificado respecto a datos limpios y libres de virus.

Explicación. – Para los fines de esta sub -regla, “firma digital” significa una firma digital emitida por cualquier Autoridad Certificadora autorizada para emitir dichos certificados por el Contralor de Autoridades Certificadoras.

- (5) La declaración a la que se hace referencia en la sub-regla (1) será presentada en o antes del 31 de agosto, inmediatamente después del año financiero en que la transacción es registrada o declarada.
- (6) La declaración a la que se hace referencia en la sub-regla (1) será firmada y verificada por -
 - (a) en el caso en que la persona que presenta la declaración sea una persona gravada según se define en la cláusula (7) de la sección 2 de la Ley, por una persona especificada en la sección 140 de la Ley;
 - (b) en cualquier otro caso, por la persona referida en la columna (2) de la Tabla bajo la sub-regla (2).
- (7) La Junta puede nombrar a un funcionario designado como Administrador – Declaración Anual de Información, no por debajo del rango de Comisionado de Impuesto sobre la Renta para los fines de la administración día a día de la presentación de la Declaración Anual de Información, incluyendo especificación de los procedimientos, estructura de los datos, formatos y estándares para garantizar la captación y transmisión segura de datos, evolución e implementación de la seguridad adecuada, políticas de archivo y recuperación.

Anexo C

Condiciones que debe cumplir una bolsa de valores para que se le notifique como bolsa de valores reconocida para fines de la cláusula (d) de la restricción a la cláusula (5) de la sección 43.

6DDA. Para los fines de la cláusula (d) de la restricción a la cláusula (5) de la sección 43, una bolsa de valores deberá cumplir las siguientes condiciones con respecto a la negociación en derivados, a saber :—

- (i) la bolsa de valores tendrá la aprobación de la Junta de Valores de la India, establecida según la Ley de la Junta de Valores de la India, 1992 (15 de 1992) con respecto a la negociación en derivados y funcionará de acuerdo con los lineamientos o condiciones establecidas por la Junta de Valores de la India;
- (ii) la bolsa de valores se asegurará de que los datos particulares del cliente (incluyendo el número único de identidad del cliente y el NCP) estén debidamente registrados y almacenados en sus bases de datos;
- (iii) la bolsa de valores mantendrá en su sistema, una pista de auditoría completa de todas las transacciones (con respecto al mercado de efectivo y derivados) por un período de siete años;
- (iv) la bolsa de valores se asegurará que las transacciones (con respecto al mercado de efectivo y derivados) no sean borradas una vez registradas en el sistema;
- (v) la bolsa de valores se asegurará de que las transacciones (con respecto al mercado de efectivo y derivados) una vez registradas en el sistema, sean modificadas solamente en caso de error genuino y mantener los datos sobre todas las transacciones (con respecto al mercado de efectivo y derivados) que hayan sido modificadas, registradas en el sistema y enviar una declaración mensual en el Formulario No. 3BB al Director General de Impuesto sobre la Renta (Inteligencia), de Nueva Delhi, dentro de los quince días siguientes al último día de cada mes a la que dicha declaración se refiere.

COOPERACIÓN CON INTERMEDIARIOS TRIBUTARIOS Y PROVEEDORES PRIVADOS DE INFORMACIÓN DE TERCEROS

Beatriz Gloria Viana Miguel

Directora General

Agencia Estatal de Administración Tributaria
(España)

***Contenido:** 1. Introducción. - 2. Ámbitos de la cooperación. - 3. Colaboración en el cumplimiento de obligaciones de información de carácter puntual - 4. Cooperación en las cesiones de datos entre administraciones. - 5. Colaboración con las entidades financieras para la tramitación de órdenes de embargo las órdenes de embargo sobre activos en cuenta o depósitos de valores. - 6. Otras formas de colaboración social. - 7. Conclusión*

1. INTRODUCCIÓN

La Agencia Tributaria de España tiene como misión el fomento del cumplimiento por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales. Para ello desarrolla dos líneas de actuación: por una parte, la prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente para minimizar los costes indirectos asociados al cumplimiento de las obligaciones tributarias y, por otra parte, la detección y regularización de los incumplimientos tributarios mediante actuaciones de control.

La moderna gestión de los tributos se basa en el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Para ello hay que hacer cada vez más fácil su cumplimiento y más arriesgado el incumplimiento.

Sin perjuicio de que la obligación tributaria principal es el pago de la cuota tributaria existen numerosas obligaciones tributarias formales que aunque no tienen carácter pecuniario son esenciales para el correcto cumplimiento de la obligación principal de pago. El artículo 29. 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, enumera, sin carácter exhaustivo, hasta nueve tipos de obligaciones formales.

Vamos a destacar dos de ellas. Es esencial la obligación de presentar declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones establecida en la

letra c) que está íntimamente ligada a la obligación principal de pago e la cuota.

La segunda que queremos resaltar es la recogida en la letra f) que es la obligación de aportar a la Administración tributaria libros, registros, documentos o información que el obligado tributario deba conservar en relación con el cumplimiento de las obligaciones tributarias propias o de terceros, así como cualquier dato, informe, antecedente y justificante con trascendencia tributaria, a requerimiento de la Administración o en declaraciones periódicas. Esta obligación tiene por vocación principal el proporcionar a la administración los datos que le permitan facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y proporcionarle la información necesaria para el control del cumplimiento. El que la administración tributaria disponga de esta información incrementa el riesgo en caso de incumplimiento.

2. ÁMBITOS DE LA COOPERACIÓN

2.1 Colaboración voluntaria en el cumplimiento de obligaciones de terceros

Hay un primer ámbito de cooperación que afecta esencialmente al cumplimiento de la obligación de presentación de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones y a la obligación principal de pago de la cuota tributaria.

Para la confección de declaraciones, autoliquidaciones y comunicaciones, la Agencia tributaria fue suscribiendo acuerdos de colaboración con entidades e instituciones para ponerles a su disposición herramientas corporativas que les permitieran prestar un servicio a sus clientes; un ejemplo de ello es la colaboración con entidades financieras, colegios o asociaciones profesionales, sindicatos, empresas o administraciones públicas facilitándoles tanto el programa de confección de declaraciones, entendido el término en un sentido amplio, e incluso el medio de transmisión de dichas declaraciones. La utilización intensiva de internet ha producido que un número cada vez mayor de obligados utilice directamente, sin intermediarios, las herramientas de apoyo para la preparación y presentación de declaraciones.

Dentro de ese primer ámbito de cooperación existe desde hace más de dos décadas la utilización de la red de las denominadas entidades colaboradoras para la presentación de declaraciones y el ingreso de los tributos. Se trata de una colaboración voluntaria en la que participan prácticamente todas los bancos y cajas de ahorros con oficinas

abiertas al público. La participación se produce mediante solicitud de la entidad de adherirse al sistema de entidades colaboradoras. Las entidades colaboradoras reciben las declaraciones y en su caso los ingresos destinados al Tesoro en cuentas restringidas. Quedan sujetas al cumplimiento de estándares muy precisos tanto para el ingreso de los fondos como para el tratamiento y remisión de las declaraciones que ellos. En caso de incumplimientos se les puede retirar la condición de entidades colaboradoras. A nuestro juicio la cooperación es beneficiosa para las tres partes implicadas.

La ventaja para las entidades colaboradoras es doble. Por un lado ofrecen a su cliente el servicio de recepción de declaraciones y de pago de los tributos o de domiciliación en sus cuentas de sus devoluciones. La segunda se produce como consecuencia de la ventaja financiera de que el ingreso del saldo desde la cuenta restringida a la cuenta del Tesoro en el Banco de España no se produce con carácter inmediato, sino de forma agrupada en dos fechas concretas cada mes.

La ventaja para la Agencia tributaria es haber externalizado el servicio de recepción de declaraciones y de caja, con los consiguientes ahorros en personal, instalaciones y en disminución de riesgos en el manejo de fondos. Por otro lado se han evitado las colas para la presentación de declaraciones y pago de los impuestos en las oficinas de la Hacienda Pública.

La ventaja para los contribuyentes es la posibilidad de usar la extensa red de oficinas bancarias para efectuar sus presentaciones de declaraciones y de pago de impuestos, lo que supone un acercamiento al contribuyente con el consiguiente ahorro de tiempo y costes de desplazamiento.

2.2 Colaboración en el cumplimiento de obligaciones propias de carácter periódico (datos propios o de terceros)

La gestión moderna del sistema tributario se basa en la información que los distintos obligados tributarios proporcionan sobre sí mismos en sus declaraciones, en contraste con la información con trascendencia tributaria que sobre él proporcionan los terceros.

La ley establece una obligación general de proporcionar cualquier dato, informe, antecedente y justificante con trascendencia tributaria, a requerimiento de la Administración, sin perjuicio de los datos proporcionados en las declaraciones periódicas que establezca la normativa.

TEMA 1.2 (España)

La base de datos de la Agencia Tributaria de España se caracteriza por ser una de las que más datos acumula en relación con cada contribuyente. Desde la reforma fiscal de 1977 el legislador español ha mantenido una posición favorable en esta materia de forma constante. Al tiempo ha reforzado los derechos del contribuyente que garantizan que el uso de esa información por parte de la administración tributaria se haga bajo los principios de secreto y sigilo. Y por supuesto ha mantenido una política constante de dotar las partidas presupuestarias adecuadas para que la administración tributaria pueda contar con los equipos informáticos y de comunicaciones necesarios para recibir, almacenar y tratar las bases de datos tributarias.

Los datos de nuestras bases proceden de las declaraciones del propio contribuyente y los datos que sobre él proporcionan los terceros.

Para que estos datos sean útiles deben proporcionarse de forma homogénea y manejable y deben ser atribuibles de forma indubitada a un sujeto. En el sistema español el Número de Identificación Fiscal es el dato de referencia del que “cuelgan” los demás datos.

Dentro de nuestro entorno, el sistema tributario español se caracteriza por ser uno de los que requiere un mayor número de declaraciones periódicas informativas. Las declaraciones periódicas han ido surgiendo a lo largo del tiempo como consecuencia de la evolución económica y las exigencias del sistema tributario.

La mayor parte de las declaraciones informativas periódicas sirven de base para que la Agencia Tributaria pueda ofrecer los servicios más avanzados de elaboración de borradores de declaración y autoliquidación de los impuestos. Muchas de ellas tienen la doble finalidad de facilitar información sobre el titular de una fuente de renta, su cuantía y la retención practicada a cuenta del impuesto personal del titular de la renta. Se trata por ejemplo de las declaraciones sobre rendimientos de trabajo personal pagados y las retenciones practicadas o los rendimientos del capital satisfechos y las retenciones practicadas.

Muchas de estas declaraciones surgieron con una finalidad de control a posteriori, pero debido al compromiso de facilitar borradores en la confección de impuestos, los períodos de declaración se han ido acortando y las formas y vías de declaración han evolucionado para que la transmisión sea más rápida y los datos tratables de forma informática.

La práctica nos ha enseñado que es preferible el establecimiento de modelos de declaración especializados en cada una de las fuentes de renta, en función de su integración en la base imponible. Veamos

algunos ejemplos de la especialización de los conceptos que se declaran en cada modelo:

- Declaración informativa anual de préstamos y créditos y operaciones financieras relacionadas con bienes inmuebles.
- Declaración informativa y resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta por operaciones de adquisición y enajenación de acciones y participaciones.
- Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta en relación con las rentas o rendimientos del capital mobiliario procedentes de operaciones de capitalización de contratos de seguro de vida o invalidez.
- Declaración anual de acerca de valores, seguros y rentas.
- Declaración anual de operaciones con Letras del tesoro.
- Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del capital mobiliario y rentas derivadas de la transmisión, amortización, reembolso, canje o conversión de cualquier clase de activos representativos de la captación y utilización de capitales ajenos.
- Declaración trimestral de cuentas u operaciones cuyos titulares no han facilitado el NIF a las entidades de crédito en plazo.
- Resumen anual de retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del capital mobiliario y rentas obtenidas por la contraprestación derivada de cuentas de toda clase de instituciones financieras, incluyendo las basadas en operaciones de activos financieros, declaración de informativa anual de personas autorizadas y de saldos en cuentas de toda clase de instituciones financieras.
- Declaración anual de operaciones con activos financieros y otros valores mobiliarios.
- Declaración anual de identificación de las operaciones con cheques de las entidades de crédito.
- Declaración de las acciones y participaciones en Instituciones de Inversión Colectivas comercializadas por entidades residentes en el extranjero.
- Posición inversora en Instituciones de Inversión Colectivas comercializadas por entidades residentes en el extranjero.

- Declaración anual sobre operaciones realizadas por empresarios o profesionales adheridos al sistema de gestión de cobros a través de tarjetas de crédito o de débito.

En no pocas ocasiones, con carácter previo al establecimiento de este tipo de obligaciones se producían requerimientos individualizados de estos datos, lo que motivaba las quejas de los obligados. En muchos casos las peticiones se producían por órganos territoriales que pedían los mismos datos pero con estructuras distintas, lo que suponía mayores dificultades para cumplir y una cierta incertidumbre sobre si el resultado era acorde a lo requerido.

Al establecerse una obligación de declaración periódica los obligados introducen en sus sistemas la herramienta correspondiente para facilitar la declaración y así evitan requerimientos individualizados y cargas de trabajo no previsibles. En no pocas ocasiones con carácter previo al establecimiento de este tipo de obligaciones hay reuniones técnicas para definir con las asociaciones empresariales los términos de la declaración y los modos de confección y transmisión en aras de facilitar su cumplimiento.

Un análisis de cada uno de los diferentes modelos de declaración nos permite intuir si responden a un interés de tipo gestor, como es el confeccionar el borrador de la declaración del impuesto sobre la renta, o a un interés de control que permita descubrir actividades no declaradas o infra-declaradas, o al verdadero titular de una actividad. Un ejemplo clásico que responde a un interés de tipo gestor es el de la declaración de los rendimientos de trabajo personal y las retenciones practicadas que son datos básicos para la confección de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Mucho más próximo al control se encuentra la declaración anual de identificación de las operaciones con cheques de las entidades de crédito, dato que carece de utilidad para la declaración tributaria pero que es de gran utilidad como indicio en las investigaciones sobre los rastros financieros de las operaciones de compraventa.

3. COLABORACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN DE CARÁCTER PUNTUAL

La ley establece la obligación de atender los requerimientos de información sobre cualquier dato, informe, antecedente y justificante con trascendencia tributaria, a requerimiento de la Administración. Estas peticiones se pueden hacer referidas a un sujeto determinado o sobre datos colectivos sobre hechos o titularidades tipificadas.

La Agencia Tributaria establece planes nacionales de captación de información y para su planificación y desarrollo cuenta con un órgano especializado con competencias nacionales que es el Equipo Central de Información. La ventaja de este órgano, además de poder extender su actividad a todo el territorio, es que conoce con precisión las obligaciones de los obligados en materia a requerimientos de información y tiene especialistas en la definición de soportes informáticos y en integrar la información en las bases de datos. Este órgano además es la autoridad competente delegada para emitir y recibir la información procedente de otras jurisdicciones extranjeras como consecuencia de la aplicación de Acuerdos, Convenios o normativa internacional.

La actividad del Equipo Central de Información es especialmente valorada cuando los requerimientos se realizan a grandes proveedores de datos como pueden ser las entidades financieras, las entidades de seguros, o los grandes proveedores de bienes o servicios de carácter universal (agua, energía, telefonía, ...).

El Equipo Central de Información tiene especialistas en el tratamiento de la información que saben definir con precisión la estructura y especificaciones de los archivos en que se deben facilitar los datos. Su alta especialización les permite entenderse directamente con los especialistas de las entidades objeto del requerimiento para acordar los términos del intercambio.

Es muy oportuno destacar que la legislación ha reforzado la obligación de atender los requerimientos de datos con unas sanciones reforzadas que, de forma irónica, diremos que "invitan" al cumplimiento. Para los empresarios y profesionales se establecen sanciones que van desde los 300 € si no atiende el primer requerimiento, 1.500 € si no cumple con el segundo y una multa de un 2 o 3 por 100 de la cifra de negocios del año anterior, con un mínimo de 10.000 € y máximo de 600.000 € en los casos más graves cuando no atienda el tercer requerimiento.

El Equipo Central de Información ha desarrollado sistemas especializados en los casos en que se producían consultas similares pero reiteradas. Atendiendo a la queja de los graves costes que suponía, para algunos sujetos, el atender a muchos requerimientos de tipo similar, la Agencia tributaria contactó con sus representantes para establecer protocolos de actuación que disminuyeran la carga de tener que tratar cada requerimiento de forma individualizada. Veamos a continuación tres ejemplos.

a) Requerimientos a bancos y cajas de ahorro

Hasta el 31 de diciembre de 2008 los requerimientos a los bancos y cajas de ahorro respecto de titularidad, movimientos en cuentas, depósitos y créditos y demás operaciones activas y pasivas se realizaban de forma individual por cada inspector que se dirigía a cada sucursal para solicitar los movimientos.

Desde el 1 de enero de 2009 se ha puesto en marcha un procedimiento electrónico para el intercambio de ficheros entre la Agencia Tributaria y las entidades de crédito. Es un procedimiento creado mediante resolución de la Presidencia de la Agencia Tributaria y que es voluntario para las entidades. Las entidades que deseen aplicar este sistema formulan una solicitud de adhesión al sistema.

En el marco de este procedimiento, la Agencia Tributaria genera quincenalmente, para entidad financiera adherida al sistema, un fichero con todos los requerimientos que hayan emitido en ese período los inspectores actuarios. Este fichero se envía telemáticamente a las entidades de crédito los días 3 y 18 de cada mes, o el inmediato posterior hábil si es que coincidiera con festivo.

Las transmisiones de las respuestas, que contienen la contestación a los requerimientos se envían por las entidades de crédito en los 10 días siguientes a haberlos recibido (días 13 y 28 de cada mes).

Al ser requerimientos agrupados y normalizados emitidos por un órgano central evita muchos riesgos de pleito sobre la competencia o extensión del requerimiento y al haberse acordado con las entidades los protocolos de comunicación informática de las solicitudes les permite a estas dar un tratamiento automatizado que prácticamente elimina los riesgos de la intervención humana y reduce de forma intensa el consumo de recursos humanos para atender los requerimientos. Por su parte el inspector formaliza su solicitud a través del sistema informático con protocolos automáticos y normalizados y en respuesta recibe en un breve espacio de tiempo los datos en formato electrónico cargados en una aplicación que llamamos Prometeo. Esta herramienta informática, desarrollada por el Departamento de Informática de la Agencia Tributaria, permite hacer un análisis de la consistencia material y temporal entre los datos bancarios y los datos de la contabilidad proporcionada por el contribuyente de tal forma que se destaquen los puntos de riesgo.

El número de entidades adheridas al sistema es de 55 y en 2011 se tramitaron de esta forma más de 11.000 requerimientos lo que supuso el doble de los del año anterior.

b) Requerimientos a Notarios

Otro sector al que se dirigen numerosos requerimientos de información es el de los notarios públicos. La informatización de los protocolos notariales ha facilitado que las demandas de información sobre la intervención de determinados sujetos en las escrituras públicas o el objeto sobre el que versa la escritura se puedan reducir de forma extraordinaria.

Para ello se ha realizado un acuerdo entre la Agencia Tributaria y el Consejo General del Notariado que permite a determinados usuarios designados por la Agencia Tributaria acceder a la información del Índice Informatizado Único. Ello ha supuesto para la Agencia Tributaria una reducción notable de los costes de formalización y envío de los requerimientos a cada notaría y una reducción del tiempo de respuesta ya que se produce "on line". Para las notarías también ha supuesto una descarga de la necesidad de dedicar recursos para responder a los requerimientos de la Agencia Tributaria.

c) Requerimientos a registradores de la propiedad y registradores mercantiles

De forma similar a lo efectuado con el Consejo del Notariado, la Agencia Tributaria ha firmado dos convenios con el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España que permiten a determinados usuarios autorizados de la Agencia Tributaria acceder telemáticamente a la información contenida en las bases de datos de los registros mercantiles, de la propiedad y de bienes muebles que ofrece el sistema de expedición de notas simples.

4. COOPERACIÓN EN LAS CESIONES DE DATOS ENTRE ADMINISTRACIONES**a) Tesorería de la Seguridad Social**

La Agencia Tributaria ha impulsado modificaciones legislativas sobre intercambio de información entre administraciones que han sido aprobadas por las Cortes. Podemos destacar la cesión de los datos de la Tesorería de la Seguridad Social sobre los trabajadores registrados por cada empresario que ha permitido la integración de dicha información en nuestras bases de datos tributarias.

b) Dirección General de Tráfico

La cesión de datos por parte de la Dirección General de Tráfico sobre los vehículos matriculados con indicación de marca, modelo y número de chasis y los nombres de los titulares de dichos vehículos.

c) Intercambios de información con otras administraciones tributarias

Sin perjuicio de que las bases jurídicas generales para el intercambio internacional de datos entre administraciones tributarias sean los acuerdos y convenios internacionales o la legislación supranacional asumida por España, como es el caso de la de la Unión Europea, la efectividad del intercambio se ha facilitado mediante conversaciones entre representantes de las administraciones implicadas que se han plasmado en acuerdos de entendimiento sobre los términos del intercambio. Ejemplos concretos de las materias sobre las que han versado dichos acuerdos son la fijación de las lenguas vehiculares, la indicación de modelos de solicitud y de respuesta, la concreción de los órganos encargados y de las coordenadas de contacto de los mismos, el acuerdo sobre los medios y modos de transmisión (correo, fax, correo electrónico, correo electrónico seguro, soportes y encriptados,...)

Este tipo de acuerdos de entendimiento han sido esenciales para lograr reducir los tiempos de respuesta y adecuar las respuestas a las pretensiones del preguntante.

5. COLABORACIÓN CON LAS ENTIDADES FINANCIERAS PARA LA TRAMITACIÓN DE ÓRDENES DE EMBARGO LAS ÓRDENES DE EMBARGO SOBRE ACTIVOS EN CUENTA O DEPÓSITOS DE VALORES

De forma similar a lo sucedido en materia de requerimientos de información sobre cuentas bancarias, la Agencia Tributaria ha llegado a acuerdos con las entidades bancarias para reducir las cargas e incrementar la eficacia con ocasión de las órdenes de embargo para el cobro ejecutivo de las deudas de las que es gestora.

Para evitar costes de tramitación individuales, que son más gravosos tanto para la Agencia Tributaria como para las entidades de crédito, la Agencia ha establecido con algunas entidades la posibilidad de mandar en fechas y bajo protocolos de comunicación y formatos establecidos de común acuerdo las listas de los embargos a practicar. Las entidades han adaptado sus sistemas informáticos para procesar

automáticamente estas órdenes y comunicar el resultado de la orden de embargo.

6. OTRAS FORMAS DE COLABORACIÓN SOCIAL

En la modificación de la Ley General Tributaria de 2003 se introdujo la posibilidad de la colaboración de los interesados en la aplicación de los tributos. Esa participación se podía instrumentalizar mediante acuerdos de la Administración tributaria con otras administraciones públicas, con entidades privadas o con instituciones u organizaciones representativas de sectores o intereses sociales, laborales, empresariales o profesionales.

Como consecuencia de ello la Agencia Tributaria ha iniciado una nueva vía de colaboración que se ha concretado en la firma de determinados acuerdos de entendimiento con diversas asociaciones o instituciones y en la creación de dos foros de entendimiento.

a. Acuerdos de entendimiento

Competir en un mercado en que unos pagan sus impuestos y otros no los pagan, supone una competencia desleal. Por ello en algunos casos en que se ha observado la presencia de organizaciones para defraudar actuando sobre determinados sectores, la Agencia Tributaria se ha puesto en contacto con los representantes de los empresarios al objeto de advertirles de la situación y pedirles su colaboración para atajar el fraude. Al tiempo se les han proporcionado pautas de comportamiento para evitar verse envueltos en cadenas de fraude y con ello con riesgo de ser objeto de inspecciones y expedientes sancionadores.

La Agencia Tributaria les ha advertido de los indicios que obligan a tener mayor prudencia en la contratación y recalado la conveniencia de aplicar criterios de conocimiento de sus clientes y proveedores (Kyc, "Know your customer"). En algunos casos estas advertencias se han concretado en la firma de Acuerdos de entendimiento que permiten concretar los indicios de la actividad de los defraudadores y las técnicas de prevención para detectarlos y las conductas prudentes a seguir para salvar su responsabilidad y proteger el mercado.

Acuerdos de este tipo se han producido con asociaciones de distribuidores de productos informáticos y vendedores de coches.

En otros casos los acuerdos de entendimiento se han realizado con entidades públicas, como es el caso de la Dirección General de Tráfico,

para establecer pautas para que con ocasión de la matriculación de los vehículos puedan detectar fraudes tributarios. Se han establecido los canales de comunicación con la Agencia Tributaria que permiten una reacción urgente y evitar que puedan matricular sus vehículos sin haber pagado los impuestos inherentes.

b. Foro de las grandes empresas

En el año 2008 se puso en funcionamiento un Foro de Grandes Empresas como órgano de relación cooperativa para promover una mayor colaboración entre las grandes empresas y la Administración tributaria del Estado, basada en los principios de transparencia y confianza mutua, a través del conocimiento y puesta en común de los problemas que puedan plantearse en la aplicación del sistema tributario.

El Foro tiene carácter informal, asociativo, flexible y desburocratizado. Funciona en Pleno y en Grupos de trabajo. El Pleno identifica los problemas y adopta los acuerdos y los Grupos de trabajo analizan los problemas y proponen las soluciones.

La participación en el Pleno se configura al máximo nivel de representación: Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos y Consejo de Dirección de la AEAT por un lado y miembros de los Consejos de Administración de las empresas por el otro.

La participación en los Grupos de trabajo se establece a un nivel más técnico y flexible.

En el Foro se podrá tratar cualquier cuestión referida a materias tributarias de interés común de los participantes en el mismo, a propuesta de cualquiera de éstos. Entre otras, podrán ser objeto de conocimiento y discusión en el Foro las siguientes materias:

Mejora de la relación entre la Administración tributaria del Estado y las empresas y establecimiento de canales de comunicación fluida. En particular:

- Difusión de la estructura de los órganos de aplicación de los tributos y de la práctica de dicha aplicación.
- Sugerencias de mejora en la gestión de los tributos.
- Mejora de los actuales canales de comunicación entre la Administración tributaria y las empresas y establecimiento de otros nuevos.
- Difusión de criterios interpretativos específicos de interés general realizados por los órganos competentes (administrativos, económico-administrativos y judiciales).

Simplificación y favorecimiento del cumplimiento de las obligaciones fiscales, a través del análisis de:

- Las posibles mejoras a introducir en los procedimientos de aplicación de los tributos.
- Las actuaciones de control tributario: duración, costes de atención, etc.
- Las obligaciones formales en relación con la fiscalidad de los grupos fiscales (Sociedades e IVA), de las operaciones vinculadas, etc.
- Los criterios y frecuencia de remisión de información fiscal a la Administración.
- La implantación y modificación de programas informáticos de suministro de información y de ayuda a la cumplimentación de declaraciones. Información anticipada sobre los mismos.
- El fomento de la facturación electrónica.
- El establecimiento de canales de información que generen mayor seguridad en la actuación empresarial, minimizando los costes de litigiosidad y el riesgo de sanción.
- La tributación de determinadas operaciones de interés general.

Estudio de cambios normativos y adaptación a los mismos:

- Conocimiento anticipado de proyectos normativos de interés general.
- Propuestas de modificación normativa de interés general.

Evaluación de la actuación interna de las empresas en relación con la aplicación del sistema tributario:

- Difusión de la importancia de la gestión fiscal en los programas de formación gerencial de las empresas.
- Responsabilidad de los Consejos de Administración en materia fiscal como manifestación de la Responsabilidad Social Corporativa.
- Creación de un Código de buenas prácticas tributarias.
- Posibles mejoras a introducir en los procedimientos de control interno para la detección y gestión de las contingencias fiscales en las empresas.

Los acuerdos adoptan la forma de informes o recomendaciones en relación con las materias tratadas en el Foro, por lo que carecen de efectos jurídicos vinculantes.

Como consecuencia de la actividad del Foro se ha aprobado un Código de Buenas Prácticas Fiscales, al que se han adherido 75 grandes empresas y que se basa en tres grandes principios que se concretan en conductas que se detallan:

1. Transparencia, buena fe y cooperación con la Agencia Tributaria en la práctica Fiscal empresarial.

Ello implica fomento de la aplicación del Código en la empresa, evitar usar estructuras opacas con finalidades de ocultación tributaria, colaborar en la búsqueda de soluciones para evitar prácticas fraudulentas y especial atención por parte de los consejeros y administradores en la aplicación de la normativa fiscal.

2. Transparencia y seguridad jurídica en la aplicación e interpretación de las normas tributarias por parte de la Agencia Tributaria.

La Agencia Tributaria intentará respetar los precedentes administrativos y establecer la unidad de criterios de aplicación, para lo que hará públicos esos criterios y de forma rápida para que puedan ser aplicados por los contribuyentes en sus declaraciones y que si persisten las dudas estas se puedan presentar en documento anexo para evitar el dolo o culpa en caso de que el criterio no sea aceptado.

3. Reducción de la litigiosidad y reducción de conflictos.

La Agencia Tributaria y los contribuyentes intentarán evitar conflictos interpretativos favoreciendo el uso de todas las posibilidades de acuerdo que ofrece el ordenamiento. De forma especial se estima que la Agencia debe dejar claros los motivos de discrepancia antes de incoar definitivamente el acta, y mantener una conducta de dialogo que permita superar las contradicciones en el procedimiento inspector propiciando el acuerdo y conformidad. Además debe reducir la carga fiscal indirecta por lo que la Agencia debe delimitar con precisión el objeto de los requerimientos de información y procurará reducir la duración de los procedimientos de comprobación e investigación a los tiempos estrictamente necesarios. Las empresas por su parte se comprometen a facilitar la información y documentación necesaria de la forma más rápida y completa posible.

c. Foro de asociaciones y colegios profesionales

Los intermediarios fiscales, en su calidad de representantes de los contribuyentes en las relaciones con la Administración Tributaria, son unos colaboradores cualificados de la Agencia Tributaria en la gestión de los tributos, ya que facilitan a los contribuyentes el conocimiento y comprensión de sus obligaciones fiscales y les ayudan a cumplirlas.

Por ello, además de mantener el papel de la colaboración social en la presentación telemática de declaraciones y otros documentos

tributarios, la Agencia Tributaria ha considerado conveniente establecer un nuevo marco de relación de la Agencia Tributaria con los intermediarios fiscales como representantes del contribuyente y colaboradores de la Administración Tributaria en la prevención del fraude fiscal, que propicie su mayor implicación en la lucha contra el fraude. Esta función, que es sin duda responsabilidad de la Agencia, debe contar con el apoyo de la sociedad y, en particular, con el de quienes, por razón del ejercicio de su función de intermediación, están directamente relacionados con esta tarea.

En ese marco se ha puesto en funcionamiento del Foro de Asociaciones y Colegios de Profesionales Tributarios como órgano de relación cooperativa basada en la transparencia y la confianza mutua, de modo que redunde en última instancia en beneficio del contribuyente, favoreciendo y facilitando el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

Dicho Foro tiene como objetivos:

- Profundizar en el conocimiento mutuo entre la Agencia Tributaria y los profesionales representados en él, en un marco de cooperación, transparencia, rigor técnico, objetividad, proporcionalidad y receptividad
- Aumentar la seguridad jurídica en las relaciones de los contribuyentes y los profesionales tributarios con la Agencia Tributaria
- Contribuir a la mejora de la aplicación del sistema tributario
- Contribuir a la prevención del fraude fiscal.

En el Foro se podrá tratar cualquier cuestión referida a materias tributarias de interés común y a la relación entre la Agencia Tributaria y los profesionales tributarios en el desarrollo de su labor de representación, asesoramiento e intermediación, con los siguientes objetivos:

- a) Profundizar en el conocimiento mutuo entre la Agencia Tributaria y los profesionales representados en el foro, en un marco de cooperación, transparencia, rigor técnico, objetividad, proporcionalidad y receptividad.
- b) Aumentar la seguridad jurídica de los contribuyentes, analizando las modificaciones normativas en curso en cada momento, y difundiendo las novedades normativas y los criterios de actuación de la Agencia Tributaria en su aplicación.
- c) Mejorar la aplicación del sistema tributario, reduciendo cargas fiscales indirectas, fomentando el uso de la administración

electrónica en las relaciones de los profesionales del ámbito tributario y los contribuyentes con la Agencia Tributaria, dando a conocer e incluso anticipando las nuevas facilidades ofrecidas por la Agencia Tributaria para el cumplimiento de las obligaciones fiscales, etc.

- d) Mejorar la prevención y lucha contra el fraude, colaborando en la detección y búsqueda de soluciones respecto a aquellas prácticas fiscales fraudulentas que puedan desarrollarse en los diferentes sectores económicos para prevenir su extensión y en el fomento del rechazo social del fraude fiscal.

Además, se informará permanentemente de las cuestiones tratadas en el Foro de Grandes Empresas, de modo que se genere una interacción entre ambos foros, evitando duplicar los Grupos de Trabajo.

No se tratarán en el foro supuestos o expedientes concretos ni cuestiones relacionadas con la regulación de la profesión.

7. CONCLUSIÓN

La Administración tributaria necesita de la colaboración social en la aplicación del sistema tributario por lo que debe facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. La extensión en la utilización por la sociedad de las nuevas tecnologías de comunicación tratamiento y almacenamiento de datos permiten facilitar enormemente el cumplimiento de sus obligaciones por parte de los obligados.

La Administración debe estar vigilante para identificar los problemas que puedan surgir para los cumplidores y reaccionar facilitándoles su cumplimiento y hacer esfuerzos para adaptarse a las nuevas posibilidades que ofrece la tecnología.

Es muy conveniente abrir canales para poder oír a los contribuyentes y convertirlos en cómplices en la aplicación del sistema tributario. Las recientes experiencias nos muestran como una Administración abierta y cooperativa fomenta la aparición de contribuyentes abiertos y cooperativos.

PROGRAMAS DEL IRS EN DESARROLLO PARA ACELERAR LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

Douglas O'Donnell

Vice-Comisionado Asistente
Servicio de Rentas Internas
(EE.UU.)

***Contenido:** 1. Resumen.- 2. Problema. – 3. El Inicio de una solución. - 4. Acuerdos anticipados de precios. - 5. Acuerdos previos a la presentación de la declaración.- 6. Solución de disputas por la vía rápida.- 7. La continuación del problema.- 8 la expansión de la solución.- 9. Visión general del programa CAP.- 10. Medidas de desempeño del CAP.- 11. Continuando con la solución.- 12. Conclusión*

1. RESUMEN

Un objetivo significativo del Servicio de Rentas Internas (IRS por sus siglas en inglés) es reducir el tiempo en que una declaración de impuesto esté sometida al proceso de fiscalización, es decir, el tiempo que transcurre desde el día en que el contribuyente presenta la declaración hasta el día en que el contribuyente llega a conocer el monto de su obligación tributaria final. Un programa reciente que está siendo utilizado por el IRS para acortar este período abierto es el Proceso de Garantía de Cumplimiento, o CAP, por sus siglas en inglés. En el CAP, el IRS comienza a trabajar con el contribuyente corporativo aun antes de que el mismo presente su declaración de impuestos, de modo que el IRS tenga la oportunidad de revisar documentos pertinentes y reunirse con contactos con conocimientos del contribuyente a fin de considerar el impacto tributario de diversas transacciones. El IRS depende de la plena cooperación y revelación por parte del contribuyente para lograr un exitoso CAP. El beneficio para un contribuyente que participe en el programa CAP es la solución temprana de asuntos tributarios, lo que le permite la oportunidad de registrar con mayor precisión las reservas tributarias en sus cuentas financieras. Resolver los asuntos tributarios antes de que se presente la declaración ayuda a impedir el muy costoso proceso de presentar declaraciones de impuesto sobre la renta estatal modificadas debido a que el tratamiento tributario de una transacción cambió para los fines

del impuesto federal. Utilizando el programa de auditoría en tiempo real de CAP así como otras opciones alternas de solución de disputas, incluyendo el programa de Acuerdo Anticipado de Fijación de Precios, el programa de Acuerdo Previo a la Presentación, o el programa de Rápida Solución para aspectos no acordados, el IRS y el contribuyente tratan de resolver los asuntos tan pronto como sea posible. Además, cuando los aspectos puedan impactar los impuestos en 2 países, llevar a cabo una auditoría conjunta del contribuyente podría ahorrar tiempo y minimizar el uso de recursos tanto del contribuyente como de la administración tributaria. Todas estas técnicas requieren un alto nivel de comunicación, cooperación, transparencia y revelación, pero si estos factores están presentes, dichos programas pueden ser exitosos para todos los involucrados.

2. EL PROBLEMA

Los años 90 fueron años de crecientes desafíos para el IRS. Charles Rossotti se convirtió en Comisionado del IRS en noviembre de 1997, teniendo como meta primordial reestructurar al IRS a fin de modernizarlo y mejorar los servicios al cliente. Un área que requería ser mejorada era el proceso de auditoría. En los 90, el IRS fiscalizó a aproximadamente 1,700 grandes empresas mediante el Programa de Fiscalización Coordinada, o CEP (por sus siglas en inglés). Generalmente los equipos CEP comenzaban a auditar las declaraciones entre 5 a 6 años después de que el contribuyente presentara su declaración de impuestos, y tomaba de 2 a 3 años concluir la auditoría.¹ Así pues, la auditoría de un año fiscal podría tener 10 años y si la solución de los temas requiriera litigio, el proceso de fiscalización podía tomar 12 o más años. Esto se describió como el enfoque de la “excavación arqueológica” a la auditoría en el que los documentos relacionados con ambas transacciones y la preparación de las declaraciones de impuestos eran difíciles de encontrar o se perdían en la retención y las personas involucradas ya sea en implementar las transacciones o preparar las declaraciones de impuestos ya no estaban empleadas por el contribuyente.² Sin embargo, las fiscalizaciones extensas no constituyen un problema nuevo. En 1994, la GAO reportó que en 1992³ todavía continuaban abiertas auditorías de 1961.

¹ *Oficina General de Contabilidad (GAO por sus siglas en inglés), Las Medidas de Cumplimiento y Estudios de las Grandes Sociedades Requieren ser Mejoradas 18 (Septiembre 1994) (en adelante, las Medidas de Cumplimiento)*

² *Informe del Comité Conjunto sobre Tributación en Relación con el Servicio de Rentas Internas según fuera requerido por la Ley de Reforma y Reestructuración del IRS de 1998, JCX-33-01, citando de una carta del Tax Executives Institute, Inc., fechada el 12 de abril de 2001, incluida en el Apéndice*

³ *GAO, Medidas de Cumplimiento 39*

En 1999, el 95% de los recursos del IRS asignados a contribuyentes personas jurídicas estaban dirigidos a actividades post-declaración en lugar de previas a la declaración. En general, las auditorías de sociedades con \$250 millones o más en activos representaban alrededor de dos tercios de todos los impuestos sobre la renta adicionales y sanciones determinados, pero las compañías objetaban el 80% al 90% de los impuestos adicionales propuestos los que se imponían la mayor parte del tiempo, con el resultado de que solamente el 20% de los ajustes de auditoría propuestos eran sustentados en apelación.⁴ Además, como resultado de que los recortes presupuestarios reducían el número de auditores, el número de auditorías de declaraciones de grandes declaraciones CEP fue disminuyendo, mientras aumentaba el uso de agresivos refugios tributarios corporativos. Igualmente, como lo demostraría la historia, algunas sociedades utilizaban técnicas cuestionables para expandir la brecha entre las utilidades reportadas a los accionistas y las utilidades reportadas al IRS. En 1997, esta brecha fue de \$122 mil millones, casi el doble de lo que fuera el monto en 1995.⁵ En el informe de Charles Rossotti de 1999: Modernizando la Agencia Tributaria de Estados Unidos, el Comisionado señaló que “uno de los aspectos primordiales para mejorar las prácticas de negocio del IRS consiste en dejar de atender los problemas de los contribuyentes mucho después de que las declaraciones hayan sido presentadas y más bien atenderlos cuanto antes en el proceso como sea posible, y de hecho evitar problemas donde sea posible.”⁶ Esto se basa en el principio de calidad de que resulta mejor para el cliente, así como más barato, eliminar defectos en lugar de resolverlos. Una de las principales estrategias en el plan estratégico del IRS para el periodo 2000 - 2005 consistió en reducir la carga para el contribuyente, brindándole atención oportuna durante el proceso a los problemas del contribuyente y evitando los mismos donde fue posible.⁷

3. EL INICIO DE UNA SOLUCIÓN

Al iniciarse el nuevo siglo, el IRS tenía como una de sus metas la pronta solución de los asuntos de los contribuyentes. Entre los métodos para lograrlo está el llegar a un acuerdo sobre el tratamiento tributario de una transacción aun antes de que el contribuyente presente su declaración de impuestos y resolver las disputas que surjan después de que se haya presentado la declaración sin pasar por el proceso de Apelaciones

⁴ Lee, *Costos de Transacción Relacionados con la Adquisición o Mejoras de Bienes Intangibles: Una Perspectiva Populista, Política, pero Práctica*, 22 *Va. Law Review* 291 (2002) (en adelante Lee), incluyendo citas de la GAO, *Medidas de Cumplimiento* 42

⁵ Lee at 301, citando un artículo por Owen Ullmann en *USA Today*, 17 de abril de 2000

⁶ *Modernización de la Agencia Tributaria de Estados Unidos* 15 (1999)

⁷ *Plan Estratégico 2000 – 2005 del Servicio de Rentas Internas* 41 (1999)

4. ACUERDOS ANTICIPADOS DE PRECIOS

El IRS tiene un extenso historial del uso de soluciones alternas de disputas previas a la presentación de las declaraciones, aunque en un campo muy limitado. El IRS introdujo el programa de Acuerdo Anticipado de Precios (APA por sus siglas en inglés) en 1991.⁸ En el programa APA, el contribuyente y el IRS trabajan juntos para acordar un medio de fijación de precios de transferencia adecuado para un número de años hacia el futuro. Si el contribuyente presenta su declaración de impuestos de manera consistente con el método de fijación de precios de transferencia acordado, el IRS conviene en no realizar ningún ajuste en la fijación de precios de transferencia por las transacciones cubiertas por el APA.⁹ El contribuyente puede llegar a un acuerdo APA unilateral – es decir, un acuerdo entre el IRS y el contribuyente solamente. En ese caso se acuerda el método de fijación de precios de transferencia que el contribuyente debe usar para preparar su declaración de impuesto sobre la renta federal. Sin embargo, ello no contribuye en nada a resolver el método de fijación de precios de transferencia en un país extranjero en que el contribuyente opere. Si el gobierno extranjero propone un método de fijación de precios de transferencia diferente en la auditoría, el contribuyente puede estar sujeto a doble tributación o tendrá que recurrir a una autoridad competente para resolver el tema. Como resultado, el contribuyente con frecuencia conviene en un APA bilateral – es decir, un acuerdo entre el IRS y el contribuyente, y el IRS y el gobierno extranjero.¹⁰ Si los Estados Unidos tienen un tratado tributario con un país extranjero que contenga una disposición del procedimiento de acuerdo mutuo (MAP por sus siglas en inglés), similar al Artículo 25 del Convenio Modelo de la OCDE, el IRS y la jurisdicción extranjera pueden trabajar juntos para firmar un APA bilateral que confirme el método de fijación de precios de transferencia del contribuyente para ambos países. Para finales de 2011, los contribuyentes habían ejecutado un total de 1,015 APAs nuevos, renovados o revisados. Más de la mitad de estos acuerdos eran bilaterales (589) o multilaterales (13).¹¹

⁸ *Rev. Proc. 91-22, 1991-11 I.R.B. 1*

⁹ *Rev. Proc. 2006-9, 2006-2 I.R.B. 278. El alcance del programa APA se ha extendido a través de los años y ahora incluye la solución de temas sobre fijación de precios de transferencia, así como otros aspectos que surgen de los tratados de impuestos sobre la renta, o del Código o Reglamentos en los que la fijación de precios de transferencia pueda ser pertinente, incluyendo la determinación de renta efectivamente relacionada con una profesión o negocio dentro de los Estados Unidos. Rev. Proc. 2008-31, 2008-23 I.R.B. 1133, Sec. 3*

¹⁰ *Rev. Proc. 2006-9, Sec. 2.08*

¹¹ *Anuncio 2012-13, 2012-16 I.R.B. 805, APMA Statutory Report 2011, Tabla 1*

5. ACUERDOS PREVIOS A LA PRESENTACIÓN DE LA DECLARACIÓN

A comienzos del 2000, el IRS anunció en el Aviso 2000-12¹² que estaba implementando un programa piloto de Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración para ciertas declaraciones a ser presentadas hacia finales del 2000 (específicamente, Septiembre a Diciembre). El propósito del programa era permitir, tanto a los contribuyentes como al IRS, resolver antes de la fecha de vencimiento de una declaración de impuestos, aspectos que de otro modo serían objeto de disputa en auditorías posteriores a la presentación de declaraciones. Este esfuerzo de cooperación se proponía reducir los costos, carga y demoras encontrados en las fiscalizaciones posteriores a la presentación de las declaraciones. El IRS escogió a un pequeño número de grandes empresas contribuyentes para que participaran en el programa piloto en el 2000. Se proponía que el programa le permitiera al contribuyente y al IRS llegar a un acuerdo sobre aspectos objetivos y aplicar los principios legales acordados a los mismos. No se proponía determinar la interpretación actual de las reglas si la interpretación no estaba bien acordada. Un ejemplo de un tema adecuado para un Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración era la valoración de activos y la asignación del precio de compra o venta de un negocio. Algunos ejemplos de aspectos que no eran convenientes para los Acuerdos Previos a la Presentación de la Declaración eran aquéllos que podían incluirse en un Acuerdo Anticipado de Precios, o aspectos que carecían de un propósito de negocio de buena fe. Ciertas circunstancias, tales como aspectos que eran sujeto de un dictamen pendiente de la autoridad impositiva, fueron igualmente excluidas del programa. El programa tampoco se proponía resolver desacuerdos sobre la correcta interpretación de las leyes tributarias (salvo en circunstancias muy limitadas).

El programa piloto fue exitoso. El IRS concluyó que estos Acuerdos Previos a la Presentación de la Declaración permitían a los contribuyentes presentar más declaraciones con el debido cumplimiento dentro de los marcos de tiempo prescritos, eran eficientes en términos de costos, disminuían las cargas de cumplimiento de los contribuyentes, y conservaban los recursos del IRS. A comienzos del 2001, el IRS anunció en el Proceso Tributario 2001-22¹³ que el programa del Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración se tomaría permanente. El programa estaba disponible para cualquier contribuyente bajo la jurisdicción de la División de Grandes Negocios e Internacional (LB&I por sus siglas en inglés) que deseara

¹² 2000-9 I.R.B. 727

¹³ 2001-9 I.R.B. 745

una solución de aspectos aplicables previa a la presentación de la declaración, que de otro modo se resolverían en una fiscalización posterior a la presentación de la misma. El mismo estaba disponible para el año fiscal corriente o un año fiscal anterior para los cuales no estaban pendientes o no se habían presentado declaraciones.¹⁴ La solicitud de un Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración se puede hacer en cualquier momento antes de la fecha de vencimiento (con extensión) para la presentación de una declaración, pero si la solicitud se hace en fecha muy cercana a la fecha de vencimiento, y el IRS considera que no dispone de suficiente tiempo para considerar el tema, el contribuyente no será aceptado en el programa. Por lo tanto, el programa es opcional; no obligatorio. Los contribuyentes que participen en el programa deben pagar un derecho de usuario.

El programa previo a la presentación de la declaración resulta en un acuerdo de cierre relacionado con el tratamiento tributario de la transacción en cuestión que es vinculante tanto para el contribuyente como el IRS. Hay disponible un Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración para aspectos que representan la determinación objetiva o la aplicación de principios legales a hechos acordados donde los principios legales están bien establecidos. En el 2005, el programa de Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración fue expandido a fin de incluir la consideración limitada de aspectos en futuros años fiscales y así como para revisar la lista de aspectos elegibles.¹⁵ Ahora el programa se aplica a años pasados, Corrientes y futuros, aunque los acuerdos para años futuros se limitan a 4 años fiscales posteriores al año fiscal corriente.¹⁶ Los aspectos elegibles incluyen aspectos objetivos, aspectos que requieren la aplicación de principios legales bien establecidos o aspectos que involucran una metodología. No existe una lista de aspectos locales e internacionales específicos elegibles, en la medida en que el aspecto no sea identificado como un aspecto excluido. El IRS debe coordinar y consultar con el Asesor Legal Adjunto que tenga competencia sobre el tema propuesto a ser determinado en el Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración. Ciertos aspectos internacionales requieren la concurrencia del Asesor Legal Adjunto (en materia internacional). En general, el nivel de satisfacción de los contribuyentes con este programa es muy alto.

6. SOLUCIÓN DE DISPUTAS POR LA VÍA RÁPIDA

A finales del 2001, el IRS anunció el Programa Piloto de Solución de Problemas por la Vía Rápida a fin de introducir 2 nuevas opciones para

¹⁴ *Rev. Proc. 2001-22, Sec. 3*

¹⁵ *Rev. Proc. 2005-12, 2005-2 I.R.B. 311, Sec. 2*

¹⁶ *Rev. Proc. 2009-14, 2009-3 I.R.B. 324, Sec. 3.02*

la solución alterna de disputas; a saber Mediación por la Vía Rápida y Solución por la Vía Rápida.¹⁷ El programa se hizo permanente en el 2003.¹⁸ En Mediación por la Vía Rápida, un funcionario de apelaciones trata de facilitar la comunicación y resolver aspectos objetivos. En Solución por la Vía Rápida, un funcionario de apelaciones ayuda a resolver los aspectos objetivos y legales y las partes pueden tomar en cuenta la evaluación de la sección de Apelaciones de los riesgos del litigio en la solución de disputas. El programa de la Vía Rápida funciona mejor cuando hay un número limitado de aspectos sobre los que no hay acuerdo. El programa de la Vía Rápida no está disponible en algunos casos, incluyendo aquél en que el asunto ha sido designado para ser sometido a litigio por el Asesor Legal, o en el caso de un aspecto que está sujeto a la solicitud de asistencia de la autoridad competente. Ya sea el contribuyente o el IRS pueden sugerir el uso del programa de la Vía Rápida, aunque tanto el contribuyente como el IRS deben estar de acuerdo en la solución del asunto. El IRS debe haber emitido un Aviso de Ajuste Propuesto, mientras que el contribuyente debe haber proporcionado una respuesta por escrito al Aviso antes de que las partes inicien la Solución de Disputa por la Vía Rápida. El programa de Solución por la Vía Rápida está disponible para todos los contribuyentes que constituyen Grandes Negocios u operan a nivel Internacional (LB&I). La Mediación por la Vía Rápida está disponible solamente para los contribuyentes que constituyen pequeños negocios, mientras la Solución por la Vía Rápida está disponible para ciertos contribuyentes que constituyen pequeños negocios.

El programa de Solución por la Vía Rápida es un proceso de colaboración entre el contribuyente, LB&I, y Apelaciones que se usa durante el proceso de fiscalización. Si el programa tiene éxito, el aspecto considerado en el programa de Solución por la Vía Rápida es resuelto antes de que concluya la auditoría. Un Líder de Caso de Apelaciones facilita las comunicaciones para ayudar a resolver aspectos objetivos y legales. Se propone que la situación sea resuelta en 120 días, o 60 días para los pequeños negocios participantes.¹⁹ El programa de la Vía Rápida no reemplaza el proceso tradicional de apelaciones, sino que está diseñado como un método alternativo de solución de disputas. No hay ningún costo por participar en este programa, y si el IRS y el contribuyente no pueden llegar a un acuerdo sobre un tema bajo consideración en la Vía Rápida, todas las salvaguardas y procedimientos en Apelaciones continúan estando

¹⁷ *Aviso 2001-67, 2001-49 I.R.B. 544*

¹⁸ *Rev. Proc. 2003-40, 2003-25 I.R.B. 1044*

¹⁹ *Publicación 4167, Introducción a Solución Alterna de Disputas*

disponibles para el contribuyente.²⁰ Se estima que el uso del programa de Vía Rápida ha reducido el tiempo del ciclo de auditoría en 2 meses.

7. LA CONTINUACIÓN DEL PROBLEMA

Aunque el programa de Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración fue exitoso, el mismo tiene ciertas limitaciones. Para participar en el programa el contribuyente debe pagar un derecho de usuario y el acuerdo está disponible solamente para aspectos específicos y no para la declaración de impuestos en general.

A comienzos de la década del 2000, hubo un número de colapsos financieros bien divulgados de grandes y aparentemente financieramente sólidas sociedades. Enron Corporation, que había sido llamada por Fortune Magazine “la compañía más innovadora de Estados Unidos” de 1996 al 2001, se declaró en quiebra a finales del 2001, luego de que se descubrieran muchas irregularidades financieras. Enron había ocultado pasivos registrándolos en entidades en ultramar que no tenían que ser registrados en los registros contables estadounidenses de Enron, y hubo una revisión muy negligente de sus registros financieros. WorldCom se declaró en quiebra en el 2002. Sus irregularidades financieras provinieron de declarar de menos los gastos y declarar de más los ingresos, todo ello logrado con el conocimiento y estímulo de la gerencia superior. Tyco Corporation fue sustancialmente reorganizada debido a problemas financieros resultantes de la irresponsabilidad financiera. La misma infló su renta operativa y estableció reservas inadecuadas, nuevamente con las irregularidades siendo conocidas a los más altos niveles operacionales.

Un resultado de estas irregularidades financieras fue la promulgación de la Ley Sarbanes-Oxley, aprobada en el 2002, en parte para mejorar el gobierno corporativo.²¹ La Ley Sarbanes-Oxley requirió mayores revelaciones financieras que redujeron aspectos cuestionables sobre los estados financieros y aumentaron los requerimientos del gobierno corporativo. La misma depende de la transparencia de los contribuyentes y de compartir información.

En el 2006, la Junta de Normas Contables Financieras (FASB por sus siglas en inglés) publicó la Interpretación FASB No. 48 (FIN 48), Dando Cuenta de la Incertidumbre en los Impuestos sobre la Renta. FIN 48 entró en vigencia en el 2007. La misma requiere que los negocios analicen y revelen los riesgos del impuesto sobre la renta. El negocio

²⁰ Publicación 4539, Solución por la Vía Rápida

²¹ Pub. L. 107-204

puede reconocer un beneficio de impuesto sobre la renta solamente si existe mayor probabilidad de que el beneficio sea sostenido. Como resultado, es importante para los negocios que sepan tan pronto como sea posible si un beneficio tributario es aceptable para el IRS de modo que se hagan las reservas financieras apropiadas.

8. LA EXPANSIÓN DE LA SOLUCIÓN

Para mediados de la década del 2000, un contribuyente podía aprovechar tanto el programa de Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración para resolver algunos asuntos antes de presentar la declaración de impuestos, así como el programa de Solución por la Vía Rápida para resolver aspectos en disputa antes de que el contribuyente recurriera a Apelaciones. Sin embargo, el contribuyente debe pagar un derecho de usuario para participar en el programa de Acuerdo Previo a la Presentación de la Declaración y existen limitaciones respecto a los temas a ser considerados. La solución de la auditoría de los más grandes contribuyentes todavía tomaba un promedio de 60 meses desde la fecha de presentación.²² Llevar los temas a través del proceso de Apelaciones tomaba un promedio de 26 meses adicionales. Esto inhibía la pronta identificación de aspectos emergentes, incluyendo el volumen significativo de transacciones en refugio tributarios abusivos. Además, aunque las sociedades podían administrar sus reservas tributarias a través del proceso de auditoría, si la auditoría traía como resultado cambios en los impuestos federales, las sociedades tendrían que presentar declaraciones del impuesto sobre la renta estatal enmendadas, lo que podía ser un proceso costoso.

Los contribuyentes se quejaban del tiempo que tomaba completar una fiscalización, el costo y carga administrativos de soportar una fiscalización extensa y la necesidad de tener certeza de la obligación tributaria para el suministro de informes financieros. El IRS comenzó a enfocarse en la reducción del proceso de auditoría. En el 2005, el IRS anunció un programa piloto para contribuyentes que constituyen los grandes negocios llamado el Proceso de Garantía de Cumplimiento (CAP por sus siglas en inglés), al que el Asesor Legal en Jefe de esa época, Donald Korb se refirió como lo “último en acuerdo previo a la presentación de la declaración”.²³ El programa CAP es un método para identificar y resolver aspectos tributarios a través de una interacción abierta, de cooperación y transparente entre el IRS y un contribuyente

²² Testimonio de Mark Everson, Comisionado, Servicio de Rentas Internas, ante el Comité Conjunto sobre Tributación, en JCS-4-05, Revisión Conjunta de los Planes Estratégicos y Presupuesto del Servicio de Rentas Internas, 2003 8

²³ 2004 TNT 192-4

antes de que el contribuyente presente su declaración. El mismo requiere un intercambio contemporáneo de información que se refiera a propuestas posiciones de declaraciones y transacciones que puedan afectar la obligación del impuesto federal del contribuyente.²⁴

La meta del programa CAP era reducir la carga e incertidumbre del contribuyente a la vez de asegurar al IRS la precisión de las declaraciones de impuestos antes de que fueran presentadas.²⁵ Mediante este servicio mejorado a los contribuyentes, así como el cumplimiento con las leyes tributarias a través del monitoreo, revisión y solución de temas, se esperaba que el CAP redujera o eliminara la necesidad de fiscalizaciones posteriores a la presentación de la declaración, lo que ahorra tiempo y recursos y ofrece una guía más rápida en relación con aspectos tributarios. Ello le permite al IRS hacer un uso más eficiente de los recursos de auditoría y le permite a los contribuyentes administrar mejor las reservas tributarias y garantizar la presentación de información más precisa sobre las utilidades en los estados financieros. El IRS aceptó 17 contribuyentes que constituirían grandes negocios en el programa piloto.

Para el año fiscal de 2011, había 140 contribuyentes participando en el programa CAP. En marzo de 2011, el IRS anunció que el programa piloto CAP se estaba expandiendo y haciéndose permanente.²⁶ Para cuando se hizo permanente, Douglas Shulman, el Comisionado del IRS, dijo que “el CAP es un programa en el que el sistema tributario está en plena forma – cuando el contribuyente y el IRS son transparentes y los asuntos se resuelven antes de que se presente una declaración.”²⁷ Además de convertirse en un programa permanente, el CAP fue expandido para incluir un nuevo programa previo al CAP, que ofrece a los contribuyentes una guía clara de los pasos requeridos para lograr ingresar al CAP, así como a un nuevo programa de Mantenimiento del Cumplimiento. El programa de mantenimiento está disponible para los contribuyentes que han estado en CAP, tienen menos temas complejos y han establecido un récord de trabajo de cooperación y transparencia con el IRS.

Los contribuyentes participantes logran certeza tributaria más rápidamente y con menos carga administrativa que en un programa tradicional de fiscalización con posterioridad a la presentación de la declaración. Como resultado de ello, el contribuyente puede administrar mejor sus reservas tributarias y garantizar una más precisa presentación

²⁴ *Manual de Rentas Internas Manual 4.51.8.2*

²⁵ *Anuncio 2005-87, 2005-50 I.R.B. 1144*

²⁶ *IR-2011-32, 31 de marzo, 2011*

²⁷ *Id.*

de información sobre las utilidades en los estados financieros. El programa CAP reduce el tiempo global del ciclo de fiscalización y aumenta el dinero. También mejora la solución precisa, eficiente y oportuna de aspectos tributarios complejos. Igualmente contribuye a aumentar la cobertura de auditoría al hacer un uso más eficiente de los recursos de auditoría. El programa no ofrece asesoría respecto a la planificación tributaria. Tampoco brinda a los contribuyentes guía sobre, o la solución de, transacciones probables o incompletas fuera de los procedimientos existentes.

9. VISIÓN GENERAL DEL PROGRAMA CAP²⁸

Los contribuyentes deben tener \$10 millones o más de activos para participar en cualquier programa CAP.

Si el contribuyente es una entidad que cotiza en la bolsa de valores, debe tener un requerimiento legal para preparar y presentar los formularios 10K, 10Q, 8K o 20F u otros formularios para el suministro de información a la Comisión de Bolsa y Valores o la entidad reguladora equivalente. Si el contribuyente es una entidad privada, debe acordar que proveerá al IRS estados financieros certificados y auditados o documentos equivalentes sobre una base trimestral. Un contribuyente que sea empresa de propiedad extranjera y presente declaración de impuesto sobre la renta para sociedades extranjeras que operan en los Estados Unidos puede participar en el programa CAP si puede proporcionar documentación que sea equivalente a la que una sociedad estadounidense debe presentar trimestralmente a la Comisión de Bolsa y Valores. El contribuyente no puede estar bajo investigación por, o en litigio con, el IRS o cualquier otra agencia federal o estatal que limitaría el acceso del IRS a los registros tributarios corporativos corrientes. Además, si el contribuyente está bajo fiscalización, puede participar en el programa CAP solamente si no tiene más de una declaración presentada que no haya sido cerrada en la fiscalización y una declaración no presentada del año más recientemente concluido.

Aunque el primer paso en la participación podría ser el programa Pre-CAP, esta ponencia se inicia con el programa CAP, ya que entender los beneficios del programa CAP contribuye a explicar por qué es deseable participar en el programa Pre-CAP.

CAP: El programa CAP soluciona los problemas en tiempo real a fin de mejorar el cumplimiento con el impuesto sobre la renta federal. Los

²⁸ Véase el *Manual de Rentas Internas 4.51.8, Memorandum de Entendimiento Pre-CAP y Memorandum de Entendimiento CAP*, disponible en <http://www.irs.gov/businesses/corporations/article/0,,id=237774,00.html>

contribuyentes deben aplicar para ser admitidos en el programa CAP anualmente y para ello deben presentar una solicitud entre el 1° de septiembre y el 31 de octubre del año previo al año CAP. El contribuyente envía la solicitud al grupo de Pre-Presentación de la Declaración y Guía Técnica (PFTG por sus siglas en inglés). Si el contribuyente responde a los criterios de elegibilidad y el PFTG considera que el contribuyente es un buen candidato para el CAP, el PFTG envía la solicitud al Director de Industrias LB&I que tenga jurisdicción sobre el contribuyente. Entre los factores que el IRS considera para determinar la aceptación de un contribuyente en el programa CAP se cuentan el nivel de cooperación y transparencia demostrados en años CAP o años pre-CAP anteriores, los recursos del IRS y del contribuyente, si el contribuyente ha tenido un cambio mayoritario de propiedad, y si el contribuyente ha tenido reajustes financieros significativos. Si el IRS considera que históricamente el contribuyente ha sido menos que transparente y colaborador, el IRS podría no aceptar al contribuyente en el programa. Si el contribuyente no es aceptado en el programa, el mismo puede apelar la decisión ante el Comisionado Adjunto (Operaciones) del LB&I. Son más los contribuyentes que han solicitado ingresar al programa CAP que los que han sido aceptados. Si la solicitud de ingreso al CAP es aprobada, el Gerente Territorial le notifica al contribuyente por escrito.

Antes de ser aceptado en el programa, el contribuyente debe ejecutar un Memorándum de Entendimiento (MOU por sus siglas en inglés) que describa los requerimientos del CAP y establezca el acuerdo de cumplir con los requerimientos. El MOU firmado debe ser devuelto para el 31 de enero del año CAP. Una vez que el contribuyente sea aceptado en el programa CAP, el IRS asigna a un Coordinador de Cuenta quien es el principal representante del IRS. Se pueden añadir otros funcionarios del IRS al equipo del IRS. En el MOU el contribuyente conviene en que proporcionará información abierta, amplia y contemporánea de sus transacciones de negocios realizadas, incluyendo su posición propuesta de información de utilidades y una descripción de los pasos que tengan un efecto relevante en su obligación respecto al impuesto sobre la renta federal. El contribuyente también conviene en revelar cualquier otro rubro que tenga un efecto relevante sobre su obligación respecto al impuesto sobre la renta federal y su propuesta posición de información de utilidades para rubros que cumplan con un umbral de relevancia. En lo que respecta al CAP, un asunto que tenga un efecto relevante incluye aquellos rubros que el contribuyente tendrá o tendría que reservar para fines de cualquier estado financiero del año CAP y aquellos rubros que el contribuyente tendrá o tendría que reservar para fines de cualquier estado financiero de cualquier período posterior al año CAP. El contribuyente y el IRS determinan

en conjunto estos umbrales de relevancia y dichos umbrales pueden ser reconsiderados durante el año. Estos umbrales de relevancia son importantes, ya que el contribuyente no tiene que revelar transacciones que estén por debajo del umbral.

Son esenciales las reuniones entre el contribuyente y el IRS. En estas reuniones, el contribuyente proporcionará información pertinente, documentación y entrevistas al IRS. El contribuyente y el IRS discutirán la situación del CAP y resolverán los asuntos a medida que surjan. El Coordinador de la Cuenta debe preparar una lista de informaciones del contribuyente sobre una base trimestral y proporcionar este listado al contribuyente. El contribuyente debe verificar que los rubros revelados sean todos los rubros importantes concluidos a la fecha en que se preparó la lista.

El Gerente del Equipo CAP y otros miembros del equipo evaluarán y documentarán la transparencia y cooperación del contribuyente. Esta evaluación se realiza al menos trimestralmente.

Mientras que el IRS y el contribuyente conjuntamente determinan el alcance de la revisión CAP, incluyendo los umbrales de pertinencia, la decisión final respecto a identificar transacciones, rubros y aspectos para la revisión de cumplimiento corresponde al IRS. El umbral de relevancia puede cambiar de un año CAP al otro año CAP y puede ser reconsiderado durante el año corriente. Ciertos rubros, tales como los rubros de refugios tributarios, transacciones listadas, transacciones de interés, rubros potencialmente fraudulentos, iniciativas de cumplimiento LB&I, y asuntos emergentes, puede ser considerados para una revisión de cumplimiento independientemente de los umbrales de relevancia. Todavía se espera que el contribuyente prepare y presente todos los formularios y anexos tributarios apropiados, tales como el Anexo UTP, la Declaración de Posición Tributaria No Revelada. Además, el contribuyente debe proporcionar anexos tributarios y cálculos para todos los ajustes renovables y recurrentes de años anteriores que crean un impacto al año CAP.

El IRS todavía prepara Solicitudes de Documentos de Información, o IDRs, (por sus siglas en inglés), pero la naturaleza colaboradora y transparente del programa CAP con frecuencia reduce el tiempo de respuesta total. Una vez se identifica un tema, el contribuyente debe proporcionar todos los documentos relacionados con el mismo y no esperar que el IRS emita un IDR de seguimiento tras otro a medida que surjan más interrogantes. El contribuyente y el IRS se esfuerzan por lograr la agilización y perentoriedad

Una vez que el contribuyente y el IRS hayan atendido plenamente un tema o asunto, el IRS redacta un Acuerdo de Solución del Punto en Discusión (IRA por sus siglas en inglés) y ambas partes mutuamente acuerdan una fecha de respuesta oportuna. En la respuesta, el contribuyente indica si está de acuerdo o en desacuerdo con el IRA. Si el contribuyente está en desacuerdo, debe expresar todos los hechos pertinentes y argumentos legales que respaldan su posición. Al final del año CAP, si viene al caso, el IRS proporcionará uno o más Acuerdos de Cierre para cada IRA terminado. Si el contribuyente y el IRS pueden resolver todos los aspectos relevantes y posiciones adoptadas con respecto a las transacciones antes de que se presente la declaración de impuestos, el contribuyente tiene la certeza de que el IRS le aceptará su declaración de impuestos si es presentada de manera consistente con las resoluciones acordadas por el contribuyente y el IRS.

Cualesquiera aspectos que no puedan ser resueltos antes de que la declaración sea presentada serán resueltos mediante el proceso de fiscalización tradicional. Sin embargo, el IRS participará en el programa de Solución por la Vía Rápida durante el año CAP si el contribuyente y el IRS están en desacuerdo respecto a una solución propuesta y el contribuyente es elegible para la Solución por la Vía Rápida y la solicita. El contribuyente debe solicitar la Solución por la Vía Rápida luego de finalizado el año fiscal, pero antes de que se presente la declaración de impuestos. Si el contribuyente solicita una extensión de tiempo para presentar una declaración, la fecha de vencimiento para la declaración es de 8 ½ meses después de finalizado el año fiscal.

Si el IRS y el contribuyente llegan a un acuerdo sobre todos los aspectos identificados para finales de la etapa pre-presentación del CAP, el IRS proporciona una Carta de Aceptación Plena. Esto constituye una confirmación por escrito de que en la medida en que la revisión post-declaración muestre que fue presentada de manera consistente con los acuerdos y no se descubran rubros o asuntos adicionales, el IRS aceptará la declaración del contribuyente como presentada. Si solamente se resuelven algunos aspectos, el IRS proporciona una Carta de Aceptación Parcial para indicar que el IRS aceptará la declaración respecto a esos asuntos si la declaración de impuestos es presentada de manera consistente con los Acuerdos de Solución del Punto en Discusión.

Después de que el contribuyente presente su declaración de impuestos, el Coordinador de Cuenta inicia la revisión post-presentación de la declaración. El Coordinador de Cuenta y el contribuyente revisan conjuntamente la declaración para verificar que todos los rubros y asuntos resueltos fueron reportados como acordados y que todas

las revelaciones relevantes fueron hechas de acuerdo con el CAP MOU. Si la revisión post-declaración indica que todos los rubros y aspectos relevantes fueron revelados y resueltos, el IRS emite una Carta Sin Cambio que concluye la fiscalización de los registros del contribuyente. El plazo para completar la revisión post-declaración de la declaración presentada es de 90 días contados a partir de la fecha en que se presentó la declaración. Si hay aspectos inconsistentes no resueltos, o aspectos relevantes que no fueron adecuadamente revelados, el IRS examina estos aspectos a través del proceso de fiscalización tradicional. El contribuyente pueda apelar cualquier rubro con respecto al cual se llevó a cabo una fiscalización tradicional.

Dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se presenta la declaración, el contribuyente debe proporcionar una Declaración Post-presentación firmada por un funcionario del contribuyente que tenga autoridad para firmar la declaración de impuesto sobre la renta de Estados Unidos. Esta Declaración indica que el contribuyente ha revelado todas las transacciones realizadas y otros rubros que tienen un efecto relevante en la obligación del impuesto sobre la renta federal del contribuyente para el año CAP y, que desde la fecha de la Declaración no hay transacciones no reveladas restantes o posiciones tributarias para el año CAP y, que a partir de la fecha de la Declaración no hay transacciones no reveladas restantes o posiciones tributarias para el año CAP que requerirían que el contribuyente reportara reservas sobre cualquier estado financiero para el año CAP o cualquier período posterior al año CAP.

El Gerente del Equipo CAP evalúa y documenta la transparencia y colaboración del contribuyente al menos cada tres meses. El Gerente del Equipo y otros miembros del Equipo CAP se reunirán con el contribuyente para discutir los resultados. Si el IRS determina que el contribuyente no ha seguido los términos del MOU, el IRS puede emitir una carta de terminación. La participación del contribuyente en el programa CAP concluye y el IRS llevará a cabo una fiscalización post-declaración tradicional.

Uno de los aspectos más importantes de un programa CAP exitoso es la comunicación. Esto incluye comunicación entre el IRS y el contribuyente, comunicación entre el personal en el Departamento Tributario del contribuyente y el personal en el resto de la compañía, así como la comunicación entre diversas secciones del IRS. Lo mejor es la comunicación inmediata y completa.

Obviamente, el programa CAP funciona bien con absoluta transparencia entre el contribuyente y el IRS. El contribuyente

no puede ocultar una transacción y esperar que el IRS no la encuentre en el proceso de auditoría. Para que el CAP funcione, el contribuyente debe dar a conocer todas las transacciones para que el IRS las revise durante el año. El programa CAP no brinda guía o resuelve transacciones probables o incompletas fuera de los procedimientos existentes. El contribuyente todavía depende de los métodos tradicionales tales como dictámenes de la autoridad impositiva para solucionar estos temas.

El programa CAP ha sido exitoso tanto para el contribuyente como para el IRS. A los contribuyentes participantes les agrada la certeza temprana. Resulta mejor tener la cantidad adecuada de reservas tributarias en lugar de tener que recurrir al Ejecutivo Financiero en Jefe luego de los hechos y decir que es necesario aumentar las reservas y que deben presentarse declaraciones de impuesto sobre la renta estatal modificadas. Al IRS le gusta el programa por cuanto utiliza menos recursos. Hay un mayor sentido de colaboración de ambos lados – es un verdadero esfuerzo de equipo.

Pre-CAP: Puede que los contribuyentes no estén listos para el programa CAP ya que tienen más de un año fiscal bajo fiscalización o tienen más de una declaración de impuestos pendientes. En este caso, el contribuyente puede aplicar para participar en el programa Pre-CAP, el cual está diseñado para preparar al contribuyente a participar en el programa CAP.

Los contribuyentes pueden aplicar para el programa Pre-Cap en cualquier momento. Nuevamente, deben enviar la solicitud al Grupo de Pre-Presentación de la Declaración y Guía Técnica en la sección LB&I. Si el contribuyente cumple con los criterios de elegibilidad, el PFTG envía la solicitud al director de industria pertinente. El IRS puede, pero no tiene que aprobar la solicitud de un contribuyente para el programa Pre-CAP. El contribuyente puede apelar una decisión negativa ante el Sub-Comisionado de Operaciones de la sección LB&I. Después de que el contribuyente haya sido aprobado y antes de que sea formalmente aceptado en el programa Pre-CAP, el contribuyente debe ejecutar un Memorándum de Entendimiento Pre-CAP. A diferencia del Memorándum de Entendimiento para el programa CAP, el Memorándum de Entendimiento para el programa Pre-CAP es efectivo para el primer año Pre-CAP y continuará en vigencia hasta que concluyan los años de transición y el contribuyente califique para el CAP o el contribuyente cese o voluntariamente se retire del programa Pre-CAP. El Memorándum de Entendimiento define los objetivos específicos, establece los parámetros de revelación de la información, describe los métodos de comunicación, y sirve como

declaración del compromiso de las partes de participación de buena fe en el programa Pre-CAP.

En la fase Pre-CAP, los contribuyentes y el IRS trabajan en un proceso tradicional de fiscalización después de la presentación de la declaración, a fin de completar las fiscalizaciones de modo que el contribuyente califique para cumplir con los criterios de selección del CAP. Si el contribuyente no tiene años fiscales pendientes, entonces puede aplicar directamente al programa CAP.

Una vez aceptado en el programa Pre-CAP, el IRS asigna un Coordinador de Equipo al contribuyente. Este Coordinador de Equipo es el principal representante del IRS quien actúa de punto único de contacto para todos los asuntos tributarios federales. El IRS y el contribuyente trabajan conjuntamente para desarrollar un plan de acción a fin de completar todas las fiscalizaciones requeridas dentro de un marco de tiempo establecido. También determinan conjuntamente los límites de importancia de las fiscalizaciones pre-CAP. El contribuyente debe estar preparado para mostrar el mismo nivel de transparencia y cooperación que demuestran los contribuyentes en el programa CAP. En la fase Pre-CAP, el contribuyente debe actuar proactivamente para revelar por escrito todas las transacciones, rubros y pasos importantes dentro de las transacciones, así como otros rubros que tengan un efecto importante en su obligación del impuesto sobre la renta federal y su posición respecto a la declaración de estos rubros. Debe proporcionar la información pertinente dentro de los marcos de tiempo establecidos. El Coordinador del Equipo es responsable de revisar prontamente toda la información pertinente que es proporcionada y comunicar al contribuyente cuando requiere más información, está en desacuerdo con el tratamiento tributario del contribuyente, o si el tratamiento tributario es adecuado. El IRS y el contribuyente analizan los contenidos de las Solicitudes de Documentos de Información y acuerdan mutuamente las fechas de vencimiento. Las partes procuran la celeridad y urgencia en este proceso. El contribuyente proporciona información y documentación sobre ajustes de años anteriores. Existen ciertos rubros que pueden ser examinados independientemente del límite de importancia o cuándo y cómo son identificados. Estos rubros incluyen refugios tributarios, transacciones listadas, transacciones de interés, rubros potencialmente fraudulentos, iniciativas de cumplimiento y otros aspectos que han sido formalmente identificados como importantes o emergentes.

La comunicación honesta y abierta es importante para una exitosa fase Pre-CAP e igualmente son necesarios una interacción de

colaboración y un sentido de urgencia. El Gerente del Equipo deberá evaluar la transparencia y colaboración del contribuyente, al menos trimestralmente e igualmente deberá reunirse con los otros miembros del equipo Pre-CAP para analizar los resultados de la evaluación.

Se utilizan los procedimientos tradicionales posteriores a la declaración, incluyendo el Aviso de Ajuste Propuesto, Acuerdos de Cierre e Informes de los Inspectores de Impuestos pertinentes. Los procesos de solución casos existentes incluyendo la Solución por la Vía Rápida se pueden usar sobre una base expedita. El contribuyente se puede retirar del programa o el IRS puede dar por terminada la participación del contribuyente en el mismo si determina que el contribuyente no se está adhiriendo a los términos del Memorándum de Entendimiento. La terminación de la participación del contribuyente en el programa Pre-CAP lleva a la tradicional fiscalización después de la presentación de la declaración.

Mantenimiento del Cumplimiento: Si un contribuyente continúa cumpliendo con los requerimientos y expectativas de elegibilidad, puede avanzar hacia la fase de Mantenimiento del Cumplimiento. En esta fase, los contribuyentes ejecutan el Memorándum de Entendimiento del CAP y proporcionan la información requerida. El IRS reduce su nivel de revisión en base a la complejidad y número de asuntos, así como de los antecedentes de cumplimiento, colaboración y transparencia en el programa CAP. En la fase de Mantenimiento del Cumplimiento, los contribuyentes también deben revelar los pasos de las transacciones de negocio concluidas, así como otros aspectos o temas que pudieran tener un efecto importante en su obligación del impuesto sobre la renta federal y otros rubros o asuntos que respondan al umbral de importancia. Los contribuyentes deben revelar sus posiciones tributarias propuestas respecto a estos rubros revelados. El IRS puede mover a los contribuyentes entre la fase de CAP y la fase de Mantenimiento del Cumplimiento, dependiendo de la complejidad y/o volumen de las transacciones y otros factores.

Un contribuyente debe completar al menos un ciclo CAP a través de la revisión con posterioridad a la presentación de la declaración, antes de poder aplicar para el programa de Mantenimiento del Cumplimiento. Este último programa no es para todo contribuyente CAP cada año. Un contribuyente típico del programa de Mantenimiento del Cumplimiento tendrá controles internos operacionales fuertes, transacciones de bajo riesgo, y un antecedente CAP de controversias limitadas, con pleno cumplimiento tanto de la letra como del espíritu del CAP en años anteriores. Por ejemplo, en el programa CAP anterior, el

contribuyente habría sido proactivo asesorando al equipo CAP sobre las principales transacciones con suficiente anticipación para una adecuada planificación de recursos por parte del IRS, ninguno de los temas considerados en los años CAP habrían pasado a una fiscalización post-presentación debido a lo inadecuado del momento para considerar el asunto, y no se habrían descubierto nuevos aspectos luego de que la declaración fuera presentada. Además, debe haber poca o ninguna rotación de personal dentro del Departamento de Impuestos del contribuyente a fin de garantizar la comprensión del proceso.

En la mayoría de los casos, los miembros del equipo local no serán requeridos y el trabajo de revisión previo a la presentación no requerirá más de 32 días de personal para el Coordinador de la Cuenta durante el período de 12 meses previo a la presentación de la declaración. Todos los temas pueden ser cubiertos en el lapso de 6 a 8 días (o menos) por trimestre. Se anticipa que el trabajo de debida diligencia es mínimo y los recursos de especialistas no deberán tomar más de 5 días por trimestre.

10. MEDIDAS DE DESEMPEÑO DEL CAP

Resulta difícil diseñar medidas objetivas con respecto a las obligaciones tributarias a fin de evaluar si el programa CAP es efectivo. En todo caso, el IRS realizaría las auditorías. En una "típica auditoría post-presentación, se podría considerar las liquidaciones tributarias adicionales; es decir, qué cantidad de ingresos tributarios fueron encontrados (el contribuyente presenta una declaración mostrando impuestos por \$10 millones, el auditor determina que los impuestos totales deben ser \$20 millones), comparar esos dólares con la cantidad de horas que tomó concluir la auditoría (100 horas de todo el personal del IRS involucrado), y determinar el valor objetivo de la auditoría. Con CAP no se puede hacer eso. Si el CAP funciona como debiera, no hay ajustes de auditoría posteriores a la presentación de la declaración, ya que todos los asuntos son resueltos antes de que se presente la declaración.

Otra medida objetiva de la efectividad del programa es el tiempo del ciclo; es decir, el momento desde que se presenta una declaración hasta que el fiscalizador del IRS cierra el caso y el contribuyente está de acuerdo o apela contra la liquidación del impuesto. En este caso, el CAP es efectivo. Para el año fiscal 2009, por ejemplo, el tiempo de ciclo global post-presentación de la declaración era casi 8 meses si el contribuyente estaba en el programa CAP y casi 50 meses si el contribuyente no estaba en el programa CAP. Aun si se suma

los posible 20 meses del tiempo pre-presentación de la declaración usado en el programa CAP (suponiendo de manera improbable que el IRS comience su trabajo el primer día del año fiscal), el tiempo de ciclo para los contribuyentes en el programa CAP ahorra 22 meses.

El IRS ha llevado a cabo encuestas CAP a fin de contribuir a identificar medidas de desempeño. En el 2010, el IRS llevó a cabo 3 encuestas separadas de fiscalizadores del IRS entre los que se incluyen los coordinadores de cuenta y especialistas; gerentes y ejecutivos del IRS; y los clientes (los contribuyentes). En general, los resultados de las cuentas muestran que el programa es exitoso.

En el IRS, los gerentes se muestran más positivos con respecto al programa CAP que los fiscalizadores que tratan diariamente con los contribuyentes. EL 62% de los fiscalizadores y el 87% de los gerentes del IRS señalaron que el programa CAP trataba de manera efectiva el cumplimiento tributario para el IRS. Un poco más de la mitad de las respuestas del IRS señalaron que los resultados tributarios en el caso CAP eran iguales o mayores a los resultados tributarios que se habrían obtenido en una fiscalización tradicional con posterioridad a la presentación. Sin embargo, 37% de los fiscalizadores y 21% de los gerentes señalaron que los resultados tributarios fueron inferiores en el programa CAP. Alrededor de 25% de las respuestas fueron neutrales. Casi tres cuartos de las respuestas del IRS señalaron que la experiencia global fue muy exitosa en cuanto a cumplir con los objetivos del programa del CAP. Menos del 8% estaban muy insatisfechos o insatisfechos con el programa CAP. A algunos encuestados del IRS les resultaba difícil evaluar si el CAP estaba o no atendiendo de manera efectiva el cumplimiento tributario – cómo sabrán ellos lo que faltó? Con el CAP, tal vez nunca tengan la oportunidad de descubrirlo. Un fiscalizador se quejó de que una revisión de la revelación previa a la presentación no brindó la misma oportunidad para desarrollar los hechos como la revisión de una declaración de impuestos, y parece que todavía toma el mismo tiempo revisar los hechos.

La efectividad del programa CAP depende de la transparencia y cooperación. La transparencia involucra acuerdo entre el IRS y el contribuyente sobre el umbral de importancia y la revelación por el contribuyente de todas las transacciones con efecto significativo en la declaración de impuestos. Más del 28% de los fiscalizadores y más del 40% de los gerentes indicaron que el contribuyente era extremadamente transparente, con otro 58% de los examinadores y 52% de los gerentes señalando que el contribuyente era un tanto transparente. Sin embargo, el 30% de los fiscalizadores y más del 26% de los gerentes reportaron que los contribuyentes no brindaban suficiente información sobre todas

las transacciones que tenían un efecto importante sobre la declaración de impuestos, incluyendo aquellos rubros donde se requiere una reserva. Mientras que más del 60% de todos los encuestados del IRS indicaron que el contribuyente reveló todas las transacciones que tenían un efecto importante, solamente el 25% de las respuestas indicaron que el contribuyente también había revelado todas las posiciones tributarias propuestas, e identificado todos los aspectos tributarios. Además, casi un 24% de los fiscalizadores indicaron que habían descubierto a través de otros medios una transacción con un efecto importante que debió haber sido revelada por el contribuyente.

Tomando en cuenta un aspecto positivo, la participación continua en el programa CAP parece mejorar el nivel de transparencia. Más del 19% de los fiscalizadores indicaron que la transparencia aumentó y menos del 5% de los examinadores indicaron que la transparencia disminuyó en los años CAP subsecuentes.

Más del 70% de los fiscalizadores y más del 88% de los gerentes clasificaron a los contribuyentes como cooperadores o muy cooperadores. Sin embargo, un comentario de un fiscalizador indicó que algunos contribuyentes sienten que no van a ser retirados del programa CAP, por lo que no tienen ningún incentivo para ser cooperadores. A la larga, la falta de transparencia y de cooperación por el contribuyente podría traer como resultado que el contribuyente no fuera aceptado en el programa CAP en un año futuro. A medida que la participación en el CAP continua de un año a otro, el contribuyente y el IRS pueden llegar a un acuerdo sobre la metodología de ciertos asuntos mucho más rápidamente, por lo que el alcance de la auditoría en cada año CAP subsiguiente se torna mas estrecho y la auditoría global es más eficiente.

No todos los fiscalizadores consideran que el programa CAP es adecuado para sus contribuyentes. El 18% de los fiscalizadores señalaron que el contribuyente debería ser retirado del programa CAP. Las razones de esta recomendación eran variadas y se referían a (1) contribuyentes que son demasiado grandes con demasiadas operaciones internacionales; (2) contribuyentes no cooperadores, o contribuyentes que son contenciosos y no profesionales hacia el personal del IRS; (3) contribuyentes que no cumplen con el acuerdo CAP; (4) contribuyentes que no son transparentes; (5) contribuyentes que no son oportunos; (6) contribuyentes que no revelan información y que simplemente no sean lo suficientemente cumplidores para el programa; y (7) falta de recursos de los contribuyentes. La fijación de precios de transferencia es un área que parece no prestarse para soluciones en el programa CAP.

Los contribuyentes participantes también estuvieron satisfechos con su experiencia CAP, con 92% de los 86 encuestados señalando que están muy satisfechos o un tanto satisfechos con el proceso, y solamente el 5% indicando que están muy insatisfechos o un tanto insatisfechos con el programa. Un contribuyente señaló que la calidad del coordinador y gerente del CAP era clave para un exitoso programa CAP.

Las áreas que evaluaron los contribuyentes para determinar las medidas de desempeño son oportunidad, certeza tributaria y recursos requeridos. La medida más común de efectividad para el contribuyente era resolver los asuntos tributarios de manera oportuna. Las quejas de los contribuyentes respecto a oportunidad generalmente involucraban la falta de respuesta por los especialistas. De manera interesante, los fiscalizadores se quejaban de las demoras en esta área igualmente. Por otro lado, los comentarios de especialistas en la encuesta indicaban que el proceso CAP no les permite suficiente tiempo para responder, por lo que la coordinación de los fiscalizadores in situ puede ser un área donde se puede mejorar. Los contribuyentes también se quejaron de las demoras cuando se tienen que mandar los temas a la Oficina Nacional porque son temas nuevos o únicos. Algunos contribuyentes sienten que ellos entregan los documentos sobre transacciones inmediatamente, solamente para que el IRS los retrase. Por lo tanto, disminuir el tiempo de respuesta del IRS constituye una oportunidad de mejoramiento. La rotación de personal, ya sea en el IRS como en el departamento tributario del contribuyente, también afecta la oportunidad.

Otras medidas de efectividad para el contribuyente consistían en lograr certeza tributaria y reducir el uso de recursos. EL 62% de los contribuyentes indicó que el programa CAP aumentó significativamente la certeza tributaria, mientras que otro 33% señaló que aumentó un tanto la certeza tributaria. Entre los beneficios de la certeza tributaria se incluían invertir menos tiempo en auditorías, reducción de costos administrativos y reducción de la carga del personal.

El comentario en la encuesta efectuado por un fiscalizador, se podría decir que resume las esperanzas del programa: Antes del CAP, el contribuyente se mostraba muy agresivo con sus posiciones tributarias. Una vez en el CAP, se tornaba más transparente, deseaba certeza tributaria y era menos agresivo. El nuevo director de impuestos realizó este cambio conjuntamente con la junta directiva. Ellos consideraban que era mejor estar en el CAP que continuar por el camino en que se encontraban – auditorías no acordadas, apelaciones, etc.

Como lo muestran los resultados de la encuesta, la evaluación del programa CAP continúa estando un tanto indefinida. Sin embargo, todavía estamos en los primeros años del programa. Los comentarios positivos tanto del IRS como de los contribuyentes respaldan el sentir de que un programa CAP exitoso depende de que todas las partes se pongan de acuerdo en trabajar para que resulte exitoso. El marco para el éxito existe y podría requerir una mejor implementación de tiempo en tiempo. El programa probablemente nunca será popular o exitoso, o ni siquiera apropiado para cada contribuyente; no obstante, mejorar los patrones de la declaración de impuestos de tan siquiera unos cuantos contribuyentes mediante su participación en el programa CAP puede ser considerado como un éxito.

11. CONTINUANDO CON LA SOLUCIÓN

El programa CAP muestra como el IRS y el contribuyente pueden trabajar en colaboración y con transparencia para lograr el éxito para ambas partes. A medida que las compañías se globalizan cada vez más, se hace cada vez menos eficiente para los gobiernos usar anteojeras de auditoría y considerar los asuntos tributarios de la compañía solamente dentro de los límites de su país. Más bien, las administraciones tributarias están tratando de maximizar los beneficios de la realización de auditorías a la vez que se minimiza el uso de los recursos del contribuyente y de la administración tributaria. Las operaciones y asuntos financieros de las compañías multinacionales son complejos y atraviesan muchas jurisdicciones tributarias. Se requiere la cooperación entre administraciones tributarias para asegurar que se cobren los montos correctos de impuestos sobre las transacciones de negocios internacionales, a la vez que se conserva el uso de los recursos. Las sociedades multinacionales pueden esperar una mayor vigilancia no solamente de las autoridades tributarias estadounidenses, sino también de los gobiernos extranjeros a medida que haya un mayor enfoque sobre la transparencia a través de las fronteras.

El uso de auditorías conjuntas para mejorar los servicios a los contribuyentes no es un concepto nuevo. En su informe de 1998 *Competencia Tributaria Nociva: Un Problema Global Emergente*, la OCDE efectuó recomendaciones para contrarrestar las prácticas tributarias nocivas. Una recomendación se relacionaba con los sistemas coordinados de aplicación de las normas con auditorías simultáneas o conjuntas como ejemplo de dicho esfuerzo coordinado.²⁹ Las auditorías simultáneas y conjuntas no son lo mismo. Como lo

²⁹ *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Competencia Tributaria Nociva: Un Problema Global Emergente 69 (1998)*

explica el CIAT en su Manual de Intercambio de Información, una fiscalización tributaria simultánea es un acuerdo por 2 o más países para fiscalizar simultánea e independientemente, cada uno en su propio territorio, los asuntos tributarios de contribuyentes en los cuales tengan un interés común o relacionado, con miras a intercambiar cualquier información pertinente que así puedan obtener.³⁰

Por otro lado, una auditoría conjunta es un acuerdo entre países participantes que convienen en realizar una auditoría coordinada de un contribuyente relacionado donde el enfoque de auditoría tiene un interés y/o transacción(es) común(es) o complementario(s).³¹ Dicho de otro modo, una auditoría conjunta es aquella en que los equipos de fiscalización de dos o más países se unen para formar un solo equipo de auditoría para fiscalizar transacciones de negocios transfronterizas que involucran a una compañía y su(s) afiliada(s) organizada(s) en el(los) país(es) participante(s).

Las fiscalizaciones conjuntas pueden ahorrar tiempo y requerir menos recursos, al igual que pueden producir soluciones rápidas. Idealmente, el contribuyente debe responder a cada pregunta una sola vez así como proveer documentación sólo una vez.

Generalmente, al considerar las auditorías conjuntas las administraciones buscan transacciones transfronterizas que involucran el desplazamiento de ganancias entre las jurisdicciones o, en ciertos casos, fuera de las jurisdicciones (por ejemplo, movimiento de propiedad intelectual a una jurisdicción con baja o ninguna tributación). Las auditorías conjuntas pueden ser propuestas por las administraciones tributarias y/ los contribuyentes.

Se debe considerar una auditoría conjunta cuando exista un valor agregado comparado con los procedimientos tradicionales de intercambio de información; cuando los países tengan un interés común en la(s) transacción(es) de uno o más contribuyentes relacionados; y cuando a las jurisdicciones fiscalizadoras les gustaría lograr una visión completa de la obligación tributaria del contribuyente en relación con la(s) transacción(es). En las auditorías conjuntas el contribuyente efectúa presentaciones conjuntas y comparte información con los países.

³⁰ CIAT, *Manual para Implementar y Llevar a Cabo el Intercambio de Información para Fines Tributarios, Módulo sobre Realización de Fiscalizaciones Tributarias Simultáneas 4* (2006)

³¹ OCDE, *Manual para la Implementación de Disposiciones sobre Intercambio de Información para Fines Tributarios, Módulo 9 sobre Auditorías Conjuntas: Foro sobre Guía para Participantes en Auditorías Conjuntas de las Administraciones Tributarias 4* (2010)

Los elementos más importantes para un proceso efectivo de auditoría conjunta son la colaboración por parte de los equipos de fiscalización, transparencia por parte del contribuyente, el compromiso de todas las partes interesadas de cumplir lo prometido dentro de los marcos de tiempo acordados, y el firme apoyo de la dirección de las administraciones tributarias.

Los principales objetivos de una auditoría conjunta consisten en reducir la carga para el contribuyente de múltiples auditorías de países; brindar tanta evidencia como sea posible sobre una transacción, a fin de determinar el monto correcto de renta, gasto e impuesto a ser reportado; atender las disputas sobre hechos objetivos de las jurisdicciones (por ejemplo, cómo definir propiedad intelectual; quien posee la propiedad intelectual; caracterización de las funciones de una entidad, riesgos y activos usados); acelerar el Procedimiento de Acuerdo Mutuo mediante la participación temprana de la Autoridad Competente, donde exista doble tributación a fin de llegar a un acuerdo conjunto/mutuo sobre los resultados de la auditoría; reconocer y aprender de las diferentes metodologías de auditoría y aprovechar las fortalezas y pericia de los miembros de equipos de diferentes administraciones para beneficio de la auditoría conjunta; aumentar el conocimiento de las oportunidades disponibles en el manejo de los riesgos tributarios internacionales; e identificar y mejorar otras áreas de colaboración.

El IRS ha iniciado varias auditorías conjuntas. Una se refería a una auditoría conjunta de uno de nuestros contribuyentes CAP que involucraba un asunto de fijación de precios de transferencia. Resolvimos el asunto bilateralmente para el año CAP y también pudimos ofrecer al contribuyente un Acuerdo Anticipado de Fijación de Precio bilateral para cubrir años futuros. Todo esto lo hicimos en solo seis meses.³² Esta fue una situación Ganar-Ganar-Ganar para todas las partes interesadas.

Esta auditoría conjunta exitosa destaca varios de los elementos que debemos ver en futuras auditorías conjuntas:

Transparencia: Comenzamos con un contribuyente CAP, que ya había acordado cooperar y abrir sus libros antes de que se presentara una declaración de impuestos.

Tiempo real: Resolvimos un tema complejo en seis meses, combinando un proceso de autoridad competente en la auditoría.

³² *Palabras de Douglas H. Shulman, Comisionado de Rentas Internas ante el 24º Instituto Anual del IRS/George Washington University sobre Aspectos de Actualidad en la Tributación Internacional, Washington, DC, 15 de diciembre de 2011*

Certeza: Resolvimos el asunto para el año corriente así como para años futuros.

Coordinación entre dos gobiernos: Trabajamos en colaboración con otro gobierno para llegar a una solución basada en principios mutuamente aceptable.

Las auditorías conjuntas pueden funcionar bien con un contribuyente colaborador. Se pueden utilizar para resolver asuntos de años fiscales anteriores, el año fiscal corriente y años fiscales futuros. Constituyen un proceso útil para promover el cumplimiento tributario y dar certeza en la fijación de precios. Los tiempos requeridos para la solución de asuntos se reducen grandemente involucrando desde temprano a la Autoridad Competente.

12. CONCLUSIÓN

Al igual que muchas administraciones tributarias, el IRS tiene crecientes responsabilidades con un incremento limitado de personal. Para mantener o aun mejorar nuestra efectividad, debemos procurar ser eficientes en el cumplimiento de nuestras responsabilidades. Estas eficiencias incluyen resolver las situaciones que se plantean tempranamente en el proceso de fiscalización a fin de reducir la carga del contribuyente y minimizar el uso de recursos. En el 2000 iniciamos con Acuerdos Previos a la Presentación de la Declaración, continuamos en el 2001 con Mediación de Apelaciones por la Vía Rápida y Solución de Apelaciones por la Vía Rápida, dirigidas en el 2005 y posteriormente hicimos permanente el Proceso de Garantía de Cumplimiento al igual que hemos comenzado a trabajar con contrapartes en los tratados para llevar a cabo Auditorías Conjuntas. También nos hemos enfocado en el mejoramiento de los servicios en nuestros programas de Acuerdo Anticipado de Precios y Procedimiento de Acuerdo Mutuo.

El IRS evalúa continuamente la efectividad y eficiencia de los programas a la vez que procura buscar nuevos enfoques que mejoren el cumplimiento y servicio al contribuyente a la vez que mantengan la participación del empleado. Nuestro papel como administradores tributarios nos permite considerar oportunidades de otras partes del mundo por cuanto enfrentamos desafíos similares. Esperamos que esta ponencia les brinde enfoques que les permitan reflexionar para mejorar el cumplimiento y los compromisos de aplicación de las normas conjuntamente con los grandes negocios.

“COOPERACIÓN CON LOS CONTRIBUYENTES Y LA SOCIEDAD EN GENERAL”

Guarocuya Félix

Director General de Impuestos Internos
(República Dominicana)

Contenido: 1. Resumen.- 2. Introducción .- 3. Aspectos legales de la implementación de la norma 08-04.- 4. Funcionamiento de la aplicación de la Norma.- 5. Evolución de la retención del IVA.- 6. IVA retenido por sector y actividad.- 7. Cantidad de contribuyentes afectados por la Norma. - 8. contribuyentes omisos.- 9. Conclusión

1. RESUMEN

El presente caso muestra una descripción de los resultados de la implementación de la norma 08-04 en República Dominicana, como mecanismo de retención del IVA¹ generado en las transacciones a través de tarjetas de crédito/débito. Los resultados de la referida norma son muy satisfactorios; el crecimiento promedio anual de la retención del IVA es de 12.8%. Asimismo, el crecimiento promedio anual registrado de los montos facturados con tarjetas de crédito/débito es de un 15%. Entre las actividades económicas con mayor participación en la retención del IVA al 2011 se destacan: Comercio (65%), Hoteles, Bares y Restaurantes (15%) y Comunicaciones (11.9%).

La norma permite la medición de la retención del IVA a través del uso de tarjetas de crédito/débito Otro elemento a destacar es que le permite a la DGII identificar de forma inmediata los contribuyentes que omiten el pago del impuesto, una vez es retenido a los consumidores. Desde su aplicación, el control de los contribuyentes omisos que perciben ingresos a través de pagos con tarjetas de crédito/débito mantiene una marcada reducción de 53% en el 2005 a 12% en el 2011.

¹ El IVA en República Dominicana se denomina Impuesto sobre Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS).

2. INTRODUCCIÓN

A fin de contribuir a la reducción de la evasión del IVA, principalmente en los sectores que venden a consumidores finales, la Administración Tributaria instituyó a las Compañías de Adquirencia² como agentes de retención del IVA generado en las transacciones a través de tarjetas de crédito o tarjetas de débito. La República Dominicana cuenta con dos de estas compañías activas: Cardnet y Visanet, que sirven de intermediarias entre las entidades financieras emisoras de tarjetas de crédito/débito y los negocios donde los consumidores finales adquieren bienes o servicios pagando con dichas tarjetas.

El uso de las tarjetas de crédito/débito aumentó a lo largo de los últimos años. Este fenómeno se manifiesta en todo el mundo, y es considerado como un gran aporte al crecimiento de la economía de los países más desarrollados, ya que permite que los consumidores tengan más facilidades para adquirir bienes y servicios, y por lo tanto, aporten más dinero a la economía local.

Para el caso dominicano el IVA retenido por las Compañías de Adquirencia se reporta todos los viernes de cada mes, por lo que en los meses con mayor cantidad de viernes se espera que las recaudaciones sean mayores.

Durante los últimos años el número de tarjetas en circulación en la República Dominicana crece considerablemente debido, entre otros factores, al buen comportamiento de la economía; a las campañas de divulgación; a la creciente bancarización, y a la expansión de la infraestructura física de los puntos de ventas. Estadísticas de instrumentos de pago³ a diciembre de 2011 confirman que del total de tarjetas vigentes en el mercado, 3.55 millones pertenecen a la categoría de tarjetas de débito y 2.04 millones a tarjetas de crédito.

Con el propósito de ilustrar los resultados/logros de dicho proyecto, el presente documento está conformado por las siguientes secciones: consideraciones legales que soportan esta norma; descripción del funcionamiento de la aplicación de la norma 08-04; evolución de la retención del IVA; el IVA retenido por sector y actividad económica;

² Para los fines y aplicación de esta norma una Compañía de Adquirencia es cualquier institución, organismo o empresa que sirva de enlace entre una institución bancaria-financiera (emisora de tarjeta de crédito) y el establecimiento donde se registra la operación y el valor transparentado de la misma; esa compañías instalan los dispositivos de captura de datos de las tarjetas para fines de validación en el banco y pagan a los negocios los consumos realizados, descontándose una comisión por la intermediación y procesamiento.

³ Estadísticas Económicas. Banco Central de la República Dominicana. Disponible en: <http://www.bancentral.gov.do/sipard.asp?a=ESTADISTICAS>

contribuyentes afectados por dicha norma y los detectados como omisos; y finalmente se detalla el impacto de la norma 08-04 en la evasión.

3. ASPECTOS LEGALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMA 08-04

La Administración Tributaria de la República Dominicana tiene facultad de dictar normas generales sobre diversas materias, entre las que se encuentran: promedios, coeficientes y demás índices que sirvan de fundamento para estimar de oficio la base imponible⁴. También la obligación de presentar declaraciones juradas y pagos a cuenta de los tributos; instituir y suprimir agentes de retención de percepción e información, así como cualquier otra medida conveniente para la buena administración y recaudación de los tributos.

Los agentes de retención son todos aquellos sujetos que por su función pública o en razón de su actividad, oficio o profesión, intervienen en actos u operaciones en los cuales pueden efectuar la retención del tributo correspondiente. Por tanto, el Agente de Retención deja de entregar a su acreedor el monto correspondiente al gravamen para ingresarlo a la Administración Tributaria.

En atención a lo anterior, la DGII emite la Norma 08-04 donde instituye como agentes de retención del IVA generado en las transacciones a través de tarjeta de crédito/debito, a las Compañías de Adquirencia, las que deberán retener el treinta por ciento (30%) del valor del IVA transparentado en las transacciones realizadas en los establecimientos afiliados. Los contribuyentes del IVA consideran la retención realizada como pago a cuenta en su declaración mensual del referido impuesto.

Sin embargo, la República Dominicana cuenta con la Ley No. 183-02 (Ley Monetaria Financiera) que en su artículo 56 enfatiza sobre la necesidad del secreto bancario, contemplando que además de las obligaciones de confidencialidad derivadas de las buenas prácticas y usos bancarios, las entidades de intermediación financiera tienen la obligación legal de guardar secreto sobre las captaciones que reciban del público en forma desagregada, que revelen la identidad de la persona. Esta información es parte de la privacidad de los clientes del sistema financiero.

⁴ Normas generales. Dirección General de Impuestos Internos. Disponible en: <http://www.dgii.gov.do/legislacion/normas/Documents/norma08-04.pdf/>

TEMA 1.3 (República Dominicana)

Ha de destacarse que la normativa no viola las disposiciones de la Ley Monetaria y Financiera⁵ sobre el secreto bancario, debido a que la DGII solo recibe la información del monto y el negocio donde se ha efectuado la transacción, sin exceder los límites de la información individualizada.

Los contribuyentes cuya actividad sea la venta de bienes como medicamentos, libros, periódicos, revistas, combustible y servicios de salud, electricidad, agua, recogida de basura y educación quedan exentos de este mecanismo de retención. Deberán solicitar a la DGII la autorización para que las Compañías de Adquirencia los excluyan del procedimiento de retención.

Base Legal	Descripción
Constitución de la República Dominicana	<p>Artículo 75, numeral 6), que declara que las personas tienen el deber de tributar, de acuerdo con la ley y en proporción a su capacidad contributiva, para financiar los gastos e inversiones públicas.</p> <p>Artículo 243, sobre los principios del sistema tributario, estableciendo que: “[...]el régimen tributario está basado en los principios de legalidad, justicia, igualdad y equidad para que cada ciudadano y ciudadana pueda cumplir con el mantenimiento de las cargas públicas”.</p> <p>Artículo 50, reconoce y garantiza la libertad de empresa, estableciendo que: “Todas las personas tienen derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes.”</p> <p>Artículo 128, numeral 2, literal b), le otorga la atribución al Presidente de la República a expedir Decretos, Reglamentos e instrucciones cuando fuere necesario.</p>
Código Tributario	<p>Confiere a la Administración Tributaria la facultad de control a los contribuyentes, mediante el Artículo 50, literales i), j) y k) citados a continuación:</p> <p>i) Facilitar a los funcionarios fiscalizadores, las inspecciones y verificaciones en cualquier lugar, establecimientos comerciales o industriales, oficinas, depósitos, depósitos fiscales, puertos, aeropuertos, naves, aeronaves, furgones o contenedores, vehículos y otros medios de transporte.</p>

⁵ Normativa. Banco Central de la República Dominicana. Disponible en: http://www.bancentral.gov.do/normativa/leyes/Ley_Monetaria_y_Financiera.pdf

TEMA 1.3 (República Dominicana)

Base Legal	Descripción
	<p>j) Presentar o exhibir a la Administración Tributaria, las declaraciones, informes, documentos, formularios, facturas, comprobantes de legítima procedencia de mercancías, recibos, listas de precios, etc., relacionados con hechos generadores de obligaciones, y en general, dar las aclaraciones que les fueren solicitadas.</p> <p>k) Todas las personas físicas o jurídicas que realicen operaciones de transferencia de bienes o presten servicios a título oneroso o gratuito, deberán emitir comprobantes fiscales por las transferencias u operaciones que efectúen. Previo a su emisión, los mismos deben ser controlados por la Administración Tributaria de acuerdo con las normas que ella imparta.</p> <p>De igual manera, el artículo 355 del Código establece la obligación de los contribuyentes de emitir la documentación requerida para sustentar sus transferencias, servicios gravados y exentos.</p>
Ley 227-06	<p>Ley 227-06, que otorga personalidad jurídica y autonomía funcional, presupuestaria, administrativa, técnica y patrimonio propio a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII):</p> <p>Artículo 4, literales c), d) y n), le otorga otras facultades y atribuciones: aplicar un sistema de gestión para cumplir con las metas de recaudación establecidas por el Poder Ejecutivo, así como las de trabajar en la mejoría continua de los servicios de atención a los contribuyentes, diseñando sistemas y procedimientos administrativos orientados a afianzar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.</p>
Norma 08-04	<p>Artículo 1: A partir del primero (1ero) de enero del año dos mil cinco (2005) se instituyen como agentes de retención del ITBIS generado en las transacciones a través de tarjeta de crédito o tarjeta de débito a las Compañías de Adquirencia.</p> <p>Artículo 2: Las Compañías de Adquirencia deberán retener el treinta por ciento (30%) del valor del ITBIS transparentado en las transacciones a través de tarjetas de crédito o débito realizadas en los establecimientos afiliados. El total retenido por concepto de ITBIS deberá ser pagado por las Compañías de Adquirencia el día viernes de cada semana, abarcando el período de viernes a jueves de cada una, en la Oficina de Grandes Contribuyentes (OGC).</p> <p>PARRAFO I: En caso de que en las transacciones sujetas a esta retención no aparezca transparentado el ITBIS, la Compañía de Adquirencia deberá aplicar el factor 0.083 al valor total de la transacción, lo que equivale al sesenta por ciento (60%) del monto del ITBIS no transparentado en la misma.</p>

TEMA 1.3 (República Dominicana)

Base Legal	Descripción
Norma 08-04	<p>PARRAFO II: Los contribuyentes cuya actividad principal sea la venta de bienes exentos tales como medicamentos, libros, periódicos, revistas y combustible, y servicios exentos tales como de salud, de electricidad, agua, recogida de basura, de educación, quedan exceptuados de este mecanismo de retención para lo cual deberán solicitar a la DGII la autorización para que las Compañías de Adquirencia los excluyan del procedimiento de retención establecido.</p> <p>Artículo 3. Las Compañías de Adquirencia deberán presentar un reporte o relación del ITBIS retenido y transferido a la DGII, especificando el ITBIS retenido correspondiente a cada establecimiento afiliado. La presentación a que se refiere el presente artículo, deberá hacerse en la forma y por los medios provistos específicamente para tal fin por la Dirección General Impuestos Internos.</p> <p>Artículo 4. En el caso de que el contribuyente del ITBIS al que se le haya efectuado la retención a través de las Compañías de Adquirencia tuviere un saldo a favor, dispondrá del mismo dentro del marco de las disposiciones reglamentarias establecidas.</p> <p>Artículo 5. Los contribuyentes del ITBIS deberán considerar como pago a cuenta en su declaración mensual del período en que se produjo la retención, el monto del impuesto que le fue retenido por las Compañías de Adquirencia.</p> <p>Artículo 6. El no cumplimiento de las disposiciones de la presente Norma General dará lugar a la aplicación de las sanciones contempladas en el Código Tributario.</p>

4. FUNCIONAMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA

La puesta en práctica y los usos de este mecanismo se explican a continuación:

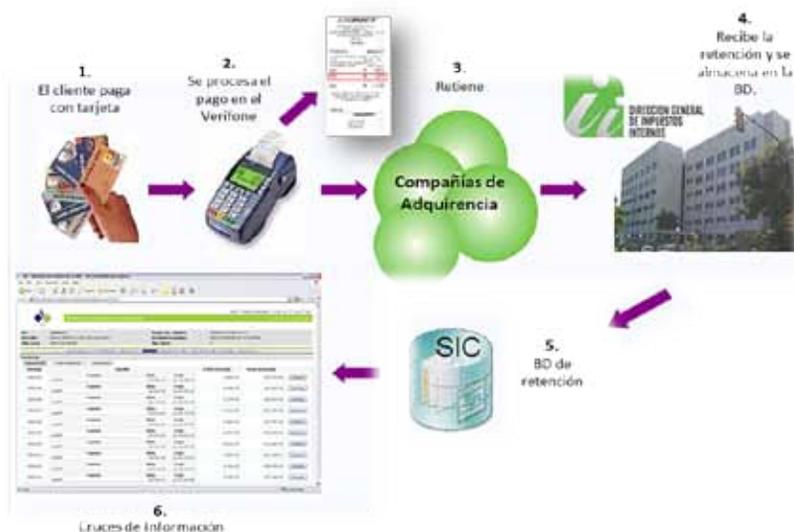
- 1. El cliente paga con tarjeta.** El comercio afiliado recibe la tarjeta de crédito o débito del consumidor y se realiza la transacción.
- 2. Se procesa el pago en el punto de venta⁶.** Se registra el valor de la venta/transacción, luego se solicita la autorización del banco

⁶ Es un dispositivo que conectado a la red telefónica convencional permite el cobro mediante tarjetas de crédito o débito, con intercambio de información en tiempo real con el centro gestor de la tarjeta, incluyendo una petición de autorización y, en su caso, el cargo en cuenta.

emisor de la tarjeta y se produce una factura que detalla la parte retenida del IVA.

3. **Retiene.** Las Compañías de Adquierecia (Administradoras de Tarjetas de Crédito y Débito) retiene el treinta por ciento (30%) del valor del IVA transparentado en las transacciones a través de tarjetas de crédito o débito realizadas en los establecimientos afiliados.
4. **La DGII recibe la retención y se almacena en la Base de Datos.** Las Compañías de Adquierecia deberán presentar un reporte o relación del IVA retenido y transferido a la DGII, especificando el IVA retenido correspondiente a cada establecimiento afiliado. La DGII recibe el monto total retenido y lo introduce a su base de datos.
5. **Base de Datos de retención.** Se cargan los datos generados por la retención de IVA obtenidos de las compañías de adquierecia.
6. **Cruces de información.** Son las diferentes vías para entrelazar las informaciones reportadas a la DGII, por medio de las cuales se pueden validar, por ejemplo, los contribuyentes omisos, verificar los niveles de ventas, ya sean ventas reportadas con tarjetas de crédito o débito vs. ventas totales, entre otros.

Esquema general de la aplicación de la Norma 08-04



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

5. EVOLUCIÓN DE LA RETENCIÓN DEL IVA

Las recaudaciones por concepto de IVA retenido de la aplicación de esta norma se han incrementado sosteniblemente desde la entrada en vigencia de la misma. Al inicio se detectaron unos 5,380 contribuyentes que no declaraban IVA (omisos) pero facturaban ventas pagadas por los consumidores con tarjetas de crédito/débito, y por tanto, las Compañías de Adquierecia les retuvieron el IVA correspondiente.

Una preocupación de los afectados por la norma al inicio de su aplicación era el posible desincentivo en el uso de tarjetas de crédito/débito, sin embargo, como se muestra en los gráficos 5.1 y 5.2, la tendencia de la cantidad de transacciones y los montos facturados han sido positivos. Cada mes son mayores las transacciones realizadas, y por tanto, la retención del IVA con el uso de estas. El crecimiento promedio anual de la retención del IVA a partir de la aplicación de la norma es de un 12.8%. Asimismo, el crecimiento promedio anual registrado de los montos facturados con tarjetas de crédito/débito es de 14.8% a finales del 2011.

Gráfico 5.1

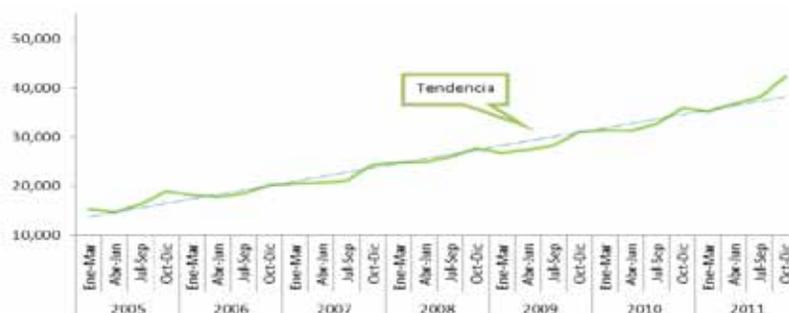
Evolución Trimestral del IVA Retenido con Tarjeta de Crédito/Débito En millones de RD\$



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

Gráfico 5.2

Evolución Trimestral de los Montos Facturados con Tarjeta de Crédito/Débito
En millones de RD\$



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

El crecimiento del IVA retenido es producto del aumento registrado en las facturaciones que son realizadas mediante las tarjetas de crédito/débito. En el gráfico 5.3 se puede observar cómo la tasa de crecimiento del IVA retenido con tarjetas ha mantenido una tendencia muy similar con tasas que van desde el 13% hasta el 17%, exceptuando el año 2009, el cual presenta un crecimiento por debajo de lo normal, como consecuencia de la crisis económica global. La crisis incidió negativamente en la economía dominicana, como es el caso de las recaudaciones, que cayeron por debajo de lo proyectado.

Gráfico 5.3

Evolución de los Montos Anuales de IVA Retenido con Tarjetas de Crédito/Débito
2005-2011, en millones RD\$



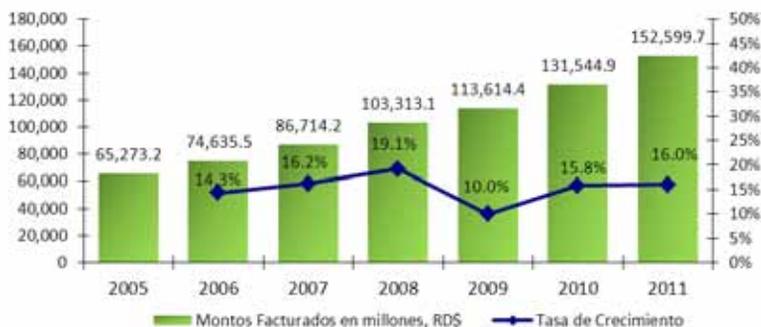
Nota: Tasa de cambio promedio del dólar del año 2011 es de 38.08.

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

También se puede apreciar cómo aumentaron los montos facturados con tarjetas de crédito/débito, desde la implementación de la norma en el 2005 hasta el 2011. En el gráfico 5.4 se puede observar cómo han evolucionado los montos facturados, promediando del 2006 al 2008 un incremento anual de 16.4%. Para el periodo 2008-2011, presentó un crecimiento promedio de 13.6%. Es importante destacar que a partir de la norma, la DGII cuenta con los datos de las ventas de los negocios afiliados a Compañías de Adquirencia y la proporción del IVA percibido por las mismas.

Gráfico 5.4

Evolución Anual de los Montos Facturados con Tarjeta de Crédito/Débito
2005 - 2011, en millones RD\$



Nota: La tasa de cambio promedio del dólar del año 2011 es de 38.08.

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

6. IVA RETENIDO POR SECTOR Y ACTIVIDAD

La participación sectorial del IVA retenido se mantiene constante desde el inicio de la ejecución de esta norma. El sector de mayor participación del IVA retenido es el de Servicios, representando más del 94%. Incluye las actividades económicas de Comercio, Hoteles Bares y Restaurantes, Comunicaciones, y otras; seguido por Industrias y en menor medida, el Sector Agropecuario. La baja participación de este último se debe, entre otras razones, a las exenciones contempladas en el Código Tributario.

Cuadro 6.1**ITBIS Retenido por Sector
por períodos y porcentajes**

Sector	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuaria	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
Industrias	4.2%	4.2%	4.2%	5.4%	5.8%	5.5%	5.5%
Servicios	95.6%	95.6%	95.7%	94.5%	94.1%	94.4%	94.4%
Total	100%						

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

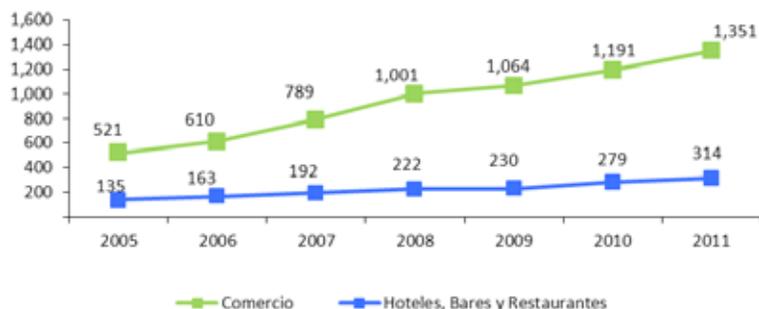
La actividad económica de mayor aporte dentro de las recaudaciones del sector Servicios fue Comercio, cuyo monto total retenido en el 2011 fue de RD\$1,351.3 millones. Esta cifra representa el 65% de la recaudación del sector; seguida por la actividad Hoteles, Bares y Restaurantes con RD\$314.6 millones, representando el 15.2%. (Ver gráficos 6.1 y 6.2)

Gráfico 6.1**IVA Retenido por Actividades del Sector Servicios
Año 2011, en porcentajes**

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

Gráfico 6.2

IVA Retenido
2005-2011, en millones RD\$



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

El Cuadro 6.2 presenta el comportamiento anual del IVA retenido por las Compañías de Adquierecias, desde el 2005 al 2011, por actividad económica del establecimiento.

Cuadro 6.2

Evolución Anual del IVA Retenido por Actividad Económica
2005-2011, en miles de RD\$

Actividad Económica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuaria	1,805.08	2,372.49	1,968.06	2,109.06	1,266.08	1,423.31	1,562.72
Industrias	42,451.99	49,783.20	57,975.68	87,214.44	98,646.19	107,432.66	121,217.12
{ Manufactura	35,117.67	40,275.96	47,090.85	74,056.14	83,388.45	87,697.97	92,721.32
{ Construcción	7,242.73	9,375.57	10,730.77	12,980.25	15,070.97	19,467.03	28,043.20
{ Explotación de Minas y Canteras	91.59	131.67	154.06	178.06	186.77	267.66	452.60
Servicios	973,821.83	1,136,860.47	1,320,517.55	1,530,019.02	1,603,894.85	1,833,187.92	2,067,552.71
{ Comercio	521,382.30	610,894.27	789,819.20	1,001,563.63	1,064,552.78	1,191,739.57	1,351,319.42
{ Hoteles, Bares y Restaurantes	135,973.85	163,900.14	192,455.36	222,833.83	230,248.47	279,828.28	314,654.38
{ Comunicaciones	112,655.83	132,287.24	149,661.93	165,275.45	184,527.88	213,367.73	245,320.22
{ Intermediación Financiera, Seguros y Otras	110,651.83	149,841.80	96,128.87	42,008.77	44,267.02	67,262.52	63,097.87
{ Otros Servicios	37,389.79	36,817.40	46,336.43	49,462.70	41,964.18	43,755.00	48,160.84
{ Alquiler de Viviendas	20,829.50	27,752.12	31,718.16	35,352.52	25,315.77	23,533.66	25,127.03
{ Transporte y Almacenamiento	26,910.16	13,171.58	12,675.96	11,965.27	11,543.66	11,670.18	17,239.19
{ Servicios de Enseñanza	812.28	658.03	652.38	619.91	502.70	705.27	825.66
{ Servicios de Salud	855.34	577.92	522.91	475.02	444.23	740.30	1,342.09
{ Administración Pública	6,301.43	857.59	482.12	435.45	380.77	204.80	142.41
{ Electricidad, Gas y Agua	59.51	102.39	64.23	26.46	147.38	380.62	323.60
Total	1,018,078.89	1,189,016.16	1,380,461.29	1,619,342.52	1,703,807.11	1,942,043.89	2,190,332.54

Nota: La tasa de cambio promedio del dólar del año 2011 es de 38.08.

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

Entre las actividades económicas que más aportaron al IVA retenido mediante la Norma 08-04, en 2011, se destacan las siguientes: Comercio con RD\$1,351.3 millones; seguida por Hoteles, Bares y Restaurantes con RD\$314.7 millones; Comunicaciones con RD\$245.3 millones, Industrias Manufactureras con RD\$92.7 millones e Intermediación Financiera con RD\$63.1 millones.

Cuadro 6.3
Crecimiento IVA Retenido por Actividad Económica
2006-2011

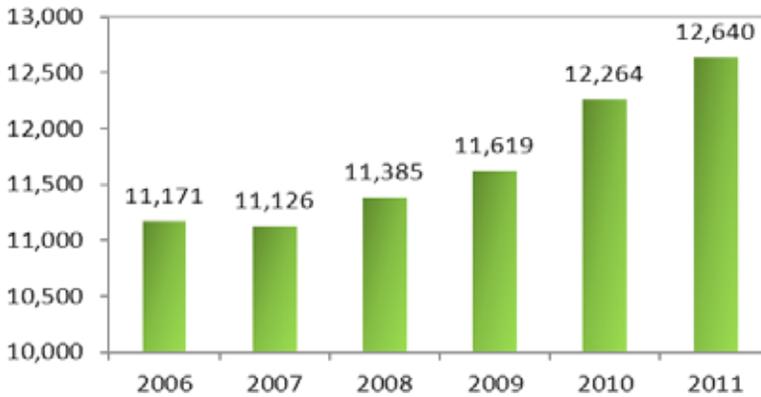
Actividad Económica	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Agropecuaria	31%	-17%	7%	-40%	12.4%	9.8%
Industrias	17%	16%	50%	13%	8.9%	12.8%
{ Explotación de Minas y Canteras	15%	17%	57%	13%	5.2%	5.7%
{ Manufactura	29%	14%	21%	16%	29.2%	44.1%
{ Construcción	44%	17%	16%	5%	43.3%	69.1%
Servicios	17%	16%	16%	5%	14.3%	12.8%
{ Comercio	17%	29%	27%	6%	11.9%	13.4%
{ Hoteles, Bares y Restaurantes	21%	17%	16%	3%	21.5%	12.4%
{ Comunicaciones	17%	13%	10%	12%	15.6%	15.0%
{ Intermediación Financiera, Seguros y Otras	35%	-36%	-56%	5%	51.9%	-6.2%
{ Otros Servicios	-2%	26%	7%	-15%	4.3%	10.1%
{ Alquiler de Viviendas	33%	14%	11%	-28%	-7.0%	6.8%
{ Transporte y Almacenamiento	-51%	-4%	-6%	-4%	1.1%	47.7%
{ Servicios de Enseñanza	-19%	-1%	-5%	-19%	40.3%	17.1%
{ Servicios de Salud	-32%	-10%	-9%	-6%	66.6%	81.3%
{ Administración Pública	-86%	-44%	-10%	-13%	-46.2%	-30.5%
{ Electricidad, Gas y Agua	72%	-37%	-59%	457%	158.3%	-15.0%
Crecimiento	16.8%	16.1%	17.3%	5.2%	14.0%	12.8%

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

7. CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES AFECTADOS POR LA NORMA

La cantidad de contribuyentes afectados por la Norma 08-04 es cada vez mayor. El gráfico 7.1 muestra la tendencia creciente de la cantidad de contribuyentes que realizan transacciones con tarjetas de crédito/debito desde el 2006 al 2011.

Gráfico 7.1
Cantidad de Contribuyentes Afectados por la Norma 08-04
2006 – 2011

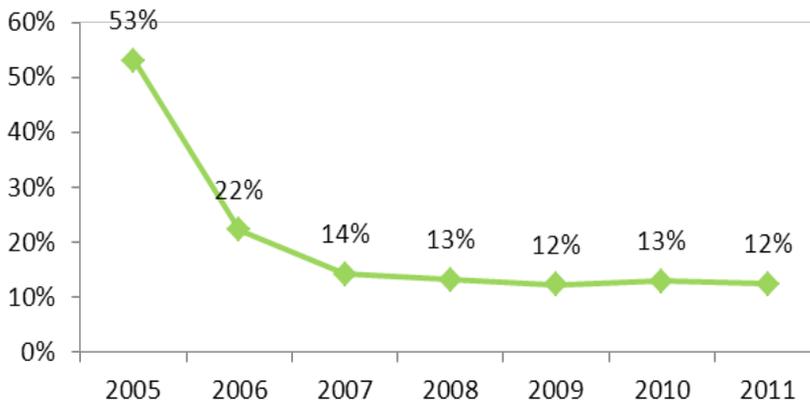


Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

8. CONTRIBUYENTES OMISOS

En el gráfico 8.1 se puede apreciar cómo el control de los contribuyentes omisos que perciben ingresos a través de pagos con tarjetas de crédito/débito mantiene una tendencia decreciente desde la aplicación de la Norma 08-04, pasando de 53% en el 2005 a 12% en el 2011.

Gráfica 8.1
Cantidad de Contribuyentes Omisos
2005 – 2011, en porcentajes



Fuente: Dirección General de Impuestos Internos de la República Dominicana.

9. CONCLUSIÓN

La aplicación de esta norma ha contribuido a reducir la evasión en los sectores que venden, principalmente a consumidores finales. Esto se explica porque existe un absoluto control de las ventas con medios electrónicos de pago, y por la retención de una parte del IVA cobrado a los consumidores.

El crecimiento anual del IVA retenido es en promedio 12.8% desde que inició la aplicación de la norma hasta el año 2011. Más del 80% de este IVA retenido proviene de contribuyentes de las actividades de Comercio, Hoteles, Bares y Restaurantes.

Al inicio de la implementación de la norma se detectó que el 53% del total de establecimientos comerciales afiliados a las Compañías de Adquierecia estaban omisos en su declaración de IVA. No obstante, presentaban ventas pagadas por los consumidores con tarjetas de crédito/debito. El incumplimiento o evasión de IVA se redujo en 10.54 puntos porcentuales en el periodo comprendido entre 2004 al 2011.

TEMA 2:

**ELEMENTOS CLAVES PARA LA EFECTIVA
COOPERACIÓN**

ELEMENTOS CLAVES PARA LA EFECTIVA COOPERACIÓN”

Carlos M. Carrasco
Director General
Servicio de Rentas Internas
(Ecuador)

Contenido: Resumen.- 1. Introducción.- 2. Gobiernos integrados: La vinculación de la tecnología a la administración pública.- 3. Cooperación inteligente.- 4. El Caso ecuatoriano: Hacia una eficiente gestión y administración de la información

RESUMEN

El presente documento contiene una síntesis acerca de la experiencia de la administración tributaria ecuatoriana, el Servicio de Rentas Internas. Se enfoca en la importancia del uso de la tecnología, la información y la cooperación para el cumplimiento de los múltiples roles que tiene esta institución. También hace un breve recuento de la reestructuración organizacional que se plantea como reto en los próximos años.

1. INTRODUCCIÓN

En una inquietante escena de “El silencio de los inocentes”¹, el asesino Hannibal Lecter (Anthony Hopkins) se negaba a continuar el interrogatorio de la agente del FBI, Clarice Starling (Jodie Foster) si ella misma no le revelaba algunas intimidades que satisficieran su curiosidad malsana. “Quid pro quo, Clarice” (algo a cambio de algo, información por información), reclamaba el gélido y sangriento doctor.

En los últimos años organizaciones como WikiLeaks o Anonymous vienen reivindicando la libertad de la información y, de paso, -con la filtración de miles de documentos sensibles que demostraban el dudoso comportamiento de gobiernos y corporaciones privadas de todo el mundo- han puesto de manifiesto la fragilidad y vulnerabilidad de los sistemas de protección de la red. El precio de este ejercicio de

¹ “The Silence of the lambs”, película dirigida en 1991 por Jonathan Demme y basada en la novela homónima de Thomas Harris (1988).

transparencia está resultando altísimo para la libertad de expresión –en cuanto sirve de excusa para que los sectores más reaccionarios proclamen la necesidad de introducir la censura en internet- y para personas como el soldado Bradley Manning, acusado de transferir información militar confidencial², o el mismo fundador de WikiLeaks, recluido en la embajada de Ecuador en Londres por la inexistencia de garantías respecto a su eventual entrega a la justicia norteamericana para ser juzgado por diversos cargos por los que aún no está acusado.

Tendemos a pensar que en la sociedad del conocimiento la información circula libre por internet, sin coste alguno para nosotros, los usuarios. Utilizamos cuentas de correo electrónico, guardamos fidelidad a nuestro buscador favorito revelándole todas nuestras inquietudes, instalamos software aceptando las condiciones de uso sin siquiera leer los términos de la licencia, permanecemos veinticuatro horas disponibles a través del celular –incluso geo-localizados-, y subimos imágenes y datos personales a las redes sociales, casi siempre ajenos a la valiosa información que entregamos sobre nuestras preferencias y hábitos de consumo. Como se sabe, muchos de esos servicios son la excusa para que empresas comerciales puedan trazar nuestro perfil de consumo y, cuanto menos, ajustar la publicidad en función de las preferencias que exhibimos.

No mostramos excesivo celo en esta cesión de intimidad, que constituye el precio pagado por disfrutar de tales servicios.

La información también constituye la base de la actividad de la Administración Tributaria (AT), y aquí sí los ciudadanos se muestran mucho más cautos a la hora de entregar la información de sus actividades dirigida al pago de impuestos, pese a los indudables beneficios que obtiene en forma de servicios e inversión pública. Si dejamos al margen el papel del impuesto para centrarnos en el que juega la información suministrada por el contribuyente y por terceros, observamos que ésta permite a las AATT no sólo llevar a cabo su actividad de control; sino satisfacer fines no menos importantes: facilita la asistencia para el cumplimiento tributario y la prestación de servicios más eficaces³, y constituye una valiosísima fuente de información estadística para la toma de decisiones de política económica y fiscal, fortalecida por la progresiva sustitución de los engorrosos formularios

² *El soldado Bradley Manning permanece detenido y aislado en una prisión militar acusado de filtrar un video del ejército de los Estados Unidos que muestra la masacre cometida por un helicóptero militar contra un grupo de civiles en Irak, entre ellos dos periodistas de la agencia Reuters.*

³ *Como ejemplo, las AT más avanzadas disponen de la información necesaria para emitir una propuesta de declaración/liquidación de impuestos que el contribuyente puede suscribir sin más, o previa rectificación de la misma.*

físicos por declaraciones electrónicas, y la sensible mejora de la cantidad y calidad de la información que ello comporta⁴.

La información que suministra el propio contribuyente tiene una especial significancia: jurídicamente constituye declaraciones personales que se presumen veraces (la falsedad de los datos suministrados constituye una infracción específica, adicional a otras que puedan observarse vinculadas al menor ingreso efectuado), y otorga relevancia al papel del ciudadano fiscal que participa por la vía de la contribución a los ingresos públicos, como sujeto de derechos y obligaciones. Por su parte, la información suministrada por terceros, tal y como ya hemos avanzado, juega un papel fundamental en el trabajo de la AT como recurso, para facilitar el cumplimiento y también como medio de verificación y control.

Coexistimos en un entramado de relaciones jurídicas, muchas de las cuales tienen interés para una mejor prestación de los servicios públicos y, desde luego, para el mejor desempeño de la función de las AATT. En el contexto interno, las administraciones públicas deben realizar esfuerzos para converger en sus sistemas, para alcanzar la plena disponibilidad de la información idónea en cada ámbito. Ello comporta importantes ventajas para el ciudadano que obtiene un servicio público de mayor calidad y una reducción de los costes indirectos del cumplimiento, pero también plantea importantes desafíos: la necesidad de proteger y asegurar los sistemas, de preservar la información personal (y su disociación cuando esta nos sea requerida) y de garantizar la trazabilidad y el uso debido.

Desde la óptica de la AT, es necesario enfatizar la utilidad de disponer información con trascendencia tributaria, manifestaciones de capacidad económica procedentes de organismos públicos y privados tan diversos como catastros inmobiliarios, notarías, registros civiles, mercantiles y de la propiedad, institutos de seguridad social, bancos centrales y entidades de crédito, entre otros.

Por otra parte, conciliar los intereses en juego en el debate sobre privacidad y seguridad no es tarea sencilla; a las AATT corresponde doblar las reservas sobre el buen uso de la misma mediante el ejemplar desempeño de sus funciones, proyectando un ejemplo de profesionalidad, buen gobierno y manejo responsable.

⁴ *Los programas electrónicos de ayuda a la confección de las declaraciones de impuestos aplican cálculos secuenciales y permiten la parametrización de la información (y la introducción de campos de datos complementarios no visibles en el formulario impreso) y la ayuda en línea, con la consiguiente reducción de errores en la confección y la mejora de su calidad como fuente estadística.*

En un contexto global y tecnologizado, las AATT disponen de herramientas de gestión y tratamiento de la información que coadyuvan a la concentración y adecuada orientación de esfuerzos, y están en condiciones de llevar a cabo su actividad -la recaudación de ingresos públicos- de forma más eficaz. Sin embargo, se produce la paradoja de que los índices internacionales de evasión fiscal se mantienen en niveles intolerables.

El fenómeno de la globalización económica -propiciado por el uso intensivo de las nuevas tecnologías (NT)- ha posibilitado un auge de las relaciones y el comercio transnacional, así como la reducción de costes motivada por la introducción de economías de escala. El aumento de la inversión extranjera, la ampliación de mercados y el incremento de la capacidad productiva constituye una ventaja tanto para el inversor como para el receptor de las inversiones. Sin embargo, la movilidad incontrolada de capitales produce situaciones indeseables para algunos Estados. En efecto, la existencia de diferentes sistemas tributarios ocasiona fenómenos de competencia fiscal, de suerte que los Estados de baja tributación captan los beneficios de las empresas que maniobran de forma artera para localizarlas allá donde obtienen ventajas de carácter impositivo, aun cuando las utilidades tengan su origen en la explotación de recursos de otros Estados. El fenómeno se agudiza como consecuencia de la especulación financiera y la existencia de paraísos fiscales que ofrecen el sigilo necesario a la desmedida ambición de inversionistas y compañías ajenas a la idea de contribuir al bienestar general, cuando no conniventes con los turbios fines de organizaciones criminales.

Los distintos modelos tributarios para evitar la doble tributación (OCDE, ONU, EEUU) propician el intercambio de información con fines de control, circunscribiéndola a las materias objeto del convenio y comprometiendo la reserva y buen uso de la misma. La coordinación internacional en materia tributaria se intensificó a partir de los años noventa mediante la creación de foros e instituciones donde, sin merma de la soberanía normativa-tributaria, se discute la adopción de normas universales reguladoras de los precios de transferencia o se proponen adaptaciones para flexibilizar los tradicionales convenios de doble imposición, así como soluciones a los conflictos producidos por la difícil convivencia entre el derecho interno e internacional.

La experiencia demuestra que, en un contexto de internacionalización económica, las AT están obligadas a avanzar por la senda de la fluida cooperación interadministrativa en el intercambio de la información, como mecanismo para combatir la evasión de escala global y para alcanzar los principios y objetivos del sistema tributario. Estos

mecanismos se muestran más eficaces que las normas internas antielusión, a menudo complejas, costosas y de dudosa efectividad por cuanto su presencia en el ordenamiento jurídico favorece el fenómeno de la deslocalización y la consiguiente merma recaudatoria. También en este ámbito cabe afirmar que la unión hace la fuerza, como rezan los lemas de países tan diversos como Bolivia, Bélgica o Malasia⁵ y también sigue vigente aquel otro axioma de que la información es poder⁶; aunque quizá quepa añadir hoy, habida cuenta la saturación de información, que el poder requiere –sobre todo- saber procesarla y gestionarla.

En efecto, recabar, procesar y gestionar la información tributaria mediante sistemas de información eficaces, y aplicar protocolos bajo criterios de interoperabilidad y estandarización que faciliten su intercambio constituyen la mejor herramienta para empoderar a nuestras AT en el ejercicio de su función y, con ello, para combatir el fraude, la evasión y las mismas redes criminales que emergen allá donde asoma el flujo de capitales. Por tanto, si queremos resultar eficaces en el cumplimiento de nuestra misión, si realmente creemos en la equidad y la justicia tributaria que exige gravar la riqueza allá donde se manifieste, hagamos una decidida apuesta por el efectivo intercambio de información –por un *quid pro quo* tributario de escala internacional- que permita detener la sangría de ingresos públicos que nunca se aplican al desarrollo de los Estados porque permanecen secuestrados por los insolidarios que anteponen el lucro personal desmedido al bien común.

La reciprocidad –si acaso fuera un costo- sería un precio muy exiguo comparado con los potenciales beneficios que reportaría a los Estados.

2. GOBIERNOS INTEGRADOS: LA VINCULACIÓN DE LA TECNOLOGÍA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En los últimos años, la tecnología se ha convertido en un pilar fundamental dentro del campo de desarrollo económico y social, por tal motivo, las administraciones públicas han visto necesario incorporar la mayor cantidad de avances tecnológicos que faciliten su gestión y contacto con la ciudadanía. El Gobierno Electrónico (GE) o “e-gov” (por sus siglas en inglés, e-Government) ha sido una de las iniciativas que ha surgido dentro de este marco de evolución tecnológica mundial que ha permitido consolidar un gobierno integrado. Concretamente, un gobierno electrónico implica la transformación de todo el gobierno,

⁵ *Bulgaria, Georgia y Haití también comparten el mismo lema. Puede consultarse la lista completa de lemas nacionales en http://es.wikipedia.org/wiki/Lista_de_lemas_nacionales#*

⁶ *Atribuida a Francis Bacon.*

relacionando el concepto de gestión gubernamental con la fusión de la utilización intensiva de las tecnologías de información (TI) y las modalidades de planificación y administración, como una nueva forma de gobierno. Bajo este punto de vista, el GE basa y fundamenta su aplicación en la Administración Pública, teniendo como objetivo contribuir al uso de las TI para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana (ILPES, 2011).

2.1 Experiencias internacionales

A nivel internacional, existen varios países que han implementado el gobierno electrónico en su gestión pública, generando un sinnúmero de avances administrativos y económicos. Una forma de evaluar y contrastar estos avances de país a país ha sido a través del índice de gobierno electrónico de las Naciones Unidas (EDGI – The United Nations e-government development index). El Objetivo de este índice es analizar el estado en que se encuentra el modelo “e-gov” en cada país, basándose en un puntaje sobre la voluntad y la capacidad de la administración gubernamental de usar tecnología en línea y móvil en la ejecución de sus funciones. La información que emplea es provista por la encuesta de las Naciones Unidas que evalúa la presencia en línea de cada uno de los 192 países miembros. Su objetivo no es sólo capturar el desarrollo del gobierno electrónico en su conjunto; sino más bien, comparar el desempeño de un gobierno con otro. El máximo valor que puede tener este índice es 1 y el mínimo 0.

Finalmente, para la construcción de este índice se consideran tres criterios: alcance y calidad de los servicios en línea, conectividad de las telecomunicaciones y capital humano (Naciones Unidas, 2012).

Según los puntajes del año 2012 de este índice, República de Corea, Holanda y Reino Unido califican como los tres países líderes en la implementación y desarrollo de gobiernos electrónicos. Sin embargo, si se analiza únicamente la experiencia americana, se aprecia que Estados Unidos, Canadá y Chile son los pioneros en esta materia (Ver Tabla No. 1)

Tabla No. 1

Países Líderes 2012: Gobiernos Electrónicos			
	Nº	País	Índice
A nivel mundial	1	República de Corea	0,9283
	2	Holanda	0,9125
	3	Reino Unido	0,8960
América	1	Estados Unidos	0,8687
	2	Canadá	0,8430
	3	Chile	0,6769
	4	Colombia	0,6572
	5	Barbados	0,6566
	6	Antigua y Barbuda	0,6345
	7	Uruguay	0,6315
	8	México	0,6240
	9	Argentina	0,6228
	10	Brasil	0,6167

Fuente: *United Nations E-Government Survey 2012, E-Government for the People*

Haití es un ejemplo particular de implementación de gobierno electrónico. A raíz del fuerte terremoto ocurrido en el año 2010, el gobierno haitiano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) crearon una solución tecnológica de gestión de la información y recursos para la reconstrucción del país. De este modo, se buscó sentar las bases de una plataforma de gobierno electrónico que transforme la forma de actuar del gobierno haitiano y de la prestación de servicios públicos. Esta plataforma, Haitian Integrated Government Platform (HIGP), fue desarrollada por el socio tecnológico de Microsoft Infusion para proporcionar una herramienta que permita mejorar la transparencia y coordinación de donaciones a escala nacional. Por tanto, esta plataforma se ha encargado de generar una capacidad inmediata de provisión de información y servicios a los ciudadanos; a largo plazo se implementará para todo el sector público.

Estados Unidos ha incorporado varias aplicaciones tecnológicas en la gestión estatal, las cuales lo han ubicado como el país americano líder en materia de gobierno electrónico. La Administración Tributaria (IRS) es la institución gubernamental con una de las aplicaciones tecnológicas más destacadas. En el año 2000, dicha institución procesó más de 35 millones de dólares en recolección de impuestos on-line a través de su programa "e-file".

2.2 Ecuador: un camino por recorrer

En los últimos años, el Gobierno ecuatoriano ha incorporado en su gestión varios recursos tecnológicos, con el fin de incrementar la eficiencia en la prestación de servicios hacia los ciudadanos y en los procesos interinstitucionales. A partir de estos lineamientos el gobierno nacional ha definido tres áreas claves para mejorar la gestión de la administración pública: servicios a los ciudadanos, procesos internos gubernamentales y participación ciudadana.

a. Servicios a los ciudadanos, que comprenden:

- Introducir progresivamente el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en todos los procesos asociados que brindan servicios a los ciudadanos, considerando la interrelación que tengan con otras entidades públicas.
- Fomentar y promover el acceso de los ciudadanos a los servicios e informaciones gubernamentales, mediante las TIC, creando incentivos a su uso a los ciudadanos, sin que esto se traduzca en gasto público ni disminución de la calidad del servicio.
- Proveer a los ciudadanos un servicio completo en función de sus necesidades, para lo cual se deberá establecer indicadores que permitan conocer dichas necesidades dentro del ámbito de acción que le compete a cada una de las entidades públicas.
- Atender a los ciudadanos mediante ventanillas únicas, físicamente ubicadas en las dependencias gubernamentales y proveer de acceso virtual a sus servicios a través de sus portales web y de la ventanilla única de trámites ciudadanos (www.tramitesciudadanos.gob.ec).
- Establecer los niveles de seguridad adecuados para el uso y manejo de documentos electrónicos que guarde relación directa con la normativa legal existente en cada caso y asegure al ciudadano un servicio confiable.

b. Procesos Internos Gubernamentales

- Mejorar la eficiencia operacional interna de las entidades gubernamentales mediante el uso de las TIC, conjuntamente con la Subsecretaría de Tecnologías de la Información y la Subsecretaría de Gestión Estratégica e Innovación, previa presentación de la propuesta del rediseño de procesos a la Secretaría Nacional de la Administración Pública.
- Desarrollar programas continuos de capacitación de los funcionarios públicos que incluyan, adicionalmente, la enseñanza de las TIC en todas las áreas de las dependencias gubernamentales, de manera conjunta con la Subsecretaría de Tecnologías de la Información.

- Contar con un sistema de gestión documental que logre apoyar las funciones internas y la atención a los ciudadanos, además de atender directamente a los sistemas de información de otras dependencias gubernamentales.
- Instaurar un indicador de gestión que permita medir el avance del Gobierno Electrónico en cada servicio, a ser evaluado en una periodicidad trimestral que permita medir los porcentajes de trámites presenciales y electrónicos que se han brindado a los ciudadanos y a otras dependencias gubernamentales.
- Implementar el Decreto Presidencial 1014 de software libre, como una política de gobierno.
- Desarrollar mecanismos que permitan, faciliten y promuevan al interior de su institución, que las comunicaciones se efectúen preferencialmente a través de las TIC.
- Adoptar, progresivamente los estándares que establezca la Subsecretaría de Tecnologías de la Información, que permitan relacionar e interconectar diversos sistemas y plataformas, y se tienda al uso de sistemas abiertos y no privativos.

c. Participación Ciudadana

- Considerar y adoptar medidas tendientes a proporcionar a la ciudadanía la información pertinente, a la consideración de sus opiniones y sugerencias, así como a facilitar instancias de participación ciudadana y de transparencia pública, a través de los TIC.
- Monitorear el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), transparentando así la gestión pública, en los sitios web del Gobierno Central.
- Monitorear el cumplimiento de la Norma Técnica para Sitios Web para el desarrollo de los sitios web gubernamentales, incluyendo los requerimientos de accesibilidad a la información.

En la actualidad, entre las aplicaciones puntuales que se han desarrollado a nivel gobierno son: tecnologías de información, firma electrónica, gestión documental (Quipux), Gobierno por Resultados (GPR), Gestión de Recursos Gubernamentales (GIRG), y Gestión de Obras de Infraestructura (DOMUX).

2.3 Intercambio de información interna: SRI de Ecuador

Todo intercambio de información nace por una necesidad específica. Esta necesidad puede tener 2 orígenes: del SRI hacia otras instituciones (públicas o privadas⁷) o viceversa.

⁷ *El sector privado deberá proporcionar la información que el SRI requiera. No obstante, este último sólo entregará información al sector privado de manera agregada y con fines académicos.*

El intercambio de información comprende las siguientes instancias:

- a. Detección de necesidades y negociación interna, la cual implica definir claramente qué, por qué y para qué intercambiar.
- b. Análisis de factibilidad, que incluye la factibilidad operativa, jurídica y tecnológica del intercambio. En función de la naturaleza de la contraparte, el SRI contempla un tratamiento distinto:
 - **Convenio⁸:** Utilizado si la contraparte es una entidad pública (empresa o institución pública). Un convenio tipo está compuesto por una parte fija y otra flexible. La primera abarca los antecedentes, objeto del convenio, plazo y reserva de información por parte del SRI. La segunda parte corresponde a anexos en los que se detalla campo a campo la información a intercambiar. Los convenios tienen una vigencia de dos años, y se renuevan automáticamente si ninguna de las partes se opone.
 - **Requerimiento de información:** Aplicado si la contraparte es del sector privado.

Sea cual fuere el tratamiento empleado, los lineamientos que rigen el intercambio son: confidencialidad, integridad de la información y uso de la misma. Existen tres formas de intercambio: enlace directo, que hace referencia a que los sistemas de las instituciones involucradas se encuentren conectados en tiempo real; medio seguro, que corresponde a medios magnéticos con información encriptada (cd-rom, disco duro, unidades flash USB); y, acceso al sistema, que implica la entrega de claves de acceso a usuarios predeterminados según el tipo de necesidad, ésta última es la menos utilizada y recomendada.

Al momento, el SRI mantiene 78 convenios de intercambio de información vigentes, de los cuales 34 corresponden a instituciones del sector público y los 44 restantes a municipios. Entre los convenios más emblemáticos, debido al tipo de información que proporcionan, están: con el Instituto Nacional de Seguridad Social (IESS), Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y Registro Civil. El intercambio de información que mantiene la Administración con el IESS y el INCOP es en línea, es decir se tiene los datos actualizados al momento. En cuanto a la relación con la SENAE, la renovación del convenio está pendiente, pues esta institución se encuentra en cambios de su plataforma tecnológica. Finalmente, con el Registro Civil el convenio está en proceso de renovación.

⁸ Ver Anexo 1. Normativa que ampara la realización de los convenios entre instituciones públicas

2.4 Limitaciones del intercambio de información

El SRI en el proceso de intercambio de información ha enfrentado diferentes dificultades y limitaciones. Entre las principales están:

- Dependencia de la infraestructura tecnológica de terceros. Ante ello, la Administración Tributaria busca alternativas para solventar problemas de esta índole.
- Falta de homologación de la información (estandarización de formatos).
- Calidad de la información.

Es importante recalcar que la información provista por terceros es meramente referencial.

2.5 Consideraciones generales

El artículo 106 de la Ley de Régimen Tributario Interno establece que, "(...) [para la información requerida por la Administración Tributaria no habrá reserva ni sigilo que le sea oponible]". Respecto a las instituciones financieras del país, lo óptimo sería que la Administración disponga de toda la información generada en éstas. Actualmente, las instituciones antes mencionadas proporcionan la información de manera unipersonal.

3. COOPERACIÓN INTELIGENTE

Una cooperación inteligente sería aquella que se mantenga en el tiempo porque todas las partes perciben un beneficio: "Quid pro quo", como se señala al inicio del documento.

En términos de la cooperación que requiere una administración tributaria, el intercambio de información, sobre todo de aquella información más delicada, tiene estar acompañado de una garantía de seguridad de los datos y del uso apropiado de esa información.

3.1 Hacerlo mejor y más fácil

En muchos países de América Latina, aunque con distintos niveles, la adopción de tecnologías de la información ha sido una parte clave en la mejora de sus administraciones tributarias y en sus niveles de recaudación –e incluso en la justicia de sus sistemas tributarios–. El empleo de tecnología ha servido para la construcción de catastros de contribuyentes con números únicos de identificación, la recolección de mayor volumen de datos, la verificación y cruce automáticos, y hasta han revolucionado la forma en la que las administraciones tributarias se

relacionan con los ciudadanos (contribuyentes actuales y potenciales). En este último aspecto, la sustitución de pagos en efectivo o cheque por pagos electrónicos, o las declaraciones físicas por electrónicas (“e-filing”), la existencia de canales virtuales para la capacitación, la solución de dudas y consultas, las páginas web, etc. han facilitado la vida de los contribuyentes que quieren cumplir con sus obligaciones (Bird y Zolt, 2008).

Ecuador no es la excepción. El Servicio de Rentas Internas (SRI), desde su reestructuración a fines de 1997 ha incorporado la tecnología de la información como una herramienta clave para el cumplimiento de sus metas y objetivos. En este aspecto vale la pena destacar que la administración tributaria ecuatoriana fue la primera institución en el país con una iniciativa de “data warehouse”. Los avances en las tecnologías de la información y comunicación (TIC) también se han empleado en la provisión de servicios del SRI. Así, tenemos las ventanillas únicas, los servicios en línea y el Centro de Atención Telefónica (CAT).

Si bien las ventanillas únicas son un canal de atención presencial, su existencia es posible gracias a convenios interinstitucionales con otras entidades públicas (como municipios, empresas), y se las ha considerado aquí por constituir un primer paso para la construcción de puentes de cooperación más estrechos, en términos del intercambio automático de información relevante para la gestión de los impuestos nacionales que maneja el SRI.

Los servicios en línea del SRI permiten actuar en tres frentes:

1. Brindar asistencia y permitir el registro de información: pre-inscripción, suspensión de RUC, autorización para imprimir CV, estado tributario, certificados automáticos, información general.
2. Facilitar el cumplimiento con las normas tributarias: generación de claves, software para declaraciones y anexos por internet (DIMM), sistema de facturación, sistema de matriculación vehicular, compendio de bases legales (leyes, reglamentos, circulares), declaración patrimonial, preguntas frecuentes.
3. Garantizar la recepción de beneficios y derechos relacionados con los impuestos: información acerca de exoneraciones y rebajas, requisitos para recibirlas, procedimiento para devolución de impuestos, facilidades de pago.

La página web de la institución (www.sri.gob.ec) recibió más de 14 millones de visitas en el 2011, de las cuales 8.4 millones (el 60%) fueron para realizar declaraciones por internet. De las consultas que los contribuyentes han hecho al SRI por medio de este canal, el 95.4% han sido respondidas dentro de los plazos establecidos (15 días). En

este aspecto también debemos señalar que, según la última encuesta de satisfacción, el 75% de los usuarios de la página web manifiestan estar satisfechos con su funcionamiento, los servicios y la información que proporciona el portal (Servicios Tributarios-SRI, 2011).

Otro de los canales de servicio al contribuyente es el Centro de Atención Telefónica (1 800 SRI SRI), que funciona a través de una respuesta emitida por una grabadora o por una tele-operador, para absolver dudas sobre:

- Obligaciones pendientes.
- Consulta de intereses y multas.
- Requisitos para el RUC.
- Requisitos para vehículos y facturación.
- Fecha de vencimiento de las obligaciones tributarias.
- Deudas pendientes en cobranzas.
- Denuncia por la no entrega de comprobantes de ventas.

Otro tipo de información que entregan los tele operadores es:

- Información general sobre todos los impuestos administrados por el SRI (aunque con carácter no vinculante).
- Información general para llenar formularios y anexos.
- Información sobre requisitos para trámites y el procedimiento respectivo, ubicación de agencias y horarios de atención.
- Inscripción, autorización, cancelación de RUC para personas naturales y jurídicas.
- Autorización para la emisión y baja de comprobantes de venta, para el uso de máquinas registradoras, sistemas computarizados de facturación, etc.
- Reclamos administrativos, pagos indebidos y en exceso.
- Devoluciones de IVA.
- Información sobre el estado de trámites, sobre la instalación del software (DIMM).
- Consultas del estado tributario (cumplimiento), deudas, valores de matrículas. vehiculares.
- Recepción de denuncias tributarias.

En el 2011 se registró más de 746 mil llamadas a nivel nacional. La encuesta de satisfacción reporta una satisfacción del 91.5% con la calidad de la atención y de la información tributaria proporcionada por este medio. Este ha sido uno de los servicios que se ha potenciado este año: ahora hay atención las 24 horas del día, los 7 días de la semana; se ha empezado un proceso de mejora de la base de preguntas y respuestas con la finalidad de homologar la información que reciben todos los contribuyentes por este y otros canales de comunicación del SRI.

Sin duda, la adopción de nuevas tecnologías trae ventajas tanto para los contribuyentes, en términos de la reducción de los costos que asumen para pagar sus impuestos, como para la administración tributaria, en la medida en que estas incrementan su productividad operativa. Aquí vale la pena recalcar que la tecnología es una herramienta necesaria para mejorar los procesos de las AT pero no es el fin, ni siquiera es suficiente para el éxito de la gestión (Bierd y Zolt, 2008). Mucho depende de las decisiones políticas para implementar los cambios tecnológicos necesarios pero también para diseñar el sistema tributario y su administración a medida que cambian las relaciones económicas, del talento humano (capacitación y también compromiso y voluntad), así como del tipo y la calidad de la información que proporcionan los contribuyentes y otros entes públicos y privados.

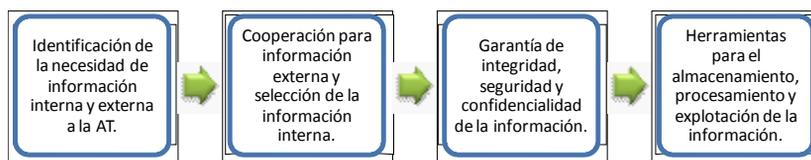
3.2 Administrar la información para administrar bien los impuestos

Tanto los ciudadanos como el fisco se benefician de una administración tributaria moderna y eficiente. Una pieza clave es el conjunto de datos que alimentan a los distintos programas informáticos. Por ende, toda administración tributaria requiere de una estrategia para administrar no sólo los impuestos sino la información.

El Servicio de Rentas Internas fue pionero en el Ecuador en la implementación de “data warehouse” en sus procesos de negocio. Y aunque este ha sido un éxito, el rápido crecimiento de la actividad económica y de las funciones de la institución, han hecho evidente la necesidad de una reingeniería organizacional, dentro de la cual, la integración de los procesos y de la información es un pilar.

Actualmente el SRI cuenta con una de las mejores bases de datos del país y con una red de convenios con instituciones públicas que le permiten obtener información relevante para caracterizar y verificar las declaraciones de los contribuyentes. Sin embargo, más no es necesariamente mejor: nótese que el SRI cuenta con 14 terabytes de información y sólo usa 4TB – menos del 29%–. Esto puede reflejar dos fenómenos: (i) la acumulación de basura informática cuyo almacenamiento conlleva costos en términos monetarios pero también en términos de la rapidez de los sistemas de información; y (ii) la falta de herramientas (sean computadoras, sean programas o software) para procesar los datos y convertirlos en información útil para las tareas del SRI.

Por tal motivo, una estrategia de administración de la información necesita seguir los siguientes pasos:



Lo cierto es que los datos sólo son valiosos en la medida en que estos sean veraces y convertidos en información, conocimiento e inteligencia para la toma de decisiones y para el mejor tratamiento de los contribuyentes y sus complejas motivaciones. Ampliar la cantidad y la calidad de la información será posible a través de cooperación con entidades públicas y privadas, pero también de la concienciación de los propios contribuyentes acerca de su rol como ciudadano y como beneficiario de los bienes colectivos. También depende de la capacidad de la administración para detectar información falsa o la falta de reporte, sancionar y persuadir a aquellos que no cumplen deliberadamente; así como de la confianza que genere acerca de la seguridad y el uso debido de los datos que puede garantizar a la población.

A lo anterior debe sumarse la estructura económica y social del país al que pertenece la administración tributaria. Si el SRI, en cumplimiento con su meta de construir ciudadanía fiscal, busca convertirse en una administración tributaria incluyente, debe tomar en cuenta las limitaciones que encontrará la automatización de sus procesos, sobre todo, de los servicios que brinda al ciudadano. La brecha informática aún es grande en Ecuador: según los datos del INEC, aunque la tendencia ha sido creciente, para el 2011 menos de un cuarto de los hogares tenía una computadora en casa. El uso del internet también varía por grupos de edad, provincia e ingresos. En promedio, sólo el 31.4% de la población utilizó el Internet al menos una vez en el 2011. Si estratificamos a la población por grupo de edad se observan diferencias tan grandes como la siguiente: casi el 60% de las personas de entre 16 y 24 años de edad hizo uso del internet en el 2011, esta cifra cae a menos del 40% para el grupo de edad de entre 25 y 34 años, y a apenas el 3.3% de las personas mayores de 65 años. La diferencia también es importante si agrupamos a los usuarios de internet por quintiles de ingresos: sólo el 15.5% de la población del primer quintil uso el internet en el 2011, mientras, en el otro extremo, fue de cerca del 52%.

Sin duda estas discrepancias en posibilidades de acceso, así como en disposición o voluntad del uso de las facilidades que brinda la tecnología deben ser consideradas dentro de la estrategia de la administración tributaria, tanto como las novedades en las transacciones de bienes y servicios que ha traído la revolución tecnológica. A ello se suma la necesidad de alcanzar consensos con las diferentes concepciones del derecho a la privacidad que conviven en una misma sociedad.

4. EL CASO ECUATORIANO: HACIA UNA EFICIENTE GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA INFORMACIÓN

4.1 Antecedentes

Los servicios públicos pueden definirse como las tareas o actividades realizadas de forma regular y continua, por parte de una entidad pública o en ocasiones privada, bajo el control y fiscalización del Estado. Los servicios se crean en la Constitución o por leyes particulares, se orientan a cubrir necesidades de interés general y no particular, por lo tanto no buscan beneficio económico; y, deben ser brindados con criterios de eficiencia y eficacia, bajo estándares de procesos administrativos de calidad. Sin embargo, más allá de estar plasmados en una doctrina legal, estos deben llevarse a cabo por cada Institución y por sus servidores, considerando que no todo es responsabilidad del funcionario público, la organización también está en la obligación de incorporar procesos consistentes de planificación, coordinación, control y evaluación; y, aplicar herramientas administrativas de manejo organizacional que enmarcan creencias, valores y forma de trabajar de una organización, es decir, crean cultura. (Propuesta del Programa "Modelo Integral de Gestión Estructural de Riesgos por Procesos-MIGERP", 2012)

El manejo y administración de la información no separarse de la organización de estos procesos que conllevan el servicio público y más aún en la Administración Tributaria (AT), que por la naturaleza de su gestión, debe ser objeto de especial atención y fortalecimiento.

Los registros tributarios constituyen en cada país una de las fuentes de información más completa del sector público, por ello es imprescindible un tratamiento adecuado desde la recolección, validación, procesamiento, almacenamiento y uso de la misma. Entre las principales razones por las que esta administración eficiente es necesaria, destacan las siguientes:

- La AT se responsabiliza de una de las actividades económicas del Estado más relevantes, en un área especialmente delicada, la

que configura el origen y la exacción de recursos económicos de carácter coactivo.

- Los ingresos públicos de naturaleza tributaria constituyen la fuente de financiación esencial de toda sociedad democrática; la contribución de todos en la medida de su capacidad está en la esencia misma del “contrato social” del que emana el Estado.
- La reactivación del crecimiento económico, la dotación de infraestructuras, la mejora del aparato productivo, la cobertura del gasto público social, el control del déficit público, requieren la solvencia económica del Estado y la existencia de una sociedad corresponsable con el éxito de las políticas públicas.
- Promueve la distribución de los ingresos en la lucha contra la desigualdad, conjuntamente con la política del gasto público.
- Su finalidad específica es redistribuir recursos del sector privado de acuerdo con los principios constitucionales para favorecer la mejora de las condiciones de vida y el acceso a los servicios públicos esenciales de sus ciudadanos. Como señala Musgrave, un sistema tributario vale lo que vale la Administración encargada de aplicarlo.

Además, hay que mencionar que las actividades económicas se tornan más dinámicas y variantes en función de los cambios tecnológicos, lo que implica que la AT deberá ser flexible y adaptar su gestión a esta dinámica. Ello implica cambios de índole administrativa, organizacional y tecnológica.

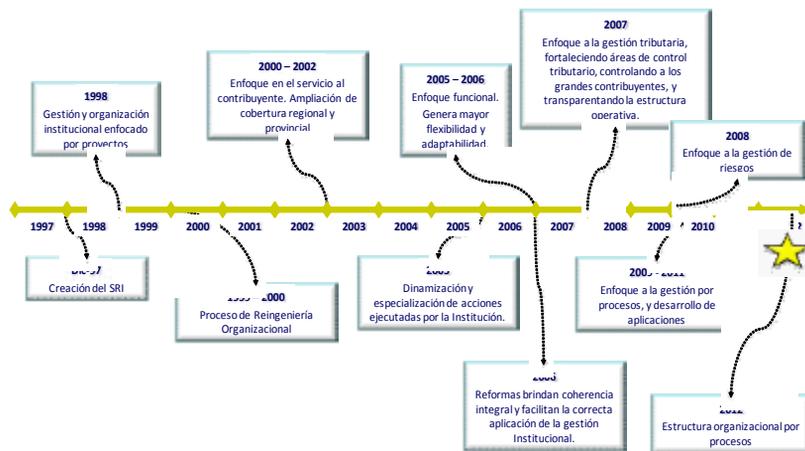
Si bien el Servicio de Rentas Internas desde su reestructuración (año 1997) se ha enfocado paulatinamente a cultivar la cultura tributaria en el país, resultado de esto ha obtenido en los últimos años, reconocimiento social y gubernamental así como una recaudación cada vez mayor; sin embargo, las demandas de un mejor servicio por parte de los ciudadanos, las reformas normativas y legales que rigen la administración tributaria y la dinámica actual de las tecnologías de información, han llevado a analizar y evaluar la gestión operativa que la institución ejecuta.

El incremento de las necesidades de recaudación han hecho que la institución crezca organizacional, estructural y operacionalmente, sin que esto implique un crecimiento planificado en todos sus procesos, aislando a los actores principales que participan en el ciclo del contribuyente, estableciendo definiciones técnicas limitadas que se traducen en sistemas de información no integrados, creando de esta manera silos de información y dificultando la ejecución de la administración tributaria, teniendo como resultado roles y responsabilidades no definidos, poca claridad en los productos y servicios entregados y por ende una medición casi nula en la evaluación y posterior mejora de los mismos. Con sistemas de

información complejos y poco integrados, la plataforma tecnológica de la institución se ha visto afectada tanto en su capacidad física como virtual, teniendo como resultado problemas en la disponibilidad y rendimiento de las aplicaciones que utilizan tanto los clientes internos como externos, y reduciendo la eficiencia y calidad de servicio.

Es así que el Servicio de Rentas Internas ha emprendido, en el año 2012, un proceso de cambio organizacional hacia una gestión por procesos, como parte de una evolución necesaria de la Administración Tributaria ecuatoriana.

Año 2012: Hacia una Administración Tributaria enfocada en procesos



Fuente: Servicio de Rentas Internas

4.2 El Modelo integral de gestión por procesos MIGERP

El Modelo Integral de Gestión por Procesos es una estructura balanceada de Estrategia, Procesos, Tecnología y Administración Organizacional, con acciones claras, integrables y realizables. Constituye un replanteamiento del enfoque de organización considerando a esta como un sistema, comprendido por 4 subsistemas integrados entre ellos: liderazgo gerencial, estructura tecnológica, administración de procesos y esquema de gestión, pretendiendo crear sinergia y convirtiéndose en una arquitectura lógica, congruente y consistente. Se trata de un nuevo modelo que permita una gestión integral de la administración.

Este considera como base a la máxima estrategia de la institución, el riesgo, tanto a nivel operacional, como su administración hacia el

contribuyente. Este primer componente del modelo integral, permite institucionalizar el enfoque de riesgo que ha venido administrando el SRI.

Esta máxima estrategia, para poder llevarse a la operación deberá plasmarse en un mapeo estructurado y lógico de cada uno de los procesos institucionales. Si bien, la ejecución de los procesos de la administración tributaria, bajo principios de calidad y excelencia operacional, son un pilar fundamental para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a junio de 2011 se encontraban en un nivel de madurez del 25%. Este mapeo lógico sumado a la formalización en una estructura orgánica por procesos, consolida el segundo componente.

Dado que el ámbito tecnológico es uno de los factores estratégicos en la gestión del SRI, un alto número de aplicaciones tecnológicas, el poco nivel de integrabilidad entre ellas se ha convertido en un inconveniente que debe solventarse. El modelo incluye un tercer componente que se consolida en un solución tecnológica global, llevando al alto número de aplicación a un replanteamiento en 10 aplicativos integrados, que abarcan tanto las unidades de soporte como las de gestión. Un componente importante y que permite realizar de forma más estructurada tanto el proceso de planificación, como el de seguimiento y monitoreo y que ayuda a consolidar el modelo es el denominado de alineación institucional. Este se encuentra dividido en tres niveles de gestión: estratégico, táctico y operativo; todos ellos conformados por objetivos, estrategias, riesgos, planes y proyectos e indicadores, administrados por tres comités de gobernabilidad con roles y funciones claras.

Componentes del MIGERP



Fuente: Servicio de Rentas Internas

4.3 Objetivos del MIGERP

- Establecer un modelo de toma de decisiones estructurada que permita visualizar de manera ágil y oportuna la gestión desarrollada por el SRI.
- Mejorar los procesos de la cadena de valor del SRI bajo un enfoque integrador, eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y en las actuaciones de la administración.
- Desarrollar e implementar las aplicaciones tecnológicas de los procesos de la cadena de valor de forma integrada en una sola plataforma tecnológica.
- Implementar la infraestructura tecnológica adecuada con flexibilidad, disponibilidad, seguridad, confiabilidad, velocidad, y oportunidad, que responda a la demanda futura.

4.4 Descripción de los Cuatro componentes del Modelo

4.4.1 Componente de Alineación Institucional

El Componente de Alineación Institucional (CAI), principal actor del Modelo de Gestión Integral de Riesgos por Procesos, ya que permite viabilizar su implementación y mantener su continuidad. Este componente implementa los medios y herramientas para una mejor gestión permitiendo una estructura toma de decisión, y un esquema de seguimiento de la gestión institucional por niveles, generando que el modelo de planificación sea ágilmente administrado durante su planteamiento y ejecución.

Estructura del Componente de Alineación Institucional

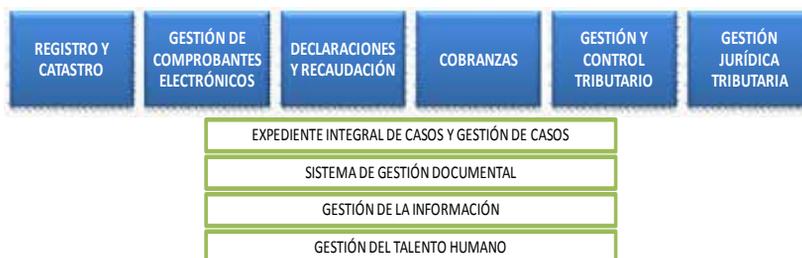


Fuente: Servicio de Rentas Internas

4.4.2 Componente de integración de aplicaciones tecnológicas

Siendo para el SRI, un pilar fundamental, la tecnología, este componente está enfocado a integrar todas las herramientas y aplicaciones informáticas permitiendo la sistematización de los procesos tributarios, con el fin de entregar un servicio eficiente a los contribuyentes que permitan simplificar tiempo, costo así también como una eficiente y transparente gestión en los ámbitos de control y auditoría tributaria. Cabe destacar la importancia del tratamiento de la información que tendrá este componente del MIGERP. La gestión documental y la gestión de la información constituyen elementos transversales a todos los procesos de la cadena de valor del Servicio de Rentas Internas.

Estructura del Componente de Integración de Aplicaciones Tecnológicas



Fuente: Servicio de Rentas Internas

En relación al Sistema de Gestión documental, se debe mencionar que la gestión la documentación externa debe ser ágil y oportuna, los aplicativos que generan información para el contribuyente han de integrarse automáticamente con los aplicativos de notificaciones, incluyendo esquemas electrónicos que permitan optimizar el proceso.

Por otro lado la documentación que se genera dentro de los procesos de la administración debe contar con esquemas electrónicos y digitales de recepción, generación, almacenamiento y utilización de la documentación.

La gestión de la información incluye la identificación, recolección, tratamiento, generación, validación, y explotación de la información para incrementar la rapidez de la toma de decisiones y diferentes controles que se realizan a los contribuyentes, así como asegurar la continuidad del negocio, lo que mejorará la imagen institucional y disminuirá el malestar de los contribuyentes frente a posibles errores o inconsistencias en los datos.

4.4.2.1 Proyecto de comprobante electrónico

Los componentes verticales clave de la gestión tributaria son:

- **Registro y catastro:** Gestión integral del catastro desde el registro hasta el control de los procesos de inscripción, actualización, suspensión y cancelación, a través de canales presenciales y virtuales, además de administración de las obligaciones tributarias y la gestión geo referencial de las personas físicas y sociedades. control de los procesos
- **Gestión de comprobantes electrónicos:** Incluirá la definición y desarrollo del esquema para la generación y procesamiento automático de la información que servirá de insumo para los procesos posteriores de declaraciones, control, devoluciones, cobranzas y reclamos.
- **Declaraciones y recaudación:** Comprende el diseño de un nuevo aplicativo para la recepción, tratamiento y validación de las declaraciones y anexos, así como el procesamiento de la recaudación y de las devoluciones de manera integral.
- **Cobranzas:** Automatización del proceso de cobranzas en sus diferentes etapas; persuasiva y coactiva, de forma integrada con los procesos de la administración tributaria.
- **Gestión y control tributario:** Incluye la automatización de los procesos de control extensivo e intensivo. Los primeros bajo un esquema masivo que pueda identificar, automáticamente, los contribuyentes que incumplen obligaciones de presentación y diferencias, para luego notificar por medios electrónicos a los contribuyentes.
- **Gestión jurídica tributaria:** Incluye la automatización de los procesos de reclamos, recursos de revisión bajo un flujo integrado y aplicativo único. También comprende el desarrollo de un sistema de gestión juicios.

Al ser la Facturación electrónica un insumo importante para los procesos de control y cobranza, esta iniciativa se ha constituido en uno de los proyectos emblemáticos del Servicio de Rentas Internas. El Nuevo Esquema de Emisión de comprobantes Electrónicos inició el 13 de septiembre de 2010.

Los objetivos específicos planteados por este proyecto son:

- Brindar un nuevo servicio para que la ciudadanía pueda emitir comprobantes firmados electrónicamente.
- Brindar un servicio de consulta en línea de los comprobantes firmados electrónicamente emitidos a la ciudadanía.
- Brindar un servicio en línea de la información de los documentos firmados electrónicamente que reposan en las bases de datos del SRI.

- Mejorar y simplificar el proceso de solicitud de emisión de documentos electrónicos, brindando respuestas automáticas en línea.
- Minimizar costos directos e indirectos relativos a toda la gestión de obtener autorización de documentos pre-impresos.

El nuevo esquema que se plantea para la Emisión de Documentos Firmados Electrónicamente, se basa en establecer cuatro fases (Pre piloto, Piloto, Voluntariedad y Obligatoriedad), con lo cual en las fases Pre piloto y Piloto se trabajará con un determinado grupo de contribuyentes que se han analizado previamente, algunos de ellos ya tienen autorización vigente de emisión electrónica de documentos, en este caso particular, si ellos quieren continuar emitiendo documentos electrónicamente, necesariamente ingresarán en estas fases), luego en la etapa de Voluntariedad ingresarán los contribuyentes que soliciten adherirse a esta modalidad de emisión y finalmente se ejecutará el cronograma para un grupo de sectores para inicializar la fase de obligatoriedad.

El 22 de marzo concluyó la Fase I “Nuevo Esquema de Emisión de Comprobantes Electrónicos”, con los siguientes entregables:

Los entregables generados se detallan a continuación:

- Elaboración de Base Legal (Reformas al Reglamento de Comprobantes de Venta, Retención y Documentos Complementarios, elaboración de Resolución que norma el procedimiento del nuevo esquema de emisión de los comprobantes electrónicos)
- Sistema de Comprobantes Electrónicos en Intranet
- Sistema de Comprobantes Electrónicos en Internet
- Elaboración de una herramienta gratuita para la ciudadanía, en la cual pueden generar sus comprobantes electrónicos.
- Preparación y generación de servicios WEB para la autorización en línea de comprobantes electrónicos.
- Elaboración de la ficha técnica, esquemas xsd y ejemplos xml.
- Elaboración de comunicados sobre el nuevo esquema.
- Socialización y capacitación a funcionarios internos y contribuyentes que integran el piloto.
- Adquisición de software y hardware para garantizar alta disponibilidad en los sistemas.
- Levantamiento de la necesidad del monitoreo 24/7 para la contratación de recursos que cubran las actividades a ejecutar.

La Fase 2, a cumplirse hasta diciembre de 2012, comprende la Generación de comprobantes electrónicos por parte de los contribuyentes que integran el piloto (32 empresas), estabilización y soporte de los aplicativos.

La Fase 3 a ejecutarse a partir del año 2013, consistirá en la voluntariedad de los contribuyentes que deseen adherirse al esquema de emisión de comprobantes electrónicos.

Y finalmente, la Fase 4, a partir del año 2014 implicará la obligatoriedad de emisión de documentos electrónicos a determinados sectores.

4.4.3 Componente de Administración por Procesos

Corresponde a la implementación de un sistema efectivo de administración por procesos que promueven una transformación de la gestión dentro del Servicio de Rentas Internas, a fin de orientarla hacia resultados y así tener una institución que ofrezca mejores productos y servicios a sus contribuyentes, los que desembocarán en mejores resultados para el Estado en cada período fiscal.

Estructura del Componente de Administración por procesos



Fuente: Servicio de Rentas Internas

Para una adecuada administración de la información, la estructura organizacional prevista por el SRI implica un cambio organizacional ya enfocado en una gestión por procesos. Es así que se creará un área funcional de Inteligencia de la Información, cuyos productos y servicios comprenden:

- Administración de cubos de información interna.
- Presentación de cubos de información.
- Activos de información.
- Necesidades de información.
- Informes de utilización de cubos de información.

Esta área no puede estar desvinculada de su contraparte tecnológica que corresponde al área de Datawarehouse que estará a cargo de generar:

- Análisis de información interna y externa.
- Minería de Datos.
- Transformación de la información.
- Modelos de estructuras de datos.
- Construcción de cubos de información.
- Administración de los Sistemas de Información del SRI.

4.4.4 Componente de gestión del riesgo

La Administración de Riesgos identifica y evalúa las amenazas que puedan afectar al cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes. En un contexto operativo la gestión de riesgos es un proceso para identificar, analizar, determinar, priorizar, tratar y evaluar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes.

La gestión de riesgos permite enfocar las actuaciones de la administración tributaria hacia el contribuyente de manera efectiva, desplegando estrategias de tratamiento adecuadas a las características y comportamiento de los contribuyentes.

Dentro de la gestión de riesgos, tanto el servicio como el control están directamente relacionados con la gestión eficiente de información que apoye en la cobertura y cierre de brechas y en las estrategias enfocadas al riesgo. El componente tiene como elementos principales el diseño de un modelo de riesgos así como la implementación y automatización de riesgos tributarios, por lo que el manejo de la información constituye un tema central en su implementación.

Estructura del Componente de Gestión por Riesgo



Fuente: Servicio de Rentas Internas

Fuentes consultadas:

- Subsecretaría de Tecnologías de Información
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES – CEPAL)
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI)

Anexos

Anexo 1: Normativa que ampara la realización de los convenios entre instituciones públicas

La normativa es la siguiente:

- Art. 119 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador;
- Ley del Servicio de Rentas Internas Art. 7 Numeral 13;
- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 337 de 18 de mayo de 2004 y su Reglamento;
- Resolución NAC-DGER2005-0168 publicada en el Registro Oficial No. 562 de 11 de abril de 2005, mediante la cual clasifica la información del SRI como reservada;
- Art. 99 del Código Tributario; y Art. 225 del Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones.

PROGRAMAS DEL SII EN DESARROLLO PARA ACELERAR LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS

INFORMACIÓN TRIBUTARIA COMO APOYO FUNDAMENTAL A OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO

Julio Pereira

Director

Servicio de Impuestos Internos
(Chile)

***Contenido:** Resumen.- Introducción.- 1. Marco legal que rige sobre la administración tributaria y la información que maneja.- 2. Uso de información tributaria.- 3. Mecanismos de solicitud y entrega de información.- 4. El empoderamiento del ciudadano informado.- 5. Conclusiones*

RESUMEN

En la actualidad, el acceso a la información se ha convertido en un activo que utilizan los ciudadanos para monitorear y controlar la gestión de los organismos públicos, lo que ha obligado a estos a mejorar desde sus procesos de selección de beneficiarios hasta evaluar el impacto que tienen sobre la ciudadanía las distintas políticas públicas implementadas y también la evaluación de las que se han implementado.

Por lo anterior, los organismos públicos han debido propender a la unidad de acción, utilizando de manera conjunta los recursos que tiene disponibles para poder responder de manera eficaz y eficiente a las demandas de los ciudadanos respecto a un Estado más transparente y justo en sus decisiones.

El Servicio de Impuestos Internos no ha estado ajeno a estas demandas, recibiendo una gran cantidad de solicitudes de información por parte de los mismos ciudadanos y también por parte del resto de los organismos públicos, en particular, de aquellos que entregan beneficios sociales y de los que definen las políticas públicas.

Con lo anterior, el Servicio además de contribuir a las finanzas públicas mediante la determinación de los impuestos internos, contribuye mediante la entrega de información que permite focalizar los recursos que dispone el Estado para la entrega de los distintos beneficios a la ciudadanía, tales como pensiones solidarias, rebajas de deudas habitacionales, subsidios habitacionales, beneficios tributarios, fomento al emprendimiento, entre otros y mediante la entrega de información que permite diseñar políticas públicas que permite utilizar de mejor manera los recursos públicos, que como en toda economía, son escasos ante las necesidades de la ciudadanía.

INTRODUCCIÓN

Una de las principales preocupaciones del Estado es manejar eficientemente los recursos públicos que tiene disponibles, los cuales debe distribuir entre la administración eficiente y eficaz de las instituciones públicas y la entrega de beneficios de manera focalizada.

El Servicio de Impuestos Internos, como parte de la Administración Tributaria, tiene la función de aplicar y fiscalizar todos los impuestos internos establecidos, para lo cual requiere información detallada de los contribuyentes, convirtiéndolo en uno de los organismos públicos con mayor cantidad de datos e información tributaria de los mismos.

A pesar que la información que almacena el Servicio de Impuestos Internos es de carácter tributario, el resto de los órganos del Estado la requieren para hacer estimaciones económicas con el fin de mejorar y focalizar tanto el diseño de las políticas públicas como la entrega de los beneficios sociales.

Debido a lo anterior, y con el fin de propender a la cooperación interinstitucional, se han buscado diversos mecanismos que permitan la colaboración e intercambio de información, cuidando de no transgredir la reserva legal que recae sobre la misma.

1. MARCO LEGAL QUE RIGE SOBRE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y LA INFORMACIÓN QUE MANEJA

1.1 Función del SII

La principal función del Servicio de Impuestos Internos, como parte de la Administración Tributaria, es la de aplicar y fiscalizar todos los impuestos internos que se encuentren establecidos en los que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté encomendado por la ley a

una autoridad diferente, tal como se establece en el Art. 1° de la Ley Orgánica de la institución.

Sin perjuicio de lo anterior, y como la legislación vigente indica que los organismos del Estado deben propender a la unidad de acción y actuar de manera coordinada, el intercambio de información con otros organismos se ha tornado en un proceso relevante dentro de la gestión del Servicio, pues implica una cantidad importante de recursos utilizados dentro del Servicio y por las consecuencias que tiene el uso de la información.

A continuación se mencionan las principales leyes que rigen el manejo de la información que se encuentra en poder del Servicio, las cuales deben complementarse entre sí para cautelar la reserva tributaria y, al mismo tiempo, colaborar con las funciones de las distintas instituciones públicas.

1.2 Marco legal sobre información que posee el SII

A nivel general, se encuentra la Constitución Política de la República (1980), que asegura a todas las personas el respeto y protección a la vida privada¹ y obliga a los titulares de las instituciones públicas a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en sus actuaciones y, al mismo tiempo, indica que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, salvo cuando exista una ley de quórum calificado que establezca reserva o secreto sobre ellos o cuando su publicidad afectare las funciones de los órganos mencionados o los derechos de las personas o la seguridad de la Nación o el interés nacional².

Luego, se promulga la Ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional De Bases Generales De La Administración Del Estado (1986), que establece en el Art. 3° que los organismos del Estado se encuentran al servicio de la comunidad y deben promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y demás leyes. Asimismo, en el Art. 5°, se indica que deben cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación y la interferencia de funciones.

De manera contrapuesta a la 'publicidad' que instan las leyes anteriores respecto a la información que consta en poder del Estado, se promulga la Ley N° 19.628, sobre Protección de Datos

¹ Decreto 100 Art. 19°, N° 4

² Decreto 100 Art. 8°

de Carácter Personal (1999), la cual indica que el tratamiento de los datos personales solamente puede efectuarse cuando esta ley u otras disposiciones legales lo autoricen o el titular consienta expresamente en ello. De igual manera, obliga a mantener reserva sobre los datos personales a los funcionarios que hayan tomado conocimiento de ellos en el cumplimiento de sus funciones.

Por último, con el fin empoderar al ciudadano en su fiscalización a los organismos públicos, se promulgó la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública (2008), en la cual se indica que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece dicha ley. El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos o acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato en que se contenga, salvo las excepciones legales.

En base a las normas legales antes mencionadas, se entiende que se debe propender a la unidad de acción entre los organismos del Estado y a la transparencia ante la ciudadanía, traspasando toda la información que esté disponible y sea solicitada, siempre y cuando esta información no esté sujeta a reserva tributaria, o bien, exista alguna excepción legal que permita su traspaso a terceros.

1.3 El deber de la reserva tributaria

En el Art. 35 del Código Tributario, se establece para todos los funcionarios del Servicio la obligación de no divulgar, en forma alguna, la cuantía o fuente de las rentas, ni las pérdidas, gastos o cualesquiera dato relativos a ella, que figuren en las declaraciones obligatorias, ni permitirán que éstas o sus copias o los libros o papeles que contengan extractos o datos tomados de ellas sean conocidos por persona alguna ajena al Servicio, salvo en cuanto fueren necesarios para dar cumplimiento a las disposiciones del Código Tributario u otras normas legales.

Esto implica que sólo funcionarios del Servicio podrán revisar o examinar las declaraciones que presenten los contribuyentes, sin perjuicio de las atribuciones de los Tribunales de Justicia, o alguna otra institución que posea un marco legal que haga excepción a la reserva tributaria.

1.4 Excepciones a la reserva tributaria

Tal como se menciona en punto anterior, existen situaciones en que la misma normativa legal establece excepciones a la reserva tributaria, ya sea con fines tributarios o por razones de interés social.

Toda excepción a la reserva tributaria debe estar amparada en una ley que expresamente autorice a un organismo público a solicitar y recibir los antecedentes tributarios de los contribuyentes que requieran y, de la misma manera, imponga al Servicio la obligación de ponerlos a su disposición.

Las excepciones a la reserva se pueden clasificar según el uso que se le quiera dar a la información, el que va desde apoyar y focalizar los recursos que se entregan para fomentar el emprendimiento hasta el control y fiscalización de los beneficios sociales que se entregan, sin descuidar la fiscalización tributaria.

Algunas de las normas que establecen excepción al deber de la reserva, según el tipo de uso que se le da, son:

- Entrega de antecedentes para fiscalización (tributaria o de otro tipo)
- Artículo 168 del Código Tributario, donde se explicita que los funcionarios designados de la Tesorería General de la República podrán tener acceso a la información del Servicio para determinar los bienes de los contribuyentes.
- Artículo 16, Ley N° 19.366, faculta al Consejo de Defensa del Estado a requerir los informes y antecedentes que estime necesarios para el cumplimiento de las funciones que le corresponden como investigador de los delitos referidos al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y “lavado de dinero”.
- Artículo 4, Ley N° 19.479, que autoriza al SII para entregar información de contribuyentes al Director Nacional de Aduanas, cuando éste la requiera para cumplir las labores fiscalizadoras encomendadas a ese Servicio.
- Artículo 9, Ley N° 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, establece que podrá solicitar datos e informaciones para el mejor desempeño de sus labores y podrá, también, dirigirse a cualquiera autoridad o funcionario para impartir instrucciones relativas a la fiscalización que legalmente le corresponde. También se estipula que las normas que establezcan el secreto o reserva sobre determinados asuntos no obstarán a que se proporcione a la Contraloría General la información o antecedentes que ella requiera para el ejercicio de su fiscalización, sin perjuicio de que

sobre su personal pese igual obligación de guardar tal reserva o secreto.

- Entrega de antecedentes para mejorar políticas públicas
- Artículos 20 y 21, Ley N° 17.374, donde se establece la obligatoriedad de suministrar los datos, antecedentes o información al Instituto Nacional de Estadísticas, que se tengan en poder de las instituciones que tengan relación con la formación estadísticas oficiales.
- Artículo 53, Ley N° 18.840, Orgánica del Banco Central, que lo faculta para exigir a los diversos servicios o reparticiones de la Administración Pública, instituciones descentralizadas y, en general, al sector público, la información que estime necesaria para generar las principales estadísticas macroeconómicas nacionales
- Entrega de antecedentes para focalizar y fiscalizar la entrega de beneficios sociales
 - Artículo 33, inciso sexto, Ley N° 18.409, donde se indica que se debe entregar al Fondo Nacional de Salud los antecedentes que permitan determinar los ingresos mensuales de sus afiliados.
 - Artículo 9, Ley N° 19.287, sobre Fondos Solidarios de Créditos Universitarios, que explicita que el Administrador General del Fondo de cada institución podrá verificar la información suministrada por los deudores con todos los antecedentes de que disponga el Servicio de Impuestos Internos y otras instituciones públicas o privadas, que estarán obligados a proporcionar dichos antecedentes.
 - Artículo 56, Ley N° 20.255, establece que “el Instituto de Previsión Social estará facultado para exigir tanto de los organismos públicos como de los organismos privados del ámbito previsional o que paguen pensiones de cualquier tipo, los datos personales y la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones y realizar el tratamiento de los mencionados datos y se especifica que no regirá lo establecido en el inciso segundo del artículo 35 del Código Tributario., levantando así la reserva de manera directa.
 - Artículo 3, letra s), Ley N° 20.530, establece que el Ministerio de Desarrollo Social podrá solicitar información a otros organismos para verificar la elegibilidad de quienes solicitan beneficios o son beneficiarios de los programas sociales, o la mantención de los mismos, y para complementar el Registro de Información Social señalado en el artículo 6° de la ley N° 19.949.
 - Artículo 26, Ley N° 20.595, sobre Ingreso Ético Familiar, establece que el Ministerio de Desarrollo Social puede solicitar información tanto de beneficiarios como de potenciales beneficiarios de programas sociales, incluyendo aquella que haya sido por terceros al Servicio.

- Entrega de antecedentes para la entrega de gratificaciones
 - Artículo 49 del Código del Trabajo, indica que el Servicio debe comunicar el monto de la utilidad líquida que sirve de base para las gratificaciones tanto al Juzgado de Letras del Trabajo o a la Dirección del Trabajo, como a los empleadores, sindicatos o delegados de personal.
- Entrega de antecedentes para la justicia
 - Artículo 35 del Código Tributario, donde se explicita que tanto los Tribunales de Justicia como los fiscales del Ministerio Público tienen facultades para revisar las declaraciones de los contribuyentes.

Sin perjuicio de las excepciones a la reserva tributaria existentes, el mismo Código Tributario indica que toda información que traspase el Servicio a otra institución, solamente podrá ser utilizada para los fines propios de la institución que la recibe.

2. USO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA

Del punto anterior, se desprenden los diversos usos que se le puede dar a la información tributaria, más allá de la determinación del impuesto y fines netamente tributarios, entre los que se encuentran:

- Generar y/o mejorar políticas públicas
- Focalizar y fiscalizar la entrega de beneficios sociales

A continuación se describen estos usos, indicando el fin, los usuarios/beneficiados y la relevancia de estos.

2.1 Para generar y/o mejorar políticas públicas

El Servicio ha mostrado permanentemente su disposición a colaborar con las solicitudes de los distintos Organismos del Estado, con el fin de actuar de manera coordinada y aportar con la información necesaria para las definiciones que se requieren para generar o modificar las políticas públicas, ajustándose a las condiciones y necesidades actuales del país.

A continuación se presentan algunas formas de cooperación que ha realizado el Servicio en pro de las políticas públicas.

- Colaboración con la **Superintendencia de Pensiones** que, con el fin de focalizar la entrega de distintos tipos de pensiones solidarias otorgadas por el Estado, requieren una fuente de información fidedigna con la cual puedan reemplazar la información

autodeclarada por los postulantes a estos beneficios. Para esto, se genera un procedimiento en el cual se define un símil de los ingresos autodeclarados en base a las declaraciones de renta de los contribuyentes, para poder calcular, en conjunto con otros factores, el puntaje respectivo para ser clasificado como sujeto del beneficio o no.

- Colaboración con el **Ministerio de Educación**, que en su deber de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, de contribuir a mejorar la calidad de la misma y de mantener informados a los estudiantes, genera estudios relacionados a la educación superior con el fin de mejorar las políticas establecidas, por ejemplo, respecto a evaluar qué tipo de información es más efectiva en el proceso de toma de decisiones del estudiante, respecto al valor agregado de la educación y respecto de estimaciones de retorno a largo plazo de la educación para poder estimar los aranceles de referencia; además de generar información estadística sobre rentas percibidas por los estudiantes según características del mismo (edad, sexo, año titulación) y la institución y carrera elegidas con el fin de guiar a futuros estudiantes sobre el sistema laboral. El universo sobre el cual realizan estudios es cercano a los 600.000 estudiantes.
- Colaboración permanente con el **Banco Central** y el **Instituto Nacional de Estadísticas**, quienes solicitan información mensual para generar indicadores y estadísticas de interés nacional, tales como índices de precios, actividad comercial mensual, entre otros.
- Colaboración con la **Comisión Nacional de Energía**, que en su deber de velar por el buen funcionamiento y uso del Sistema de Protección al Contribuyente ante las Variaciones en los Precios Internacionales de los Combustibles, que beneficia a contribuyentes que cumplen con ciertas condiciones, solicita información sobre los contribuyentes que efectivamente han solicitado devoluciones por concepto impuesto específico al petróleo diésel y así realizar la proyección de estas recuperaciones cuando el Sistema esté en pleno funcionamiento.
- Colaboración con la **Contraloría General de la República**, que en su deber de fiscalizar y velar por el buen uso de los recursos públicos, solicita permanentemente información de contribuyentes que pertenezcan a un grupo de personas que está siendo investigado por cumplir ciertas características, o porque se esté fiscalizando un procedimiento de alguna institución, o bien, porque sea parte de un levantamiento de información que realice en atención a las atribuciones que tienen.

- Colaboración con la **Corporación de Fomento de la Producción**, que en su deber de fomentar el emprendimiento y la innovación para mejorar la productividad de Chile, está permanentemente en búsqueda de información que permita conocer la movilidad de los agentes económicos (según proxy en base a datos tributarios) como por ejemplo, número de empresas vigentes, nacimiento y muerte de empresas, creación y destrucción de empleo, lo que les permite dimensionar la economía y sus variaciones con el fin de generar nuevos programas de fomento o bien, modificar los ya existentes.
- Colaboración con el **Ministerio de Hacienda**, que en su rol de mejorar el crecimiento del país y de fomentar el mejor uso de los recursos productivos disponibles, solicita permanentemente información relativa a evaluaciones de diversas políticas públicas que se estén estudiando, información sobre posibles impactos de cambios legales en términos tributarios, con el fin de dimensionar el impacto en las arcas fiscales de los mismos.
- Colaboración con la **Dirección del Trabajo**, que en su deber de aumentar el cumplimiento de la normativa laboral, debe realizar fiscalizaciones a los empleadores que pudiesen estar manteniendo malas prácticas, como por ejemplo, la informalidad laboral por falta de contrato individual de trabajo para aquellos trabajadores bajo el régimen de honorarios, para lo cual solicita información de aquellos empleadores que pudiesen mantener este tipo de relaciones contractuales con sus trabajadores y así focalizar los esfuerzos de fiscalización.

2.2 Para evaluar la entrega de beneficios sociales

Otra arista del uso que se le da a la información tributaria es la de verificar que los postulantes a ciertos beneficios sociales cumplen o no con los requisitos específicos (en particular, lo que tienen relación con ingresos o posesión de bienes raíces), para verificar si los beneficios entregados fueron bien asignados o para analizar el efecto que tuvo la entrega del beneficio realizando un seguimiento a la información tributaria del beneficiario.

Dentro de este tipo de colaboración se encuentra:

- Colaboración con el **Instituto de Previsión Social** que, en base al procedimiento establecido por la Superintendencia de Pensiones, lleva a cabo el intercambio de información relativo a ingresos de los postulantes, y su respectivo grupo familiar, en particular, ingresos por honorarios líquidos, ingresos exentos e ingresos por capital, para efectos de calcular el puntaje para postular a

pensiones solidarias. Con el fin de dar una respuesta rápida al postulante a estos beneficios, la información se intercambia una vez al mes para una base cercana a 20.000 RUTs, asociados a los postulantes del mes, y cerca de 2.000 RUTs, asociados a potenciales postulantes.

- Colaboración con el **Ministerio de Educación** que, en virtud de sus atribuciones para supervisar el funcionamiento del sistema de créditos solidarios y evaluar la exactitud y veracidad de la información recopilada por parte de cada Administrador de Fondo de Crédito Universitario de cada institución, se trabajó conjuntamente un prototipo de reglamento que obligue a las Administradores de Fondos a solicitar la información necesaria al Servicio para verificar los ingresos de los deudores con el fin de recuperar los fondos y así poder mantener el sistema de manera auto sustentable, que permita a más estudiantes a acceder a este beneficio.

Por otra parte, se colabora con este Ministerio en la verificación de datos de ingresos de aquellos postulantes a las diversas becas que ofrece el Estado para estudios de Educación Superior. En este proceso, el Servicio indica el tramo de ingresos en el que se encuentra el postulante (con su grupo familiar) y el Ministerio es el encargado de comparar ese tramo con el que obtiene de manera directa de los datos auto declarados por el postulante. De esta forma, se busca evitar fraudes y que los beneficios están dirigidos a quienes realmente lo necesitan para acceder a este nivel educacional.

En este caso, la cantidad de datos que se verifican depende de la cantidad de deudores de cada Universidad y la cantidad de postulantes de cada beca.

- Colaboración con la **Comisión Ingresas**³, que con el fin de cumplir con sus funciones de definir y evaluar políticas para el desarrollo e implementación de instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior y administrar el sistema de créditos de educación superior con garantía estatal, solicita al Servicio información de ingresos, propiedades y empleadores de aquellos deudores del sistema que administran con el fin de recuperar los fondos entregados. Los casos consultados son más de 250.000.

³ *La Comisión Ingresas, la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, es un organismo autónomo del Estado, creado en 2005 por la Ley N° 20.027 que impulsa esta alternativa de financiamiento estudiantil. Está integrado por representantes del Estado y de Instituciones de Educación Superior.*

- Colaboración con el **Fondo Nacional de Salud (FONASA)**, que en su deber de recaudar, administrar y distribuir los recursos financieros del sector salud y de fiscalizar las cotizaciones de salud y los recursos destinados a prestaciones, solicita información de ingresos de los cotizantes en FONASA (que son más de 13 millones de personas) para asegurar que los beneficios otorgados correspondan a su nivel de ingresos y de los potenciales cotizantes en FONASA (cerca de 7 millones de personas) para estimar el potencial de beneficiarios que podría llegar a tener el sistema.
- Colaboración con los 345 **municipios** del país, que para efectos de obtener recursos municipales a través de los contribuyentes que ejercen actividades comerciales en la comuna, deben calcular el pago de una patente comercial en base a información declarada directamente en el municipio más información de capital propio tributario declarado ante el Servicio, la cual se envía anualmente.
- Colaboración con la **Dirección de Presupuestos**, que en su deber de velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal vigente, solicita información tributaria para evaluar el impacto de ciertos programas gubernamentales llevados a cabo, con el fin de evaluar si es pertinente aumentar, mantener o disminuir el presupuesto asignado.
- Colaboración con el **Ministerio de Vivienda y Urbanismo**, que dentro de su misión debe fortalecer la participación ciudadana a través de programas destinados a asegurar viviendas de mejor calidad para los sectores más vulnerables favoreciendo la integración social y reduciendo inequidades, solicita información de ingresos y de propiedades de los postulantes a diversos beneficios habitacionales, con el fin de verificar que los postulantes sean aquellos a quienes está dirigido el beneficio, el cual puede ser de rebaja en las deudas habitacionales o de acceso a subsidios para acceder a viviendas. El tamaño de las consultas es variable, consultando desde 2 mil a cerca de 50 mil postulantes en cada oportunidad.
- Colaboración con el **Servicio de Cooperación Técnica**, institución que busca apoyar iniciativas de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y fortalecer el desarrollo de la capacidad de gestión de sus empresarios, lo que se traduce en la generación de algunos programas que entregan fondos no reembolsables, para lo cual se solicita que los postulantes se formalicen y además cumplan con ciertos requisitos que se validan ante el Servicio, tales como el tipo de

actividad que ejercen o si están en funcionamiento con más de un año de antigüedad. Las consultas dependen de cada proceso de postulación, que en algunos casos llegan a 25 mil postulantes.

- Colaboración con el **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo**, que en su deber de aumentar la competitividad de las empresas y empleabilidad de las personas, posee diversos mecanismos para aumentar la capacitación de los trabajadores y disminuir la cesantía, para lo cual debe verificar antecedentes tanto de empleadores como de trabajadores para que los beneficios otorgados se utilicen con el fin propuesto. Dentro de los beneficios se encuentran la franquicia tributaria por capacitación y el subsidio al empleo joven. Dependiendo del caso, se traspasa información relativa a tipo de contrato de los trabajadores, remuneraciones u honorarios pagados. Respecto al subsidio al empleo joven, se ha envía información de más de 350 mil personas y respecto a la franquicia tributaria de más de 45 mil personas.
- Colaboración con el **Ministerio de Desarrollo Social**, que es el encargado de generar políticas, planes, y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, mediante la entrega de información tributaria y económica de las personas, asociadas a sus ingresos y/o patrimonio con el fin de generar nuevas políticas sociales, para dimensionar el universo de personas a quienes se orientan sus esfuerzos y para focalizar los beneficios en los sectores que realmente lo necesitan. Las consultas involucran a todas las personas, lo que significa un universo de más de 8 millones de personas (de las cuales el Servicio tiene registros, pues de las más vulnerables no se tiene registro).

La periodicidad de la entrega de información depende de la necesidad de cada institución solicitante y de la actualización de los datos que se encuentren en el Servicio, pues la mayoría de los datos que solicitan provienen de las declaraciones anuales de renta.

En aquellos casos que solicitan información para verificar antecedentes de postulantes, la información es preparada mensualmente (para los postulantes de cada mes) o cuando terminan los respectivos procesos de postulación, que en algunos casos es trimestralmente.

Durante el año 2011, se envió información a más de 70 instituciones públicas, respondiendo entre 15 a 20 solicitudes mensuales. Durante

el primer semestre del año 2012, se ha enviado información a más de 30 instituciones, manteniendo el promedio mensual del año anterior.

3. MECANISMOS DE SOLICITUD Y ENTREGA DE INFORMACIÓN

Considerando la alta demanda por la información que posee el Servicio, se ha buscado la estandarización de los procesos de recepción de solicitudes como de entrega de las respuestas, que permitan mantener un orden interno, manejar las prioridades respectivas y poner a disposición la información de manera segura.

3.1 Mecanismos para solicitar información

Se han definido dos modalidades de solicitud de información, las cuales dependen de la periodicidad con que se solicite la información y la estandarización de la misma: convenios de intercambio de información y 'a pedido'.

- Convenios de intercambio de información

Para la entrega de información con una periodicidad definida e información estandarizada, el Servicio ha celebrado Convenios o Protocolos de intercambio de información con otras instituciones públicas. Estos convenios son de carácter operativo, puesto que no están por sobre la ley sino que buscan mejorar los procesos asociados a la entrega de información y establecer de manera clara los plazos, responsables e información que se transfiere, especificando las responsabilidades y limitaciones respecto del uso que se haga de la información. En algunos casos, el intercambio de información se hace mediante servicios en línea o envío mediante el sistema de descarga segura que se explican a continuación.

A la fecha existen más de 30 convenios de intercambio de información con otras instituciones públicas, los cuales se basan en la Ley 18.575, que consagra el principio de colaboración entre organismos públicos, y la normativa legal vigente que defina el actuar de las instituciones involucradas.

- Solicitudes a pedido

Para la entrega de información que no tiene una periodicidad determinada y que es definida en cada oportunidad por cada solicitante, se deben hacer solicitudes puntuales al Director del Servicio, para que luego sean derivadas a las áreas correspondientes encargadas de dar respuesta, según lo que se consulte.

En esta modalidad, se está implementando un sistema que permite a ciertas instituciones subir nómina de contribuyentes sobre los cuales se requiera información, por ejemplo, postulantes a ciertos beneficios, permitiendo el envío a través de un sistema de traspaso de datos seguro que identifica a quien envía la información y a quien la descarga dentro del Servicio, asegurando al confidencialidad de la nómina de personas consultadas.

3.2 Mecanismos para entregar información

Por otra parte, considerando la utilidad que tiene la información del Servicio para la operación permanente de la entrega de beneficios (como es el caso de algunas instituciones), y en atención a la colaboración que debe existir entre los órganos de la administración del Estado, se han implementado diversas formas de entrega de información que son de utilidad tanto para las instituciones que la reciben como para el Servicio.

- **Servicios en línea (Web Services)**

Es un medio de entrega de información que el Servicio ha dispuesto para consultas de otros organismos públicos, en particular, para aquella que no está amparada bajo el deber de reserva y cuya consulta no es masiva. Estos sistemas en línea permiten consultar diversos tipos de datos, los cuales están relacionados con identificación del contribuyente, con sus actividades económicas o sus representantes, entre otros, o bien, con la identificación y caracterización de bienes raíces. Con esta modalidad de entrega de información, las instituciones pueden acceder a información de manera inmediata de los contribuyentes.

A la fecha, existen más de 40 servicios en línea que podrían ser consultados por instituciones públicas que requieran de esta información, previa firma de un protocolo de intercambio de información. Actualmente, son más de 25 instituciones las que se conectan y acceden a información mediante esta vía.

- **Sistema de descarga segura**

Es un sistema que ha dispuesto el Servicio para la entrega de información específica y masiva. Este sistema permite resguardar la seguridad de los datos enviados pues identifica que quien accede a la información pertenezca efectivamente a la institución que la solicita, pues debe estar autorizado y se debe autenticar en el sistema. Mediante esta modalidad de entrega, las instituciones pueden consultar por un grupo específico de contribuyentes, manteniendo la reserva y privacidad de los datos.

4. EL EMPODERAMIENTO DEL CIUDADANO INFORMADO

En forma paralela, así como existe el principio de colaboración entre órganos de la Administración del Estado y se entrega información a los mismos, la normativa legal vigente también incluye leyes que permiten y facilitan el acceso a la información que está en poder del Servicio y que es considerada pública y de libre acceso a la ciudadanía en general.

La denominada Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N°20.285), también conocida como Ley de Transparencia, que entró en vigencia el año 2009, se creó con el fin de dar a la ciudadanía el poder de fiscalizar la gestión de las instituciones, transparentando los procesos internos, los criterios adoptados para tomar cierto tipo de decisiones, mientras eso no signifique entregar información reservada o que afecte el normal funcionamiento del Servicio. Esta ley es la que entrega más poder fiscalizador al ciudadano, pues en ella se establecen distintos principios que obligan a los organismos públicos a entregar la información que poseen.

Dentro de los principales principios incluidos en esta ley se encuentran el principio de libertad de información (que indica que toda persona goza del derecho a acceder a la información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado, con las solas excepciones o limitaciones establecidas por leyes de quórum calificado), el principio de transparencia (que indica que toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a excepciones) y el principio de facilitación (que indica que se debe facilitar el ejercicio del derecho, excluyendo exigencias o requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo).

En base a los principios y derechos establecidos en esta ley, se determina el marco normativo sobre el derecho de acceder a información de la gestión pública.

El interés por la información que obra en poder del Servicio se ve también reflejado en la cantidad de requerimientos que ha recibido por parte de la ciudadanía desde la entrada en vigencia de esta Ley, lo que ha posicionado al Servicio en el 5° lugar de los organismos públicos más requeridos respecto a las solicitudes amparadas en esta ley, recibiendo 3.588 solicitudes en el período abril 2009 a julio 2012⁴.

⁴ Informe Estadístico Mensual de Solicitudes N° 40, Ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

En el siguiente gráfico se ve el posicionamiento relativo del Servicio dentro de los 10 organismos públicos más requeridos.



Fuente: Informe Estadístico Mensual de Solicitudes N° 40, Ley N° 20.285.

El promedio mensual de solicitudes que se han recibido en el Servicio ha ido de más de 130 durante el 2009, hasta cerca de 100 en lo que va del 2012.

Por otra parte, y ratificando el compromiso del Servicio en transparentar su gestión, durante el año 2010 se incorporaron los Derechos de los Contribuyentes dentro del Código Tributario, dentro de los que se incluye la entrega de información y asistencia por parte del Servicio sobre el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de sus funciones, que ratifica el poder que se le confiere al ciudadano y, en particular, al contribuyente sobre la gestión pública.

5. CONCLUSIONES

Debido al alto uso de las redes sociales y al fácil acceso a la información que existe a nivel mundial, la ciudadanía se ha empoderado y ha empezado a exigir que se cumplan las normas existentes y a que se respeten sus derechos de manera más efectiva.

Los organismos públicos no han estado exentos a estas nuevas exigencias y han tenido que adaptar sus procesos para asegurar a la ciudadanía su actuar transparente y efectivo.

Una de las aristas en las que se ha tenido que poner énfasis es en la mejora de la gestión de los recursos públicos, los cuales son escasos y tienen alta demanda, por lo que cada institución, dentro

de las funciones que tiene encomendada, ha debido buscar todas las fuentes de información existentes para asegurar una entrega eficiente y focalizada de las políticas públicas.

Por lo anterior, el Servicio de Impuestos Internos se ha transformado en un eje fundamental para el desarrollo de estas políticas, actuando como proveedor de información, estadísticas y estudios tendientes a focalizar los instrumentos de fomento que el Estado otorga, apoyando en la medición anticipada o posterior de los efectos económico-tributarios de cambios legales por parte de algunos Ministerios de Gobierno, siendo insumo fundamental para la construcción de los indicadores micro y macro económicos del país, apoyando la labor del Poder Judicial y de las policías, entre otros.

FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y DERECHOS DE LOS CONTRIBUYENTES”

Alexandre Gardette

Jefe del Departamento de Inspección Fiscal
Dirección General de Finanzas Públicas
(Francia)

***Contenido:** Plan general de la presentación.- 1. Desde la década de los 80 hasta finales de la del 2000: aumento de las garantías del contribuyente.- 2. Seguridad jurídica: informes Gibert (2004) y Fouquet (2008).- 3. Mejora de las relaciones entre la administración y los contribuyentes en la supervisión del sistema declarativo y los procedimientos de control.- 4. A partir de finales de la década del 2000: intensificación de los dispositivos de lucha contra el fraude en un contexto de crisis económica y financiera.- 5. Equilibrio entre la eficacia en la lucha contra el fraude y los derechos de la defensa*

PLAN GENERAL DE LA PRESENTACIÓN

- I) Desde la década de los 80 hasta finales de la del 2000: aumento de las garantías del contribuyente
- II) A partir de finales de la década del 2000: intensificación de los dispositivos de lucha contra el fraude en un contexto de crisis económica y financiera
- III) Equilibrio entre la eficacia en la lucha contra el fraude y los derechos de la defensa

I. DESDE LA DÉCADA DE LOS 80 HASTA FINALES DE LA DEL 2000: AUMENTO DE LAS GARANTÍAS DEL CONTRIBUYENTE

1. Del “poujadismo” al informe Aicardi (1986) dimensión fiscal del “poujadismo” (y de la Revolución Francesa)

En la historia de Francia, una de las primeras formalizaciones de las relaciones entre la Administración y los contribuyentes se encuentra en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789.

Su artículo 13 dispone que para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades.

El artículo 14 añade que los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrateo, su base, su recaudación y su duración.

Finalmente, el artículo 15 prevé que la Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público.

Estas disposiciones se adoptaron como reacción frente a las prácticas de la Ferme générale (institución del Antiguo Régimen encargada de recaudar los impuestos para la Corona) que se creó en una época en que la monarquía padecía dificultades financieras crónicas. El arrendamiento de los derechos de aduana y de los impuestos presentaba la ventaja de garantizar al Tesoro unos ingresos previsibles y regulares, librándolo de los problemas inherentes a su recaudación.

El comportamiento de los recaudadores de la Ferme générale convirtió a esta en una de las instituciones del Antiguo Régimen más criticadas durante la Revolución. La Ferme générale fue suprimida el 21 de marzo de 1791.

Más recientemente, en 1953, surgió en el departamento francés del Lot un movimiento político y sindical de oposición fiscal representado por el "poujadismo". De manera general, este movimiento reivindicaba la defensa de los comerciantes y artesanos y condenaba la ineficacia del parlamentarismo de la cuarta República.

El término se acuñó para designar las actividades de la Unión de Defensa de los Comerciantes y Artesanos (UDCA) –el sindicato dirigido por Pierre Poujade–, y de la Unión y Fraternidad Francesa.

La UDCA encabezó una rebelión de pequeños comerciantes contra el fisco y sus agentes, tomando posición contra los aumentos de impuestos que penalizaban a los pequeños comerciantes, la intensificación de los controles fiscales y, sobre todo, una enmienda que se convertiría en el artículo 33 de la Ley de Finanzas votada el 14 de agosto de 1954 y que preveía importantes sanciones para aquellos que se opusiesen a los controles fiscales.

A partir de los años 1970, la Administración fiscal francesa empezó a reformar sus prácticas desde el interior. Se votaron leyes generales

sobre las relaciones entre la Administración y el público (Ley de 17 de julio de 1978 relativa a la libertad de acceso a los documentos administrativos, Ley de 11 de julio de 1979, relativa a la motivación de los actos administrativos, Decreto de 28 de noviembre de 1983, por el que se regulan los recursos administrativos no contenciosos).

En 1987 se produjo una reforma importante en materia de control fiscal, derivada de la labor realizada por la comisión presidida por el diputado AICARDI, creada en abril de 1986 para mejorar las relaciones entre los ciudadanos y las administraciones fiscales y aduaneras.

- adaptación de los procedimientos de control mediante la Ley de 8 de julio de 1987:
- formalización de los derechos del contribuyente objeto de un control fiscal en una Carta marco (a partir de una iniciativa de la Administración de 1975)
- reducción del plazo de control y rectificación fiscal por parte de la administración
- inversión de la carga de la prueba en beneficio del contribuyente

Las leyes de 30 de diciembre de 1986 y de 8 de julio de 1987 aplicaron varias recomendaciones de la comisión, en particular:

- la asignación de la carga de la prueba a la Administración fiscal (la inversión de su carga al contribuyente constituye la excepción);
- la reducción del plazo de control y rectificación fiscal de la Administración, de 4 a 3 años;
- la oponibilidad de las tomas de posición individual favorable al contribuyente;
- el fortalecimiento de los derechos de la defensa del contribuyente en el procedimiento de control in situ de los particulares;
- la formalización de los derechos y obligaciones del contribuyente objeto de un control fiscal en una Carta marco, obligatoria y oponible.

2. SEGURIDAD JURÍDICA: INFORMES GIBERT (2004) Y FOUQUET (2008)

- desarrollo del rescripto y de las tomas de posición formal durante el control fiscal
- protección de las posiciones de la Administración en materia de precios de transferencia
- implantación del control fiscal a petición del contribuyente

En la década del 2000, en un contexto de competencia fiscal internacional, se insiste en la seguridad jurídica que el Estado debe estar en condiciones de ofrecer, especialmente a los agentes económicos.

En este marco, el informe encargado en 2004 por el Ministerio de Economía, Finanzas e Industria al abogado GIBERT, tenía por objeto proponer medidas orientadas a mejorar la seguridad del derecho fiscal para reforzar la capacidad de atracción del territorio.

Como consecuencia de este informe se implantaron 30 medidas para mejorar las relaciones entre los contribuyentes y la Administración fiscal. Con ellas se pretendía:

- garantizar la seguridad jurídica de las empresas, mediante el desarrollo del rescripto, especialmente en materia de precios de transferencia, la limitación de la retroactividad de las leyes fiscales, la oponibilidad de las tomas de posición en el transcurso del control y la posibilidad para el contribuyente de solicitar un control fiscal;
- conseguir una administración más respetuosa con el contribuyente de buena fe: reclamación amistosa del pago del impuesto sobre la renta, notificación del cierre de los controles llevados a cabo por la agencia tributaria, procedimiento de regularización durante el procedimiento de verificación de la contabilidad, limitación de la duración de los controles in situ, creación de la figura del conciliador departamental, mejora del funcionamiento de las comisiones departamentales;
- asesorar a los particulares en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales: facilitación de la solicitud de rescripto, medios suplementarios para los centros de atención telefónica de la Administración fiscal, más posibilidades de gestionar la cuenta fiscal en línea.

En el año 2008, el Sr. FOUQUET, Presidente de sección en el Consejo de Estado, retomó la cuestión en un informe dedicado a la mejora de la seguridad jurídica en las relaciones entre la Administración y los contribuyentes.

En ese contexto, la DGFIP (Dirección General de Finanzas Públicas) puso en marcha dos dispositivos experimentales: “la garantía fiscal” prevé que el inspector pueda tomar posición, por propia iniciativa, sobre la regularidad fiscal de los puntos examinados de forma suficiente.

Las conclusiones de este “informe de inspección” deben considerarse como una toma de posición formal de la Administración que le será oponible, bajo ciertas condiciones, en un futuro control.

El balance de la experimentación puede calificarse de contrastado. Por una parte, las empresas critican el dispositivo puesto que no pueden elegir el objeto de la garantía.

Por otra parte, el dispositivo puede suponer una carga de trabajo suplementaria para el inspector en detrimento de su función de control.

Además, la DGFIP experimentó una política de certificación de las brigadas de verificación. Con ella se pretendía que un tercer organismo verificara el cumplimiento de un referencial de 15 compromisos que reflejan el esfuerzo realizado a lo largo de los últimos años para facilitar la relación con el usuario en el marco de las operaciones de control, en particular la gestión de los plazos y la calidad del diálogo.

Tras dicha experimentación, se demostró que la certificación por un organismo externo implica un aumento de las tareas a realizar y complica aún más los intercambios de escritos que ya impone la propia legislación.

Estas dificultades llevaron a interrumpir la política de certificación, en la medida en que esta implica la intervención de un organismo externo.

Sin embargo, el balance también muestra numerosos aspectos positivos, por lo que se han conservado y extendido algunas buenas prácticas procedentes del referencial de certificación.

3. MEJORA DE LAS RELACIONES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS CONTRIBUYENTES EN LA SUPERVISIÓN DEL SISTEMA DECLARATIVO Y LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL

- **Simplificación de las obligaciones fiscales y desarrollo de la declaración por internet**

La simplificación y reducción de las obligaciones declarativas constituyen un vector esencial del civismo fiscal. En esta línea, la DGFIP ha desarrollado para los particulares y los profesionales herramientas que permiten declarar y pagar por Internet los principales impuestos y tasas.

- **Implantación de la declaración pre cumplimentada y de la reclamación de pago amistosa a los particulares**

Las obligaciones declarativas que pesan sobre terceros (empresarios, bancos, cajas sociales...) permiten conocer una parte de los ingresos de los contribuyentes. En 2005, la DGFIP ofreció a los contribuyentes regularizar, sin necesidad de procedimiento de control, las diferencias entre su declaración y la de estas terceras partes.

Desde 2006 se ha dado un paso más: se remite a los contribuyentes una declaración anual de la renta precumplimentada con los ingresos de los que ya tiene constancia la Administración.

- **Reforma de las sanciones entre 2003 y 2005**

El principal objetivo de la reforma era devolverle coherencia a un dispositivo que con el tiempo se había hecho ilegible debido a la acumulación de normas sucesivas.

Se trataba también de hacer los textos más accesibles mediante la modernización y armonización del vocabulario, así como mediante una mejor organización. Así pues, las menciones sobre la base del impuesto, que figuraban hasta ahora en los artículos dedicados a las penalizaciones, se trasladaron a los artículos de base correspondientes (por ejemplo, los casos en que las deducciones dejan de ser aplicables).

El interés de demora figura ahora la primera parte del Código General de Impuestos relativa a las penalizaciones, con el fin de hacer hincapié en su naturaleza de reparación pecuniaria (diferente del concepto de sanción), y así dejar claro que reviste un carácter general. En 2007 se redujo su coeficiente del 0,75 % al 0,4 % mensual.

Las sanciones comunes se agrupan en nueve categorías principales de infracciones cuyos nombres se incluyen en el Código General de Impuestos. Además, se redujo el número de sanciones y se redactaron de nuevo las disposiciones relativas a las penalizaciones para armonizar la terminología empleada.

- **Posibilidad de regularización en el transcurso del control**

El artículo L.62 del Libro de procedimientos fiscales permite a las empresas regularizar, durante el proceso de verificación de la contabilidad, los errores cometidos de buena fe. Como contrapartida por el pago inmediato de la deuda al Tesoro, las empresas pueden beneficiarse de una reducción del interés de demora.

En la actualidad, este dispositivo se aplica a una media del 8% de las verificaciones de contabilidad y rectificaciones.

- **Mejora del funcionamiento de las comisiones**

El artículo 26 de la Ley de finanzas rectificativa para 2004 precisó y amplió las competencias de la Comisión departamental de impuestos

directos y tasas sobre el volumen de negocios a la que pueden acudir la Administración o el contribuyente en caso de litigio en el marco de una inspección.

La Comisión se pronuncia sobre los motivos de hecho que hayan motivado la propuesta de rectificación de la Administración. No obstante, aunque no resuelva en materia de derecho, puede pronunciarse sobre los hechos susceptibles de ser tenidos en cuenta para el examen de esta cuestión de derecho.

- **Información al contribuyente que es objeto de una verificación fiscal sobre la base de sus declaraciones**

En la solicitud de información enviada al contribuyente durante una verificación fiscal sobre la base de sus declaraciones, se le informa de que en caso de silencio administrativo el expediente se cerrará sobre ese punto a los 60 días contados a partir de la fecha de su respuesta con los datos solicitados. De este modo el contribuyente no permanece en la incertidumbre sobre la evolución de su expediente.

Además, se recomienda mencionar en los documentos del procedimiento el importe de los derechos y penalizaciones adeudados por el contribuyente tras la rectificación propuesta en la verificación fiscal sobre la base de sus declaraciones.

4. A PARTIR DE FINALES DE LA DÉCADA DEL 2000: INTENSIFICACIÓN DE LOS DISPOSITIVOS DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN UN CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

4.1 Dispositivos internos de lucha contra el fraude

- **Creación de nuevos derechos de comunicación**

Desde el año 2009 se han creado o ampliado seis derechos de notificación: respecto a las entidades bancarias sobre las operaciones de transferencias de fondos realizadas en el extranjero, en especial por cuenta de clientes particulares; respecto a los operadores de telefonía e Internet sobre sus clientes; respecto a los operadores y al regulador de los juegos en línea y los casinos, así como respecto a los artesanos y profesionales que venden antigüedades o bienes de ocasión.

- **Implantación del mecanismo de "flagrancia fiscal"**

El procedimiento de "flagrancia fiscal" permite a la DGFIP proceder, sin necesidad de recurrir previamente al juez, a medidas cautelares de embargo preventivo antes del vencimiento del plazo de declaración en los casos manifiestos de fraude (ocultación de actividad, trabajo encubierto, "fraude carrusel", utilización de un programa informático permisivo) y en circunstancias susceptibles de amenazar el cobro.

- **Creación de un procedimiento de control anticipado del IVA de las empresas en régimen impositivo simplificado**

Este procedimiento permite a la Administración intervenir in situ antes del vencimiento del plazo declarativo en relación con las operaciones del año de creación de la actividad y del año en curso, para poner término rápidamente a determinadas prácticas fraudulentas (facturación ficticia, cadenas de facturación de tipo "carrusel", empresas efímeras en ciertos sectores socio profesionales de riesgo) y sancionarlas.

- **Implantación del procedimiento judicial de investigación fiscal**

El procedimiento judicial de investigación fiscal autoriza a la DGFIP a presentar una denuncia, antes incluso del inicio de las operaciones del control fiscal, para investigar, con prerrogativas de policía judicial, los elementos susceptibles de tipificar y sancionar los fraudes más difíciles de detectar, en concreto, aquellos que se realizan a través de territorios o Estados no cooperativos o que se basan en procedimientos de falsificación.

Este procedimiento permite dar una respuesta a situaciones de fraude especialmente complejas o efímeras (escuchas, detenciones preventivas, registros...) contra las cuales las prerrogativas propias de la Administración (derecho de visita y embargo, verificación de contabilidad, examen contradictorio de situación fiscal personal) resultan insuficientes.

Estos asuntos pueden investigarse en la fase de la programación o durante el control, sin que sea necesario que la Administración constatare de manera definitiva la existencia de un fraude fiscal. El contribuyente no es informado del sometimiento del asunto a la Comisión de infracciones fiscales, ni de su dictamen.

Las infracciones investigadas deben reunir obligatoriamente todas y cada una de las siguientes condiciones:

Un ámbito limitado a 3 categorías de fraudes:

- la utilización, con el fin de evadir el impuesto, de cuentas o contratos suscritos con organismos establecidos en un Estado o territorio que no ha firmado con Francia, como mínimo en los tres años anteriores a los hechos, un convenio de asistencia administrativa que permita el intercambio de la información necesaria para la aplicación de la legislación fiscal francesa;
 - la interposición, en ese mismo Estado o territorio, de personas físicas o jurídicas o de cualquier organismo, fiducia o institución comparable;
 - la utilización de una identidad falsa o de documentos falsos en el sentido del artículo 441-1 del Código Penal o de cualquier otra falsificación.
- **La existencia de fuertes presunciones:** la Administración fiscal debe disponer de suficientes indicios, obtenidos en el marco de sus procedimientos administrativos.
- **Un riesgo de debilitamiento de las pruebas:** debe existir un riesgo de desaparición o debilitamiento de los elementos que permitirían a la Administración constatar el fraude fiscal.

La investigación puede confiarse a la brigada nacional de represión de la delincuencia fiscal (la “policía fiscal”), estructura dependiente del Ministerio del Interior, compuesta de oficiales de policía judicial y agentes tributarios con calidad de agentes fiscales judiciales.

4.2 Transversalidad administrativa de la lucha contra el fraude

- cruce de datos con el conjunto de administraciones implicadas organismos sociales, Policía, Gendarmería y Aduanas Justicia (respeto por la independencia de la magistratura y sensibilización en materia de represión penal del fraude fiscal)
- a través de la Delegación Nacional de Lucha contra el Fraude, creada en 2008 y responsable de la coordinación de la lucha contra el fraude fiscal y social y el trabajo ilegal.

En el marco de la intensificación de la lucha contra el fraude en materia de impuestos y cotizaciones sociales, en el año 2008 se creó una Delegación nacional de lucha contra el fraude dependiente del Ministerio encargado del presupuesto. Esta delegación, en

el marco de las prerrogativas estratégicas y operativas de las administraciones implicadas, tiene la misión de:

- 1º velar por la eficacia y la coordinación de las acciones llevadas a cabo por los servicios estatales, los organismos de la Seguridad Social y los organismos de gestión del seguro de desempleo en materia de lucha contra el fraude;
- 2º mejorar el conocimiento de los fraudes que repercuten en las finanzas públicas, y en particular mejorar su evaluación, el seguimiento de su evolución y su tipología;
- 3º contribuir a garantizar la recaudación de los ingresos públicos y el pago de las prestaciones sociales, sobre todo favoreciendo el desarrollo de los intercambios de información, la interoperabilidad y la interconexión de los ficheros en las condiciones previstas por la Ley de 6 de enero de 1978 relativa a la informática, los ficheros y las libertades;
- 4º contribuir a la puesta en marcha de una política nacional de prevención y comunicación;
- 5º definir las bases de una cooperación más intensa con los organismos y las administraciones extranjeras;

La acción de coordinación de la DNLF se complementa con la de los comités departamentales antifraude, que reúnen bajo la autoridad del Prefecto el conjunto de servicios implicados en la lucha contra el fraude.

Los cruces de datos con los organismos sociales se ven limitados por la falta de identificador común y por el ámbito de fraude del que se trata (control de las prestaciones).

La intensificación de la cooperación con la Aduana contra el fraude fiscal y aduanero se ha materializado en la firma, el día 3 de marzo de 2011, de un convenio nacional que ahora tiene traducciones locales en todo el territorio nacional. Se hace hincapié en el estrecho seguimiento de la actividad de los servicios por parte de ambas administraciones, a nivel central y local, en un posicionamiento claro sobre los fraudes más graves (en especial el fraude del IVA) y en un mayor acceso cruzado a las aplicaciones informáticas de las dos administraciones colaboradoras.

La colaboración con el Ministerio del Interior, que existe desde hace tiempo, se plasma en la presencia de 50 agentes en el seno de la Brigada nacional de investigaciones económicas. Esta colaboración se ha reforzado mediante tres dispositivos innovadores: los grupos de intervención regionales creados en 2002 (cuya actuación ha sido confirmada por la circular interministerial del 2 de marzo de 2010), el

plan de lucha contra las actividades ilícitas en determinados barrios sensibles, creado como consecuencia de un protocolo firmado entre los Ministerios del Interior y del Presupuesto el 23 de septiembre de 2009, y la creación, el 5 de noviembre de 2010, de la Brigada nacional para la persecución de la delincuencia fiscal (BNRDF) en el seno de la Dirección central de la policía judicial.

La colaboración con el Ministerio de Justicia se lleva a cabo con el debido respeto a la independencia de la magistratura y se centra, en particular, en un trabajo de sensibilización sobre la represión penal del fraude fiscal.

4.3 actuaciones contra la evasión y el fraude fiscal internacional

El escándalo del fraude fiscal en Liechtenstein y la crisis financiera pusieron de manifiesto el nefasto papel desempeñado por los paraísos fiscales.

Las medidas de intensificación del control tuvieron como primer objetivo favorecer la transparencia y la cooperación con los paraísos fiscales e incitar a los contribuyentes al civismo fiscal.

El primer paso se dio en el marco de la Ley de finanzas rectificativa para 2008:

- se amplió el plazo de control y rectificación fiscal de la Administración fiscal a 10 años (en lugar de 3) en materia de impuesto sobre la renta y de impuesto de sociedades, en los casos en los que no se haya respetado la obligación de declarar ya sea una cuenta bancaria o un contrato de seguro de vida en el extranjero, ya sea una entidad poseída en un país con un régimen fiscal preferente (dispositivos antiabusos de los artículos 209 B y 123 bis), y cuando el país en cuestión no haya firmado con Francia un convenio de asistencia que permita el intercambio de datos bancarios.
- la multa aplicable en caso de no declaración de cuenta bancaria en una jurisdicción de este tipo pasó de 750 € a 10.000 €. Mediante la Ley de finanzas rectificativa para 2009 se adoptó un dispositivo completo de lucha contra los Estados y jurisdicciones no cooperativos:
- aceleración de la política convencional para firmar convenios de asistencia administrativa conformes al estándar de la OCDE con las jurisdicciones no cooperativas (se firmaron 28 acuerdos y 9 convenios fiscales, y entraron en vigor 26 acuerdos y 8 convenios);

- inclusión de la definición del concepto de Estados o territorios no cooperativos en la legislación (artículo 238-0A del Código General de Impuestos), completada por un paquete de medidas de represalia. Cada año, se actualiza una lista negra de Estados y territorios no cooperativos, teniendo en cuenta los nuevos convenios y la efectividad del intercambio de información. A 1 de enero de 2012, dicha lista se compone de 8 Estados y territorios (Botsuana, Brunei, Guatemala, Islas Marshall, Montserrat, Nauru, Niue, Filipinas).
- adopción de un paquete de medidas de represalia que penaliza las transacciones con los Estados y territorios no cooperativos. Estas medidas consisten en lo siguiente:
 - un recargo del 50% de las retenciones en origen y de las retenciones sobre los dividendos, intereses, cánones y plusvalías;
 - un límite en la posibilidad de deducción en Francia por las cantidades pagadas a un residente de un Estado o territorio no cooperativo;
 - la denegación del beneficio del régimen matriz-filial y del régimen de plusvalías a largo plazo;
 - fortalecimiento de los dispositivos antiabusos de los artículos 209 B y 123 bis;
 - obligaciones documentales suplementarias en materia de precios de transferencia para las transacciones que impliquen a grandes empresas (artículos L. 13 AA y L. 13 AB del LPF).
- puesta en marcha de una célula de regularización desde abril hasta finales de 2009 para incitar a los contribuyentes a regularizar sus haberes no declarados en el extranjero. Esta medida se dirigió a las personas residentes en Francia que poseían activos o rentas fuera de Francia no declarados a la Administración fiscal.
- establecimiento en 2010 de un derecho de comunicación a gran escala para el conjunto de bancos establecidos en Francia con el fin de obtener información sobre las transferencias de capitales hacia Estados o territorios no cooperativos. Esta medida permitió obtener un volumen importante de información (40.000 transferencias que representan más de 12.000 millones de euros), que fue reprocesada y derivó en la programación de más de 500 controles previstos para principios del 2012.

Se llevó a cabo una operación similar a principios del año 2012.

De forma general, y salvo para los casos de los ex-Estados y territorios no cooperativos, la cooperación en la lucha contra el fraude y la evasión fiscal produce buenos resultados. Sin embargo, resulta

más complicada cuando se trata de distribuir la base impositiva entre diferentes Estados (en los casos de los precios de transferencia).

Desde hace poco, se observa una mejora en la lucha contra las ocultaciones transfronterizas, con independencia del grado de cooperación del país implicado.

La problemática de la evasión fiscal internacional no se limita a la cuestión de la asistencia administrativa. En realidad, la Administración fiscal debe hacer frente a la ausencia de declaración del contribuyente. Por lo tanto, en el caso de activos o haberes no declarados, el problema que se plantea es el del acceso general a la información.

El procedimiento fiscal respondía ya a esta problemática dentro de Francia.

En el periodo 2011/2012 el legislador aportó una respuesta en el ámbito internacional desvinculándose del criterio de cooperación:

- la Ley de finanzas rectificativa para 2011 amplió a 10 años el plazo de control y rectificación fiscal en relación con el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta en caso de ocultación de haberes o entidades en el extranjero, sea cual fuere la jurisdicción implicada. Además, su ámbito de aplicación se amplió al caso de incumplimiento de la obligación de declaración de los administradores de fondos fiduciarios (obligados a declarar la constitución, modificación o extinción de tales entidades jurídicas), establecida por la Ley de finanzas rectificativa para 2011.
- se aumentaron y armonizaron las sanciones fiscales aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones declarativas relativas a las cuentas bancarias y los contratos de seguro de vida suscritos en el extranjero.
De esta forma, cuando el total de los saldos acreedores de las cuentas bancarias no declaradas o cuando el total del valor de los contratos no declarados es igual o superior a 50.000 € a 31 de diciembre del año para el que debería haberse efectuado la declaración, la multa asciende al 5% del saldo acreedor de cada cuenta no declarada o del valor de cada contrato no declarado (sea cual sea el país) sin que pueda ser inferior a un importe mínimo de 1.500 €, o 10.000 € en el caso de tratarse de un paraíso fiscal.
- En el marco de la Ley de finanzas rectificativa para 2012 se endurecieron las sanciones penales por fraude fiscal.
- El importe de la multa pasó de 37.500 € a 500.000 € en el caso general, y de 75.000 € a 750.000 € cuando el fraude se realiza

o facilita por medio de compras o ventas sin facturas o facturas no vinculadas a operaciones reales, o que hayan tenido como finalidad obtener del Estado devoluciones injustificadas;

- Se crearon nuevas sanciones para los casos de vínculos con Estados no cooperativos. En esta hipótesis, el contribuyente se expone a una pena de hasta 7 años de prisión y a una multa de 1 millón de Euros.
- Finalmente, en el marco de la ley de Finanzas rectificativa para 2011, se aportaron algunas modificaciones al procedimiento judicial de investigación fiscal. Así pues, se mantiene el criterio de cooperación con la finalidad de incluir las cuentas abiertas en los paraísos fiscales, pero estas se mantienen bajo el control de esta policía fiscal durante 3 años contados a partir de la formalización de un convenio de intercambio de información.

Los ministros han anunciado medidas suplementarias para finales de este año.

5 EQUILIBRIO ENTRE LA EFICACIA EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LOS DERECHOS DE LA DEFENSA

5.1 los instrumentos a disposición de la Administración en su función de control

- procedimientos diversificados de control e investigación,
- expedientes desmaterializados de profesionales y particulares y poderosas bases de datos

Al término de esta evolución, la Administración dispone de un conjunto de procedimientos que le permiten recabar y aprovechar los datos de cara a un control fiscal: derecho de inspección y embargo, derecho de investigación, derechos de comunicación, procedimientos de verificación sobre la base de las declaraciones del contribuyente o in situ.

La desmaterialización de las declaraciones profesionales, personales y patrimoniales ha permitido crear determinadas bases de datos. Algunas herramientas informáticas permiten un análisis de los riesgos fiscales de determinados grupos de contribuyentes y de cada expediente, en particular gracias un sistema de valoración en función del comportamiento fiscal o de las anomalías e incoherencias detectadas a priori.

Este método de selección se complementa con la explotación de los datos transmitidos por las demás administraciones de control.

5.2 El marco jurídico de la actuación de la Administración

- los múltiples recursos pre contenciosos a lo largo de todo el procedimiento
- los recursos ante tribunales (2 órdenes jurisdiccionales)
- las instancias de protección de los ciudadanos (Comisión Nacional de Informática y Libertades)

Por lo general, los procedimientos de control fiscal son contradictorios: el contribuyente, o su asesor, pueden presentar sus observaciones sobre las rectificaciones propuestas por la Administración fiscal, y esta última está obligada a responderle en las condiciones previstas por la ley.

Asimismo, el contribuyente dispone de varios recursos pre contenciosos jerárquicos (ante el jefe de servicio del agente de control y ante su dirección) y de la posibilidad de acudir, en caso de litigio persistente, a una Comisión departamental o nacional de impuestos directos y tasas sobre el volumen de negocios. Esta última, integrada por representantes de la Administración y la sociedad civil y presidida por un magistrado, emite un dictamen no vinculante para la Administración (en caso de contencioso, la carga de la prueba recaerá sobre esta si decidiera una imposición superior al dictamen de la Comisión).

Antes de someter el asunto a los juzgados, el contribuyente deberá presentar una reclamación ante la Administración, la cual deberá notificar su decisión en un plazo de 6 meses. Al finalizar este plazo o al recibir la respuesta, el contribuyente podrá llevar el litigio ante la jurisdicción competente: los tribunales administrativos en el caso de los impuestos directos, las tasas sobre el volumen de negocios y demás tasas afines; los tribunales judiciales en el caso de los derechos de registro, la tasa de publicidad registral, el impuesto sobre la fortuna, el derecho de timbre y los impuestos indirectos.

Ahora bien, cabría cuestionarse sobre los eventuales efectos no deseados de la multiplicación de los recursos. Esta multiplicación de recursos puede incitar a la Administración a mantener sus rectificaciones, o puede incitar al contribuyente a no cooperar durante el control.

Por otra parte, la actuación de la Administración debe llevarse a cabo con el debido respeto a las libertades individuales y públicas de los ciudadanos. Desde este punto de vista, la Comisión Nacional de Informática y Libertades, creada en 1978, es la encargada de velar por la protección de los datos personales. En tal concepto, dispone sobre todo de un poder de control y sanción.

La Administración está vinculada por su posición, especialmente en caso de cruce de archivos y de derecho de comunicación desmaterializado.

5.3 Esfuerzos para responder mejor a las necesidades de los contribuyentes

- segmentación de la población objeto de gestión y control
- para los profesionales: Dirección de Grandes Empresas y Dirección de Verificaciones Nacionales e Internacionales
- para los particulares: segmentación para el control de los expedientes más importantes (servicio específico que depende de la Dirección Nacional de Verificación de las Situaciones Fiscales)
- las mejoras constatadas en la gestión de los contribuyentes no se reflejan sistemáticamente en el control

Desde la década del 2000, la DGFIP ha adaptado su organización para tener en cuenta las particularidades de determinadas categorías de contribuyentes.

Así pues, el 1 de enero de 2002 se creó la Dirección de Grandes Empresas que se ocupa específicamente de determinados contribuyentes profesionales. Su ámbito de actuación es el siguiente:

- empresas cuyo volumen de negocios o activo bruto es superior a 400 millones de euros (núcleo duro);
- los asociados de las sociedades del núcleo duro y las filiales poseídas en más del 50% por estas;
- las sociedades que pertenecen al mismo grupo integrado (artículo 223 A del Código General de Impuestos) que alguna de las sociedades mencionadas más arriba;
- sociedades pertenecientes a un grupo acogido al régimen del beneficio mundial o consolidado (derogado el 31 de diciembre de 2010).

Esta Dirección gestiona aproximadamente 36.000 empresas que representan a 1.350 grupos.

En lo esencial, estos grupos y empresas dependen de la Dirección de Verificaciones Nacionales e Internacionales (DVNI) para el control fiscal externo. Incluye 26 brigadas de verificaciones generales especializadas por sectores de actividad (industria pesada, banca, sector del lujo, farmacia, sector agroalimentario, etc.). La DVNI realiza unas 1.300 verificaciones de contabilidad al año.

A nivel departamental, las pequeñas y medianas empresas disponen de un interlocutor único, el servicio de impuestos de las empresas. Su control lo realizan ya sea los servicios departamentales en el caso de las pequeñas empresas, ya sea los servicios interregionales en el caso de las otras.

En el caso de los particulares, la gestión y el mantenimiento de su expediente se realizan a nivel local. Su control depende generalmente de células especializadas para los casos más complejos o con riesgos significativos.

A nivel nacional, la Dirección Nacional de Verificación de las Situaciones Fiscales controla a las personas físicas cuyos expedientes, al realizarse la verificación sobre la base de sus declaraciones o in situ, presentan los riesgos más significativos, una complejidad o una sensibilidad particular.

OTROS ELEMENTOS CLAVE

Pablo Ferreri
Director General
Dirección General Impositiva
(Uruguay)

***Contenido:** Sumario.- 1. Introducción.- 2. La experiencia uruguaya: Los operadores de tarjetas de crédito/débito como colaboradores.- 3. Facilitando la gestión - Suministro de información.-4. Aumentando la recaudación - Responsables tributarios.- 5. Promoviendo la formalización - Reducción 9 puntos de IVA.- 6. Política comercial - Reducción del IMESI combustibles frontera.- 7. Política de turismo - Reducción de impuestos.- 8. Promoviendo la equidad - El caso particular del IVA personalizado.- 9. Reflexiones finales*

SUMARIO

La “cooperación inteligente” se ha convertido en los últimos años en uno de los temas fundamentales en la agenda de los diversos ámbitos internacionales. La misma constituye una herramienta relevante para las administraciones tributarias de distintas jurisdicciones que se han enfocado en la cooperación para combatir la evasión tributaria internacional.

Asimismo existe otro tipo de cooperación que es la que ocurre al interior de las diferentes jurisdicciones, a nivel doméstico, que persigue en lo esencial el mismo objetivo, luchar contra la evasión y combatir el informalismo.

A través de la cooperación inteligente doméstica los organismos recaudadores establecen mecanismos de coordinación con otras entidades públicas y privadas, a efectos de aumentar la eficiencia y eficacia, promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones, tener información adecuada que permita realizar mejores controles, aumentar la recaudación, brindar un mejor servicio a los contribuyentes así como también en algunos casos constituye un mecanismo idóneo para fomentar determinadas actividades económicas, promover la equidad, brindado en definitiva un mejor servicio a la ciudadanía en general.

La colaboración con las administraciones tributarias involucra a un elenco amplio de entidades, así podemos citar entre otras a los organismos del Estado, a las entidades públicas, empresas, contribuyentes, responsables tributarios, proveedores de información, determinados sectores de la economía así como a la sociedad en general.

En particular, el presente documento abordará el estudio de las diferentes modalidades de colaboración que se han implementado entre la Administración Tributaria de Uruguay y los operadores de tarjetas de crédito, débito y similares, por tratarse de una experiencia sumamente positiva que interesa compartir con las restantes administraciones tributarias.

En ese sentido, el análisis se centrará considerando las diversas funcionalidades asociadas a las tarjetas mencionadas, cuando se utilizan como medio de pago en determinadas operaciones: (1) como una herramienta para el suministro de información, (2) como un instrumento para la retención de impuestos y (3) como un mecanismo de reducción de impuestos. Con relación a este último aspecto, cabe destacar que mediante el uso de tarjetas los consumidores pueden beneficiarse de una reducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la adquisición de determinados bienes y servicios adquiridos en comercios establecidos, de una reducción del Impuesto Específico Interno (IMESI) cuando adquieran combustibles de frontera, así como de una reducción generalizada del IVA, que puede ser total (en el caso de compras realizadas por personas que pertenezcan a sectores de bajos ingresos) o parcial, lo cual constituye un innovador mecanismo de “premiación impositiva”.

1. INTRODUCCIÓN

Sabido es que las administraciones tributarias constituyen un pilar estratégico para cualquier país, en la medida que de las mismas depende la recaudación de la mayor parte de los ingresos que requiere el Estado para el cumplimiento de sus fines.

En Uruguay la DGI es el principal organismo recaudador, financiando aproximadamente el 85% de los ingresos del Gobierno Central, de esta forma se asegura la estabilidad de los ingresos del Estado, permitiendo el financiamiento de políticas activas y políticas sociales que atiendan a los sectores más vulnerables.

Su misión es la de asegurar la recaudación de los recursos del Estado mediante la eficaz aplicación de las normas relativas a los tributos

internos de su competencia, promoviendo el cumplimiento voluntario de los contribuyentes, en un marco de respeto a sus derechos, actuando con integridad, eficiencia y profesionalismo.

En el marco de su misión, los objetivos estratégicos apuntan a facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, combatir el fraude y el incumplimiento fiscal, fortalecer el compromiso funcional, institucional y social con la misión asignada y promover la efectiva aplicación de las normas tributarias a efectos de lograr el desempeño eficaz, eficiente y transparente en la gestión de la organización.

En Uruguay los impuestos indirectos representan un alto porcentaje de la recaudación, verificándose el mayor peso relativo en el año 1984 con una participación del 81,6%, mientras que en el año 2011 se ubica en el 64,1%.



Esta sensible disminución del peso relativo de los impuestos indirectos obedece a una definición estratégica adoptada a partir de la Reforma Tributaria del año 2007, donde se definió aumentar la importancia relativa de la imposición directa, a efectos de dotar al sistema tributario de mayor equidad.

En lo que tiene que ver con la imposición directa, los cambios más importantes en la imposición a la renta introducidos por la Reforma, estuvieron dados por la incorporación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), estructurado en un sistema dual, el cual prevé una tasa básica del 12% para las rentas del capital y tasas “progresionales” para las rentas del trabajo; y por otro lado, por la creación de un Impuesto a la Renta de los No Residentes (IRNR).

Los cambios introducidos por la Reforma Tributaria vinculados con la imposición al consumo son esencialmente tres: a) la reducción de las tasas de IVA (la tasa básica pasó de un 23% a un 22%, mientras que la tasa mínima cayó de un 14% a 10%); b) la extensión de la base del IVA a determinados grupos de bienes y servicios que estaban exonerados del impuesto; y c) la eliminación del COFIS (Impuesto de Contribución al Financiamiento de la Seguridad Social).

La eliminación del COFIS y la disminución de las alícuotas del IVA obedecen al propósito de disminuir la participación relativa de la imposición indirecta en el sistema tributario, a contribuir a la simplificación del sistema y a mejorar las condiciones de lucha contra el informalismo y la evasión.

Asimismo, es menester destacar que la Reforma Tributaria no fue proyectada para obtener una mayor recaudación, sino que en todo caso el objetivo perseguido por la misma fue la de recaudar diferente y en atención a los criterios de equidad, eficiencia, simplicidad, suficiencia y estímulo a la inversión productiva.¹

En el documento de consulta pública el concepto asociado al resultado en términos de recaudación potencial del diseño propuesto se reflejó a través del denominado enfoque de responsabilidad fiscal.

Por otra parte, si se analizan los resultados de los estudios de la evasión sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en los últimos años, los mismos reflejan los permanentes esfuerzos realizados por nuestro país con el firme compromiso de combatir la evasión y luchar contra el fraude fiscal.

En el Cuadro siguiente se presentan los resultados obtenidos de la estimación de la evasión en el IVA para el período 2000-2010. La misma alcanzó un máximo de 41,7% en el año 2000 y un mínimo de 15% en el año 2010.²

Los números demuestran una tendencia continua a la baja, convirtiéndose Uruguay en uno de los países con guarismos de evasión más bajos en América Latina.

1 GONZÁLEZ AMILIVIA, Gustavo. *La reforma del sistema tributario uruguayo desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad. Notas para los cursos de Economía y Finanzas Públicas. Versión preliminar 2007.* UDELAR, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

2 *Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el método del consumo 2000-2010, Asesoría Económica de la Dirección General Impositiva, en <http://www.dgi.gub.uy>*

Si bien son diversos los factores que influyeron en la baja de la tasa evasión del IVA³, unos de ellos está vinculado a la designación de nuevos responsables tributarios así como de agentes de información.

La designación de estos agentes responde por un lado, a la necesidad de asegurar la recaudación del impuesto por una vía más efectiva que la del propio contribuyente, y por otro, a obtener información de determinados agentes de la economía, de forma tal de gestionar adecuadamente los impuestos administrados por la DGI.

Las entidades designadas responden a la existencia de ciertas características de los agentes que intervienen en diversos actos económicos. Asimismo, la incorporación de estas figuras, sea en calidad de agentes responsables de retener un tributo o de suministrar información, aumenta la percepción del riesgo por parte de los contribuyentes, ya que el responsable informa a la Administración sobre la operación que da origen a su obligación.

He aquí una de las principales herramientas con las que cuentan las administraciones tributarias para alcanzar los objetivos mencionados, la denominada “cooperación inteligente”.

La cooperación, entendida como el trabajo coordinado entre la Administración Tributaria con otros socios, sean éstos públicos o privados, produce una sinergia positiva, que se traduce en el ahorro de costos al aumentar la eficiencia y eficacia, evitando la duplicidad de tareas, al mismo tiempo que minimiza los esfuerzos ya que se uniformizan los criterios para obtener la información, lo que permite corregir errores, evitando desvíos y así mejorar la calidad de los datos, de esta manera mejora notablemente la información de terceros y la contra-información, todo lo cual contribuye al aumento de la calidad de los servicios brindados y de asistencia al contribuyente, al aumento de la recaudación, a mejorar los controles, en definitiva propende a la mejora de la gestión eficiente de los tributos.

En ese sentido, el presente trabajo se focalizará en el análisis de la experiencia de la cooperación entre la Administración Tributaria uruguaya con un sector de la economía en particular, los operadores de tarjetas de crédito, débito y similares.

³ A tales efectos puede consultarse el informe de la Asesoría Económica de la DGI. Ob. cit., nota 1.

2. LA EXPERIENCIA URUGUAYA: LOS OPERADORES DE TARJETAS DE CRÉDITO/DÉBITO COMO COLABORADORES

Nuestro país ha venido desarrollando en los últimos tiempos esfuerzos dirigidos a aumentar la “bancarización” de las transacciones.

La implementación de dicho mecanismo se basa en la mejora en la seguridad al disminuir las transacciones en efectivo, al sustituir el dinero por tarjetas de crédito, débito y similares.

La medida busca además, la promoción del ahorro, el acceso al crédito a sectores que hoy lo hacen a tasas significativamente altas, la mejora del sistema de pagos y educar financieramente a los usuarios, para prevenirlos.

Paralelamente, permitirá ejercer un mayor control sobre la evasión fiscal e implementar medidas directas, como la reducción del IVA (generalizada o selectiva).

Asimismo, busca fomentar el consumo mediante tarjetas de crédito y débito, el retiro de dinero en efectivo en terminales de POS, el cobro de sueldos y pasividades a través de dichos mecanismos, la extensión horaria del circuito comercial y la posibilidad de sobregiros.

Es por todo ello que los operadores de tarjetas han sido identificados como un sector clave para trabajar en forma conjunta y coordinada con el Estado (en particular con la Administración Tributaria), de forma de lograr los diversos objetivos planteados en el proceso de bancarización.

Por otra parte, es necesario destacar que el trabajo coordinado con los operadores citados se viene desarrollando desde hace ya varios años, incluso antes de que la bancarización fuera un objetivo prioritario del gobierno, al identificarse y reconocerse las ventajas que implica asociarse con dichas entidades.

La identificación de potenciales colaboradores, en calidad de responsables, sea actuando como agentes de retención o percepción de determinados tributos o como entidades obligadas a suministrar información al Fisco, está asociada a diversos factores.

Así se pueden identificar entre ellos, las dificultades para la gestión, recaudación o control de los tributos de ciertas actividades o contribuyentes; la necesidad de garantizar y asegurar el crédito tributario; la identificación de sujetos con más garantías de pago

que el propio contribuyente vinculados a operaciones gravadas o a contribuyentes que presentan dificultades para su gestión, recaudación o control.

Por otra parte, es innegable reconocer que a través de estas designaciones se produce el ahorro del Fisco en la administración de los tributos, vinculado a los costos que son trasladados a los responsables, quienes se convierten en una especie de “agentes auxiliares” de la Administración Tributaria.

En definitiva, la figura de responsables tributarios obedece a la necesidad de garantizar los intereses del Fisco. Dicha necesidad surge en la mayoría de los casos ante las dificultades de contralor de determinadas actividades.

Ahora bien, el mero hecho de que una actividad o negocio determinado presente dificultades de control, no es mérito suficiente para imponer obligaciones a ciertos sujetos.

De esta forma, la decisión de designar a un responsable debe surgir luego de un análisis cuidadoso de las circunstancias, una vez concluido que las externalidades negativas que apareja la designación son excedidas largamente por las ventajas que la motivan. En suma, debe existir un saldo positivo entre los costos que se le ahorran al Fisco y los costos que se le trasladan a los responsables, u otro tipo de efectos negativos que la designación pueda tener.⁴

Es justamente por esta razón que la designación de dichos sujetos no puede ni debe ser la primera solución; sino que deben sopesarse diversos factores. Esto es, una vez identificado al potencial responsable, se hace necesario observar que tenga un adecuado comportamiento tributario (de lo contrario se estaría “premiando” al sector informal) y verificar que su designación no introduzca elementos distorsivos al mercado.

Para identificar a un potencial responsable es necesario comprobar que el mismo cumpla con una serie de atributos, de forma tal que aseguren que los objetivos que persigue el Fisco con su designación sean efectivamente cumplidos. Sin pretender agotar los mismos, a continuación se detallan algunos:⁵

4 ROMANO, Alvaro, *Mecanismos efectivos para la recaudación de los tributos y la recuperación de los adeudos en épocas de crisis. Caso práctico: URUGUAY*. 44° Asamblea General del CIAT - Montevideo, 12 al 15 de abril de 2010.

5 ROMANO, Alvaro, *Ob. cit.*, nota 3.

- **Solvencia:** para afrontar las eventuales obligaciones que pueden emerger de su designación como tal.
- **Confiabilidad:** en cadenas de comercialización o distribución donde se presentan problemas de cumplimiento, puede identificarse un participante en alguna de las etapas del circuito económico que revela un grado de confiabilidad mayor que el resto. La confiabilidad es relevante además, porque en casos de retenciones o percepciones, el responsable puede llegar a manejar montos muy importantes de dinero, por lo que se está concentrando considerablemente el riesgo.
- **Facilidad de control:** que puede lograr la Administración Tributaria. Esta puede estar asociada por ejemplo, a la forma de vinculación del responsable con el hecho generador.
- **Sencillez:** en algunos casos la designación de responsables contribuye a que el cumplimiento de las obligaciones por parte de los contribuyentes sea más sencillo. Un ejemplo a citar son las designaciones de responsables en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF).
- **Aplicación de un régimen sancionatorio más gravoso:** a modo de ejemplo, en los agentes de retención y percepción la multa por no verter las retenciones y percepciones en el plazo estipulado asciende al 100% del importe no vertido, mientras que la sanción para los demás casos asciende al 20%.
- **Mayor información:** contar con información fidedigna resulta un objetivo cada vez más perseguido por las administraciones tributarias. En ese sentido, la designación de responsables puede contribuir al suministro de información relevante para la Administración.

La designación que recae en los operadores de tarjetas de crédito, débito y similares que a continuación se analiza, se apoya en el reconocimiento de la mayoría de los atributos que se destacaron con anterioridad.

En efecto, dichas entidades reúnen las siguientes características: participación en un gran volumen de transacciones, contando en consecuencia con toda la información relativa a las mismas; se trata de empresas con una buena infraestructura administrativa, lo que facilita el control de sus operaciones, debe recordarse que estas empresas se encuentran sujetas a regulación por parte de otros organismos públicos; presentan asimismo un alto grado de cumplimiento tributario, lo que las convierte en agentes confiables; también se destaca en general su solvencia.

En definitiva, cumplen con una serie de requisitos que justifican su inclusión en la lista de entidades colaboradoras con la Administración, constituyendo una fuente de información valiosa y confiable para la misma.

A continuación se analizan en el presente trabajo los distintos objetivos que se han perseguido al utilizar a dichos sujetos como entidades colaboradoras y la medida concreta adoptada. En ese sentido, se expondrán las diversas formas mediante las cuales la Administración Tributaria se relaciona con dichas entidades, en función del objetivo buscado:

- a. Facilitando la gestión - Suministro de información
- b. Aumentando la recaudación - Responsables tributarios
- c. Promoviendo la formalización - Reducción 9 puntos de IVA
- d. Política comercial - Reducción del IMESI combustibles frontera
- e. Política de turismo - Reducción de impuestos
- f. Promoviendo la equidad - El caso particular del IVA personalizado

3. FACILITANDO LA GESTIÓN - SUMINISTRO DE INFORMACIÓN

La Administración Tributaria, reconociendo la importancia que reviste la modalidad de ventas al consumo a través de la intervención de empresas administradoras de crédito, dispuso ya en el año 1989⁶, la obligación a las referidas entidades de informar en forma mensual una serie de datos, cuando intervengan en las ventas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por terceros.

La información a ser presentada se fue ajustando a lo largo del tiempo, como resultado del incremento producido en la financiación a través de las empresas administradoras de tarjetas, así como de la aparición de nuevas herramientas informáticas.⁷

La medida se justifica en la necesidad de disponer de información oportuna que facilite las tareas de gestión y de fiscalización, aprovechando la facilidad que brindan los medios informáticos, disminuyendo los costos para el Estado.

⁶ Resolución N° 325/989 de 28.09.989.

⁷ La Resolución N° 577/006 de 29.05.006 es la disposición vigente actualmente.

La información, que deberá presentarse mensualmente en medios magnéticos, individualizará para cada día, el detalle de todas las operaciones realizadas cualquiera sea la modalidad utilizada para tal fin, de cada una de las empresas afiliadas al sistema (sujetos activos del crédito), identificando:

- Nombre o razón social
- Número de inscripción del establecimiento (Nº de RUC o cédula de identidad).
- Domicilio.

Respecto a cada operación, deberán consignarse los siguientes datos:

- Fecha de la operación.
- Nº de factura asociada a la operación.
- Importe total de la operación.

La información suministrada por las administradoras de tarjetas a la Administración Tributaria facilitó las tareas de gestión y fiscalización, lo que permitió que pudieran detectarse, entre otras, las siguientes irregularidades:

- i) Ventas no declaradas a la DGI por parte de determinados establecimientos comerciales.
- ii) Ventas realizadas por empresas que habían sido clausuradas.
- iii) Ventas de cierto tipo de bienes que no habían sido declaradas por las empresas.

4. AUMENTANDO LA RECAUDACIÓN - RESPONSABLES TRIBUTARIOS

Considerando el uso cada vez más difundido de las tarjetas de crédito y de débito como medio de pago, se entendió oportuno designar a las administradoras de tarjetas, responsables por los impuestos que se generan en ocasión de las operaciones que financian.

Mediante este mecanismo el Fisco se asegura la recaudación de un porcentaje muy significativo de los impuestos que se generan en dichas transacciones.

Cabe tener en cuenta la evolución de la recaudación en concepto de retenciones de IVA efectuadas por las entidades administradoras de tarjetas de crédito en los últimos años:

Año	% s/Rec IVA
2005	1,1%
2006	2,7%
2007	2,7%
2008	2,8%
2009	3,0%
2010	3,1%
2011	3,3%

A través de esta medida se designaron responsables por el pago de las obligaciones tributarios de terceros, a las empresas que mediante tarjetas de crédito, de débito o de compra, órdenes de compra u otras modalidades similares, administren créditos interviniendo en las ventas de bienes y prestaciones de servicios, realizadas por terceros.⁸

El monto de la retención se fija con carácter general en un 5% sobre el monto total de la operación original con impuestos incluidos.

No obstante, en el caso de determinadas actividades, se establece una alícuota menor, la misma asciende al 2%, cuando los establecimientos sean Estaciones de Servicios, Inmobiliarias, Tax Free Shops, Agencias de Viajes y contribuyentes incluidos en el Grupo No Cede de la DGI⁹. Asimismo, se establecen determinadas excepciones al régimen de retención, en el caso de operaciones realizadas por quienes no verifiquen el hecho generador del impuesto a la renta ni del IVA, o cuando se trate de instituciones exoneradas de impuestos nacionales, también se exceptúan a los organismos estatales y a ciertas personas públicas no estatales, así como a otras actividades específicas exoneradas del impuesto a la renta o del IVA.

Los contribuyentes que sean objeto de la retención dispuesta anteriormente, pueden deducir de sus obligaciones tributarias propias los importes retenidos. Si dichos importes fueran mayores que aquellas, resultará un crédito a favor del contribuyente, que podrá ser devuelto o imputado al pago de otros impuestos o aportes previsionales.

Cabe resaltar que a través de las diversas excepciones establecidas (ya sea mediante la fijación de una alícuota reducida - del 2%- o nula), se pretende no trasladar costos financieros a los contribuyentes, producto de las retenciones que se practicarían en caso que correspondiera aplicar la alícuota general del 5%. Ello se basa en

⁸ Decreto N° 94/002 de 19.03.002.

⁹ Por Dto. 458/011 de 23.12.011 se incorporaron a los contribuyentes de reducida dimensión económica (los comprendidos en el Grupo No Cede de la DGI), de forma tal de excluirlos de la alícuota general del 5%.

el principio de neutralidad, evitando generar efectos distorsivos en determinados sectores de la economía.

5. PROMOVRIENDO LA FORMALIZACIÓN - REDUCCIÓN 9 PUNTOS DE IVA

A través de la ley que promueve a la actividad turística¹⁰, se faculta al Poder Ejecutivo a reducir hasta en 9 (nueve) puntos porcentuales la tasa del IVA aplicable a determinadas operaciones que sean abonadas mediante la utilización de tarjetas de crédito.

Las operaciones beneficiadas con este régimen son: servicios gastronómicos, servicios de catering para la realización de fiestas y eventos, otros servicios para ventas y eventos, arrendamientos de vehículos sin chofer y los servicios de mediación en el arrendamiento de inmuebles con destino turístico (sectores que presentaban altos niveles de informalidad).

Esta medida, inserta en una política de gobierno que persigue mejorar las condiciones del país para la captación y retención de turistas nacionales y extranjeros, propende a una mayor formalización del sector, neutralizando en gran parte las prácticas desleales al facilitar mejores condiciones de competencia a empresarios que cumplen con sus obligaciones.

El objeto de la misma es incentivar el uso del “plástico” como medio de pago en las operaciones señaladas.

¿Cómo opera el beneficio?

Supongamos que pagamos con tarjeta de crédito en un restaurante por un monto de 100 + IVA (22%), un total de 122.

¹⁰ Ley N° 17.934 de 20 de diciembre de 2005, reglamentada por Decreto N° 537/005 de 26.12.005.



El establecimiento comercial factura y liquida el tributo a la alícuota vigente sin reducción, teniendo derecho a un crédito computable en su liquidación del IVA (en el ejemplo factura por 122). Dicho crédito (9 en el ejemplo) se hará efectivo una vez que la administradora de tarjetas comunique al comercio adherido el importe correspondiente.

Se establecen asimismo determinadas obligaciones formales para el comercio, entre ellas, la obligación de que conste en el voucher el número de comprobante que documenta la operación y la mención de que se trata de una operación amparada en el régimen que se reglamenta.

Respecto al tarjeta habiente, el beneficio se materializa en el estado de cuenta, en virtud de que la reducción se descuenta del monto a pagar. Ello se traduce en la obligación de la entidad emisora de tarjetas de incluir o comunicar en el estado de cuenta el importe del beneficio.

Por su parte, las administradoras de tarjetas deben suministrar a la DGI la información relativa a las operaciones beneficiadas por el régimen, identificando para cada operación el N° de RUC del establecimiento, N° de comprobante de venta, N° de voucher, importe total, IVA total y el importe correspondiente a la reducción de la alícuota.

6. POLÍTICA COMERCIAL - REDUCCIÓN DEL IMESI COMBUSTIBLES FRONTERA

En virtud de las diferencias entre el precio de los combustibles en las estaciones de servicio de nuestro país y las de los países fronterizos, lo que genera un desequilibrio importante en aquellas localidades donde los pobladores de zonas fronterizas cruzan la línea divisoria para cargar combustible en el exterior, registrándose pérdidas en las estaciones de servicio allí ubicadas, el Poder Ejecutivo autorizó a reducir el monto del IMESI correspondiente a la enajenación de naftas en ciertas estaciones de servicio.¹¹

El beneficio consiste en la reducción en el importe que surja de aplicar el 28% al precio de venta. El mismo se materializa a través de la acreditación del monto del descuento en el estado de cuenta del consumidor final.

La medida contribuye no sólo a fomentar el comercio en las estaciones de servicio beneficiadas con el régimen, sino que evita la distorsión de precios, al tiempo que constituye también una herramienta para la lucha contra el contrabando.

¿Cómo opera el beneficio?

La mecánica es muy similar a la del caso anterior de la rebaja en los 9 puntos del IVA. Esto es, el beneficio se materializa en el estado de cuenta, existiendo obligaciones formales que debe cumplir el comercio en cuanto a la forma de documentar las operaciones, así como de la obligación de las administradoras de tarjetas de informar a la DGI todas las operaciones comprendidas en el presente régimen.

La diferencia la constituye el hecho de que en las ventas realizadas por las estaciones de servicio, el titular del crédito es la administradora de tarjetas. Ello significa que el comercio recibe de ésta la totalidad del importe del voucher, siendo la administradora quien descuenta los 28 puntos del IMESI de su liquidación de impuestos.

7. POLÍTICA DE TURISMO - REDUCCIÓN DE IMPUESTOS

Para nuestro país la promoción y protección del turismo constituye un pilar fundamental, como actividad de especial relevancia económica, social y cultural. Asimismo, es preciso destacar que la actividad turística constituye una de las principales fuentes del crecimiento firme y sostenido de la economía uruguaya.

11 Decreto N° 398/007 de 27.10.009, en la redacción dada por el Decreto 199/010 de 25.06.010.

La administración pública tiene en ese sentido, el cometido de orientar, estimular, promover, reglamentar, investigar y controlar el turismo y las actividades y servicios directamente relacionados al mismo.

En lo que tiene que ver específicamente con políticas fiscales vinculadas al turismo, las líneas de acción del gobierno apuntan, entre otras a: i) combatir al informalismo en todas sus expresiones, ii) la racionalización del sistema fiscal, en particular para generar las condiciones adecuadas para la promoción de las inversiones (en infraestructuras y en capital humano), iii) la regularización de profesiones emergentes, planes de reconversión de empresas, iv) la facilitación para la inversión en el sector y en general para la promoción turística.

En ese contexto, el gobierno uruguayo planea lanzar un paquete de medidas con estímulos para los turistas, inspirado básicamente en el uso de tarjetas de crédito.

Entre las medidas anunciadas se encuentran:

- Devolución del IVA en todas las compras con tarjetas emitidas en el exterior: incluye a los servicios gastronómicos, a los servicios para la realización de eventos y al arrendamiento de vehículos.
- Devolución del 10,5% del precio de arrendamiento de inmuebles con fines turísticos, cuando el arrendatario sea una persona física no residente, siempre que el arrendamiento se realice en inmobiliarias registradas y el medio de pago utilizado sean tarjetas de crédito o de débito, emitidas en el exterior. Este beneficio regirá por el período comprendido entre el 15 de noviembre y el 30 de marzo de 2013.

8. PROMOVRIENDO LA EQUIDAD - EL CASO PARTICULAR DEL IVA PERSONALIZADO

Por último, cabe destacar la reciente medida adoptada por nuestro país que faculta al Poder Ejecutivo a rebajar el IVA aplicable a las enajenaciones de bienes y prestaciones de servicios, efectuadas a consumidores finales, cuando sean adquiridas mediante tarjetas de crédito y similares.¹²

La facultad al Poder Ejecutivo contempla dos públicos bien diferenciados. Por un lado, una rebaja generalizada, que consiste en la reducción de 2 puntos porcentuales en la tasa del impuesto cuando las compras sea realizada por transacciones electrónicas.

¹² Ley N° 18.910 de 25 de mayo de 2012.

Por otro lado, la reducción total del impuesto para las mismas operaciones, siempre que sean realizadas por personas que pertenezcan a sectores carenciados de la población.

Esta medida se enmarca en el proceso de bancarización a que se hacía referencia anteriormente, razón por la cual y atendiendo a la incorporación gradual al sistema de los establecimientos comerciales, dado que no todos cuentan con terminales de venta adecuadas para realizar dichas transacciones, el Poder Ejecutivo reglamentó hasta la fecha la reducción total del IVA.¹³

La rebaja generalizada se enmarca en el objetivo de reducir el peso relativo de los impuestos indirectos, mientras que la rebaja selectiva tiene una evidente finalidad redistributiva.

En lo que tiene que ver con la implementación de la reducción total del impuesto, la ley admite, hasta que medie la instrumentación definitiva del régimen, el establecimiento de un monto ficto equivalente a la reducción del IVA. La misma se fijó en un 18,03% del monto de la operación.

¿Cómo opera el beneficio?

En este caso el beneficio a los consumidores se materializa en el momento de la utilización de la tarjeta, debitándose el importe neto de la reducción correspondiente.

Las obligaciones en cuanto a la documentación de las operaciones por parte de los comercios adheridos, de informar a la DGI todas las operaciones comprendidas en el presente régimen por parte de las administradoras de tarjetas, son similares a las descriptas en los regímenes anteriores.

¿Quiénes acceden al beneficio de la rebaja total del IVA?

Son los beneficiarios de asignaciones familiares y de tarjetas alimentarias del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que adquieran bienes y servicios mediante la utilización de tarjetas de débito Uruguay Social y BPS Prestaciones para el cobro de Asignaciones Familiares.

Se trata de las operaciones realizadas con las tarjetas de transferencias monetarias que el Estado hace a los sectores de menores ingresos de la población.

Esta medida se enmarca en la estrategia del gobierno de disminuir la

¹³ Decreto N° 288/012 de 29.08.012.

pobreza y la desigualdad, mediante la realización de políticas sociales activas, en el marco de un modelo distributivo e incluyente.

En ese sentido, cabe resaltar que Uruguay es el país con menor pobreza e indigencia de Latinoamérica, destacándose por ser el que menos indigencia tiene en la región. El porcentaje de indigentes bajó a la mitad en 2011, pasando del 1,1% de la población al 0,5%.

Respecto a la pobreza, la reducción entre 2004 y 2011 fue de 39,6% a 13,7%, es decir más de 25 puntos, cifra que significa 850 mil personas menos en esa situación.

Lo más importante y original de la estrategia uruguaya es que bajaron la pobreza y la desigualdad al mismo tiempo y se llegó al nivel de pobreza más bajo de la historia moderna (los índices de CEPAL muestran que es la pobreza más baja de los últimos 50 años) y el índice de Gini más bajo también de la historia moderna.¹⁴

Si bien la reducción fundamental de la indigencia se explica por la aplicación de las políticas sociales de transferencias realizadas desde 2005, en primer lugar, por el ingreso ciudadano, y luego por la Tarjeta Uruguay Social y las Asignaciones familiares del Plan de Equidad después, también resulta innegable que el Nuevo Sistema Tributario ha contribuido decididamente al logro de tales objetivos.

Por otra parte, importa recordar además que los recursos para atender las políticas redistributivas activas provienen casi exclusivamente de los recursos obtenidos del Sistema Tributario.

9. REFLEXIONES FINALES

Las políticas fiscales vinculadas a la designación de los operadores de tarjetas de crédito, débito y similares como responsables tributarios, se contextualizan en el reconocimiento de las ventajas que se producen al identificar “socios” relevantes de la Administración Tributaria.

En este sentido, la “colaboración inteligente” se entiende como una herramienta fundamental para combatir la evasión tributaria, luchar contra el fraude fiscal, promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y aumentar la recaudación a través de una gestión y fiscalización más eficiente de los tributos.

¹⁴ Fuente: [Http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/olesker-politicas-sociales-focalizadas-igualdad](http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/comunicacion/comunicacionnoticias/olesker-politicas-sociales-focalizadas-igualdad)

La elección de estos agentes responde, entre otros motivos, a la necesidad de asegurar la recaudación de los impuestos por una vía más efectiva que la del propio contribuyente, así como también a la necesidad de obtener información de determinados agentes de la economía, de forma tal de gestionar adecuadamente los impuestos administrados por la DGI.

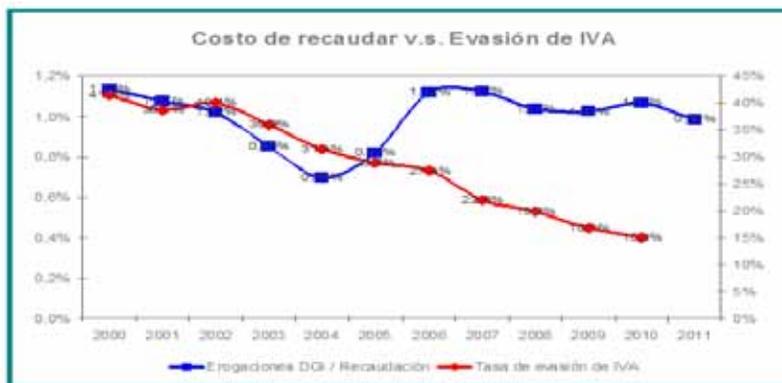
No obstante, la misma se motiva también en otras razones, no sólo de política tributaria, sino que forma parte de una serie de acciones desarrolladas por el gobierno, vinculadas por un lado al desarrollo de políticas económicas, relacionadas por ejemplo con el fomento del comercio, del turismo, entre otras.

Por otro lado, se enmarca en lo que ha sido la estrategia del gobierno de fomentar la formalización del trabajo, promover la inclusión social, erradicar la pobreza y la indigencia, disminuyendo la desigualdad.

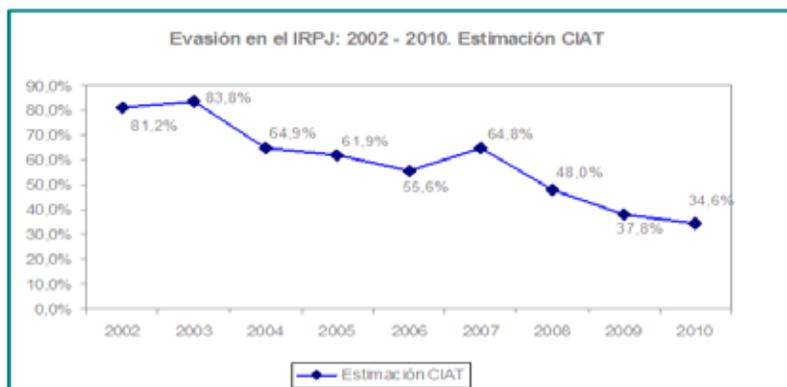
La cantidad de objetivos buscados en las diversas formas de colaboración descriptas denotan la ductilidad de las empresas operadoras de tarjetas de crédito/débito para la instrumentación de mecanismos de “smart collaboration”.

La implementación de las medidas descriptas ha coadyuvado (sin perjuicio de otras medidas tanto o más relevantes adoptadas con la misma finalidad) con una mayor eficiencia de la Administración en el cumplimiento de sus cometidos, con la reducción de la informalidad y de la evasión, asegurando de esta forma el financiamiento de las políticas públicas.

En el Gráfico siguiente se refleja la disminución tanto de la evasión como del costo de recaudar:



Asimismo, a continuación puede apreciarse la disminución constante que ha experimentado la evasión en el Impuesto a la renta corporativo en nuestro país.



Para todo ello, la Administración Tributaria juega un papel fundamental, ya que de ésta depende, en gran medida, la recaudación de la mayor parte de los ingresos que permitirán al Estado el cumplimiento de sus políticas públicas.

TEMA 3

RESULTADOS DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN

¿LA EVALUACIÓN COMPARATIVA (BENCHMARKING) DE INDICADORES DE DESEMPEÑO: UNA TRAMPA O UN TESORO ESCONDIDO?

Victor van Kommer

Director de Servicios Tributarios, Miembro de la Junta Directiva
Oficina Internacional de Documentación Fiscal
(IBFD)

Contenido: 1. Introducción.- 2. Algunas consideraciones teóricas sobre los estudios de la evaluación comparativa (benchmarking).-3. El informe de la evaluación comparativa (benchmarking) del CIAT.- 4. Algunos análisis adicionales.- 5. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

Tuvimos la oportunidad de escribir este artículo basado en el informe “Estado de la Administración Tributaria en América Latina 2006-2010” publicado en abril de 2012 por la Secretaría del CIAT. En primer lugar, mis sinceras felicitaciones a sus autores y las administraciones tributarias que participaron dando su mejor esfuerzo para así tener una idea sobre su rendimiento en los últimos años. Al divulgar sus resultados internos y brindarlos a investigadores para utilizarlos como munición para una evaluación comparativa, la administración tributaria se expone a una situación en el cual el resultado de este estudio comparativo es menos positivo de lo esperado si los mismos fueran analizados en un ambiente más cerrado. Gracias a la apertura de los países miembros del CIAT somos capaces de hacer algunos comentarios críticos y esperamos no ser percibidos como “un mal cocinero en la cocina”.

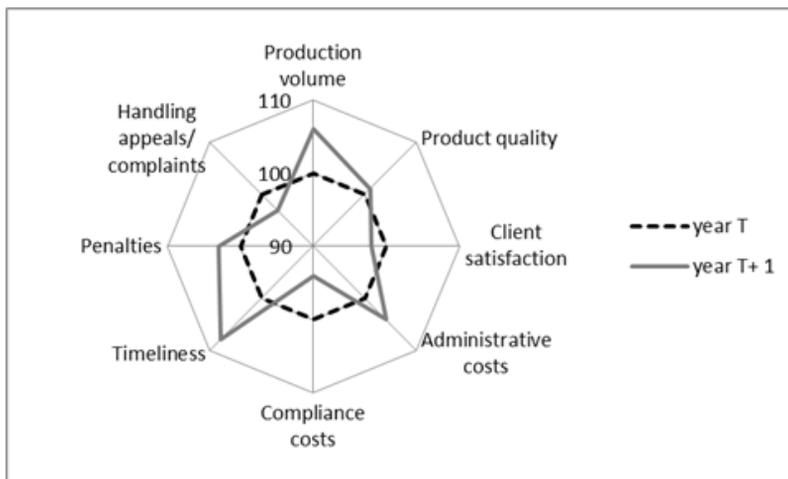
2. ALGUNAS CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LOS ESTUDIOS DE LA EVALUACIÓN COMPARATIVA (BENCHMARKING)

La evaluación comparativa (benchmarking) es un proceso comparativo de resultados organizacionales, procesos y/o estrategias con organizaciones similares, o la evaluación comparativa (benchmarking) es una comparación interna entre

divisiones o unidades departamentales o funciones. La comparación puede ser:

- Interna en el tiempo (para crear un panorama de diferentes períodos);
- Interna en el desempeño estratégico (logrando los objetivos de negocio);
- Externa entre organizaciones pertinentes [los estudios usuales de la evaluación comparativa (benchmarking)];
- Externa en relación con normas internacionales / mejores prácticas (para objetivos de aprendizaje)

La evaluación comparativa (benchmarking) en la administración tributaria es sobre todo la planificación (¿comparar los resultados con los objetivos para el período de programación anterior?) Y en el tiempo (resultados de la comparación entre meses, trimestres o años). A continuación damos un ejemplo de una comparación en el tiempo (con índices neutrales en donde el año T = 100) para una administración tributaria teórica. El diagrama de radar que se muestra abajo hace posible tener una visión del impacto de avances de algunos indicadores en otras áreas de resultado.



El uso de un diagrama de radar puede ser una herramienta útil para llevar los factores en perspectiva o correlacionarlos. Prestar especial atención a un tema puede significar también la negligencia de otra área de resultados. Al final, la gestión siempre significa tomar las decisiones correctas con recursos limitados.

3. EL INFORME DE LA EVALUACIÓN COMPARATIVA (BENCHMARKING) DEL CIAT

El informe presentado por el CIAT da una tercera dimensión y es la comparación con otras administraciones tributarias en la misma región. Y por supuesto, a nosotros los lectores nos gusta comparar los indicadores de desempeño muy bien presentados en tablas con los demás pero ¿es esto lo correcto? Tenemos que recordar que las administraciones tributarias tienen posiciones diferentes. Me gustaría abordar algunas suposiciones:

- La asignación legal por el Ministerio de Finanzas y aprobada por el parlamento puede ser diferente, es decir, el papel formal (vemos en este informe diferencias en la autoridad de recaudación, las diferencias en la obtención de información de terceros y diferencias si la administración tributaria está integrada con las aduanas). Probablemente pueden haber más diferencias en las funciones oficiales (tareas en la recaudación de la seguridad social, la posibilidad que la administración tributaria tenga que dar declaraciones (de ingreso o registro) a todo tipo de grupos de interés externos y por último, no menos importante, la forma de como se organizan las capacitaciones (interna o externalizado a instituciones académicas);
- Los antecedentes históricos de las administraciones tributarias. ¿Tienen todas las mismas posiciones iniciales que se pueda comparar? Mencionamos este aspecto porque las administraciones tributarias son cuerpos de conocimiento con todas las etapas de inmadurez, madurez o hasta de decadencia ¿Cuáles son los objetivos (personales o dictadas por las autoridades superiores) de los diferentes directores generales? Recuerde las diferentes decisiones que los diferentes comisionados del IRS de Estados Unidos han hecho en las últimas décadas. ¿Es este también el caso de los países de América Latina?
- Las diferencias en la distribución y la asignación de recursos. En algunos cuadros de este informe vemos que la administración tributaria tiene diferentes presupuestos y toma diferentes opciones de cómo distribuir el presupuesto entre los diferentes principales procesos
- El entorno económico determina en muchos aspectos el desempeño de la administración tributaria y no sólo en los ingresos. Una recesión profunda y repentina que Argentina vivió un par de años atrás tuvo un impacto inmediato en el presupuesto administrativo y también en la condición psicológica de los empleados. Si la economía está en auge, como vemos en Brasil, ahora podemos imaginar que para el empleado profesional hay

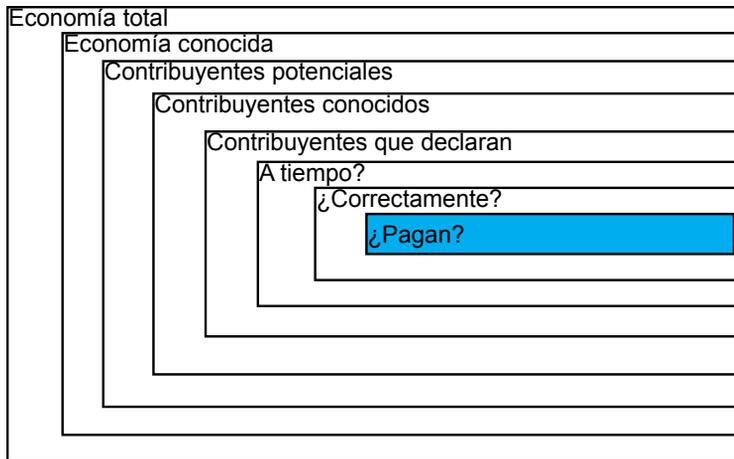
muchas otras oportunidades en el mercado especialmente en las grandes ciudades que funcionan como los motores de la economía. Sólo dos situaciones diferentes que deben tener una correlación con sus resultados.

En el informe del CIAT vemos una decisión implícita de que las administraciones tributarias son responsables de la recaudación de ingresos y por supuesto este es el punto de partida correcto para un estudio comparativo y para el examen final que cada administración tributaria individualmente tiene que pasar. Sin embargo, ¿es esto correcto? podemos considerar las administraciones tributarias como responsables de la recaudación de ingresos? En parte esto es cierto, sin embargo, los ingresos recaudados son el resultado de diferentes procesos que también tienen una influencia mutua entre sí. Podemos mencionar los siguientes factores que juegan un papel en la recaudación de ingresos:

- La condición de la economía;
- El estado de la administración pública en general;
- El comportamiento del contribuyente;
- La calidad de la legislación tributaria;
- La dimensión internacional (¿cuál es la posición de la economía local en el contexto de la inversiones entrantes y salientes?);
- La calidad de los procesos internos de la administración tributaria.

Sólo el último factor puede estar totalmente influenciado por la administración tributaria y aun así tendríamos que verlo con las restricciones en el marco del presupuesto, asignaciones, procedimientos administrativos en contra de la administración tributaria, etc.

Con esta última afirmación, con el informe y todas las tablas presentadas nos dan la idea de que tenemos en las manos un conjunto de herramientas completo para hacer las comparaciones correctas. Sin embargo debemos hacer algunas observaciones adicionales antes de cavar en los resultados presentados. En el resumen a continuación damos una descripción muy sencilla de lo que una administración tributaria tiene que saber y reportar a las autoridades superiores y al parlamento.



Si damos a este panorama una visión más detallada y lo comparamos con la información proporcionada en el informe del CIAT, entonces podemos concluir que perdemos varios indicadores por tener una visión general sobre su actuación. ¿Qué nos hace falta?

- Una idea sofisticada del tamaño de la economía desconocida. La llamada economía sumergida es un punto de partida para toda administración tributaria;
- El estado de la economía del país. La tasa de crecimiento es, por supuesto, la norma mínima que una administración tributaria tiene que lograr. También tenemos que tener en cuenta la tasa de inflación anual como uno de los factores condicionantes a considerar;
- Uno de los indicadores de cómo los ciudadanos perciben el desempeño global del sector público son indicadores de corrupción ya que se debe reconocer el mero hecho que si hay un alto grado de corrupción no nos hemos de extrañar que los resultados de la recaudación sean bastante pobres
- Uno de los elementos más importantes en la tributación es el tiempo. Cada intervalo de tiempo significa la posibilidad de que se extinga la obligación tributaria. Las administraciones tributarias exitosas son capaces de cobrar tanto como sea posible todos los impuestos anuales ingresados durante el mismo año. Evaluaciones provisionales y pagos mensuales en el sistema de autoevaluación son los principales impulsores de la excelencia. Otro factor tiempo es cuánto tiempo se asigna a varios procesos tributarios. Basándose en este informe, podrían realizarse algunos supuestos y volveremos a esto más adelante en este documento;

- La calidad es, obviamente, el factor faltante. Aunque tengamos la información correcta con respecto a varios procesos (saber cuál es la duración media de una auditoría sobre el terreno) no tenemos ni idea de lo que las autoridades están haciendo con su tiempo disponible (en el caso de comparaciones de las auditorías de campo podemos tener una auditoría muy corta basada en la selección de riesgos y auditores bien preparados y una auditoría de campo larga donde los auditores se pierden al no encontrar la información correcta, una preparación débil, inexperta e inexacta);
- Estamos comparando sin tener el marco normativo. La comparación en sí misma no da respuestas, sólo tenemos una idea de que el país X tiene más contribuyentes que el país Y, y que el país Y está haciendo más ajustes que el país Z. De esta forma comprenderán que estamos exagerando ahora, comparando a China que tiene más habitantes que Egipto, pero Egipto tiene más desiertos que China, y no estoy seguro si China cuenta con más camellos que Egipto.
- Y como último punto nos gustaría señalar a las correlaciones como una poderosa herramienta. Los datos se convierten en información cuando hacemos las combinaciones correctas. Por un lado para verificar que los datos dados son correctos y por otro lado para realizar los análisis adecuados. Vamos a dar algunos ejemplos más adelante y en este sentido, este informe es un tesoro lleno de información.

4. ALGUNOS ANÁLISIS ADICIONALES

El informe del CIAT está proporcionando una cantidad de información y gracias a este aporte podemos tener el lujo de seleccionar algunos elementos y analizarlos un poco más en profundidad. Hemos seleccionado:

- Distribución del personal
- Análisis
- Información de la edad promedio, la permanencia y el género;
- Registro de contribuyentes;
- Grandes contribuyentes;
- Recaudación;
- Relaciones con la sociedad;

4.1 Distribución del personal

En el cuadro 11 del informe del CIAT vemos la división entre los principales procesos (orientación y asistencia a los contribuyentes, análisis y auditoría, ingresos y la recaudación, servicios legales y

litigios, administración y otros) y el personal disponible asignado a estos procesos. Tenemos algunas observaciones a compartir:

- ¿Qué representa la columna “otros”? Si esta categoría representa sólo un pequeño porcentaje podemos hacer caso omiso de este tipo de actividades. Sin embargo, con una puntuación promedio de más del 22% me preocupa que procesos esenciales sean incluidos en esta categoría. La República Dominicana cuenta con 42.6% del personal que trabaja en las categorías distintas de los procesos primarios de la administración tributaria. ¿Todos ellos sirviendo café o todos trabajan en la investigación y el desarrollo?
- Nos faltan algunos procesos elementales en esta visión general, especialmente a nivel de apoyo (gestión de Recursos Humanos, Planificación y Control, Auditoría Interna, Soporte de TI, Comunicación y Capacitación). ¿Y donde está cubierto el principal proceso de registro? Podría ser que la categoría “Otros” cubra estas actividades como mencionadas por los autores;
- Se podría dividir la tabla entre procesos proactivos (asistencia al contribuyente, e incluso el análisis y auditoría) y los procesos más reactivos, ya que la sentencia fue emitida por la administración tributaria como resultado de una evaluación final y el proceso reactivo es más relacionado con la recuperación de cobranza y litigio. Vemos que algunas administraciones tributarias tienen una puntuación sorprendentemente alta en los procesos reactivos. Los países con una puntuación superior al 35% son: Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Y si analizamos el tiempo asignado para el proceso más importante que es la auditoría y el análisis en un entorno de autoevaluación, una puntuación inferior al 30% es preocupante e incluso 40% tiene que ser una especie de norma mínima. Bajo el nivel del 30% están países como Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. Sólo seis (de 17) países gastan más del 50% de sus recursos en los procesos proactivos. Los principales son Chile, El Salvador y la bonita joven administración tributaria de Ecuador seguida por Argentina, Perú y Panamá;
- Como mencionado en los párrafos introductorios, tenemos que tener en cuenta que la asignación de tiempo no dice nada sobre el rendimiento (cantidad y calidad) en estos sectores. El buen ejemplo arriba mencionado no es una garantía de que el tiempo sea bien utilizado. Una vez más, el indicador es sólo un punto de partida en un debate crítico;
- En el párrafo 3.2 del informe, los autores implícitamente dan unas normas y una de ellas considera que el tiempo asignado a las actividades de gestión es de 10%. No está claro de donde viene

esta norma y de acuerdo a nuestras experiencias hay que tener en cuenta las diferentes tipologías de formatos de organización. Dirigir un grupo de auditores profesionales y con experiencia en el área de los grandes contribuyentes requiere otro tramo de control y tipo de gestión que los procesos masivos como tratar las declaraciones del IVA o el impuesto sobre la renta personal. La diferencia es parte de la elaboración de normas, pero perjudicará la facilidad para realizar posibles estudios comparativos

4.2 Análisis

Gracias al informe tenemos idea del personal disponible para la administración tributaria (cuadro 10), ¿cuánto tiempo se asigna al análisis y auditoría (cuadro 11), el número de auditorías de campo y otras exploraciones (tabla 20) y los ajustes realizados en el proceso de análisis (cuadro 21)?

	Personal Interno A	Tiempo de análisis B	Personal para análisis C = A/B	Numero de auditoría campo D	Auditorías por examinador C/D	Ajustes en millones \$ E	Por r auditoría F = C/E
Argentina	13.140	42.9	5.637	18.396	3.3	1,515.7	82
Bolivia	1.506	s.r.	s.r.	52	s.r.	369.6	s.r.
Brasil	26.473	s.r.	s.r.	23.198	s.r.	99,780	4.301
Chile	4.095	50.6	2.072	7.693	3.7	756.2	98
Colombia	4.366	25.6	1.118	38.373	34.3	s.r.	s.r.
Costa Rica	953	23.1	220	635	2.9	165.9	261
Rep. Dominicana	2.646	17.4	460	268	0.6	149.7	559
Ecuador	3.114	34.8	1.084	626	0.6	381.0	609
El Salvador	1.087	41.4	450	572	1.3	89.4	156
Guatemala	2.029	31.8	645	4.789	7.4	s.r.	s.r.
Honduras	1.046	s.r.	s.r.	175	s.r.	82.4	471
México	25.105	34.3	8.611	26.465	3.1	17,245.4	652
Nicaragua	1.911	21.6	413	165	0.4	59.0	358
Panamá	634	24.0	152	413	2.7	43.6	106
Paraguay	953	14.9	142	s.r.	s.r.	s.r.	s.r.
Perú	4.677	35.3	1.651	1.738	1.1	2,383.3	1.371
Uruguay	1.617	23.5	380	s.r.	s.r.	238.7	s.r.

Si las presunciones y las correlaciones hechas en la tabla anterior son correctas, entonces las administraciones tributarias de América Latina se enfrentan a un grave problema que es el hecho de que la auditoría y sobre todo la auditoría de campo es el talón de Aquiles del sistema. El control de las declaraciones del IVA y declaraciones de rentas corporativas (CIT) no se pueden lograr con una sola visión procesal formal frente a las oficinas de impuestos. Auditorías de campo son

cruciales para verificar los factores reales que están detrás de las declaraciones de impuestos a las ganancias y no para comparar las declaraciones tributarias con la administración interna de los contribuyentes. Si unimos los diferentes datos de las cuatro tablas del informe del CIAT el resultado es alarmante: casi ninguna auditoría de campo y la productividad por examinador (o auditoría de campo) muy baja y los ajustes por auditoría son en ciertos países insuficiente (Argentina, Chile y Panamá tienen ajustes muy bajos sobre todo en relación con el PIB per cápita que son las más altos del continente).

4.3 Información sobre la edad promedio, la permanencia y el género

El cuadro 12 en el informe ofrece una linda visión del personal por edad y tiempo de servicio. Tengo que creer que los datos indicados son correctos porque este tipo de información es fácil de recuperar y no se presta a interpretaciones contradictorias. Podemos añadir algunas conclusiones al cuadro 12.

- Ciertas administraciones tributarias tienen una puntuación alta en antigüedad (es decir, personal con más de 11 años de experiencia), Argentina 75.8%, Brasil 67.2%, Colombia 61%, Costa Rica 66.3%, El Salvador 56.2%, Paraguay 65.8% y Uruguay 63.1%. Lo opuesto a esta posición es, por supuesto, una falta de personal joven. Todas estas organizaciones son tan maduras que casi nadie menor de 30 años trabaja allí. En Argentina sólo el 7%, en Brasil 5.8%, Chile 10.2%, Colombia 6.3% y Uruguay 3.7%. La excepción es Costa Rica con 15.2%, El Salvador con 17.4% y especialmente Paraguay con 22.2%. Lo que significa que las tres últimas administraciones tributarias están mejor preparadas para cuando la experiencia se retire (en otras palabras la jubilación);
- Una administración tributaria tiene que representar, en cierto modo, a la sociedad. Todos sabemos que la economía brasileña está en auge y que también se basa en una generación emprendedora más joven pero sus pensamientos e ideas tienen que ser reflejadas por los funcionarios fiscales. No quiero sugerir que los oficiales mayores han perdido la conexión con la sociedad, pero el riesgo puede estar allí;
- Un personal más joven puede ser un impulso para la innovación, la introducción de nuevas ideas con respecto a una sociedad cambiante pero que necesitan capacitación, así como las experiencias, orientación y aprendizaje y para estar preparados para acercarse a los abogados fiscales más experimentados en el otro lado de la mesa;
- El personal más joven es más barato, más bajo en sus niveles de remuneración y tiene por supuesto un impacto en los costos

administrativos. Hay cinco administraciones tributarias con un porcentaje relativamente alto de personal de menores de 30 años principalmente el Ecuador con 50.9% (la otra cara de la moneda es que sólo 7.2% de la plantilla tiene más de 11 años de experiencia), República Dominicana con 29.3%, 28.2% Honduras, Nicaragua 27.1% y Perú con 26.5%. Si damos un segundo examen al cuadro 9 (gastos de gestión de la Administración Tributaria) vemos la variedad de diferentes porcentajes. Ecuador cuenta con 1.3, República Dominicana 1.6, Honduras, 1.14, Nicaragua 1.9 y Perú 26.5%. Los países con "viejas" organizaciones como Brasil y Colombia son incluso más baratos con respectivamente 0.97 y 0.98%. Es evidente que tenemos que ser muy cuidadosos para llegar a conclusiones;

- Lo que vemos en base a este cuadro 12 es que todas las administraciones tributarias necesitan planificación de los recursos humanos estratégicos donde los temas abordados como la planificación de la sucesión, la capacitación del personal nuevo, la política de contratación, la disponibilidad de mentores, los planes de remuneración, la gestión de la organización del conocimiento y teoría incluso política de tercerización.

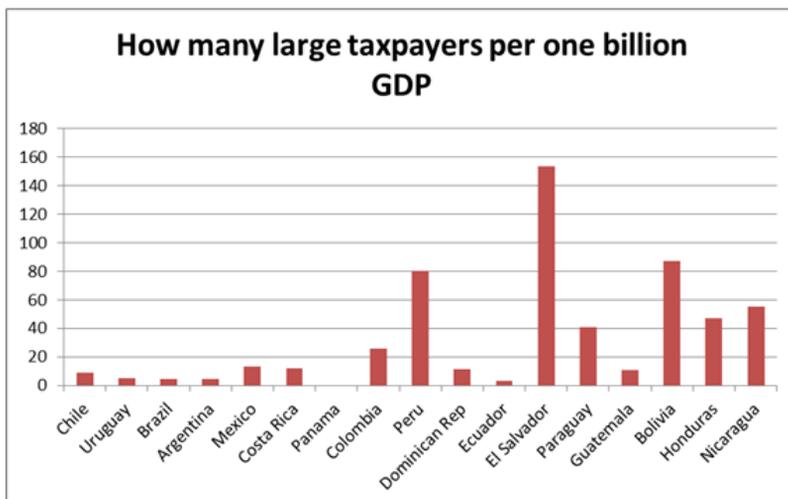
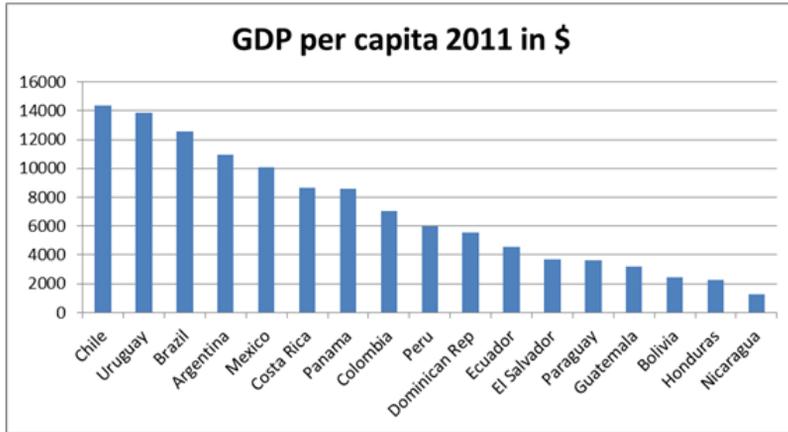
4.4 Registro de contribuyentes

Un buen ejemplo de que debemos ser muy cuidadosos al comparar las administraciones tributarias se muestra en el cuadro 16 donde se muestra una visión general del número de contribuyentes por país. En este cuadro vemos cómo muchos registros están en su lugar, ¿cuántos de ellos son contribuyentes activos y cuantos representan la población de los países? Las diferencias son enormes. En Brasil parece que todo lo que se mueve es registrado y en países como la República Dominicana y Honduras casi nadie se encuentra en el registro. Tal vez esto se produjo por diferencias en el marco legal o en la selección en el proceso de registro. No queremos juzgar, pero tenemos la impresión que las administraciones tributarias son principalmente productores de papel o fábricas de líneas de producción de procedimientos. Lo que muestra la anterior comparación es que Brasil tiene que lidiar con más trámites, datos digitales y por supuesto más contribuyentes que República Dominicana y Honduras.

Todavía podemos compararlas y reflexionar sobre la anterior consideración que hicimos sobre las asignaciones legales entre las administraciones tributarias que pueden diferir.

4.5 Grandes contribuyentes

El cuadro 25 muestra una buena visión general del número de grandes contribuyentes por país y cómo contribuyen a la recaudación total de los impuestos. El panorama refleja la conclusión presentada por el FMI en diferentes informes. En los gráficos siguientes presentamos datos de los grandes contribuyentes junto con los datos del PIB (Fuente: Banco Mundial 2011)



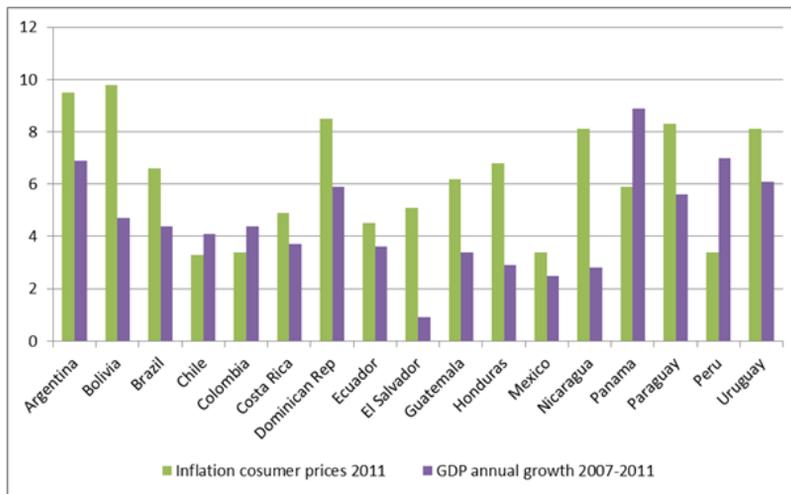
Vemos una tendencia que los países más pequeños y ciertamente aquellos con un bajo PIB tendrán más grandes contribuyentes por cada mil millones de dólares del PIB. Se puede llegar a esta conclusión basándose en la gráfica anterior. Pero todavía hay algunos incomparables. ¿Por qué Guatemala y Ecuador tienen mucho menos grandes contribuyentes en comparación con sus vecinos? No puede ser causado por el tamaño de la economía.

La primera conclusión es que las definiciones de los grandes contribuyentes tienen que ser diferentes. Otro hecho para ser muy cauteloso al comparar datos incomparables.

4.6 Recaudación

Vemos en la tabla 21 anteriormente mencionada un resumen de los ajustes realizados en millones de dólares y también la cantidad que se pudo cobrar. La mayoría de las administraciones tributarias sólo son capaces de recaudar una parte de los ajustes fiscales realizados y tienen que enfrentar el hecho de que la deuda tributaria sólo está en aumento. Los redactores del CIAT también están preocupados por los resultados de su encuesta de evaluación comparativa. Podemos extraer las siguientes conclusiones basadas en los cuadros 21, 22 y 23.

- Para Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua y Uruguay el total de la deuda tributaria al final del año es incluso mayor que los ajustes efectuados durante ese año; .
- En algunos de esos países una gran cantidad de personal está trabajando en el área de cobranza (29.4% México, Nicaragua 39% y Uruguay 40.1%) lo que hace que la situación sea aún más preocupante;
- En otros países (Argentina y Chile) alrededor de 50% de los impuestos no recaudados son de más de 5 años;
- La deuda total pendiente es desconocida y muchos de los países de América Latina tienen un proceso bajo de autoevaluación de los impuestos no recaudados;
- La inflación está ayudando a los contribuyentes que se niegan a pagar sus impuestos. En el siguiente gráfico podemos ver la información general de las cifras de crecimiento anual para el período 2007-2011 y la tasa de inflación. En los países que tienen un alto riesgo en la recaudación (especialmente Argentina, Chile y Uruguay) la inflación está entre el 8 y el 10%. Probablemente vale la pena retrasar los pagos de estos países y la administración tributaria funciona como un banco muy competitivo.



4.7 Relaciones con la sociedad

Debemos tener cuidado al llegar a una conclusión ya que todo este trabajo tiene por tema la comparación de los países que sólo es posible si las circunstancias son iguales y las definiciones son claras de lo contrario traemos manzanas, peras y naranjas en la misma canasta y sólo podemos concluir que tenemos una canasta de frutas de color agradable y saludable sin indicar que la pera tiene mas éxito en comparación con la manzana. Sin embargo, estoy abusando de mi propia advertencia y para concluir, el gráfico 5 muestra contribuyentes muy satisfechos en algunos países. No estamos sorprendidos de ver que algunas de estas administraciones tributarias apenas son capaces de recaudar sus ajustes o incluso los impuestos regulares. Más sorprendente es el hecho que con un rendimiento muy bajo en la recaudación de ingresos, la administración tributaria puede tener apreciación muy baja. Según lo declarado por los autores los datos difieren entre países probablemente influenciados por la metodología utilizada, por lo tanto hay que tener cuidado de llegar a alguna conclusión. Lo que falta son normas bien definidas. Es recomendable comparar las autoridades tributarias con una norma de la evaluación comparativa (benchmarking) más neutral.

5. CONCLUSIONES

Hemos escrito varias veces que llegar a conclusiones basadas en los datos proporcionados por las autoridades tributarias es una maniobra arriesgada. Sin embargo, estamos seguros que para los lectores estas tablas y gráficos son desafiantes para analizar. Yo lo he hecho y el lector me puede culpar, y todavía me gustaría abordar algunas conclusiones:

- Mi sincero respeto al personal del CIAT que hizo posible esta visión y lo mismo para los funcionarios tributarios que proporcionaron estos datos;
- El estudio puede ser el comienzo de una mejor evaluación comparativa (benchmarking) y es para que las Administraciones Tributarias puedan realmente aprender unas de otras (cuáles son las mejores prácticas, dónde están los riesgos, cuales son las definiciones correctas, etc.);
- A pesar de la limitada información tenemos que concluir que la auditoría y la recaudación son áreas de inversión para muchas administraciones tributarias. Un plan maestro tiene que ser desarrollado para estas autoridades tributarias para inversiones a largo plazo (en número de personal, capacitación asesoramiento y herramientas correctas) y también para disminuir las demoras en el proceso de liquidación y recaudación ya que pareciera que las tasas de inflación fueran, para ciertos contribuyentes, muy atractivas para retrasar sus pagos.

PROGRAMA TÉCNICO

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT
Ámsterdam, Países Bajos
15 al 18 de octubre de 2012

PROGRAMA DIARIO DE ACTIVIDADES

TEMA PRINCIPAL: “COOPERACIÓN INTELIGENTE”

Lunes 15 de octubre

- 09:00 - 09:45 **Acto inaugural (45´)**
- Video mensaje del Secretario de Estado de Finanzas, Sr. Frans Weekers.
- Bienvenida por el Sr. Peter Veld, Director General de la Administración de Impuestos y Aduanas de Países Bajos y el Sr. Edwin Visser, Director General Adjunto de Política y Legislación Tributaria.
- 09:45 - 10:15 **Presentación apertura de la Conferencia**, Prof. Leen Paape, Decano y Miembro de la Junta Directiva de Nyenrode Business University, Países Bajos (30´)
- 10:15 - 10:55 Foto oficial y Receso para café (40´)
- TEMA 1: COOPERACIÓN COMO HERRAMIENTA EN LAS ESTRATEGIAS DE GESTIÓN DEL RIESGO DE CUMPLIMIENTO**
- Moderador:** Tyrone Lavine, Comisionado Adjunto, Departamento de Ingresos Internos de Barbados
- 10:55 - 11:15 **Orador:** Carlos Sánchez, Director General de los Recursos de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos, Argentina (20´)
- 11: 15 - 11:35 **Orador:** Pancrasius Nyaga, Comisionado de la Oficina de Grandes Contribuyentes, Autoridad de Ingresos de Kenia, Kenia (20´)

11:35 - 11:55 **Orador:** Franz Tomasek, Ejecutivo del Grupo SARS sobre Investigación y Desarrollo Legislativo, Servicio de Ingresos de Sudáfrica (20´)

11:55 - 12:10 **Comentarista:** Manuel José Díaz, Director, Escuela de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, España (15´)

12:10 - 12:30 **Debate** (20´)

12:30 - 13:30 **Almuerzo**

Subtema 1.1: Cooperación con entidades gubernamentales

Moderador: Carlos Barreto, Secretario Ingresos Federales, Brasil

13:30 - 13:50 **Orador:** - Oficial de Policía
- Frits Brentjens, Director de operaciones relacionadas con automóviles, Administración de Impuestos y Aduanas PB (20´)

13:50 - 14:10 **Orador:** Cary O'Brien, Director, Administración Tributaria Provincial, Agencia de Ingresos de Canadá (20´)

14:10 - 14:30 **Orador:** Rosario Massino, Jefe Oficina, Cooperación Internacional de la Guardia de Finanza, Italia (20´)

14:30 - 14:50 **Debate** (20´)

14:50 - 15:20 **Receso**

Subtema 1.2: Cooperación con intermediarios tributarios y proveedores (privados) de información de terceros

Moderador: Raúl Pertierra, Representante Asistente, Servicio de Rentas Internas, EE.UU.

- 15:20 - 15:40 **Orador:** Sudha Sharma, Miembro de la Junta Central de Impuestos Directos, Ministerio de Finanzas, India (20´)
- 15:40 - 16:00 **Orador:** Beatriz Gloria Viana Miguel, Directora General, Agencia Estatal de Administración Tributaria, España (20´)
- 16:00 - 16:20 **Debate** (20´)

Martes 16 de octubre

(Continuación tema 1)

Subtema 1.3: Cooperación con los contribuyentes y la sociedad en general

Moderador: Pablo Ferreri, Director General, Dirección General Impositiva, Uruguay

- 09:00 - 09:20 **Orador:** Douglas O'Donnell, Vice-Comisionado Asistente, Servicio de Rentas Internas, EE.UU. (20´)
- 09:20 - 09:40 **Orador:** Guarocuya Félix, Director General de Impuestos Internos, Rep. Dominicana (20´)
- 09:40 - 10:00 **Debate** (20´)
- 10:00 - 10:25 **Presentación:** Cooperación Inteligente entre países de las Antillas Holandesa (25´)
Angel Bermudez, Director Oficina Tributaria de Países Bajos en el Caribe
Gerard Meijer, Jefe de Equipo de Oficina Tributaria de Países Bajos en el Caribe.
- 10:25 - 10:45 **Debate** (20´)
- 10:45 - 11:10 **Receso**

TEMA 2: ELEMENTOS CLAVES PARA LA EFECTIVA COOPERACIÓN

Moderador: Tania Quispe, Superintendente Nacional Tributaria, SUNAT- Perú

11:10 - 11:30 **Orador:** Carlos M. Carrasco, Director General, Servicio de Rentas Internas, Ecuador (20')

11:30 - 11:45 **Comentarista:** Miguel Gutiérrez, Superintendente, Superintendencia de Administración Tributaria, Guatemala (15')

11:45 - 12:05 **Debate** (20')

Caso práctico 2.1 Facultades de la administración tributaria y derechos de los contribuyentes

Moderador: Juan Ricardo Ortega, Director General, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Colombia

12:05 - 12:25 **Orador:** Julio Pereira, Director, Servicio de Impuestos Internos, Chile (20')

12:25 - 12:45 **Orador:** Alexandre Gardette, Jefe del Departamento de Inspección Fiscal, Dirección General de Finanzas Públicas, Francia (20')

12:45 - 13:05 **Debate** (20')

13:05 - 14:05 **Almuerzo**

14:05 - 14:50 Presentación:

1) Modelo de Naciones Unidas para evitar la doble tributación entre países desarrollados y en desarrollo.

Alexander Trepelkov: Director, Departamento de Financiamiento para el Desarrollo

2) Otros proyectos

Harry Tonino, Asesor Interregional de Cooperación Internacional

14:50 - 15:10 Presentación: Cooperación entre autoridades tributarias e intermediarios tributarios en Países Bajos, Arnold Vredenburg (Socio de Deloitte) Países Bajos (20')

15:10 - 15:20 **Debate**

15:20 - 15:40 **Receso**

Caso práctico 2.3: Otros elementos claves

Moderador: Thomas Carroll, Jefe de la Unidad de Administración Tributaria y Lucha contra el fraude, del combate al fraude, Comisión Europea

15:40 - 16:00 **Orador:** Stefano Gesuelli, Jefe de la Misión Italiana ante el CIAT, Italia (20')

16:00 - 16:20 **Orador:** Pablo Ferreri, Director General, Dirección General Impositiva, Uruguay (20')

16:20 - 16:40 **Orador:** Grace Pérez Navarro, Directora Adjunta, Centro de Política y Administración Tributarias, OCDE (20')

16:40 - 17:00 **Debate (20')**

Miércoles 17 de octubre

09:30 - 11:00 Panel sobre el tema 1:
Promoviendo el diálogo entre la Administración Tributaria de los Países Bajos y el sector empresarial para mejorar el cumplimiento

Moderador:
Theo Poolen, Director General Adjunto, Administración de Impuestos & Aduanas, Países Bajos

Participantes:

- Jos Beerepoot, Jefe de Tributación, Unilever.
- Angelo Bertolas, Vice Presidente Servicios Tributarios, Grupo Bancario TD.
- Jacques van Hooij, Jefe de Impuestos, Nutreco.
- Wouter Brookman, Asesor en Asuntos de la Confederación de Industrias y Empleadores de Países Bajos

11:00 - 11:30 **Receso**

TEMA 3: RESULTADOS DE LAS ACCIONES DE COOPERACIÓN

Moderador: Márcio Verdi, Secretario Ejecutivo, CIAT

11:30 - 11:55 **Orador:** Gonzalo Arias, Director de Cooperación y Tributación Internacional, CIAT (25´)

11:55 - 12:10 **Comentarista:** Hans Wolny, Jefe Adjunto de la División de Gobernanza, Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, Alemania-ITC. (15´)

12:10 - 12:30 **Debate** (20´)

12:30 - 13:30 **Almuerzo**

14:30 – 17:00 **Programa Social**

Jueves 18 de octubre

(Continuación tema 3)

Subtema 3.1 Proyectos internacionales actuales

Moderador: Deokie Hosein, Presidenta encargada, Dirección General de Hacienda Pública y Presidenta de COTA / Trinidad y Tobago

09:00 - 09:25 **Orador:** Ton Mulders, Administración de Impuestos y Aduanas, Gerente de Programa LEAN (Foro sobre Proyecto de Administración Tributaria: Mejoramiento Continuo), Países Bajos (25´)

09:25 - 09:45 **Orador:** Norbert Steilen, Director de Programa, OMA (20´)

09:45 - 10:15 **Debate** (30´)

10:15 - 10:50 **Receso**

Subtema 3.2: Benchmarking (Evaluación Comparativa)

Moderador: Socorro Velázquez, Director de Planificación y Desarrollo Institucional, CIAT. Introducción del tema, Iniciativas CIAT (15´)

10:50 - 11:10 **Orador:** Victor van Kommer, Director de Servicios Tributarios, Miembro de la Junta Directiva, Oficina Internacional de Documentación Fiscal, IBFD (20´)

11:10 - 11:30 **Orador:** Paul Lanser, Director Adjunto de la Dirección de Conocimiento, Análisis e Inteligencia de la Oficina de Ingresos y Aduanas de Su Majestad (HMRC), Reino Unido (20´)

11:30 - 13:00 Panel sobre el Tema 3:
Utilidad de los proyectos de benchmarking para la planificación de las Administraciones Tributarias

Moderador:
Socorro Velázquez, Director de Planificación y Desarrollo Institucional, CIAT

Participantes:
ITD (Alan Carter), Países Bajos, IBFD (Victor van Kommer), Banco Mundial (Raúl Junquera), FMI (Katherine Baer) y España (Luis Cremades)

13:00 - 14:00 **Almuerzo**

Caso práctico 3.3: Cooperación inteligente transfronteriza

14:00 - 14:25 **Orador:** Harry Roodbeen, Director del Departamento Internacional en el Ministerio de Finanzas, Dirección General de Política y Legislación Tributaria /Internacional. (25')

14:25 - 14:45 **Orador:** EUA – Desarrollos en FATCA (O'Donnell)

14:45 - 15:05 **Discusión**

15:05 - 15:20 Consideraciones finales sobre el tema de la Conferencia Técnica: Peter Veld, Comisionado, Países Bajos (15')

15:20 - 16:15 Actos de cierre del evento:

- Firma de acuerdos de cooperación
- Presentación de Honor por el CIAT a la NTCA de los Países Bajos (Presentación de Reconocimientos por el CIAT a la Administración de Impuestos & Aduanas de Países Bajos)
- Invitación a la Asamblea General y Conferencia Técnica 2013 del CIAT
- Palabras de agradecimiento a los Países Bajos por miembro del CIAT
- Cierre del evento por el Presidente del Consejo Ejecutivo

LISTA DE PARTICIPANTES

CONFERENCIA TÉCNICA DEL CIAT

Países Bajos
Octubre del 15 al 18, 2012

LISTA DE PARTICIPANTES

AATA

Pascal-Baylon Owona
Secretary General

ADAM SMITH INTERNATIONAL

Graeme Keay
Senior Tax Policy Adviser
Adam Smith International

ALEMANIA

Hans Wollny
Deputy Head of Division
Bmz

ARGENTINA

Luis Maria Capellano
Subsecretario
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Carlos Alberto Sanchez
Dirección General de los Recursos de la
Seguridad
Administración Federal de Ingresos Públicos

Angel Ruben Toninelli
Director General
Dgi – Afip

INVITADO ESPECIAL

Carlos Maria Folco
Juez Federal
Poder Judicial de la Nación

ATAF

Thulani Shongwe
Multilateral Specialist
African Tax Administration Forum

Logan Wort
Executive Secretary
African Tax Administration

AZERBAIYÁN

Rufat Hajiyev
Chief State Tax Inspector of International Relatio
Ministry of Taxes

BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL

Daniel Croza
Director Técnico Asesoría Tributaria y
Recaudación
Banco de Previsión Social

Hugo Odizzio
Director
Banco de Previsión Social

BARBADOS

Tyrone Lavine
Deputy Commissioner
Department of Inland Revenue

BANCO MUNDIAL

Raúl Felix Junquera Varela
Senior Public Finance Specialist
World Bank

Lista de Participantes

BÉLGICA

Carlos Six
General Manager of Taxes
Fps Finance

BERMUDA

Lucia Peniston
Tax Commissioner
Government of Bermuda

BOLIVIA

Juana Patricia Jiménez Soto
Investigación Tributaria
Servicio de Impuestos Nacionales

Zenobio Vilamani Atanacio
Gerente Distrital de Potosi
Servicio de Impuestos Nacionales

BRASIL

Flávio Araújo
Coordenador-Geral de Relações Internacionais
Receita Federal do Brasil

Carlos Barreto
Secretário
Receita Federal do Brasil

CANADÁ

Cary O'Brien
Director Provincial
Sales Tax Administration Refor
Canada Revenue Agency

Maria Pica
International Relations Advisor
Canada Revenue Agency

CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

Rosa Grosskoff
Directora Ejecutiva
Centro de Estudios Fiscales

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE- CEPAL

Ricardo Martner
Coordinador Area Fiscal
Cepal, Naciones Unidas

CHILE

Alejandro Burr
Subdirector de Estudios
SII

Gerardo Montes
Jefe de Gabinete
Servicio de Impuestos Internos

Julio Pereira
Director
Servicio de Impuestos Internos

CHINA TAIPEY

IHui Chu Peng
Assistant Director General
Ministry of Finance

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS - CIAT

Márcio F. Verdi
Secretario Ejecutivo

Isaac Gonzalo Arias Esteban
Director de Cooperación y Tributación
Internacional

Maria Raquel Ayala Doval
Directora de Capacitación y Formación del Talento

Francisco Beiner
Director de Operaciones y Gestión Institucional

María Bell
Coordinadora Eventos Institucionales

Miguel Pecho
Director de Estudios e Investigaciones Tributarias

Maureen Pérez
Coordinadora de Capacitación

Socorro Velazquez
Dir. Planificación y Desarrollo Institucional

Raúl Zambrano
Director de Asistencia Técnica

COGEF

Francisco José García

Vice-Presidente
COGEF

COLOMBIA

Juan Ricardo Ortega López

Director General
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIAN

Wilbert Cordero Fernández

Director Gestión del Potencial Humano
Ministerio de Hacienda

Francisco Fonseca

Director Administrativo y Financiero
Ministerio de Hacienda

COSTA RICA

Karla Salas Corrales

Directora de Inteligencia Tributaria
Dirección General de Tributación

Maribel Zúñiga Cambronero

Directora de Relaciones Tributarias
Dirección General de Tributación

COMISION EUROPEA

Thomas Carroll

Head of Unit
European Commission

Iris Mueller

Policy Officer
European Commission

CREDAF

Berteau Gilles

General Secretary
Credaf

CROWN AGENTS

Dale Williams

Advisor Tax
Crown Agents

CHYPRE

Georgios Poufos

Inland Revenue Department of Cyprus

ECUADOR

Carlos M. Carrasco Vicuña

Director General
Servicio de Rentas Internas

Ximena Victoria Amoroso Iñiguez

Directora Centro de Estudios Fiscales
Servicio de Rentas Internas

Mauro Alejandro Andino Alarcon

Director Nacional de Planificación
Servicio de Rentas Internas

EL SALVADOR

Luis Fernando Díaz

Director De Fiscalización
Dirección General de Impuestos Internos

Sergio Mario Miranda Ortiz

Subdirector De Otros Contribuyentes
DGII - Ministerio de Hacienda

ERNST AND YOUNG

Deborah Nolan

Americas Director, Tax Controversy and Risk
Manage

ESPAÑA

Beatriz Viana Miguel

Directora General
Agencia Tributaria de España (AEAT)

Luis Cremades

Jefe de la Misión de España ante el CIAT-AEAT

Francisco Muñoz Morales De Anciola

Director Gabinete Directora General
Agencia Tributaria de España (AEAT)

Enrique Sánchez-Blanco Codorniú

Jefe de la Unidad de Coordinación de las
Relacion.

Lista de Participantes

ESTADOS UNIDOS

Douglas Odonnell

Assistant Deputy Commissioner, International

Raul Pertierra

Revenue Service Representative
Internal Revenue Service

EUROSOCIAL

Tecnico Senior Eurosocietal
Fiiapp

FEBRAFITE

Roberto Kupski

Presidente
Febrafite - Federação Brasileira
De Associações De Fiscais D.

FRANCIA

Jean-Charles Babe

Oficial de la Misión de Cooperación Internacional
Dirección General de Finanzas

Patrick Bernard

Attache Fiscal para BENELUX
Dirección General de Finanzas Publicas

Patrick Bernard

Fiscal Attaché
Dirección General De Finanzas Publicas

Isabelle Gaetan

Jefe Misión Francesa ante el CIAT
Dgfiip-CIAT

Sylvie Perroudon-Ragot

Jefa Adjunta de la Misión de Cooperación
Internacional
Dirección General de Finanzas Publicas

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Katherine Baer

Division Chief
Oscar Vazquez
Experto Reside

GIZ

Michael Beyme

Director Proyecto de Apoyo a la Política Fiscal

Wisner Joerg

Senior Project Manager

Sebastian Lechle

Advisor

ITC

Astrid Templin

Adviser
Giz

Susanne Thiel

Asesora Técnica
Proyecto Apoyo a la Política Fiscal

Roland Von Frankenhorst

Head of Sector Project International Tax Compact

GUATEMALA

Miguel Gutiérrez

Superintendente SAT

Rodrigo Montúfar

Director Titular
Superintendencia de Administración Tributaria

GUYANA

Hurshid Sattaar

Commissioner-General
Guyana Revenue Authority

HAITI

Ronald Decembre

Secretario de Estado de la Reforma Fiscal

IBFD

Fabiola Annacondia

Team Manager KclBFD

Maarten Goudsmit

Director Publishing

Carlos Gutierrez Puente

Team ManagerIbfd

Luis Nouel

Principal

Anapaula Trindade

Research Associate

Victor Van Kommer
Director Tax Services

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

Manuel José Díaz
Director Escuela Hacienda Publica
Instituto Estudios Fiscales

IFA

Han Kogels
Secretary General
International Fiscal Association IFA

INDIA

Deepak Garg
Director
Ministry of Finance

Sudha Sharma
Member
Central Board of Direct Taxes
Ministry of Finance

ITALIA

Stefano Gesuelli
Head of the Italian Mission at CIAT
Guardia di Finanza

Rosario Massino
Head of International Cooperation
Office Guardia di Finanza

ITDA

Alan Carter
Head of International Tax Dialogue Secretariat
International Tax Dialogue

JAPON

Hiroyuki Tanaka
Assistant Chief
National Tax Agency, Japan

KENIA

Emmah Njagi
Senior Assistant Comm
Kenya Revenue Authority

Lucy Njoe
Sac
Kenya Revenue Authority

Pancrasius Nyaga
Commissioner Doemstic Taxes Large Taxpayers
Departm
Kenya Revenue Authority

MARRUECOS

Tahri Amal
Chef Division
Trésorerie General of King

Sandi Anouar
Ingenieur
Tresorerie Generale du Royaume du Maroc

Mohamed Najib Atrakouti
Prefectural Treasurer
General Treasury of the Kingdom of Morocco

MÉXICO

Fernando Martínez
Administrador
Servicio De Administración Tributaria

NACIONES UNIDAS

Harry Tonino
Inter-regional Adviser on International Cooperation

Alexander Trepelkov
Director Financing for Development/Desa
United Nations

NORUEGA

Egil Martinsen
International Director
Tax Norway

OECD

Ana Cebreiro
Economist

Grace Perez-Navarro
Deputy Director Centre for Tax Policy and
Adminis.

Lista de Participantes

PAÍSES BAJOS

Angel R. Bermudez

Director
Tax Office Dutch

Marian Bette

Senior Policy Advisor International Affairs
Netherlands Tax And Customs Administration/

Hans Blokpoel

Director
Netherlands Tax And Customs Administration/
national Office T

Paul Broer

Oficial de Policia
Netherlands

Meijer Gerard

Teamleader
Belastingdienst Caribisch
Nederland

Paul Heijnis

Integrity & Compliance Officer
Netherlands Tax And Customs Administration

Tempel Jaco

Deputy Director / Fiscal Affairs
Tax And Customs Administration Directorate
General

Piet Kats

Oficial de Policia
Netherlands

Marco Langhorst

Information
manager
Belastingdienst

Alink Matthijs

Senior Adviser
Netherlands Tax And Customs Administration/

Theo Poolen

Deputy Director General
Tax And Customs Administration Directorate
General

Harry Roodbeen

Director
Ministry Of Finance Directorate International Tax
Policy & L

Peter Veld

Director General
Tax And Customs Administration Directorate
General

Edwin Visser

Deputy Director General
Ministry Of Finance Directorate

Ko Zonruiter

Strategic Advisor
Netherlands Tax And Customs Administration/

PANAMÁ

Luis Cucalón

Director General de Ingresos
Ministerio de Economía y Finanzas

PARAGUAY

Javier Contreras Sagui

Viceministro de Tributación SET
Ministerio de Hacienda

Daniel Alberto Farias

Kronawetter Auditor / Investigador
Subsecretaria de Estado de Tributación

Tito Ibarrola

Jefe Dpto. Investigación Tributaria y Detección
SET-MH

PBLQ

Peter Jong

kind Senior Consultant
PBLQ Hec

PERÚ

Tania Quispe

Superintendente Nacional de Aduanas y de Adm.
Trib.
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Adm.
Tributaria.

PGFN

Paulo Ricardo Souza Cardoso

Diretor Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PORTUGAL

Jose Antonio Azevedo Pereira

Diretor-Geral Autoridade Tributaria e Aduaneira

Helena Maria Borges

Subdiretora-Geral
Autoridade Tributaria e Aduaneira

Maria Angelina Silva

Subdiretor-Geral
Autoridade Tributaria e Aduaneira

REINO UNIDO

Paul Lanser

Senior Economist
Organismo

RTPAY

Richard Gray

European Head

SEFAZ

Maranhão Cláudio José Trinchão Santos

Secretário da Fazenda
SEFAZ-ma/confaz

Myrthes Pinheiro

Gestora Chefe
Sefaz-Ma/Brasil

SERPRO

André De Cesero

Superintendente de Negócios Administração Tributário

Marcos Vinicius Ferreira Mazoni

Diretor-Presidente Serviço Federal de Processamento de Dados

Janio Rafael Jose Chayadi

Tax Policy Advisor
Department of Fiscal Affairs of Sint Maarten

Guilliano Saturnilia

Head Audit and Criminal Investigation
Tax Administration Sint Maarten

SUECIA

Anders Stridh

Strategist Swedish Tax Agency

SUDÁFRICA

Franz Tomasek

Group Executive
South African Revenue Service

SPECIAL GUEST

Lee Niederman

Tax Administration Advisor
Us Dept. of Treasury

Jeffrey Owens

Professor
Vienna University

Carlos Alberto Rubinstein

Subdirector General de Cobranzas
AGIP

Daniel Vernhet

Consultor
CIAT

Carlos Walter

Administrador Gubernamental de Ingresos Públicos
AGIP

SURINAM

Eugene Merkus

Deputy Director of Taxes & Customs
Ministry of Finance

Cornelis Van Dijk

Director of Taxes and Customs
Ministry of Finance

TRINIDAD Y TOBAGO

Nizam Ganga

Assistant Commissioner
Inland Revenue Division

Deokie Hosein

Chairman
Inland Revenue Div

Lista de Participantes

URUGUAY

Pablo Ferreri

Director General de Rentas
Dirección General Impositiva

WCOOMD

Norbert Steilen

Programme Manager
World Customs Organization

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.