

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA



Centro Interamericano
de Administraciones Tributarias
CIAT



Agencia Estatal de
Administración Tributaria
AEAT



Instituto de Estudios Fiscales
IEF

I^a Beca de Investigación

Gestión del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales

Editorial v

1^a Beca de Investigación

Gestión del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales..... 1

Por: Patricio Barra Aeloiza

Asesor Económico Tributario

Servicio de Impuestos Internos (SII - Chile)

XX Concurso de Monografías CIAT / AEAT / IEF:

Integración de las Informaciones del

Comercio Internacional para el Control de los

Precios de Transferencias y la Valoración Aduanera..... 71

Por: Víctor Fabián Chebel

Jefe de Sección - Comercialización

Dirección Regional Aduanera Córdoba (AFIP - Argentina)

Política, Estructura e Instrumentos

para la Asistencia al Contribuyente:

El caso de la Superintendencia Nacional

de Administración Tributaria en Perú 99

Por: Mónica Ángela Romero Flores

Profesional Especializada

Gerencia de Fiscalización y Control (SUNAT - Perú)

Bibliografía 131

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA- CIAT/IEF/AEAT

EDITORES

CONSEJO DE ASESORES

Comité Asesor CIAT:

Claudino Pita
María Raquel Ayala Doval
José María Guillén Mariscal

AEAT/IEF:

Luis Pedroche y Rojo
José María Labeaga Azcona



Centro Interamericano
de Administraciones Tributarias- CIAT



Agencia Estatal de
Administración Tributaria - AEAT



Instituto de Estudios Fiscales - IEF
Ministerio de Economía y Hacienda de España

POLÍTICA EDITORIAL

En el marco del Acuerdo suscrito entre el CIAT y la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) del Ministerio de Economía y Hacienda de España, se estableció la redacción, edición y publicación de una revista de administración tributaria, para que sirviera de medio de expresión de los distintos enfoques tributarios vigentes en América y Europa.

La Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF tendrá números monográficos, dedicados a estudiar diferentes facetas de la problemática impositiva.

El CIAT, la AEAT y el IEF dan especial consideración a la selección de los temas a tratar en cada número, a la definición de pautas para el desarrollo de los mismos, así como a la escogencia de los colaboradores y de los miembros del Comité Asesor.

Los trabajos se publican en el idioma original en que fueron escritos por su autor, de entre los cuatro oficiales del CIAT (español, inglés, francés o portugués).

Manuscritos, Correspondencia y Suscripción

Los manuscritos y correspondencia, dirigirlos al correo electrónico: ciat@ciat.org o al Apartado 0834-02129, Panamá, República de Panamá. Las órdenes de suscripción y cambios de dirección dirigirlos al correo electrónico: ciatshop@ciat.org

Precios

El costo de la suscripción es de veinte dólares americanos (US\$20.00) por cada número impreso y de diez dólares americanos (US\$10.00) por la versión electrónica, pagaderos mediante tarjeta de crédito,

Responsabilidad del Autor

Todos los artículos están firmados y la responsabilidad por su contenido es del autor.

Propiedad Intelectual

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin la autorización escrita de los editores de la revista.



SUMARIO

Gestión del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas

Patricio Barra Aeloiza

1 El Impuesto a la Renta de las Personas Naturales o Físicas (IRPF, en adelante) es objeto de intenso debate en la mayoría de los sistemas tributarios. Históricamente, la política tributaria depositó en el IRPF no sólo la responsabilidad de aportar con recursos al Estado, sino también el anhelo de muchos países por lograr una distribución más justa de los ingresos entre los individuos. En la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, el IRPF no ha cobrado un peso recaudatorio significativo ni tampoco ha ejercido un protagonismo central en los aspectos redistributivos. Las razones que recogen los estudios son variadas, involucrando tanto debilidades de diseño en

Revista de

NO. 27 / OCTUBRE 2008

la política tributaria del IRPF, como también limitaciones en la capacidad de administración y control de su cumplimiento.

Este trabajo ganador del Primer Premio de la Beca de Investigación CIAT-AEAT-IEF tiene por objetivo analizar la gestión del IRPF en diferentes países de la región, y ofrecer un planteamiento en relación con las tendencias observadas, las mejores prácticas a tener en vista, y los desafíos más relevantes que la administración tributaria debe enfrentar en los distintos aspectos que involucra dicha gestión.

Integración de las Informaciones del Comercio Internacional para el Control de los Precios de Transferencia y la Valoración Aduanera

Victor Fabián Chebel

71 El actual escenario en el que desarrollan sus funciones las Administraciones Tributarias les obliga a contar con nuevas capacidades estratégicas. Una de ellas es la de administrar el insumo información de forma de asignar lo mejor posible los recursos, transformándolo de un simple insumo a un activo de mayor valor.

Administración Tributaria

CIAT/AEAT/IEF

ISSN 1684-9434

El trabajo se estructura en tres partes; en el **primer capítulo** se presenta un análisis de las principales características del escenario de actuación de las Administraciones Tributarias (comercio mundial -flujo de bienes- comercio electrónico, de servicios, globalización y operaciones entre vinculadas.); con especial énfasis en las operaciones de comercio electrónico entre vinculadas y su impacto en la gestión de tributos y aduanera, en razón de la evolución -así como las expectativas de crecimiento de este canal de negocios-, y; su impacto en la gestión tributaria y aduanera de las operaciones entre vinculadas.

En el **segundo capítulo**, se desarrolla el análisis normativo y de procedimientos de la valoración aduanera y determinación de precios de transferencia, con el objeto de demostrar la utilidad que se dará al SIT integrado, e identificar las mencionadas técnicas para su explotación, las que a través de su implementación aconsejan por ejemplo que este SIT, podría alimentarse de una declaración unificada del contribuyente.

El **tercer capítulo**, trata sobre las experiencias internacionales en materia de integración de la información de las operaciones entre vinculadas, así como las conclusiones finales. Este trabajo procura ser una guía para generar las capacidades a las AT para la explotación de sistemas integrados de las informaciones del comercio internacional para la gestión tributaria y aduanera de los precios de transferencia.

Política, Estructura e Instrumentos para la Asistencia al Contribuyente el caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria-SUNAT en Perú

Mónica Angélica Romero Flores

99

Una tendencia que caracteriza a las Administraciones Tributarias modernas es el equilibrio que deben buscar entre su labor de control y su labor de servicio y asistencia al contribuyente. El contribuyente ha dejado de ser visto como un simple sujeto con obligaciones y potencial incumplidor, para convertirse en el "cliente" de la Administración Tributaria.

A la luz de las consideraciones señaladas, el presente trabajo destaca la importancia que representa para la Administración Tributaria, el servicio de información y asistencia que ofrece a los contribuyentes, destacando el impacto positivo que tiene el uso de las TIC. Se parte de un marco teórico, para luego analizar el estado actual y tendencias del tema; pasando por explorar la situación en distintos países y luego centrarse en la experiencia peruana.

Editorial

La presente edición de la "Revista de Administración Tributaria" nos permite conocer en profundidad experiencias sobre tres temas que han sido y son primordiales en las agendas de varias administraciones tributarias de los países iberoamericanos: Gestión del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales; Integración de las Informaciones del Comercio Internacional para el Control de los Precios de Transferencia y la Valoración Aduanera; y Política, Estructural e Instrumentos para la Asistencia al Contribuyente: El caso de la SUNAT en Perú.

El primero de ellos es el trabajo presentado por Patricio Barra Aeloiza, funcionario del Servicio de Impuestos Internos de Chile y ganador del primer premio de la Beca de Investigación en su primera edición, auspiciada por CIAT-AEAT-IEF.

A efectos de comprender la relevancia del tema tratado en la referida investigación, debemos tener presente que para las administraciones tributarias puede resultar extremadamente complejo y costoso administrar personas naturales, sobre todo cuando éstas desempeñan sus actividades en forma independiente.

En alusión a esta problemática, cabe recordar las palabras del Cdor. Alberto Abad, ex Administrador Federal de la Administración Tributaria de la República Argentina, quién en varias oportunidades ha planteado la necesidad de "salir a cazar fuera del zoológico", lo cuál implica destinar esfuerzos para diseñar e implementar estrategias que permitan controlar aquella población de contribuyentes individuales que por encontrarse atomizados entre una gran cantidad de pequeños contribuyentes, les resulta mas sencillo pasar inadvertidos frente al control de la administración tributaria.

Partiendo de esta situación, la investigación nos presenta principalmente experiencias y buenas prácticas sobre educación tributaria, asistencia al contribuyente, simplificación de trámites, gestión de la información, identificación de contribuyentes, tareas de investigación y fiscalización, entre otras, llevadas a cabo por un grupo de nueve países iberoamericanos, que han contribuido en forma eficaz a elevar los índices de cumplimiento dentro de este segmento de contribuyentes.

El segundo de los referidos trabajos, que ha obtenido el primer premio del "XX Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF", fue elaborado por Victor Fabián Chabel, funcionario de la Administración Federal de Ingresos Públicos de Argentina.

El mismo, constituye una herramienta útil para funcionarios de administraciones tributarias que deseen instruirse en la materia, ya que desarrolla una de las principales razones que soportan la necesidad de adoptar un modelo de administración tributaria integrada, la cuál consiste en lograr un óptimo aprovechamiento de la información del comercio internacional para optimizar el control de los precios de transferencia y la valoración aduanera.

En este sentido, el autor parte del análisis del escenario actual que deben enfrentar las administraciones tributarias, regido por la globalización, la creciente cantidad de operaciones entre empresas vinculadas, el comercio electrónico, etc., identifica las funciones de control extratributario o parancelario de la aduana en vistas de considerar la integración de las informaciones y plantea los motivos por los cuales resultaría conveniente desarrollar un "Sistema de Información Tributaria Integrado (SIT)", para luego abordar aspectos normativo y procedimental sobre la valoración aduanera y la

determinación de precios de transferencia, demostrando la utilidad del SIT e identificando las técnicas mas adecuadas para su implementación.

Finalmente, el trabajo presenta diversas experiencias llevada a cabo en los Estados Unidos, Canadá, Perú y Argentina, sobre el aprovechamiento por parte de las administraciones aduaneras e impositivas de la información de las operaciones del comercio internacional y la experiencia recabada por la Organización Mundial de Aduanas.

El último de los trabajos citados, que ha obtenido el segundo premio del "XX Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF", fue elaborado por Mónica Ángela Romero Flores, quién se desempeña como Profesional Especializado de la Superintendencia Nacional de Tributos de Perú.

Dicho trabajo trata un tema clave para las administraciones tributarias modernas, que cada vez mas utilizan sus recursos humanos, tecnológicos o materiales, para brindar servicios de calidad a los contribuyentes, con el objetivo de atenuar los riesgos de incumplimiento que puede generar el desconocimiento de normas y procedimientos, la existencia de trámites complejos o la falta de recursos materiales para afrontar las obligaciones tributarias formales.

El autor comienza realizando una analogía entre la concepción de "Servicio" en el ámbito privado y en el ámbito público y continúa observando las nuevas tendencias suscitadas en materia de gestión de relaciones, donde el contribuyente pasa a adquirir la calidad de "cliente" y las organizaciones se estructuran por tipo de contribuyente.

Asimismo, el trabajo plantea la importancia de mantener una comunicación fluida con los ciudadanos, que permita conocer sus necesidades e inconvenientes, a fines de diseñar servicios efectivos; presenta los beneficios de fortalecer los servicios de información y asistencia a través de centros de información, servicios telefónicos, internet, etc. y nos muestra como aprovechar la tecnología de la información para brindar mejores servicios y fortalecer la relación contribuyente-administración.

Por último, el trabajo presenta brevemente las experiencias sobre las herramientas de información utilizadas y las técnicas de asistencia al contribuyente implementadas por las administraciones tributarias de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Venezuela, España, Indonesia y China, para luego dar lugar a un análisis mas profundo de la experiencia de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú.

1^a Edición
**Beca de
Investigación**
CIAT - AEAT - IEF

Gestión del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas

Ganador Beca Investigación CIAT- AEAT- IEF Iª Edición

Sumario: I. Introducción.- II. Enfoque del estudio.- III. Gestión de la difusión, educación y asistencia en el IRPF.- III.3.1 Difusión del IRPF.- III.3.1.1 Elementos básicos a difundir.- III.3.1.2 Gestión de medios de difusión del IRPF.- III.3.1.3 Estrategia de mensajes en el IRPF.- III.3.2 Educación.- III.3.2.1 Educación de niños y jóvenes en el IRPF.- III.3.2.2 Educación de contribuyentes en el IRPF.- III.3.2.3 Educación hacia los empleadores, contadores y asesores tributarios.- III.3.3 Asistencia.- III.3.3.1 Programas informáticos de asistencia.- III.3.3.2 Oferta de asistencia a través del sitio Web.- III.3.3.3 Asistencia vía "call centers".- III.3.3.4 Oferta de asistencia a grupos vulnerables.- IV. Gestión del ciclo de vida del contribuyente IRPF.- VI.4.1 Gestión del registro.- VI.4.2 El número de identificación tributaria (NIF).- VI.4.2.1 Características del NIF.- VI.4.2.2 Uso del NIF para fines de identificación de operaciones.- VI.4.3 Obligaciones para terceros (agentes de retención y entes informantes).- VI.4.3 Obligaciones para terceros (agentes de retención y entes informantes).- VI.4.4 Obligaciones y operaciones complementarias.- V. Gestión de declaraciones y cruces informáticos masivos ("Operación Renta").- V.5.1 Auto-determinación versus determinación administrativa.- V.5.2 Lineamientos en la obligación de presentar declaraciones.- V.5.3 Volumen de declaraciones gestionadas.- V.5.4 Características básicas del formulario (modelo) de declaración.- V.5.5 Declaraciones electrónicas.- V.5.5.1 Declaraciones electrónicas del contribuyente por Internet.- V.5.5.2 Declaraciones electrónicas del contribuyente por otros medios.- V.5.5.3 Presentación intermediada: asesores tributarios y terceros.- V.5.6 Estrategias de estímulo de las declaraciones electrónicas.- V.5.7 Oferta de declaraciones prehechas.- V.5.8 Medios electrónicos de pago y devolución.- V.5.9 Plazos en la gestión de la declaración.- V.5.10. Verificación y cruce masivo de información.- V.5.11 Addendum: Satisfacción de los contribuyentes en la Campaña de Renta.- VI. Controles selectivos y auditorías tributarias.- VI.6.1 Control de partidas específicas de la declaración IRPF.- VI.6.2 Consistencia con gastos e inversiones.- VI.6.3. Algunas facultades legales para auditar exhaustivamente el IRPF.- VI.6.4 Fuentes de casos para auditorías exhaustivas al IRPF.- VI.6.5 Addendum: Estimaciones de evasión en el IRPF.- VII. Síntesis y conclusiones

Por: Patricio Barra Aeloiza

Asesor
Económico Tributario
Servicios de
Impuestos Internos

(SII) Chile

I. INTRODUCCIÓN

El Impuesto a la Renta de las Personas Naturales o Físicas (IRPF, en adelante) es objeto de intenso debate en la mayoría de los sistemas tributarios. Históricamente, la política tributaria depositó en el IRPF no sólo la responsabilidad de aportar con recursos al Estado, sino también el

anhelo de muchos países por lograr una distribución más justa de los ingresos entre los individuos (Véase Pita(1993). En la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, el IRPF no ha cobrado un peso recaudatorio significativo ni tampoco ha ejercido un protagonismo

central en los aspectos redistributivos (Véase Barra y Chandía (2003)). Las razones que recogen los estudios son variadas, involucrando tanto debilidades de diseño en la política tributaria del IRPF, como también limitaciones en la capacidad de administración y control de su cumplimiento.

Frente a ese panorama poco alentador que parece mostrar la tributación personal en América Latina, la irrupción de nuevas tecnologías y la disponibilidad de estrategias modernas de administración para sus organismos tributarios, parecen abrir una luz de esperanza. Para tomar eficientemente estas oportunidades, sin embargo, será clave que las administraciones adapten apropiadamente las soluciones tecnológicas, y pongan especial atención en evaluar su desempeño en cuánto a resultados concretos en la gestión del IRPF.

II. ENFOQUE DEL ESTUDIO

El enfoque metodológico seguido es el de un estudio comparado de las prácticas y estrategias en materia de gestión del IRPF para un conjunto de países. El examen y la valoración de las experiencias se realiza desde la perspectiva de su aportación relativa a los principios clásicos de eficiencia y efectividad en la administración de la tributación personal, incluyendo tanto los aspectos de control del cumplimiento como los de buena atención a los contribuyentes.

Por motivos de mejor desarrollo, esta investigación acotó el examen a un conjunto de nueve países iberoamericanos: (1) Argentina; (2) Brasil; (3) Chile; (4) Colombia; (5) Dominicana, República; (6) España; (7)

Este trabajo tiene por objetivo precisamente analizar la gestión del IRPF en diferentes países de la región, y ofrecer un planteamiento en relación con las **tendencias observadas**, las **mejores prácticas a tener en vista**, y los **desafíos más relevantes** que la administración tributaria debe enfrentar en los distintos aspectos que involucra dicha gestión.

El análisis abarca la gestión del IRPF en países iberoamericanos, pero se incluyen comparaciones con otras regiones, cuyas prácticas de administración tributaria son de particular relevancia para los objetivos de la investigación. El estudio se enfoca netamente en la gestión del impuesto, no obstante, da alcance también a algunos elementos de su política tributaria, en tanto son condicionantes de dicha gestión. Por su parte, el análisis evolutivo está concentrado principalmente en los últimos años.

México; (8) Paraguay; y (9) Perú. La selección de los nueve países es arbitraria y no responde a una selección de estadística representativa. Sin embargo, al escoger estos países se trató de reflejar en ellos características que pudieran ser comunes a los otros países de la región que aplican un IRPF.



La Administración Tributaria debe enfrentar los distintos aspectos que involucra dicha gestión.

Sobre la muestra mencionada de países se aplicó un análisis comparado exhaustivo, mientras que sobre otros, de América Latina y de otras regiones, se hicieron referencias en algunos aspectos particulares. La observación se respaldó en indicadores cualitativos y cuantitativos que dieran cuenta de los principales insumos, procesos y productos asociados con la administración del IRPF. Cabe hacer presente que las comparaciones empleadas sólo son un método para sistematizar el análisis, y por ende, las interpretaciones que deriven de tales comparaciones no son absolutas. Estas sólo tienen sentido en la medida que se hace abstracción de otras variables no incluidas (entorno político, cultural, económico, etc.) y que pueden condicionar también la elección de estrategias por parte de las administraciones en cada país.

Para desarrollar la investigación se emplearon dos fuentes de información:

- (i) **Revisión de bases de datos fiscales.** Información recopilada por organismos internacionales (CIAT, OCDE, y FMI) como también información proveída por los propios países en publicaciones, y sitios [Web](#) de sus ministerios de finanzas o hacienda y de sus administraciones tributarias. Como asimismo en una revisión bibliográfica de estudios disponibles en el tema.
- (ii) **Una encuesta.** Se diseñó una encuesta específica para recuperar la información de cada uno de los nueve países seleccionados. Este instrumento fue canalizado a través del CIAT y su red de corresponsales en esos países.

Los contenidos de la investigación fueron organizados bajo una perspectiva "piramidal". Esto es, abordando desde los aspectos de la gestión que son más amplios en cuanto a cobertura de contribuyentes y que, por lo mismo, representan una revisión de menor especificidad; hasta aquéllos más particulares, cuya profundidad de control llega a ser máxima y que suponen una cobertura de contribuyentes mucho más reducida. Por las limitaciones propias de una investigación de este tipo, hay una serie de aspectos que no han sido abordados y que pueden ser de gran trascendencia para la buena gestión del IRPF. Hay dos que conviene señalar en este sentido. El **primero** es el que dice relación con la gestión de la recaudación y cobranza del IRPF. El **segundo**, con la persecución judicial de los delitos de defraudación en el IRPF. Ambos aspectos requerirían, por sí solos, de investigaciones específicas. En esta oportunidad, sólo se los abordó de manera tangencial en los tópicos incluidos.

El análisis de la información capturada a través de la encuesta se presenta íntegramente en el Anexo 1. A lo largo del documento, sin embargo, se hace mención a los resultados específicos en análisis indicando la respectiva tabla de resultados. Asimismo, la información asociada a una práctica, estrategia o resultado particular de un país en la gestión del IRPF se ha organizado a través de una serie de recuadros.

Cada uno de los siguientes capítulos recoge la investigación bajo la forma de trabajo descrita.

El **capítulo III** aborda la difusión, educación, y asistencia. El **capítulo IV** se refiere al ciclo de vida del contribuyente. La gestión de declaraciones y los cruces informáticos masivos

están contenidos en el **capítulo V**. El **capítulo VI** atañe a los controles selectivos y las auditorías tributarias. Finalmente, el **capítulo VII** presenta una síntesis y las conclusiones.

III. GESTIÓN DE LA DIFUSIÓN, EDUCACIÓN Y ASISTENCIA EN EL IRPF

Hay varias razones para que la administración tributaria¹ asuma las funciones de difusión, educación y asistencia en el IRPF. En primer término, la ley del IRPF, a diferencia de otras leyes, incumbe a un altísimo número de personas. Potencialmente, todos los habitantes de un país pueden llegar a ser perceptores de algún tipo de renta. Ante un número tan amplio de agentes involucrados, sería poco realista pensar que con solo publicar la ley se hará efectivo su conocimiento². Esto puede ser particularmente relevante en países latinoamericanos donde un número importante de personas opera en la informalidad o en el trabajo precario.

En segundo lugar, las leyes de IRPF rara vez son leyes simples. El cambio constante y acumulado es un elemento que a menudo contribuye a hacerlas más complejas. Tanzi (2004) señala que "sin consultar las leyes pasadas y, gastar un montón de tiempo haciéndolo, sería imposible para una persona 'normal' entender el contenido de las leyes de impuesto a la renta". Bajo esta consideración, las tareas de difundir, educar y asistir a los agentes forman la primera línea para acometer contra la complejidad tributaria.

Una tercera razón está en los beneficios de contar con un contribuyente bien informado. El costo de cumplimiento puede ser aminorado, lo que agrega justicia en la aplicación del IRPF, especialmente sobre las personas físicas de menores recursos, de menor nivel educacional, o marginados de los sistemas fiscales. Además, el cumplimiento voluntario del IRPF sólo puede ser efectivo si se está al tanto de cómo llevarlo a cabo³.

III. 3.1 Difusión del IRPF

En esta investigación, se entenderá que difundir los impuestos significa propagar o divulgar su conocimiento entre los agentes económicos, en el interés de que estén al corriente de cuáles son sus obligaciones y, a su vez, sepan cuáles son los derechos establecidos por las disposiciones tributarias.

Las estrategias generales de difusión del IRPF dependerán del estadio de desarrollo del gravamen personal en el sistema tributario. En los países que han adoptado recientemente el IRPF en sus sistemas fiscales, seguramente los esfuerzos se

¹ En lo que se sigue se hablará de "administraciones" o "administraciones tributarias", indistintamente, para referirse a las entidades responsables de la tributación en los diferentes países.

² Incluso si el IRPF contempla amplios tramos de exención o umbrales de exclusión, los agentes eximidos o liberados deben estar atentos a si califican en esa condición o si, eventualmente, la pierden.

³ Más aún, si los contribuyentes conocen la aplicación del IRPF pueden ser aliados de la administración tributaria observando el correcto cumplimiento de los demás agentes con los que interactúan. Un ejemplo claro de esto se halla en el trabajador sujeto a retención por parte de su empleador, pero que ignora que éste debe enterar el impuesto retenido a la administración tributaria cuando lo dispone así la ley.

concentrarán en que los contribuyentes reconozcan, primero que todo, la existencia del impuesto y se habitúen a sus obligaciones básicas. Los países que acumulan más historia aplicando el IRPF, deben combinar esfuerzos por difundir acciones en pro del cumplimiento y por entregar más y mejores servicios, frente a una demanda cada vez exigente de la ciudadanía. La mayoría de países latinoamericanos está en este segundo panorama respecto a sus estrategias globales de difusión.

III.3.1.1 Elementos básicos a difundir

- **La ley, los reglamentos y las normas del impuesto**

Una etapa tan tradicional como necesaria es la "publicación" de la ley del IRPF. En muchos sistemas jurídicos, una vez que la etapa de "publicación" de la ley ha sido satisfecha, ésta pasa a ser considerada conocida por todos. De esta manera, si la ley del IRPF (o una reforma a ella) ha sido notificada en una gaceta oficial, entonces se da por descontado que los contribuyentes tomarán conocimiento de ella. El adagio jurídico "la ignorancia de la ley no es excusa para su incumplimiento" parecería manifestarse plenamente.

Pero la publicación ha experimentado una transformación total de la mano de la tecnología. Hace dos o más décadas, el medio principal con que contaba la administración tributaria

para divulgar la ley y demás normas del IRPF era una publicación en papel. Un número de ediciones de la ley del IRPF iba a parar a las bibliotecas gubernamentales y a las facultades universitarias, y otro tanto quedaba en los escritorios de los contadores o especialistas tributarios. Sólo una fracción muy reducida de las personas físicas compraba o conseguía una edición para intentar entender, de primera mano, sus disposiciones.

Hoy, en cambio, cualquier persona puede obtener el texto de la ley, las normas y los reglamentos, simplemente "descargándolo" desde el sitio [Web](#) de la administración tributaria⁴. En la experiencia de los 9 países iberoamericanos seleccionados en la muestra de esta investigación (los países muestreados, en adelante), 8 reportan que ofrecen ese servicio a los contribuyentes. Con toda seguridad, las "descargas" de la ley del IRPF que hoy se realizan, superan largamente el acumulado de publicaciones en papel de varios años.



Oficina Virtual SII: <http://www.sii.cl/>

⁴ Para ser más preciso, cualquier persona con acceso, directo o indirecto, a Internet. Esto traslada en parte el debate hacia otro más general relacionado con la propagación de medios digitales en los países latinoamericanos, cuestión que está más allá de los objetivos de esta investigación.

• Formularios o Modelos de declaración

Pero a las administraciones modernas no les basta con difundir sólo las normas. Siendo el formulario o modelo de declaración del IRPF la expresión más concreta de su cumplimiento, también es esencial hacerlo llegar a las personas. Años atrás, este esfuerzo podía medirse por el número de ejemplares impresos que la administración ponía a disposición. Un punto era si se cobraba por los formularios, para evitar excesos de tirajes; o bien, si se los entregaba gratuitamente, para garantizar un reparto masivo. En la actualidad, el tema del cobro ha

derivado en una nueva estrategia: disuadir a las personas de declarar en papel a fin de que se trasladen a declarar por vías electrónicas. Este objetivo causa hoy una acalorada discusión en algunos países de América Latina (Ver Recuadro 1). En capítulos posteriores se volverá sobre éste y otros mecanismos para aumentar las declaraciones electrónicas. Al revisar la experiencia de los países muestreados, ocho ellos están ofreciendo la posibilidad de acceder a los formularios a través del sitio Web a los contribuyentes.

Recuadro 1

Chile: Estrategias para la entrega de los formularios (modelos) de declaración del IRPF

Fuente: www.sii.cl y artículos de prensa local

La administración tributaria chilena ofrece una evolución interesante en las políticas de difusión de los formularios de declaración del IRPF. Hasta mediados de los años 90, los formularios eran comprables en locales del comercio, o bien, gratuitos si eran retirados en las oficinas de la administración tributaria. La distribución gratuita inducía ineficiencias y sobrecostos, ya que muchas personas retiraban más ejemplares de los que necesitaban. Desde el año 2000, se limitó el retiro del formulario gratuito a sólo una unidad por persona. En los siguientes años, también se restringió de manera drástica el número de formularios para la venta, al punto de no vender ninguno en el año 2005. En el año 2006, la administración tributaria revisó su estrategia y determinó colocar nuevamente los formularios en papel a la venta. Para algunos, las restricciones de acceso a los formularios en papel explican la exitosa masificación de los medios electrónicos de declaración (con un porcentaje superior al 97% de las declaraciones de renta entregadas por esa vía). Para otros, tales restricciones han representado una presión indebida sobre la libertad de elección de los contribuyentes.

- **Información de apoyo: Guías, valores útiles, etc.**

Además de poner a disposición los formularios o modelos de IRPF, las administraciones están suministrando gratuitamente guías, manuales, e instructivos, y valores útiles para calcular la obligación del IRPF.

En ese contexto, se ha consolidado como un instrumento de gran utilidad la oferta de un servicio de "Preguntas Frecuentes" ("Frequently Asked Questions"). Esta parece ser una muy buena práctica, que muchas organizaciones y empresas privadas han venido desarrollando con gran éxito a través de sus sitios en Internet. La principal ventaja de esta herramienta es que permite aliviar enormemente la presión de muchas consultas simultáneas sobre un

mismo tema. Por ejemplo, la administración tributaria de **Chile** señala que de todas las consultas de IRPF que recibe vía email, un 94% pueden ser respondidas refiriendo la respuesta a una "Pregunta Frecuente" que ya fue publicada en su sitio Web y, por ende, sólo un 6% de las consultas ameritan elaborar una respuesta nueva.

De los 8 países que reportan este dato, todos salvo **R. Dominicana** que no dispone del servicio de "preguntas frecuentes", cuentan con servicios para proveer con información de apoyo a los declarantes del IRPF. Dadas las ventajas de estas herramientas parece recomendable que las administraciones persistan en ellas y avancen en su perfeccionamiento.

3.1.2 Gestión de medios de difusión del IRPF

En la difusión del IRPF también es muy relevante la estrategia de medios. Para focalizar el análisis en esta dimensión, se aprovechó el que la mayoría de los sistemas operase sobre la base de un proceso de declaración anual asociado a uno o dos meses del año, denominado comúnmente "Campaña de Renta" u "Operación Renta". Antes y durante este proceso, se gestiona una gran parte de los esfuerzos de difusión en el IRPF por parte de las autoridades tributarias. Los medios de difusión usados en la Campaña del IRPF comprenden avisos por televisión,

radio o periódicos; entrevistas a funcionarios; cartas, emails, o llamadas telefónicas a los contribuyentes; volantes o folletos a repartir, etc.



"Campaña de Renta" u "Operación Renta"

A nivel de las estrategias por países, se observa que algunos se concentran en un número más bien reducido de medios, mientras que otros se despliegan en un abanico mucho más amplio. **Argentina, Brasil y R. Dominicana** perfilan estrategias del primer tipo, usando no más de tres o cuatro medios. Los restantes países, en cambio, exhiben un uso más amplio de medios de difusión. Entre estos últimos, los casos más llamativos son los de **Colombia y España** que emplean toda la gama de instrumentos consultados en esta investigación, desde los avisos por televisión, hasta los seminarios y charlas a grupos específicos de personas.

Por otra parte, es interesante observar el caso de **Brasil** porque tiene el número más elevado de habitantes que serían potenciales receptores del mensaje y una gran extensión geográfica a la cual dar cobertura. **Brasil** opta por difundir su Campaña de Renta a través de entrevistas a los funcionarios de la administración

tributaria en medios masivos; avisos en medios Internet; afiches, volantes, folletos, letreros; y entrega de seminarios y charlas a grupos específicos. Llama la atención que, atendidas las condiciones de población y dispersión geográfica, la administración tributaria brasileña no emplee avisos directos en televisión o radio. En esto coincide con otras administraciones, probablemente porque resulta mucho más eficiente desde la perspectiva de los costos, atraer a estos medios masivos hacia entrevistas a los funcionarios, antes que desembolsar ella misma en avisaje pagado.

En efecto, como muestra la **Tabla A**, entre los medios *menos* comunes en la muestra para difundir el IRPF en el marco de la Campaña de Renta están precisamente los avisos por televisión y por radio. Por el contrario, los medios *más* comúnmente aplicados por los países son las entrevistas a los funcionarios y los avisos por medios Internet. Ambos son, con toda seguridad, los menos onerosos.

Tabla A
Medios de difusión usados antes y durante la Campaña de Renta del IRPF
Año 2006

	Los más comunes		Los menos comunes	
	Funcionarios entrevistados por medios masivos	Avisos en medios Internet	Avisos por televisión	Avisos por radio
Argentina	✓	✓	x	x
Brasil	✓	✓	x	x
Chile	✓	✓	✓	x(a)
Colombia	✓	✓	✓	✓
Dominicana, R.	x	✓	x	x
España	✓	✓	✓	✓
México	✓	✓	✓	✓
Paraguay	✓	✓	✓	✓
Perú	✓	✓	x	✓

Fuente: Anexo 1, Tabla 1.

Notas:

(a) Chile: Hubo avisos por radio pero correspondieron a spots publicitarios de privados (Ej.: Bancos promocionando sus facilidades de pago electrónico del IRPF)

Si bien se reconoce como una buena práctica el atraer a los medios masivos por la vía de entrevistas a funcionarios, el riesgo de esta estrategia podría estar en que los mensajes a ofrecer no alcancen a ser lo suficientemente llamativos para que a los medios masivos les interese cubrirlos. Un nuevo mecanismo de declaración o una nueva franquicia en el IRPF pueden ser buenos ganchos. Pero si el mensaje que se quiere difundir es menos "noticioso" como, por ejemplo, cuando se trata de las estrategias habituales que año a año se dirigen hacia el sector informal, entonces a muchos medios les puede parecer demasiado trillado el men-

saje. En este contexto, la inversión en un aviso pagado de medios masivos podría resultar ineludible.

Un caso especial al que le puede resultar forzoso incurrir en avisos masivos en televisión y radio, es el de **Paraguay**. Acá hay una razón aún más fuerte: la administración tributaria está en plena implantación del IRPF en su sistema fiscal. Por ende, debe lograr que las personas reconozcan la existencia del impuesto y se habitúen a sus obligaciones básicas. De esa forma, puede entenderse que el avisaje en medios masivos forme parte de una estrategia de adopción de un IRPF.

III.3.1.3 Estrategia de mensajes en el IRPF

En relación con los mensajes contenidos en la difusión de la Campaña de Renta, las administraciones tributarias toman distintas opciones. Aunque esas opciones dependen de las estrategias más globales de las autoridades tributarias, todas ellas siempre tienen como orientación el poder transmitirle a los contribuyentes el compromiso con el cumplimiento del gravamen.

En esta investigación, se identificaron previamente siete mensajes generales de difusión en la Campaña de Renta. Un primer mensaje que podría denominarse de apelación a la conciencia tributaria al resaltar el beneficio social de la recaudación del IRPF. Luego, un grupo de cuatro mensajes expresados "en positivo" que llaman a las personas a cumplir con los plazos de declaración, a usar Internet para declarar, a emplear algún

nuevo servicio o franquicia ofrecida, y a formalizarse como contribuyentes. Y otro grupo de dos mensajes "en negativo", que advierten a los contribuyentes de no ocultar ingresos en la declaración y de no verse expuestos a sanciones o multas.



Campaña de Renta

En los países muestreados se observa una clara preferencia hacia el grupo de mensajes "en positivo" ya descritos. En concreto, hay dos mensajes que son mencionados por todos los países y que se repiten en las prioridades más altas de difusión. El primero es el llamado a usar Internet para declarar. Este mensaje toma la primera o segunda prioridad en la estrategia de difusión de la Campaña de Renta de **Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y México, República Dominicana**. El segundo mensaje recurrente es el llamado a cumplir con los plazos de declaración. Este mensaje toma la primera o segunda prioridad en la Campaña de Renta de **Argentina, Brasil, Colombia, Perú, y México, República Dominicana**.

Vale la pena explorar porqué estos dos mensajes están siendo identificados como prioritarios. La supremacía del mensaje de declarar por Internet resulta enteramente esperable en los países muestreados. Las 9 administraciones tributarias están ofreciendo servicios de presentación de declaraciones de IRPF por la vía de su sitio Web. Pero no sólo eso. En los 9 países hay encumbradas expectativas (ya consolidadas, en algunos casos) para canalizar sus declaraciones mayoritariamente a través de Internet. Por ello, no resulta extraño que sea el llamado principal en la difusión de la Campaña de Renta.

El otro mensaje prioritario emplazando a presentar las declaraciones dentro de los plazos preestablecidos, es menos evidente en cuanto a la gran relevancia que le han asignado las administraciones. Ello puede estar reflejando una nueva perspectiva de trabajo. El cumplir con fechas y plazos

prefijados en la declaración del IRPF puede estar siendo visto como una señal general de la robustez de la Campaña de Renta. Es obvio también que, si la administración pretende comprometerse con reembolsos o devoluciones rápidas a los contribuyentes, debe procurar que las declaraciones sean ingresadas dentro de las fechas-límite.

De todas formas, llama la atención que el mensaje alusivo a cumplir con los plazos de declaración sea incluso más recurrente que el del beneficio social de la recaudación. En casi todos los países, el mensaje del beneficio social no tuvo alta prioridad. Más aún, en 4 de los 9 países ni siquiera formó parte de la estrategia de difusión de sus Campañas de Renta. A contramano de esa mayoría, en **España** este mensaje ocupó el primer lugar en las prioridades de difusión de su Campaña de Renta.

Los mensajes recordando sanciones o multas tampoco aparecen con alta prioridad. En 4 de los 9 países, el mensaje de las sanciones fue omitido en la difusión en sus Campañas de Renta. Esto puede ilustrar que las organizaciones están asignando más énfasis al cumplimiento voluntario que a las señales coercitivas, a diferencia de lo que podía ocurrir en el pasado.

Cabe hacer la excepción con el caso de **Paraguay**, cuya estrategia de mensajes comprensiblemente difiere de la estrategia de los otros países. En este caso, la primera prioridad del mensaje de la Campaña de Renta está en el llamado a formalizarse como contribuyente y la segunda, en resaltar el beneficio social de su recaudación.

III.3.2 Educación

El concepto de educación tributaria es complementario con el de difusión, pero tiene una dimensión un poco más ambiciosa. Las estrategias de educación en el IRPF suponen la realización de acciones concretas de instrucción o de docencia en el gravamen. La educación tributaria no sólo trata de hacer llegar información o mensajes tributarios, sino que además busca crear conciencia, valores, actitudes, y conductas en pro del cumplimiento.

En el caso de los países latino-americanos, el compromiso de las administraciones tributarias con la educación tributaria se ha manifestado en referencias explícitas en

sus declaraciones de planes o lineamientos estratégicos, o en sus declaraciones de derechos del contribuyente. Reconociendo lo positivo de este paso, la experiencia documentada parece indicar que todavía existe un amplio camino por recorrer para lograr una educación tributaria efectiva, en el IRPF como en los otros impuestos. Díaz Yubero (2005), por ejemplo, enlaza el "fuerte rechazo a la fiscalidad" que se constata hoy en día en varios países de la región, con "la necesidad de preparar a los jóvenes para el ejercicio de una ciudadanía activa, crítica y responsable". Esta necesidad debería ser cubierta con estrategias adecuadas de educación tributaria.

III. 3.2.1. Educación de niños y jóvenes en el IRPF

En cuanto a los esfuerzos de educación dirigidos a niños o jóvenes, nuestra investigación indica que en 7 de los 9 países muestreados, se ha realizado o se planea realizar un programa específico de difusión o educación en el IRPF hacia ese segmento. El análisis anterior, sin embargo, se realiza desde la perspectiva de que los niños o jóvenes destinatarios de la educación tributaria son estudiantes y no trabajadores. En América Latina, el panorama es complejo en este campo. Las estadísticas de niños que trabajan y que lo hacen en trabajos peligrosos o ilegales no son para nada halagüeñas⁵.

Por otra parte, las administraciones tributarias parecen estar recono-

ciendo que no pueden cargar solas con la tarea de la educación cívica y tributaria, especialmente las dirigidas hacia los niños o jóvenes estudiantes. Para algunas administraciones, el déficit de recursos es una limitante obvia. El camino más eficiente pareciera estar en aprovechar las capacidades instaladas y el "saber hacer" de otras entidades, públicas o privadas, en el campo de la educación. Los países latinoamericanos en esto parecen estar operando con pragmatismo. Varios han optado por desarrollar proyectos conjuntos de educación en el IRPF y demás gravámenes, con los Ministerios y Agencias de Educación. Eso, sin embargo, no resuelve el problema ya que en la región, las entidades educativas cargan con sus propias

⁵ Según estimaciones de la UNICEF, en la región de América Latina y el Caribe un 17% de los niños (es decir, el equivalente a unos 17 millones de niños) debe trabajar para sobrevivir (www.unicef.org).

⁶ Fuente: www.sunat.gov.pe

dificultades y limitaciones presupuestarias. Así todo, estas iniciativas deben reconocerse como un paso muy auspicioso. En el caso de **Perú**, por ejemplo, el programa denominado "Tributación en la Escuela" representa probablemente uno de los esfuerzos de mayor envergadura en los países de la región. En efecto, dicho programa involucró a más de 800.000 alumnos y casi 3.000 docentes en el ámbito nacional peruano con el objetivo de que "la creación de conciencia tributaria tiene que enmarcarse en el horizonte de la formación de actitudes ciudadanas orientadas hacia la tributación"⁶.

Otra tendencia relevante de observar está en el cambio de enfoque que varias administraciones están dando al tratamiento de la educación tributaria. En el caso de Brasil, el enfoque inicial apuntaba a incluir en

los programas educacionales de los estudiantes una materia específica e independiente de civismo y tributación. El enfoque actual de la administración brasileña apunta a reconocer más efectividad en la integración del tema tributario en las materias tradicionales del currículo, en matemáticas, idiomas, ciencias, etc⁷.

También debe anotarse como una práctica destacable el reemplazar el material de apoyo a la educación en papel por medios electrónicos. En algunos países, por ejemplo, se han desarrollado portales tributarios educativos disponibles para los profesores y también para los propios estudiantes. Varios países han empleado como enganche en esta tarea la presentación de una "mascota" para atraer la atención infantil⁸.

III.3.2.2 Educación de contribuyentes en el IRPF

La educación tributaria de adultos debería identificar segmentos específicos de contribuyentes hacia quienes dirigir los esfuerzos educativos. En los países de América Latina podría suponerse que la informalidad, el trabajo precario, el analfabetismo y la baja habilidad en el idioma oficial de ciertos grupos⁹, los haría más vulnerables al incumplimiento por

inexperiencia o ignorancia de sus obligaciones¹⁰. Por esta razón, sería esperable que las administraciones exhibieran algunos esfuerzos de instrucción en el IRPF hacia esos grupos. Sin embargo, como muestra la Tabla B, las iniciativas hacia segmentos de trabajadores vulnerables en esta dimensión, no son muy abundantes.

⁶ Fuente: www.sunat.gov.pe

⁷ Exposición sobre las estrategias de educación a niños seguidas por la Receita Federal de Brasil, en el marco del Seminario "Gestión Estratégica de la Administración Tributaria", auspiciado por el FMI (ESAF, Brasilia, 2005).

⁸ Un pequeño león en el caso de Brasil, unas hormigas en el caso de Perú, y una chinchilla en el caso de Chile, son algunos ejemplos.

⁹ Aunque no se investigó en esta oportunidad, habría que agregar como obstáculos el analfabetismo "digital" y la baja habilidad "digital".

¹⁰ Aunque no es posible atribuir una merma en recaudación (es probable que muchos estén bajo los tramos de exención del IRPF), sí las cotizaciones sociales y seguros laborales. A lo que se agrega que los grupos marginados (o automarginados) del IRPF suelen también hacerse "invisibles" a los programas y subsidios gubernamentales.

Tabla B

Esfuerzos de educación en el IRPF hacia segmentos vulnerables de trabajadores^(a)
Año 2006

Trabajadores						
	Disca- pacificados	Analfabetos en idioma oficial	Informales	Temporeros sectores primarios	Servicio doméstico	Etnias originarias
Argentina	x	x	x	x	✓	x
Brasil	x	x	x	x	x	x
Chile	x	x	x	x	x	x
Colombia	x	x	✓	x	x	x
Dominicana, R.	x	x	x	x	x	x
España	✓	x	x	x	x	x
México	x	x	✓	✓	x	x
Paraguay	x	x	x	x	x	x
Perú	x	x	x	x	x	x

Fuente: Anexo 1, Tabla 4.

Nota: (a) Contabiliza programas de difusión/educación hacia segmentos específicos que la administración realice (o planee realizar) en el IRPF.

A nivel de segmentos, hay dos sobre los que no se realiza ningún tipo de esfuerzo de educación tributaria. Se trata de los trabajadores analfabetos en el idioma oficial y los trabajadores pertenecientes a etnias originarias. A nivel de países, sólo 4 de los 9 países muestreados realizan o esperan realizar iniciativas hacia alguno de los grupos identificados. **Argentina**, hacia los trabajadores del servicio doméstico; **Colombia** hacia los trabajadores informales; **México** hacia los trabajadores informales y los trabajadores temporeros de sectores primarios. **España**, cuyas prioridades de educación son diferentes a las de América Latina, registra un esfuerzo de educación hacia los trabajadores discapacitados.

La escasez de esfuerzos de educación en el IRPF para segmentos de trabajadores más vulnerables puede explicarse por dos causas, al menos. Por una parte, está el hecho de que algunas administraciones se ven inhibidas de aplicar a plenitud las normas tributarias sobre alguno de

los segmentos vulnerables antes descritos. La conflictividad política en sectores sociales como las etnias, ha llevado a que los gobiernos inhiban o atenúen su accionar en el plano de las disposiciones tributarias y en otros aspectos también. En consecuencia, no es tan extraña la ausencia de iniciativas en estos casos. Segundo, las administraciones parecen estar prefiriendo abordar a estos segmentos por la vía de los agentes que intermedian en su IRPF. La educación del IRPF se realiza de esta forma sobre los empleadores, contadores y asesores tributarios. La sección siguiente analiza este tipo de estrategia.

La educación tributaria no sólo trata de hacer llegar información o mensajes tributarios, sino que además busca crear conciencia, valores, actitudes, y conductas en pro del cumplimiento.

III. 3.2.3 Educación hacia los empleadores, contadores y asesores tributarios

El correcto cumplimiento del IRPF depende en buena medida de que los agentes intermediarios cumplan con los procedimientos fijados. A los empleadores, por ejemplo, interesará instruirlos en la contratación formal de trabajadores y en la debida aplicación de las retenciones. A los contadores y asesores tributarios, interesará convocarlos para que sus asesorías se apeguen a la normativa del IRPF y

para que empleen los nuevos mecanismos que la administración disponga para cumplir. En la experiencia de los países muestreados, se reconoce una clara estrategia de este tipo. En 7 de los 9 países se reporta un esfuerzo de educación en el IRPF hacia el segmento de empresarios (en su calidad de empleadores) y en 6 de los 9, un esfuerzo hacia contadores y asesores tributarios.

Tabla C

Esfuerzos de educación en el IRPF hacia empleadores y terceros agentes^(a)
Año 2006

	Empleadores de sectores primarios	Micro y pequeños empresarios	Medianos y grandes empresarios	Familias con servicio doméstico	Contadores y asesores tributarios
Argentina	x	x	x	✓	x
Brasil	x	x	x	x	✓
Chile	x	✓	✓	x	x
Colombia	x	✓	✓	x	x
Dominicana, R.	✓	✓	✓	x	✓
España	x	✓	x	x	✓
México	✓	✓	✓	x	✓
Paraguay	x	✓	✓	-	✓
Perú	x	✓	✓	x	✓

Fuente: Anexo 1, Tabla 4.

Nota: (a) Contabiliza programas de difusión/educación hacia segmentos específicos que la administración realice o planea realizar en el IRPF.

Es importante hacer notar que la estrategia de educación tributaria intermediada tiene ventajas y también riesgos. La ventaja principal está en el número de destinatarios. El conjunto de intermediarios del IRPF es significativamente más reducido que el de los contribuyentes. Así, abordando a un sector más acotado se pueden propagar actitudes y valores en pro del cumplimiento hacia todos los contribuyentes, a un menor costo.

El riesgo está en que la propagación anterior puede fallar cuando los contribuyentes del IRPF no están en condiciones o en conocimiento de hacer una validación mínima respecto a sus obligaciones y las de sus intermediarios. Un trabajador sujeto a retención por parte de su empleador puede desconocer que éste debe enterar el impuesto retenido, cuando lo dispone así la ley. Por esta razón, se debería consignar como una buena práctica de educación en el

IRPF, el combinar un esfuerzo en el segmento de trabajadores con uno en el de sus correspondientes empleadores. Hay dos buenos ejemplos en esta línea. En **México**, se está combinando instrucción en los temporeros de sectores primarios con instrucción equivalente en los empleadores de esos sectores. Algo similar se constata en **Argentina**, con los trabajadores del servicio doméstico y las familias que son empleadoras de dicho servicio (Ver Recuadro 4, más adelante).

III. 3.3 Asistencia

Otra tarea de la administración tributaria encadenada con el cumplimiento voluntario es la asistencia tributaria. Como asevera Cosulich (2000) "la asistencia, como concepto, generalmente se relaciona con la ayuda ofrecida a los contribuyentes que les permite cumplir con sus obligaciones tributarias, particularmente en lo que respecta llenar las declaraciones de impuestos"¹¹. La necesidad de ayudar o socorrer al contribuyente surge básicamente de la complejidad tributaria, la cual puede derivarse del diseño de la política tributaria en general, de la propia Ley del IRPF, y de las exigencias administrativas que la autoridad tributaria cargue sobre los contribuyentes.

Las administraciones han experimentado cambios radicales en sus estrategias de asistencia al contri-

buyente del IRPF, evidenciando una transición desde oficinas "físicas" hacia oficinas "virtuales". Los medios más tradicionales de ayuda como la consulta presencial ante la administración y la provisión de material en papel (manuales, dictámenes, etc.) están siendo reemplazados por medios de ayuda no presenciales, tales como programas informáticos especializados, servicios de asistencia telefónica, y servicios vía Internet ofertados en el sitio Web de las administraciones. Un contribuyente que antes podía sumar varias visitas (y días) a la administración hasta obtener asistencia satisfactoria¹², hoy teóricamente podría hacerlo muy rápidamente en Internet, en cualquier parte en que se encuentre y con disponibilidades 24 horas y 7 días a la semana.

En esta parte, la investigación se concentró en los canales de asistencia no presencial ofrecida a las personas físicas en los países muestreados.

III. 3.3.1 Programas informáticos de asistencia

Respecto a la asistencia con base informática, prácticamente todos los países muestreados están ofreciendo programas de apoyo y servicios de asistencia en línea, al menos para los contribuyentes que realizan sus declaraciones en medios electrónicos. En este sentido, no puede dejar de mencionarse el programa

¹¹ En algunas administraciones tributarias el concepto también se emplea para referirse a la prestación de servicios jurídicos de defensa de los derechos de los contribuyentes. Para los efectos de este trabajo, sin embargo, sólo será abordada la primera dimensión descrita.

¹² Por ejemplo, la administración tributaria de Chile a comienzos de los años noventa, se había puesto como meta de gestión lograr que todos los trámites de asistencia fueran satisfechos con "una sola venida" del contribuyente a las oficinas.

"PADRE" que hace varios años impulsó la administración española, para asistir el proceso de declaración del impuesto a la renta. Este programa constituyó un referente para varias administraciones en cuanto a la oferta de apoyo al llenado de los formularios de declaración.

III. 3.3.2 Oferta de asistencia a través del sitio Web

En relación con la asistencia en la oficina Web de la administración, ya se mencionó en secciones anteriores, un primer nivel de entrega de información tributaria básica con elementos como las leyes, guías, formularios, preguntas frecuentes, etc. Un segundo nivel de asistencia electrónica incluye la oferta de servicios de carácter transaccional. De los 9 países muestreados, todos ellos ofrecen hoy la posibilidad de presentar sus declaraciones a través del sitio Web. Este servicio permite hacer validaciones de distinto nivel sobre las declaraciones y, por ende, origina un gran potencial para la ayuda directa y masiva en su correcto cumplimiento. Además de ese servicio, en 6 países se ofrece la posibilidad de registrarse electrónicamente a las personas físicas; en 6, el pago electrónico del IRPF; y en 6, la posibilidad de presentar las declaraciones rectificatorias del gravamen.

En otro aspecto relevante, debe mencionarse que 6 de los 9 países investigados hoy están ofreciendo respuestas a consultas realizadas por los contribuyentes a través de correo electrónico. En esto, sin embargo, las características de la asistencia pueden variar en cada caso. En el caso de **Chile**, por ejemplo, el sistema de respuestas por email descansa mayoritariamente en las respuestas preelaboradas contenidas en la base del servicio de "preguntas frecuentes". Ello requirió previamente de una fuerte inversión en la preparación y validación de una base amplia de respuestas a "preguntas frecuentes" y un esfuerzo constante de actualización de contenidos.

III. 3.3.3 Asistencia vía "call centers"

En esta investigación se identificó como "call centers" a unidades organizacionales basadas en servicios telefónicos especializados, y dedicados a responder consultas de los contribuyentes. Este tipo de asistencia en el caso de personas físicas está presente hoy en todos los países muestreados. Aunque es una tendencia relativamente reciente puesto que sólo 3 de los 9 países tenían disponible el servicio antes del año 2000, siendo **España** el que disponía de este servicio desde hace más tiempo (desde el año 1993). Una característica evaluada en este caso fue la gratuidad del servicio brindado, considerando como tal el que el contribuyente llamante pagara como máximo el precio de una llamada regular. De los 9 países, sólo 2 están optando por un sistema no-gratuito, **Brasil y Colombia**.

Las administraciones han experimentado cambios radicales en sus estrategias de asistencia al contribuyente del IRPF, evidenciando una transición desde oficinas "físicas" hacia oficinas "virtuales".

III. 3.3.4 Oferta de asistencia a grupos vulnerables

Como se señaló en secciones precedentes, existen varios segmentos de trabajadores considerados más "vulnerables" al incumplimiento por cuestiones de ignorancia y exclusión social. La evidencia sugiere que en los países de América Latina estos segmentos no están siendo asistidos directamente¹³. Hasta ahora, como hemos visto, sus administraciones se han inclinado por encauzar los esfuerzos de asistencia

en quienes operan como intermediarios de su IRPF. Sin embargo, otros países ya han comenzado a ocuparse desde algún tiempo de esos segmentos de manera directa. La experiencia de **Estados Unidos** es muy ilustrativa (Ver Recuadro 2), al impulsar varias iniciativas para grupos de contribuyentes que enfrentan barreras importantes al cumplimiento de carácter cultural, médico, social, etc.

Recuadro 2

EE.UU.: IRS ofrece asistencia en el IRPF para grupos vulnerables
(Fuente: Cosulich (2000) e IRS(2004) "IRS Strategic Plan 2005-2009")

Programa VITA (Volunteer Income Tax Assistance Program):

diseñado para asistir a los contribuyentes en la preparación de las declaraciones del impuesto sobre la renta. Dirigido a declarantes de bajos ingresos, que no pueden pagar los honorarios de asesoría tributaria; personas que no hablan inglés; personas con impedimentos físicos; y ciudadanos de avanzada edad. Conjuntamente con el programa VITA, el IRS ofrece asistencia especial a personas con dificultades de audición y visión (publicaciones en Braille).

Asesoría Tributaria para Ancianos TCE (Tax Counseling for the Elderly):

diseñado para personas de 60 años o más, específicamente los que están confinados en sus hogares o comunidades de retiro. Para los que no pueden visitar personalmente los centros TCE, estos son visitados en sus hogares por voluntarios.

Página de contenidos en español (Spanish Free-File page):

Con el objetivo de remover impedimentos a la participación de grupos con barreras de idioma, culturales u otras, el IRS ha desarrollado y expandido servicios en idioma español en su sitio Web. El IRS ha determinado como grupo vulnerable a las personas físicas de baja habilidad en el idioma inglés.

¹³ Tal vez una práctica en la que se pueda avanzar en esta dirección sea la utilización de oficinas o puestos móviles para llegar a los sectores más alejados o aislados. Aunque no fue considerada en esta investigación, existe evidencia que esta herramienta está siendo usada por algunos países de la región, pero no de manera sistemática.

En el caso de los países muestreados, la oferta multilingüe de material de educación o difusión del IRPF está prácticamente ausente. La excepción es **España** que ofrece además del español, material en otros tres idiomas: Catalán, Gallego y Vasco. **Chile** es el único país latinoamericano que registra material de IRPF en un idioma adicional, el inglés. Sin embargo, su objetivo está en potenciales contribuyentes angloparlantes del IRPF y no en personas físicas de los segmentos vulnerables en cuestión. De hecho, en ninguno de los países latinoame-

ricanos se ofrece material tributario en idiomas o lenguas de etnias originarias¹⁴, aunque un porcentaje importante de la población podría acceder de manera más expedita a información en esos idiomas¹⁵. Respecto a contribuyentes con desventajas físicas, como por ejemplo las personas con impedimentos visuales, tampoco parece haber iniciativas específicas en cuanto a su asistencia. En efecto, en ninguno de los países muestreados existe actualmente material de difusión o educación del IRPF en sistema Braille.

IV GESTIÓN DEL CICLO DE VIDA DEL CONTRIBUYENTE IRPF

El concepto "ciclo de vida del contribuyente" hace referencia a todas las interacciones regulares que un contribuyente debe efectuar con la administración, a lo largo de su "vida tributaria". El ciclo se inicia con la inscripción en el registro y el alta como contribuyente. A ese hito se suceden otros como las autorizaciones de determinadas operaciones o documentos; la presentación de la declaración del gravamen; el reporte de modificaciones a los datos de inscripción, el cruce de solicitudes administrativas, entre varios otros. El final del ciclo queda determinado por el cese o la baja del contribuyente.

La gestión del ciclo de vida del contribuyente del IRPF debería tratar de aprovechar al máximo las oportu-

nidades que ofrece cada interacción administración-contribuyente. Aunque las estrategias en este terreno no son fáciles de abordar. El carácter rutinario de algunas tareas del ciclo de vida sumado al elevado volumen de atenciones que día a día apremian a las administraciones, puede limitarlas de ser especialmente innovadoras en estas instancias. No obstante, la clave está en el hecho de que cada interacción sea vista como una oportunidad para asistir al contribuyente en sus obligaciones, y a la vez, para controlar su correcto cumplimiento.

En la presente investigación, el análisis se ha limitado solamente a algunos de los procesos involucrados en la gestión del ciclo de vida. Ellos

¹⁴ Según datos de Naciones Unidas, en Latinoamérica existen entre 400 y 500 idiomas amerindios y un número aún mayor de dialectos. En México, por ejemplo, sobreviven unas 64 lenguas amerindias habladas por 12 millones de personas. En Perú se hablan 42 idiomas originarios y hay entre 8 y 9 millones de personas que las hablan (<http://www.unicef.org/spanish/media/files>).

¹⁵ En Chile, varias otras instituciones y servicios públicos han avanzado en la atención bilingüe español/mapudungún (idioma de la etnia mapuche) como los Servicios de Salud y el Servicio de Registro Civil, en las regiones del país con mayor presencia de dichas etnias.

son la gestión del registro de contribuyentes del IRPF, la administración del número de identificación tributaria, las obligaciones de terceros, y otras obligaciones complementarias.

IV.4.1 Gestión del registro

En este trabajo se entenderá por "registro de contribuyentes del IRPF" a aquél que reúne al conjunto de personas físicas que son identificadas como sujetos tributarios directos o indirectos por parte de la administración tributaria.

La enorme relevancia del registro de contribuyentes parece haber sido comprendida por las administraciones con el devenir de los adelantos en las comunicaciones, en especial, de la Internet. Como había previsto Owens (1998) para las administraciones "el desafío del siglo XXI será maximizar los incrementos potenciales de eficiencia que proporciona Internet y, al mismo tiempo, proteger su base recaudatoria". Hoy, las administraciones cuentan con un gran volumen de datos y con herramientas tecnológicas capaces de manejarla. Sin embargo, tener mucha información sin poder organizarla en un registro no ofrece ningún beneficio a la gestión tributaria. Gutiérrez (2005) enfatiza aún más esta idea al señalar que "un sistema de control [fiscal] vale tanto como el registro en el que se basa".

El registro de contribuyentes es un factor crítico de funcionamiento en toda la "pirámide" de procesos de la gestión tributaria del IRPF. En los procesos masivos permite manipular grandes volúmenes de información

para un conjunto extenso de individuos. En los procesos más selectivos, permite dar seguimiento a operaciones específicas de un contribuyente y de otros agentes con los cuales ha establecido alguna relación con implicancias tributarias. En cuanto a los países investigados en este trabajo, se observa que todos ellos disponen de un sistema oficial de registro de contribuyentes del IRPF, lo que da cuenta del reconocimiento de la relevancia de este factor.

- **Documentación a exigir en la inscripción**

Los trabajadores dependientes, en varios de los países muestreados, se ven liberados del proceso de inscripción. Sin embargo, cuando se trata de individuos que pretenden realizar actividades empresariales, todos los países investigados les exigen algún tipo de documentación. En este caso, los títulos más comúnmente requeridos son el documento de identidad y algún certificado que acredite el domicilio del individuo o de su actividad empresarial. En la mayoría de los casos, el trámite se debe acompañar de un formulario, modelo o declaración jurada aportando un conjunto de datos básicos del contribuyente en inscripción.



No obstante, la clave está en el hecho de que cada interacción sea vista como una oportunidad para asistir al contribuyente en sus obligaciones, y a la vez, para controlar su correcto cumplimiento.

• Amplitud del registro

Las estrategias varían en cuanto a qué tan amplio es el registro conformado. En 4 de los 9 países, se evidencia una práctica de registros más bien reducidos: **R. Dominicana, México, Perú y Paraguay**. En efecto, la razón entre el número de individuos que conforman el registro IRPF y el número de habitantes está por

debajo del 25% en esos cuatro casos, tal como se muestra en la última columna de la Tabla D. En contraste, en **Argentina, Brasil, Chile y España**, el mismo indicador se sitúa por encima del 80%, lo que da cuenta de una práctica orientada, en estos países, hacia los registros extensivos.

Tabla D

Indicadores de Amplitud del Registro IRPF^(a)
Año 2005

	Población (millones)	Fuerza Laboral (millones)	Registros Pers. Físicas (millones)	Registros P.F. F. Laboral (%)	Registros P.F. Población (%)
Argentina	39	18	37,6	208,9	96,4
Brasil	186	91	156	171,4	83,9
Chile	16	7	19	271,4	118,8
Colombia	46	22	n.d.	n.d.	n.d.
Dominicana, R.	9	4	0,156	3,9	1,7
España	43	21	44,2	210,3	102,7
México	103	43	22,6	52,6	21,9
Paraguay	6	3	0 (b)	0,0	0,0
Perú	28	13	2,9	22,3	10,4

Fuente: Anexo 1, Tabla 8 y reporte del Banco Mundial para datos de población y fuerza laboral del año 2005.

Notas: (a) Considera el total aproximado de individuos registrados, es decir, se ha incluido a personas físicas extranjeras, fallecidas, desempleadas, menores de edad, etc., siempre y cuando ellas hagan parte del registro IRPF.

(b) Paraguay: Dispone de un registro general por tipo de impuesto a ser afectado, no es un registro distinto al resto. En la medida que aplique el IRPF irá llenando su registro.

Los factores que determinan un registro amplio son variados. Desde luego, está la política de obligación versus liberación de registro. Es esperable un gran volumen de registros si se obliga a todos los trabajadores dependientes a dicho trámite como en el caso de **Brasil**. Lo mismo que si se exige a los empleadores detallar uno a uno a cada empleado como ocurre en el caso de **Chile**.

Si la administración cuenta con información de registro proporcionada por otros organismos de gobierno como los servicios de estadística censal, registro civil, de seguridad social, etc. también se puede tender a un registro muy extenso. En el caso de **Argentina**, su alto volumen registral se puede explicar principalmente por un dinámico sistema de inscripción de los trabajadores en la seguridad social. Efectivamente, de

los 37,6 millones de registros que se reportan en **Argentina**, unos 31 millones corresponden a inscripciones en el Código Unico de Identificación Laboral (CUIL) bajo el sistema previsional y en la Clave de Identificación (CDI) que entrega la administración tributaria.

En algunos casos, también incide la inclusión de contribuyentes que no necesariamente están activos en el IRPF tales como personas que se registraron sólo por una actividad ocasional, personas extranjeras y personas fallecidas. **España y Chile**, siguiendo esta práctica, llegan a contar con más registros que habitantes, como se puede constatar en la Tabla D.

Para los países que ofrecen declaraciones prehechas, tener un registro de alta cobertura es una necesidad. Resultaría imposible ofrecer una declaración prehecha a un contribuyente si ni siquiera se lo tiene registrado. Países como **Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca** muestran una gran amplitud relativa en sus registros de contribuyentes activos del IRPF (OCDE(2004))¹⁶. Esos países son precisamente los precursores del servicio de declaraciones prehechas a las personas físicas. Teniendo en cuenta que de los 9 países muestreados en esta investigación, 8 proveen o esperan proveer tal servicio, parecería altamente recomendable avanzar hacia la máxima completitud posible del registro.

• **Calidad del registro**

Tan importante como la completitud del registro es la calidad de la información contenida en él. Una razón menos benigna por la cual un registro puede ser muy amplio es por la calidad de su información. Por ejemplo, si el registro ha multiplicado la contabilización de un mismo contribuyente o ha incorporado como contribuyentes válidos a entidades que no se corresponden con ninguna persona real. En ambos casos, el registro agrega extensión pero con información incorrecta¹⁷.

Por otro lado, un registro puede estar correctamente conformado en cuanto a los contribuyentes incluidos, pero su información de baja calidad. Por ejemplo, pueden presentarse errores en los datos básicos de los registrados como sus nombres, códigos o números de identificación fiscal, domicilios fiscales, códigos de la administración territorial correspondiente, etc. Además la información de los registrados es susceptible de cambios, de manera que si no se hacen esfuerzos de corrección, los datos se irán deteriorando progresivamente. En **España**, por ejemplo, anualmente se producen entre un 25% y un 30% de variaciones por altas, bajas o modificación en la situación censal de los contribuyentes (AEAT(2000)), lo cual revela la enorme relevancia de hacerse cargo de la buena mantención de los datos.

¹⁶ En OCDE (2004) se calculó un indicador de "amplitud" de registro para 30 países miembros. Aunque ese indicador sirvió de referencia para esta investigación, no es estrictamente comparable con el realizado en este trabajo. La razón es que acá contabilizamos todos los registros de personas físicas y no sólo los registros activos o con operaciones.

¹⁷ A estos problemas se pueden sumar otros asociados con la gestión informática, por ejemplo, cuando se mantienen bases de información paralelas, por tipo impuestos, por tipo de rentas, etc. Si no es posible la fusión de las bases de información, las administraciones pueden preferir mantener un registro con datos múltiples para no arriesgarse a perder información.

Para subsanar los problemas registrales, las administraciones exhiben distintas prácticas asociadas a la completación, validación y actualización del registro de personas físicas. En el caso de los países investigados, la práctica más común es la de obligar a las personas a declarar altas, bajas, o modificaciones en su situación de inscripción. Dicha práctica está presente en todos los países muestreados. Otra práctica común es la aplicación de cruces de información con diferentes bases de datos que sirvan de contraste. Esta herramienta de mejoramiento del registro

se observa en 6 de los 9 países muestreados.

Dos prácticas que a nuestro juicio son de altísima eficacia para mejorar el registro, son el contacto o visita de contribuyentes mal registrados y la aplicación de empadronamientos de zonas geográficas. La primera está siendo empleada por 4 de los 9 países y la segunda sólo por 3 de ellos: **España, R. Dominicana, y Paraguay**. En el caso de **España**, la medida implica un esfuerzo importante y sistemático por incorporar a los contribuyentes no registrados (Ver Recuadro 3).

Recuadro 3

España: Actuaciones de investigación censal para completar el censo de obligados

Fuente: AEAT (2000)

Entre las diversas tareas de depuración censal que aplica la AEAT están las actuaciones de investigación censal para completar el censo de obligados. La afluencia de contribuyentes desconocidos para la Agencia Tributaria es una tarea prioritaria para los órganos de gestión, que deben completar el Censo de Obligados a partir de la información obtenida de terceros, en particular de los tributos locales, y mediante el desarrollo de actuaciones de investigación censal. Todas estas actuaciones se completan, además, con planes de ejecución plurianual, otro tipo de actuaciones encaminadas a un correcto mantenimiento del censo. Por una parte se han efectuado visitas sistemáticas por zonas para verificar la situación censal de los obligados ubicados en las mismas, comprobando datos, verificando errores y, en su caso, incorporando a los contribuyentes no censados.

En un contexto de alta informalidad y precariedad del trabajo sistema de barrido por zonas geográficas podría ser un mecanismo muy efectivo para hacer "visibles" a unidades productivas y trabajadores no registrados. Esta herramienta ciertamente presenta más dificultades en América Latina. Primero, es muy intensiva en personal y en recursos de logística para la cobertura, lo que lo hace una política de muy alto costo. Segundo, la existencia de zonas o localidades con conflictos sociales, étnicos, delictivos, etc. puede tornarla inviable en esas zonas.

No obstante lo anterior, es posible pensar que una gama amplia de sectores actualmente "invisibles" al registro, podrían ser empadronados sin arriesgar a los funcionarios de la administración. Podrían ser cubiertos, por ejemplo, los empleados de pequeñas unidades productivas, los trabajadores temporeros, los trabajadores domésticos, los trabajadores por cuenta propia, etc. En nuestra opinión, éste es un tema pendiente de esclarecer en la política tributaria de la región, ya que algunas administraciones parecen inhibirse de aplicar a plenitud las obligaciones de registro en segmentos

como los mencionados. Es más, como asevera Gutiérrez (2005) "es muy común la falta de interés en el mantenimiento y actualización del Registro, debido a que es una función sin proyección o resultados directos aparentes". Una forma de evaluar la relevancia que le asignan las administraciones al mantenimiento del registro es si disponen de una unidad especializada en su orgánica administrativa. Entre los países muestreados, todos disponen de un área o división responsable del registro IRPF. En **España y R. Dominicana** la orgánica de esta responsabilidad está instituida a nivel territorial en la administración. Coincidentemente en estos dos países se aplica como política el empadronamiento de zonas geográficas con fines registrales. En los demás países, el área o división de registro adopta una orgánica a nivel central.

Otra medida alternativa a mirar con atención es la oferta de estímulos a la formalización tributaria. En países como EE.UU., éste surge como un subproducto de un objetivo mayor que tiene que ver con la propia política tributaria hacia las personas físicas. Por ejemplo, en el IRPF estadounidense se permite un crédito asociado al gasto en el cuidado de niños y dependientes. La administración ha dispuesto la obligación para el contribuyente de declarar el número de seguro social del prestador del servicio de cuidado (la "babysitter") y del número de seguro social de los niños o dependientes por los que se invoca el crédito¹⁸.

A nivel de los países investigados, un caso llamativo lo está mostrando **Argentina**, que ha realizado una

campaña para "blanquear" a los empleados domésticos con un incentivo económico para las familias empleadoras, consistente en una deducción en su IRPF (Ver Recuadro 4). Este programa considera a trabajadores como amas de llave, niñeras, mayordomos, etc. y está motivado, principalmente, para asegurar las cotizaciones médicas y provisionales en un segmento que muestra alta informalidad. **Brasil** ha impulsado una iniciativa similar a partir del año 2006, con el objetivo de formalizar a los empleados domésticos, mediante la oferta de una deducción de gasto en el IRPF del empleador.



"El desafío del siglo XXI será maximizar los incrementos potenciales de eficiencia que proporciona Internet y, al mismo tiempo, proteger su base recaudatoria".

Un cuestionamiento a este tipo de mecanismos (cuando no son parte de la política tributaria) es si es equitativo premiar a algunos sectores por cumplir con una obligación y a otros no. Pero también si son eficaces para el costo recaudatorio que tienen. Es decir, si el número de individuos que se logrará "capturar" con la medida es significativo en relación con el gasto tributario de la deducción IRPF durante los años de vigencia de la medida. Según cifras de la administración tributaria argentina, de las 150 mil empleadas domésticas trabajando formalmente a junio de 2006, un 50% de ellas había regularizado su situación en el primer semestre de 2006, lo que puede considerarse un resultado alentador de esta herramienta.

¹⁸Antecedente obtenido de <http://www.irs.gov/faqs/faq-kw175.html>

Recuadro 4

Argentina: Dedución del IRPF, de las remuneraciones y contribuciones del personal doméstico

Fuente: AFIP y diversos artículos de la prensa local

Justificación. Establecida en el Art. 16 de la Ley 26.063 - publicada el 9 de Diciembre de 2005 - esta franquicia busca regularizar la situación del personal doméstico (amas de llave, niñeras, mayordomos, etc.) que trabajan en casas de familia, para que así tengan derecho a cobertura médica y jubilación, pues según las estadísticas oficiales, el 95% de las 900 mil personas en actividad en el servicio doméstico, trabajaba de manera informal.

Descripción. Los contribuyentes del IRPF pueden descontar de su base imponible las contribuciones sociales obligatorias y sueldos que pagan al servicio doméstico, hasta un máximo de AR\$ 4.020 por año (6.000 AR\$ a partir del año fiscal 2006) del cálculo del Impuesto a las Ganancias. Esto representa un beneficio fiscal para el empleador que puede alcanzar hasta los AR\$ 1.407 por año.

Requisitos para optar al beneficio. Para poder deducir de su IRPF los conceptos mencionados, el contribuyente debe ser una persona física, sucesión indivisa, empleado u otro sujeto que obtenga rentas del trabajo personal, a los cuales se les practiquen retenciones por el Impuesto a las Ganancias. Además debe conservar y tener a disposición de la AFIP los tickets que respaldan el pago mensual, por cada trabajador del servicio doméstico, de los aportes y contribuciones obligatorios que corresponden ingresar según la ley. Asimismo, se debe mantener el comprobante que acredita el pago abonado al trabajador del servicio doméstico como contraprestación por el servicio prestado, es decir, la remuneración. Para lo anterior, el contribuyente debe llenar mensualmente el Formulario 102 - "Volante de Pago Trabajador Servicio Doméstico" - disponible en las agencias de la AFIP y por Internet, en el cual se indican las horas trabajadas semanalmente por el trabajador doméstico, y el aporte patronal a la seguridad social del empleado; además, en este documento se coloca la remuneración entregada a éste, así como el número del comprobante de pago de las contribuciones sociales (estas se pueden pagar en bancos, cajeros automáticos y a través de Internet), quedando una copia para el trabajador. Por otro lado, el trabajador debe laborar para un mismo dador de trabajo, como mínimo 6 horas semanales, y además estar en posesión de su CUIL (código único de identificación laboral).

Acciones tendientes a promover su utilización. A principios del 2006, la AFIP envió cartas a 150.000 contribuyentes -dadores o no de trabajo a personal doméstico- con ingresos superiores a AR\$ 80.000, instándolos a regularizar la situación de su personal doméstico. En una etapa posterior, la AFIP envió estas misivas a contribuyentes con ingresos superiores a AR\$ 40.000 (la administración tributaria argentina presumió que los contribuyentes con ganancias por sobre este monto tendrían servicio doméstico en sus hogares). A mediados de año se enviaron otras 650.000 cartas para continuar con la campaña. También se ha efectuado promoción directa en las principales ciudades de Argentina, contabilizándose 350.000 contactos en el segundo trimestre del 2006.

Resultados. Según la AFIP, a Junio de 2006 existían 150 mil empleadas domésticas trabajando formalmente, la mitad de las cuales consiguieron regularizar su situación en el primer semestre de 2006.

IV. 4.2 El número de identificación tributaria (NIF)

Hay dos requisitos básicos que debería satisfacer un buen registro. Primero, debería disponer de un mecanismo inequívoco de identificación de los contribuyentes. Usualmente ese mecanismo toma la forma de un número identificador fiscal (NIF, en adelante). Y, segundo, el registro y el NIF deberían ser de aplicación generalizada, en el sentido de que debería poder emplearse con independencia del tipo de contribuyente, del tipo de impuestos, o del tipo de rentas obtenidas. El contar con un sistema único y generalizado de NIF facilita los cruces de información, permite detectar diferencias e inconsistencias, y permite intercambiar información con otras bases de datos. Es muy difícil pensar que las funciones anteriores se pudieran realizar sin contar con un NIF de buenas prestaciones.

A continuación revisamos las prácticas que muestran las administraciones en este ámbito de la gestión del IRPF.

VI. 4.2.1 Características del NIF

Utilización

Tal como se muestra en la tabla D, el NIF es aplicado en forma generalizada por los países muestreados para las personas físicas. En efecto, todos ellos emplean este mecanismo, bajo distintas denominaciones y acrónimos. A nivel internacional, esta tendencia también es mayoritaria. En el estudio OCDE (2004), se constató

que de 30 países de la OCDE, solamente 5 no aplicaban un NIF para personas físicas hasta el año 2004: **Francia, Alemania, Japón, Suiza, y Reino Unido**¹⁹. Los restantes 25 países consignados sí aplican este mecanismo, incluyendo a EE.UU. que se vale del número de la seguridad social como identificador para propósitos tributarios.

La utilización del NIF, o de un número de registro nacional, va incluso más allá de los aspectos tributarios. En varios países, por ejemplo, el NIF es necesario para acceder a beneficios y subsidios estatales. Esto tiene un fuerte componente de equidad en las políticas públicas, ya que los individuos que por lo general carecen de NIF son precisamente los que están más excluidos de las redes de prestaciones sociales. En países en desarrollo, los individuos marginados, en extrema pobreza, en indigencia, etc. ni siquiera pueden ser "visualizados" por las entidades gubernamentales. Por lo mismo, estrategias efectivas para generalizar el NIF serán ampliamente beneficiosas en estos otros ámbitos. En el caso de **Chile**, por ejemplo, una barrera para la obtención del número nacional de identidad (Rol Único Tributario, RUT) es el cobro que hace la entidad gubernamental por la cédula de identificación. Por esta razón, se viene impulsando desde hace varios años un programa de subsidio para solventar ese costo hacia los individuos más pobres (Ver Recuadro 5).

¹⁹ Alemania: El mismo estudio OCDE (2004) consigna que en una legislación más reciente se estaría adhiriendo al mecanismo de número identificador fiscal. Reino Unido: se indica que sólo aplica NIF para las compañías.

Recuadro 5

Chile: Subsidio para la entrega de NIF a individuos más pobres
Fuente: www.mideplan.cl

Desde el año 2004, la identificación de las personas se fijó como una de las condiciones mínimas del programa gubernamental para salir de la indigencia denominado "Chile Solidario". El subsidio estatal establecido equivale a un 80% del costo de las cédulas de identidad. Dicho convenio fue firmado por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y el Registro Civil, y favorece al menos a 60 mil personas del sistema de protección "Chile Solidario". Estas personas están obteniendo por primera vez su Cédula de Identidad (y su correspondiente NIF denominado "Rol Unico Tributario"), documento indispensable para acceder a una serie de beneficios sociales y oportunidades laborales. El convenio en términos prácticos implica que del costo total de aproximadamente US\$6 que tiene cada Cédula de Identidad, el Estado subsidia US\$5 a cada persona, mientras ésta solo tiene que aportar US\$1 para completar los gastos del trámite. A partir de 2006, este programa se ha hecho extensivo también a las personas "en situación de calle", esto es, personas que viven, residen o pernoctan en la calle y que por lo mismo ni siquiera estaban incorporadas a los sistemas oficiales del programa de ayuda "Chile Solidario". Se estima que las personas "en situación de calle" podrían llegar a unas 10 mil a 15 mil personas.

Dígito de verificación

En la investigación se obtuvo información en 8 de los 9 países investigados, tal como se muestra a continuación en la Tabla E. El NIF es numérico o alfa-numérico en todos los casos informados. Además, en todos ellos se conforma con un número o código de control, lo cual es una muy buena disposición para asegurar un uso certero del NIF, puesto que permite ahorrarse errores de ingreso y egreso de la información.

Unicidad del NIF

Otra característica de gran utilidad radica en contar con un NIF conciliado con el número de identificación nacional. Esto puede facilitar enormemente el enlace con la información de los registros gubernamentales que usan el registro de identidad y además simplificar el accionar del contribuyente. En el caso de los países informados, esto no es una práctica generalizada. En sólo 4 de

los 8 países que reportaron, el NIF es exactamente igual al número de identificación nacional. Ellos son **Argentina, Chile, R. Dominicana, y España**. En el caso de **Perú**, el NIF es una composición del número de identidad, sobre el que se agrega un prefijo y un dígito verificador. En los demás países, el NIF y el número de identidad nacional son números diferentes.

Desde la perspectiva del contribuyente, tener que operar con dos números distintos, uno para la identidad tributaria y otro para la identidad nacional es probablemente un nivel mayor de complejidad. Si a eso se agrega que el contribuyente deba emplear distintos números de identificación para diferentes gravámenes, niveles de gobierno, o reparticiones de la administración tributaria; la situación puede ser menos favorable en cuanto a facilitación del cumplimiento. Por otra parte, la existencia

de numeración múltiple puede dificultar las acciones de control, por ejemplo, prevenir que un contribuyente incumplido en un sistema obtenga devoluciones en otro. En el caso de los países investigados, la mayoría de ellos sigue una estrategia

de NIF único. La excepción se halla en el caso de **Argentina**, en el que algunas administraciones tributarias provinciales emplean un registro propio y distinto al que emplea la administración tributaria del gobierno central.

Tabla E

Características del Número de Identificación Fiscal para efectos del IRPF
Año 2006

País	Se aplica NIF para IRPF	Contiene dígito de control o verificación	Igual a número nacional de identidad	Único, para todos los impuestos o niveles fiscales	Obligatorio menores de edad	Obligatorio extranjeros con intereses en el país
Argentina	✓	✓	✓	x(a)	x(b)	✓
Brasil	✓	✓	x	✓	n.d.	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dominicana, R.	✓	✓	✓	✓	x	✓
España	✓	✓	✓	✓	x	✓
México	✓	✓	x	✓	✓	x
Paraguay	✓	✓	x	✓	x	✓
Perú	✓	✓	x(c)	✓	x	x(d)

Fuente: Anexo 1, Tabla 7.

Notas: (a)Argentina: En el ámbito nacional el número es único (se denomina CUIT, CUIL o CDI, según el caso), pero existen determinadas administraciones tributarias provinciales que utilizan un registro propio distinto a la CUIT/CUIL/CDI.

(b)Argentina: La obligación se da cuando los menores participan en actos registrales de transmisión patrimonial o son destinatarios de ingresos. En el resto de los casos no están obligados.

(c)Perú: El documento nacional de identidad (DNI) sirve de base para la generación del número de identificación: Prefijo+DNI+dígito verificador

(d)Perú: Generalmente la norma dispone que tributen a través de retención en la fuente

NIF para menores de edad

Otro elemento relevante de gestión registral corresponde a la aplicación del NIF en los menores de edad. La práctica de liberar de NIF a los menores de edad puede entenderse en la perspectiva de que estos individuos no son receptores usuales de rentas u obligaciones en el IRPF. La ventaja de la liberación está en que se exime de un trámite a un número importante de individuos y se evita abultar con información las bases de trabajo.

Sin embargo, bajo ciertos diseños de la política tributaria, el IRPF puede beneficiarse de un NIF a menores de edad. Por ejemplo, si el IRPF establece descuentos por número de hijos, por sus gastos médicos, educacionales, etc., entonces la efectividad de un cruce masivo será menor si no se dispone de NIF para los menores de edad. Aún sin esta obligación, las administraciones podrían valerse de algún otro mecanismo de identificación numérica para los menores de edad que son invocados

para una franquicia. Esta es una práctica usada en algunos países que se valen del número de seguridad social como EE.UU., mencionado en secciones anteriores. Otro ejemplo se da en los países que cuentan con un sistema de inscripción temprana y extensiva de los menores de edad. Ese número puede ser usado para cruzar las franquicias invocadas, y con mayor razón si el número de identidad es al mismo tiempo el NIF. Pero el panorama de varios países de América Latina se muestra deficitario en el tema de inscripción temprana de los menores. Ese aspecto, si bien no es propiamente resorte de la gestión tributaria, es un aspecto a ser tenido en cuenta²⁰.

Como se aprecia en la Tabla E, no es frecuente la obligación de NIF para menores de edad. Sólo **Chile** y **México** aplican esta obligación. En los restantes países no es obligatorio y como en el caso de **Argentina**, sólo se hace exigible cuando el menor de edad es sujeto de alguna situación con trascendencia fiscal.

NIF para extranjeros

En cuánto a los extranjeros, las prácticas para la obligación de contar con un NIF aparecen más generalizadas en la muestra de países informados. En efecto, 6 de los 8 países que reportan este antecedente

indican para los extranjeros con intereses económicos en calidad de individuos en el país, deben tener un NIF (Tabla E). Sólo **México** y **Perú** no aplican obligatoriedad a la obtención de NIF en este caso.

Evasión y fraude usando el NIF

Un buen sistema de NIF puede ser una herramienta poderosa para prevenir incumplimientos en el IRPF, al esclarecer de manera cierta la identidad de los contribuyentes. Pero también la administración debe estar atenta a que un NIF de buen desempeño, y en el que se ha depositado mucha confianza, pueda prestarse para defraudaciones fiscales. Un ejemplo que en algunos países se ha constatado, es la utilización de individuos de extrema pobreza para registrarlos como contribuyentes y luego realizar operaciones de fraude con su identidad²¹. La entrega gratuita o subsidiada de cédulas de identidad (y el NIF correspondiente) a estos segmentos debería ir acompañada de difusión y educación tributaria, con el objetivo de advertirlos del riesgo de faltas y delitos en que pueden verse involucrados si no salvaguardan su documento de identificación fiscal. Otra práctica muy recomendable en esta línea, es la oferta por parte de la administración tributaria de un servicio expedito de bloqueo del NIF para

²⁰ Según datos de UNICEF (www.unicef.org), de los 11 millones de nacimientos que tienen lugar anualmente en América Latina y el Caribe, por lo menos 2 millones nunca son inscritos en el registro civil. Diversas investigaciones demuestran que las tasas más bajas de inscripción de los nacimientos se registran entre los pobladores pobres, y en las comunidades rurales e indígenas. Por esta razón, en agosto de 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de Estados Americanos (OEA) anunciaron una nueva alianza que trabajará para garantizar el registro civil de nacimiento gratuito, oportuno y universal en América Latina y el Caribe para el año 2015, con un avance del 50 por ciento hacia esa meta para el año 2010.

²¹ En Chile, han sido detectados defraudadores que contactan a indigentes para registrarlos como contribuyentes, obtener su Rol Unico Tributario (RUT) y proceder a timbrar facturas de IVA a su nombre. Estas luego son utilizadas en cadenas de defraudación del IVA, de muy difícil y costosa persecución. Los indigentes "vendían" su NIF a los defraudadores en unos US\$10 a US\$20.

efectos fiscales, ya sea por su robo o extravío. En el caso de Chile, por ejemplo, este trámite puede realizarse por el sitio Web de la administración

y se realiza de manera independiente a otros trámites de anulación o bloqueo ante autoridades policiales o económicas.

IV . 4.2.2 Uso del NIF para fines de identificación de operaciones

Un indicador de buena salud en la gestión del NIF es su grado de utilización por parte de otras entidades gubernamentales o incluso privadas. Es esperable que los sistemas de NIF que generan más confianza sean utilizados más generalizadamente por otras entidades, incluso en operaciones que no tengan trascendencia tributaria. En los países investigados, se testearon 6 operaciones en cuanto a si una persona física necesitaba o requería contar con un NIF para su cumplimiento cabal. Ellas fueron comprar una vivienda; abrir una cuenta bancaria; contraer matrimonio; viajar fuera del país; recibir un subsidio estatal; y comprar y vender acciones.

Desde la perspectiva de los 9 países muestreados, se constata que en dos de ellos, **España y Chile**, existe una utilización muy arraigada del NIF. En estos dos países, se observó que las 6 operaciones requirieron del NIF del individuo para ser consumadas legalmente. Es interesante tener en cuenta que estos dos países son también los que muestran el registro más extenso de personas físicas. En efecto, como se mostró en la Tabla D, en esos dos países el indicador de personas físicas del registro como porcentaje de la población del país, está superando el 100%.

A continuación aparecen **Brasil, Argentina, y México**. En estos países, para 4 de las 6 operaciones se requirió contar con el NIF. En el

caso de los dos primeros, las operaciones para las que no se necesita NIF son contraer matrimonio y viajar fuera del país. En el caso de **México**, las operaciones para las que no se necesita NIF son abrir una cuenta corriente y comprar o vender acciones. En los demás países muestreados con información, el NIF no se necesita para ninguna de las operaciones consideradas. Probablemente, esto revele una falta de confianza de los agentes y organizaciones en este sistema de identificación.

Es posible pensar que una estrategia para gestionar de mejor forma cruces o intercambios de información en el IRPF sea promover el uso del NIF como identificador en las operaciones económicas, comerciales, y legales del país. A las entidades públicas y privadas que manejan información masiva de personas físicas se las debería tratar de convencer de las ventajas que tiene también para ellas organizar sus datos en torno a un identificador común, el NIF.



Deducción del IRPF, de las remuneraciones y contribuciones del personal doméstico

IV 4.3 Obligaciones para terceros (agentes de retención y entes informantes)

En muchos países, la gestión del ciclo de vida del IRPF ha involucrado a otros agentes además de los contribuyentes del impuesto. La principal razón para esto es que sus modelos de IRPF han situado la responsabilidad de retención del gravamen en los agentes que operan como pagadores de la renta. Bajo el régimen de retención, las administraciones pueden preferir que los trabajadores dependientes queden liberados de registrarse directamente, cómo se observó en la primera sección de ese capítulo. E incluso, sean liberados de la presentación de la declaración anual de renta, aspecto que se trata en el capítulo siguiente.

Retenedores sobre salarios y sueldos

En el contexto de países de la OCDE, se evidencia una preferencia mayoritaria a emplear esquemas de retención en el IRPF para los trabajadores dependientes. En el estudio OCDE (2004), se constató que de 30 países de la OCDE, sólo 2 países no aplicaban un esquema de retenciones hasta el año 2004: **Francia y Suiza**²². En los 28 países restantes se observaba el esquema característico de retención en fuente para trabajadores dependientes.

En el caso de los países ibero-americanos de la presente investigación se constata una tendencia igualmente mayoritaria hacia los esquemas de retención a los

trabajadores dependientes. De los 8 países de los que se obtuvo este antecedente la única excepción es **Paraguay**²³ que no contempla el mecanismo de retenciones. En cuanto a la naturaleza de la retención, se observa que en algunos países ésta constituye el IRPF final (**Argentina, Chile**). Mientras que en otros países, en cambio, es considerado como un pago provisional a cuenta de una obligación por determinar (**Brasil, España, y Perú**), o bien, se da a los contribuyentes la oportunidad de optar por uno u otro tratamiento (**México, R. Dominicana**).

Retenedores sobre otras rentas

Además de los sueldos o salarios, existen otras rentas que pueden formar parte de una estrategia de retención en fuente para el IRPF. En esta categoría se pueden mencionar los dividendos, los intereses, y las rentas de profesionales independientes. En el caso de los dividendos y los intereses, el estudio de la OCDE (2004) acredita un predominio de los esquemas de retención. De los

Es posible pensar que una estrategia para gestionar de mejor forma cruces o intercambios de información en el IRPF sea promover el uso del NIF como identificador en las operaciones económicas, comerciales, y legales del país.

²² Según el estudio OCDE(2004), en Francia sólo está sujeta a retención la contribución a la seguridad social, pero no el IRPF. En Suiza, sólo los extranjeros en posesión de un trabajo pueden ser sujetos de retención.

²³ En el caso de Paraguay, procedería un esquema de retención sólo en el caso de personas extranjeras domiciliadas en el exterior del país, teniendo carácter de único y definitivo.

30 países consignados en dicho estudio, en 24 se aplica retención a dividendos y en 21 se aplica retención a los intereses. En el caso de las rentas de profesionales independientes la tendencia se revierte, ya que sólo 12 de los 30 países aplica retención en fuente en esta clase de ingresos.

Los países iberoamericanos muestran estrategias similares en cuanto a la predominancia de los esquemas de retención. De los 8 países informados, 6 aplican retención a dividendos; 4 aplican retención a los intereses; y 7 aplican retención a las rentas de los trabajadores independientes. En este último aspecto se marca alguna diferencia respecto de los países OCDE, entre los cuales resulta un poco más común liberar esas rentas. En los países iberoamericanos además se observó el tratamiento de las ganancias de

capital (o plusvalías) por la venta de acciones. En este tipo de rentas, 4 de los 8 países informantes aplican retención en fuente.

Terceros en calidad de informantes

En paralelo a las obligaciones de retención, las administraciones pueden establecer deberes de información sobre terceros agentes con los que un contribuyente del IRPF haya podido interactuar con alcances tributarios. Estas obligaciones de información apuntan principalmente a la alimentación de los procesos de cruce. Pero en el caso de las administraciones que han optado por ofrecer declaraciones prehechas, la información aportada por terceros cobra una importancia crítica. En el capítulo siguiente se abordará el tema de las declaraciones informativas en cuanto a su conformación y el uso que dan a ellas las administraciones.

IV 4.4 Obligaciones y operaciones complementarias

Existe una serie de rutinas complementarias o accesorias que los contribuyentes del IRPF deben realizar a lo largo de su ciclo de vida. Estas comprenden, por ejemplo, las obligaciones de actualizar los antecedentes de registro (actividad declarada, empleo, domicilio, etc.); la solicitud de visado de los documentos tributarios (p.ej., boletas de honorarios); el anticipo de pagos a cuenta del impuesto; o la obtención de certificados de "paz y salvo", entre muchas otras. A continuación abordamos estas dos últimas.



"Boletas de honorarios"

- Anticipos/pagos a cuenta del impuesto

Alguna de las rentas listadas en la sección anterior puede no ser sujeto de retención en fuente, pero la administración puede establecer para ese tipo de rentas una especie de "autoretencción", es decir, se obliga a la persona física a efectuar un pago fraccionado, provisional o anticipado del IRPF. Esta es una tendencia ampliamente consolidada entre los países de la OCDE, puesto que prácticamente todos han establecido este mecanismo (OCDE(2004)). En cuanto a la frecuencia de los anticipos, se observa que una mayor parte estos países optan por pagos trimestrales y mensuales. De los 30

países considerados en la OCDE, 10 han convenido anticipos trimestrales y 7 mensuales. El resto opera con otras frecuencias o hace alguna distinción por tipo de contribuyente. En los países iberoamericanos investigados el panorama de anticipos no está totalmente generalizado. En efecto, se aplica en 5 de los 8 países que informan este antecedente. En los que lo aplican, predomina la frecuencia mensual y trimestral para estos anticipos.

- Obtención de certificados de paz y salvo

El concepto de "certificado de paz y salvo" o de "regularidad fiscal" considerado en esta investigación es el de un documento emitido por la administración tributaria para acre-

ditar que el contribuyente se encuentra en regla en sus obligaciones tributarias a una determinada fecha. La emisión de este comprobante puede ser una forma de transmitir una señal de "buena conducta" tributaria de los contribuyentes hacia distintos órganos de la propia administración; hacia otras administraciones tributarias (locales, estatales, de otros países, etc.); hacia otras entidades del Estado (ministerios, agencias, etc.); o hacia entidades privadas (bancos, empresas, etc.).

Como se puede apreciar a continuación en la Tabla F, la práctica de emitir estos certificados está contemplada en 5 de los 8 países reportados. En 2 de estos países, **Brasil** y **España**, el certificado puede ser obtenido en forma electrónica a través del sitio Web de sus administraciones.

Tabla FCertificado de Paz y Salvo en el IRPF
Año 2006

País	Emite certificado de paz y salvo IRPF	Obtenible en sitio Web de la AT	Destinatarios o demandantes del certificado			
			La propia Adm. Tributaria	Otras AT (locales, estatales, etc.)	Otras entidades del Estado (ministerios, agencias, etc.)	Entidades privadas (bancos, empresas, etc.)
Argentina	"	x	✓	✓	✓	x
Brasil	"	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	x(a)	-	-	-	-	-
Colombia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dominicana, R.	✓	x	-	-	✓	✓
España	✓	✓	x	✓	✓	✓
México	x(b)	-	-	-	-	-
Paraguay	✓	x	✓	✓	✓	✓
Perú	x	-	-	-	-	-

Fuente: Anexo 1, Tablas 5 y 17

- Notas:** (a) Chile: El SII, hasta ahora, ha decidido no "certificar" la regularidad fiscal o paz y salvo. No obstante, ofrece un servicio denominado "Consulta de Terceros". Mediante este servicio, la persona hace saber al SII el dato tributario personal que desea comunicar a un tercero y la dirección email de éste, para que se envíe la información. Este sistema se ha empleado principalmente para la documentación a presentar ante las entidades financieras (bancos). Adicionalmente, un contribuyente puede obtener una "Cartola Tributaria", la que reporta prácticamente todos sus antecedentes impositivos. Esta "Cartola Tributaria", a diferencia de la opción anterior, debe ser presentada por la propia persona ante la institución interesada.
- (b) México: En el caso de contribuyentes que sean proveedores del gobierno federal, es requisito indispensable que estén al corriente con sus obligaciones, por lo que estos casos el SAT, si emite una constancia del cumplimiento de obligaciones a la unidad de gobierno que lo solicite.

Los países que no exhiben esta práctica son **Chile, México, y Perú**. En el caso chileno, hasta ahora, se ha decidido no "certificar" la regularidad fiscal o paz y salvo. No obstante, se ofrece como alternativa un servicio denominado "Consulta de Terceros" en el cual la persona hace saber a la administración el dato tributario personal que desea comunicar a un tercero y la dirección email de éste, para que se envíe la información. Junto con ello, se ofrece un servicio de "Cartola Tributaria", en el cual la propia persona entrega el antecedente a la entidad interesada. En el caso mexicano, sólo hay un mecanismo de certificación en el caso de los proveedores del gobierno

federal, a quienes se puede exigir una constancia acreditando estar al corriente con sus obligaciones.

Un camino alternativo mediante el cual las administraciones podrían sustituir la emisión de certificados de paz y salvo es la consolidación de plataformas o servicios públicos integrados. Este tipo de iniciativas suele llamarse de "ventanilla única fiscal". Las potencialidades tecnológicas actuales podrían permitir que una persona física que necesita un certificado de una institución pública para ser presentada en otra, no deban pedirlo ella y llevarlo de una entidad a otra, sino que se haga internamente, por ejemplo, por medios electrónicos.

En la presente investigación se ha detectado que en 5 países de 8 países que reportan datos, la administración realiza algún tipo de servicio de consulta, pareo o validación de información de los contribuyentes del IRPF a otras entidades del Estado (p.ej., para aprobar subsidios a contribuyentes al día en sus impuestos, de cierto nivel de ingresos declarados, etc.). A su vez, en 7 de 8 países infor-

mantes la administración está (o lo estará en el futuro) participando en una iniciativa de "ventanilla única fiscal" o de servicio gubernamental integrado. Esta es una tendencia que está presente en los países de la investigación, pero que evidentemente es un tema muy complejo de implantar y que difícilmente se realizará de manera rápida, pero que reviste enorme importancia.

V GESTIÓN DE DECLARACIONES Y CRUCES INFORMÁTICOS MASIVOS ("OPERACIÓN RENTA")

El tema de las declaraciones es considerado como el aspecto más trascendente de la gestión del gravamen por parte de las administraciones. Hay muchas (y buenas) razones para que esto sea así. En primer lugar, las declaraciones son el instrumento básico para documentar la determinación del impuesto y la obligación correspondiente de pago. De hecho, en varios países incluso se las denomina declaraciones "juradas", haciendo referencia al juramento de veracidad comprometido por el contribuyente con los antecedentes aportados.

En segundo lugar, las declaraciones constituyen una fuente vital de datos, tanto para fines estadísticos como de control. En el aspecto estadístico, eso sí, el panorama de América Latina es muy distinto al que muestran los países más desarrollados, donde los antecedentes que aportan las declaraciones son altamente apreciados

por las entidades de estadísticas y de cuentas nacionales²⁴.

En tercer lugar, las declaraciones confieren los antecedentes más inmediatos para el control del cumplimiento, sobre todo para el control masivo. Cada dato exigido en una declaración ofrece la oportunidad de verificar que el impuesto esté bien determinado. Por ejemplo, una cuestión central a verificar es quién está declarando. De allí que un buen sistema de registro y de NIF constituyan la plataforma imprescindible para un buen sistema de declaraciones.



Cruces Informáticos Masivos
("Operación Renta")

²⁴ Melis Maynar (2006), por ejemplo, consigna que "en España y en la mayor parte de los países europeos, los ingresos declarados a Hacienda se consideran de buena calidad y las Oficinas de Estadística solicitan y reciben los microdatos de renta declarados de los hogares". En los países de América Latina la relación parece ir a la inversa, es decir, son las administraciones las que solicitan los datos de las Encuestas de Ingresos de las entidades estadísticas nacionales, debido a que la cobertura y calidad de sus datos tributarios es mucho más limitada.

Por último, y lo más importante, el proceso de las declaraciones de IRPF es el que ha experimentado, sin lugar a dudas, la mayor revolución en el campo de la gestión tributaria. La posibilidad de aplicar declaraciones electrónicas y usar Internet para canalizarlas, transformó completamente la forma en que las administraciones concebían la gestión del IRPF. En varios casos, la evidencia sugiere que sus consecuencias se han extendido incluso más allá del campo específico de la fiscalidad²⁵.

En vista de todo esto, las administraciones tienden a concentrar muchos esfuerzos en las tareas vinculadas a la presentación y recepción de las declaraciones. Una de las manifestaciones de esos esfuerzos es la concentración del proceso de entrega y revisión masiva de las declaraciones en uno o dos meses del año. Es el denominado proceso de "Operación Renta" o "Campaña de Renta". A lo largo de este capítulo, abordaremos las tendencias y estrategias que están siendo seguidas en este proceso y las que, probablemente, se seguirán en los próximos años.

V.5.1 Auto-determinación versus determinación administrativa

En la gestión de las declaraciones debe hacerse una elección básica entre dos enfoques para el cálculo del IRPF. De un lado, está el enfoque de determinación administrativa. En este enfoque, el impuesto que corresponde a un contribuyente es fijado por los funcionarios de la administración. Son ellos quienes interpretan la legislación tributaria y emiten a cada contribuyente una liquidación con el IRPF que le corresponderá pagar.

La elección de uno u otro enfoque hace fuerte relación con las demás estrategias seguidas en la gestión de las declaraciones. Es probable que los países que han optado por sistemas de determinación administrativa, valoren más las economías de escala que se pueden aprovechar al centralizar y automatizar la liquidación del impuesto de un conjunto extenso de personas.

De otro lado, está el enfoque de auto-determinación. En este caso, es el propio contribuyente el responsable de determinar la obligación del IRPF y de presentar la declaración ante la administración tributaria, si corresponde. Estas declaraciones son aceptadas en una primera instancia por las administraciones; y luego, sometidas a los procesos de cruce, verificación o auditorías que se estimen necesarios.

Además, el sistema permite garantizar, por razones obvias, que la normativa para calcular el impuesto será aplicada conforme a los cánones aceptados por la administración. En el mismo sentido, se puede afirmar que si la administración es la que liquida el impuesto entonces aparece menos necesario disponer de una fuerza fiscalizadora del cumplimiento. Los esfuerzos de recaudación y cobranza, eso sí, no pueden ser ahorrados en ninguna de las modalidades.

²⁵ En Chile, por ejemplo, se sostiene que el grado de compromiso de la administración tributaria con las tecnologías Internet ha conducido a muchos agentes del sector privado a avanzar de manera más rápida en la carrera de la "digitalización". Al mismo tiempo, ha servido como modelo para que otras entidades del Estado avancen en la misma dirección, en la búsqueda de ofrecer más y mejores servicios hacia la ciudadanía y a un menor costo.

Entre los aspectos desfavorables del enfoque de determinación administrativa, se suele señalar que éste tiende a generar recaudaciones más tardías y mayor incidencia de disputas de interpretación con los contribuyentes. Esto explicaría una tendencia observada en algunos países a ir dejando atrás estos sistemas. Por ejemplo, se observa que el "50% de los países de la OCDE está evolucionando en su sistema de gestión de impuestos a la renta, hacia uno basado en el principio de la auto-determinación" (OCDE (2004)).

Los enfoques de auto-determinación establecen una lógica de administración diferente sobre las declaraciones. Por una parte, liberan personal de la administración ya que ahora pasa a ser el contribuyente el responsable de elaborar la declaración. Pero, por otra parte, abren un nuevo frente demandante de esfuerzos de gestión: la administración debe fiscalizar el IRPF determinado por las personas, a fin de que se haga con apego a la normativa vigente. La ventaja relativa de este enfoque radica en que no se aplica un análisis detallado a cada contribuyente. Sólo una fracción de las declaraciones es auditada a fondo. Asimismo, el enfoque de auto-determinación produce un cambio en la dirección de las disputas entre administración y contribuyentes. Ahora, son los contribuyentes los que calculan su

IRPF y es la administración la que puede recusar esa determinación.

De acuerdo con la experiencia de los países que han transitado hacia sistemas de auto-determinación, una de sus mayores ventajas es lograr recaudaciones más tempranas, sobre todo cuando se complementan con pagos fraccionados anticipados (OCDE(2004)).

En los países del G-7, sólo dos se mantenían hasta ahora en sistemas de determinación administrativa: Francia y Alemania. En Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca también ha sido tradicional su apego al enfoque de determinación administrativa (OCDE(2004)). Si bien en estos países tal enfoque ha ido de la mano de la oferta de declaraciones prehechas, nuestra opinión es que no hay necesariamente una adhesión irrestricta entre ambos mecanismos. En realidad, creemos que la oferta de declaraciones prehechas puede ser perfectamente compatibilizada también con el principio de auto-determinación. Sobre este punto se volverá más adelante.

Ahora bien, en cuanto a los 9 países iberoamericanos muestreados en esta investigación, 8 aportaron este antecedente. Todos los países informantes reconocen estar operando bajo el enfoque de auto-determinación.

V. 5.2 Lineamientos en la obligación de presentar declaraciones

En capítulos precedentes señalamos que, potencialmente, todos los habitantes de un país pueden llegar a ser perceptores de algún tipo de renta. Pero evidentemente no es posible ni deseable obligar a cada individuo a presentar una declaración de renta. De hecho, una cuestión básica a convenir es a qué personas físicas debe aplicárseles tal obligación. Esto es especialmente relevante si el enfoque seguido es el de auto-determinación. Pero, incluso si hay determinación administrativa, también se deben fijar criterios para requerir la aceptación de las mismas de parte de todos los contribuyentes, o bien, sólo de aquéllos a quienes se les ha liquidado un monto de impuesto. De los 4 países nórdicos, por ejemplo, sólo **Dinamarca** libera de la obligación de responder a la liquidación practicada por la administración (OCDE(2006)).

En la perspectiva de definir a los obligados a declarar, los países exhiben prácticas disímiles. Algunos optan por obligar generalizadamente la presentación de las declaraciones (o la aceptación de las liquidaciones). Otros en cambio, aplican criterios para liberar a ciertos segmentos. Hay dos criterios recurrentes para liberar la presentación de declaraciones. El primero es la aplicación de umbrales

de liberación. Estos umbrales pueden ser globales, o bien, condicionarse al tipo u origen de las rentas obtenidas. El segundo criterio es la existencia de un sistema de retención en fuente, especialmente en el caso de los trabajadores en régimen de dependencia.

- Aplicar umbrales de liberación

En el marco de los 9 países ibero-americanos muestreados en esta investigación, en 8 se obtuvo este antecedente. Todos ellos contemplan en sus diseños de gestión, un umbral general para liberar a los contribuyentes de presentar una declaración anual de IRPF.

A continuación en la Tabla G, se muestra la información recabada de cada país. Un primer aspecto que destaca es que sólo en 2 países (**Brasil** y **Chile**) los umbrales de liberación se identifican con los tramos de exención del IRPF, lo cual parece tener sentido bajo el criterio de hacer declarar sólo a quienes están efectivamente alcanzados por un gravamen no nulo. En el resto de países informantes, el umbral no es coincidente con el tramo de exención de la tabla de tasas impositivas del IRPF.

Tabla G

Umbral para liberar la presentación de una declaración del IRPF
Año 2006(a)

	Umbral monto aprox. (US\$/año) Umbral en	Umbral en Nro. de PIBs per cap.	Umbral en Nro. de PIBs per cap. PPC(d)	Umbral en Nro. de ngs. Mín. Anuales
Argentina	Variable(a)	Variable(a)	Variable(a)	Variable(a)
Brasil	6.440	1,2	0,7	3,3
Chile	9.854(b)	1,1	0,8	3,2
Colombia	nd	nd	nd	nd
Dominicana, R.	8.190	2,5	1,0	6,5
España	28.818	1,0	1,0	3,4
México	27.221(c)	3,6	2,6	17,1
Paraguay	26.805	18,4	5,3	11,2
Perú	10.854	3,4	1,7	5,8

Fuente: Anexo 1, tabla 11. Cifras de PIB per cápita y de Ingresos Mínimos se obtuvieron, respectivamente, de "World Economic Outlook Database" (septiembre de 2006), Fondo Monetario Internacional; y de "Country Reports on Human Rights Practices" (2005), United States Department of State.

- Notas:** (a) Argentina: el monto es variable y depende de las cargas de familia que el contribuyente declare.
- (b) Chile: El umbral corresponde a 13,5 Unidades Tributarias Anuales (UTA). Las UTA son referentes para ajustar los límites automáticamente en función de la evolución de los precios.
- (c) México: No están obligadas las personas físicas que obtengan ingresos acumulables por salarios e intereses, cuya suma no excede de dicha cantidad; siempre que los ingresos por intereses no excedan de 100.000 pesos y se haya efectuado retención.
- (d) PIB per cápita a Paridad de Poder de Compra (PPC).

Para hacer comparable la métrica, en la Tabla G los umbrales se expresaron en relación con el PIB per cápita, el PIB per cápita a paridad de poder de compra, y el ingreso mínimo oficial anualizado. A la luz de la comparación, es posible distinguir dos grupos entre los países muestreados. En un primer grupo están **Brasil, Chile y España**. En estos tres países se evidencian umbrales de liberación oscilando en torno a 1 vez el PIB per cápita (tanto nominal como corregido por PPC), y a 3 veces el ingreso mínimo oficial. Un panorama distinto se observa en el segundo grupo de países. En **R. Dominicana, México, Paraguay y Perú**, sus niveles de liberación llegan a 2 o más veces el PIB per cápita (aunque **R. Dominicana** lo reduce a 1 vez,

considerando PPC), y a 6 o más veces el ingreso mínimo. Hay dos casos extremos en cuanto a liberación: **México y Paraguay**. En esos dos países el umbral de liberación se empina por más de una decena de ingresos mínimos.

- *Retención en fuente a salarios y obligación de presentar declaraciones*

El segundo elemento que determina las políticas de liberación es el empleo de esquemas de retenciones en fuente. En especial, para los trabajadores asalariados. Como se observó antes, una amplísima mayoría de países ha optado por aplicar esquemas de retención a los asalariados. De hecho, casi todos los países de la

OCDE y casi todos los países muestreados en esta investigación recurren a este mecanismo. Al aplicar retenciones, los sistemas se pueden abrir a la posibilidad de eximir de la presentación de declaraciones a los retenidos. A continuación, en la Tabla H se sintetizan las estrategias combinadas de retención y de liberación. Sólo para fines expositivos, en la tabla se incorporaron conjuntamente a los países OCDE y a los países ibero-americanos investigados en este trabajo.

Como se aprecia en la tabla, la mayoría de los sistemas que aplican retenciones a los asalariados establece también su liberación para presentar declaración. Esta liberación se aplica incluso con independencia del umbral descrito arriba. En 4 de los 8 países iberoamericanos muestreados que aportaron este antecedente, se constata la citada combinación: **Argentina, R. Dominicana, Perú y Chile**. Esta práctica es consistente con la naturaleza que tiene la retención en el caso de

Argentina y en **Chile**, donde típicamente constituye el IRPF final.

En contraposición, **Brasil y España** obligan a declarar a los asalariados si sobrepasan el respectivo umbral, a pesar de que sean sujetos de retención.

Mientras que en **México**, la política reviste un carácter opcional, ya que si el asalariado es retenido en fuente hay liberación de declarar, pero si el asalariado no es retenido en fuente, está obligado a presentar una declaración.

El caso del IRPF de **Paraguay** es excepcional para la región, pues no se aplica retención en fuente a los asalariados. Por esta razón, es lógico que aparezca obligando a presentar declaraciones anuales a los asalariados. Igual cosa ocurre con los dos únicos países que no contemplan retención salarial entre los países europeos, **Francia y Suiza**. En esos países la aplicación del IRPF a los salarios descansa precisamente en la obligación generalizada de entregar una declaración.

Tabla H

Retención salarial y obligación de presentar declaración en el IRPF
Asalariados por encima de umbrales de liberación y sólo con rentas salariales
Año 2004 ^(a)

	IRPF sin declaraciones prehechas		IRPF con declaraciones prehechas	
	Aplica retención a salarios	No aplica retención a salarios	Aplica retención a salarios	No aplica retención a salarios
Obliga a presentar declaración anual a los asalariados	Australia Bélgica Brasil(2006) Canadá EE.UU. Grecia Hungría Portugal	Francia Suiza México(2006)(c) Paraguay(2006)(f)	España(2006)(b)	
Libera de presentar declaración anual a los asalariados	Alemania Argentina(2006)(d) Austria Corea Checa, R. Dominicana, R.(2006) Eslovaquia Holanda Irlanda Italia Japón Luxemburgo México (2006)(c) Nueva Zelanda Perú(2006) Polonia Reino Unido Turquía	Chile(2006)(e) Dinamarca Finlandia Islandia(2006) Noruega Suecia		

Fuente: OCDE(2004); OCDE(2006); y Anexo 1, Tablas 10 y 11.

Notas:

- (a) Cifras corresponden al año 2004, salvo para los países en que se indica expresamente el año 2006. Los países indicados en formato negrilla han sido clasificados con los resultados de la presente investigación.
- (b) España: En el estudio OCDE del año 2004, España no aparecía dentro de los que ofertaban declaraciones prehechas para ese año.
- (c) México: Aparece en dos modalidades. Ello porque si un individuo se empleó en el régimen de dependencia y le solicita al patrón le realice el cálculo anual, no estaría obligado a presentar declaración anual. En caso contrario, si lo estaría.
- (d) Argentina: En régimen de dependencia, estará obligado a presentar declaración si su empleador no le ha efectuado la retención completa.
- (e) Chile: Sólo deberá reliquidar su impuesto de retención si ha tenido más de un empleador y no ha concentrado en uno de ellos dicha reliquidación con carácter mensual. Algo similar ocurre si el contribuyente desea invocar una franquicia con derecho a reembolso (Ej.: por intereses hipotecarios).
- (f) En el caso de Paraguay, procedería un esquema de retención sólo en el caso de personas extranjeras domiciliadas en el exterior del país, teniendo carácter de único y definitivo.

Otro aspecto interesante de notar, a partir de la Tabla H, es que para los países que han entrado en la oferta de declaraciones prehechas es inevitable la aplicación de retenciones a los salarios, o al menos la obligación de un reporte informativo del empleador, puesto que de otra manera resultaría muy difícil, sino imposible preconstituir las declaraciones. En este aspecto, también es muy ilustrativo el caso de **España** que realiza una especie de gestión "triple" en los asalariados: obliga a la retención en fuente, construye una declaración prehecha, y además obliga a validar el IRPF propuesto con una declaración de ratificación final.

- *Rentas no salariales y obligación de presentar declaraciones*

En la investigación también se abordó la obligatoriedad de presentar declaraciones a las personas físicas que obtienen rentas de origen no salarial, por encima de los umbrales de liberación. En este caso, la práctica de obligar la declaración es generalizada entre los países muestreados. Se consultaron tres tipos de personas físicas no-asalariadas: los que obtienen rentas exclusivamente en calidad de profesio-

sionales independientes; los que las obtienen exclusivamente ejerciendo actividades empresariales; y los que las obtienen rentas explotando un pequeño terreno agrícola. Sólo en 2 países hay liberación expresa para alguno de estos contribuyentes. En **Brasil**, para las personas físicas explotando un pequeño terreno agrícola y en **Paraguay**, además de la anterior, para las personas en actividades empresariales. En el resto de los países muestreados que reportaron este dato, la obligación a declarar es universal para estas tipologías de contribuyentes.

Cabe mencionar que en algunos países, la sola obtención de una renta adicional de carácter no-salarial puede obligar a un asalariado a una declaración anual. En el caso de **Chile**, por ejemplo, hay umbrales específicos de liberación por tipo de renta adicional para los asalariados (intereses, fondos mutuos, etc.). Pero si el asalariado obtiene \$1 en calidad de honorarios por un trabajo independiente, debe llevar toda su renta a tributación anual de IRPF, perdiendo su prerrogativa de liberación. En **Chile**, aproximadamente un tercio de los asalariados obtiene rentas adicionales tales que se obligan a ir a una declaración anual.

V. 5.3 Volumen de declaraciones gestionadas

Si bien las opciones de obligar y liberar la presentación de declaraciones están directamente ligadas con la política tributaria del IRPF, es aconsejable tenerlas en vista a la hora de evaluar porqué el volumen de declaraciones que gestionan algunas administraciones llega a ser mayor o menor que el de otras. A continuación, en la Tabla I se presenta una estadística con el número de declaraciones anuales del IRPF de los países muestreados.



Retención salarial y obligación de presentar declaración en el IRPF

Tabla I

Declaraciones IRPF durante la campaña de renta del año 2006(a)

	Nro. de declaraciones	Nro. decls. Población (%)	Nro. decls. F. Laboral (%)
Argentina	656.405	1,7%	3,6%
Brasil	22.000.000	11,8%	24,2%
Chile	1.933.628	12,1%	27,6%
Colombia	nd	nd	nd
Dominicana, R.	35.471 (b)	0,4%	0,9%
España	16.700.000	38,8%	79,5%
México	2.072.014 (c)	2,0%	4,8%
Paraguay	2.013	0,0%	0,1%
Perú	131.136	0,5%	1,0%

Fuente: Anexo 1, Tablas 8 y 11 y reporte del Banco Mundial para datos de población y fuerza laboral del año 2005.

Notas: (a) Total aproximado de declaraciones de IRPF que se recibieron durante la campaña de renta del año 2006. Sólo incluye declaraciones directas y no incluye en la cuenta las declaraciones por vía de terceros o retenedores

(b) Dominicana, R.: Dato corresponde al año 2005

(c) México: Incluye las declaraciones anuales presentadas en 2006 al último día de vencimiento.

Como se puede observar en la Tabla I, las administraciones de **Brasil** y **España** son las que soportan un mayor número de declaraciones en términos absolutos, con 22 y 16,7 millones de declaraciones, respectivamente. Sin embargo, la comparación debe tomar en cuenta el tamaño potencial de declarantes en cada caso. Por esta razón, se han expresado las declaraciones como fracción porcentual de la población y de la fuerza laboral.

Bajo tales métricas es evidente que la administración de **España** es, por lejos, la que soporta el mayor volumen relativo de declaraciones. El número de declaraciones de IRPF españolas representa el equivalente a casi el 80% de individuos de su fuerza laboral. Le siguen en este

indicador de volumen relativo, **Chile** (28%) y **Brasil** (24%). En este sentido, existe cierta coherencia con las políticas relativas a los umbrales y al tratamiento de los asalariados en retención. **España**, **Chile**, y **Brasil** son justamente los países que muestran los umbrales más reducidos de liberación (en torno a 3 salarios mínimos) y **España** y **Brasil** tienen la política de obligar a los asalariados por encima del umbral a declarar, aunque les hayan sido practicadas retenciones en fuente. Por el contrario, en países como **México** y **Paraguay**, donde el umbral de liberación se empuja por más de una decena de ingresos mínimos y no hay retención generalizada a los asalariados, los volúmenes de declaraciones son mucho más reducidos.

V. 5.4 Características básicas del formulario (modelo) de declaración

Simplicidad del formulario

Una de las características esenciales exigibles en el diseño de los formularios o modelos de declaración del IRPF es la simplicidad. Baer (2005), por ejemplo, sostiene que para un buen desempeño en el gravamen, los formularios debieran "ser cortos y sencillos; acompañados de instrucciones breves y fáciles de entender; ser gratuitos; y estar disponibles en la administración, los bancos y las oficinas de correo".

Pero la simplicidad descrita tiene una limitante natural: la legislación del impuesto. Si la ley del IRPF contempla un alto número de exenciones y tratamientos especiales o si los mecanismos de determinación requieren de cálculos sofisticados, resultará imposible operar con un formulario simple. Además, las medidas de control también pueden agregar más complejidad al formulario. Cada recuadro a llenar o cada formulario extra que sea requerido para detallar algún antecedente, demandará de los contribuyentes un esfuerzo más alto para cumplimentar los datos exigidos.

Unicidad del formulario

Por otra parte, la unicidad del formulario es un tema que podría estar en el ideal de algunas administraciones. Sin embargo, la evidencia indica que muchos países han recurrido a la oferta de formularios abreviados o simplificados²⁶ para ciertos contribuyentes. El objetivo fundamental de esta práctica

es que las declaraciones más simples del IRPF puedan ser cumplimentadas con formularios de esa misma naturaleza. Al mismo tiempo, se trata de reconocer la menor capacidad de reportaje que pueden exhibir algunos contribuyentes.

Entre los 30 países de la OCDE, 17 ofrecen declaraciones simplificadas para contribuyentes con "asuntos tributarios simples" (OCDE(2004)). De los 9 países iberoamericanos muestreados en la presente investigación, 8 reportaron este dato. Los resultados revelan que 6 de esos 8 países brindan algún tipo de declaración abreviada o simplificada, o lo harán dentro de los próximos 3 años. Las excepciones a esta política son **México** y **Paraguay** que reportan no disponer de esta facilidad hasta ahora y tampoco planean adoptarla dentro de los próximos 3 años.

Identificación, minimización de errores y estandarización

Otros aspectos del diseño que merecen una mención son los siguientes. El formulario siempre debe requerir el NIF. Las estrategias mínimas de control masivo no pueden realizarse si no se identifica consistentemente al declarante. Después, el diseño de los formularios debiera tomar como criterio la minimización de los errores de declaración, por ejemplo, siguiendo una lógica lineal en la determinación de la renta afecta, indicando con signos

²⁶ Declaraciones especiales bajo un modelo con menor número de datos o menor grado de detalle en la información exigida, respecto de modelos de declaración más generales.

'+' o '-' las componentes que se adicionan o se deducen, respectivamente, y entregando el espacio suficiente para expresar las cifras con claridad²⁷. También, de acuerdo a la recomendación de los expertos internacionales, los formularios deben estar estandarizados, así que "se debería evitar la práctica de formularios

'auto-diseñados' o en blanco" (Baer (2005)). Si bien estas particularidades no fueron consultadas en esta oportunidad, a la luz de lo investigado se puede inferir que, para el contexto de los países iberoamericanos muestreados, no habría grandes debilidades en estos ámbitos de diseño de la declaración.

V. 5.5 Declaraciones electrónicas²⁸

Como ya está dicho, las declaraciones electrónicas han transformado completamente la gestión de las declaraciones del IRPF. Las administraciones tributarias han debido readecuar sus procedimientos e invertir más en tecnología para poder utilizar este tipo de medios. Pero las que lo han podido hacer eficazmente, han constatado de manera muy palpable los beneficios, especialmente al comparar con los procedimientos tradicionales basados en declaraciones en papel. Todos los países investigados en esta oportunidad, sin excepción, han optado por ofrecer declaraciones electrónicas.

A fines de los años 90, Dos Santos (1999) ya vislumbraba las ventajas que las declaraciones electrónicas generalizadas inducirían en el IRPF: asistencia a los contribuyentes en el llenado de la declaración; reducción de costos de cumplimiento y de gestión; inmediatez de carga y de uso de la información declarada; y

minimización de los errores de ingreso de los datos. Con el devenir de su utilización, han emergido otros progresos iguales o más poderosos. Uno de los más emblemáticos es la oferta de declaraciones prehechas electrónicamente. Este servicio, que algunos países europeos ya aplicaban por medios tradicionales tales como cartas, en los países en desarrollo no habría sido siquiera imaginable si las nuevas tecnologías electrónicas no estuviesen disponibles.

De esta forma, hoy nadie discute que las administraciones tributarias modernas tiene que ir hacia un uso intensivo de las declaraciones electrónicas. Dos Santos (1999) describió de manera muy preclara las etapas que las administraciones aplicarían en su estrategia de declaraciones electrónicas. Un primer paso correspondería a la oferta de un programa de preparación de declaraciones. Un segundo paso, a la oferta de diferentes medios electrónicos para la entrega de las

²⁷ Hace décadas atrás, la administración chilena sugería a los contribuyentes completar las declaraciones (en papel) usando máquinas de escribir. Sin embargo, la extremada estrechez de algunos códigos del formulario de declaración producía un evidente desajuste entre los valores y los conceptos correspondientes. Una de las consecuencias inmediatas de esto era una mayor incidencia de errores en la digitación de las declaraciones.

²⁸ Declaraciones que son cumplimentadas en un formato electrónico, ya sea por el contribuyente o por un asesor, contador o tercero. Para los fines de esta investigación, no incluye declaraciones en papel traspasadas a formato electrónico por algún mecanismo (scanner, digitación, etc.)

declaraciones, tales como diskettes, transmisión telefónica, Internet, etc. El tercer paso, y el más complejo de poner en marcha, sería la adopción de un medio electrónico de pago o devolución enlazado con la declaración.

A continuación, en la Tabla J se muestran algunos indicadores ilustrativos de la evolución de las "e-declaraciones" en las campañas de renta. En cuanto a su adopción, **España** y **Brasil** des-

tacan como precursores, no sólo entre los países iberoamericanos investigados, sino que también a nivel mundial. **España** introdujo este servicio en 1989 y **Brasil** lo hizo en 1991. Sólo 5 países, además de ellos, se habían embarcado en e-declaraciones antes de 1995: **EE.UU.** (1986), **Australia** (1990), **Canadá** (1992), **Dinamarca** (1994), y **Nueva Zelanda** (1991) (según datos de OCDE (2005).

Tabla JDeclaraciones electrónicas de IRPF^(a)

	Año de introducción del servicio	e-declaraciones (%) declaraciones totales		Principal medio de envío de la e-declaración	
		Año 2006	Año 2007 proy.	Año 2006	En 3 años más
Argentina	1996	100%	100%	Internet	Internet
Brasil	1991	98,1%	98,4%	Internet(c)	Internet ^(c)
Chile	1999	97%	98%	Internet	Internet
Colombia	nd	nd	nd	nd	nd
Dominicana, R.	2006	4,19%	30%	Internet	Internet ^(c)
España	1989	98,29%	Similar año anterior	Programa ^(d)	Internet
México Internet	2003	68% ^(b)	100%		Internet
Paraguay	2006	nd	nd	Internet	Internet
Perú	2001 ^(a)	99,77%	99,9%	Internet	Internet

Fuente: Anexo 1, Tabla 12.

Notas:

- (a) Perú: Para personas físicas (Declaración Jurada Anual correspondiente al ejercicio 2000) mediante el Programa de Declaración Telemática
- (b) México: El porcentaje incluye las declaraciones anuales presentadas en 2006 hasta el 18 de agosto de 2006.
- (c) Medio principal y único para presentar declaraciones electrónicas
- (d) España: Declaración cumplimentada con un programa informático suministrado por la Agencia Tributaria y que genera un PDF para la grabación mediante lector óptico.

Tal como se indica en la tabla anterior, las tasas de utilización de las e-declaraciones en la muestra de países iberoamericanos investigados son bastante elevadas. En el año 2006, de los 8 países que reportan este antecedente, 5 exponen tasas de e-declaración por encima del 90%. En el caso de **Argentina**, incluso, la tasa llega a ser del 100%. **México**, que está en una tasa cercana al 70% en el 2006, se ha propuesto obtener en el año 2007 la totalidad de las declaraciones con carácter electrónico. En el caso de

R. Dominicana también la meta es ambiciosa ya que supone elevar la actual tasa de e-declaración de 4% hasta un nivel de 30%, en el año 2007. Con excepción de los cuatro países nórdicos europeos y de Australia, el grado de e-declaración en el IRPF ha ido más lento en los países desarrollados. Por ejemplo, en el año 2005²⁹, en EE.UU. sólo un 45% de las declaraciones de personas físicas tuvieron el carácter de electrónicas; en el Reino Unido, un 20%; y en Canadá, un 50% (OCDE (2005)).

V. 5.5.1 Declaraciones electrónicas del contribuyente por Internet

Las declaraciones electrónicas de IRPF presentadas por el contribuyente vía Internet son preponderantes en casi todos los países iberoamericanos muestreados. Con excepción de **España**, todos los países reportan que Internet canaliza el mayor número relativo de las declaraciones electrónicas, tal como se aprecia en la Tabla J. Pero incluso **España**, que hoy emplea como medio principal un programa computacional que genera un "archivo PDF", espera para los próximos años que sea Internet el medio de más alto uso para presentar las declaraciones electrónicas. Por otra parte, la estrategia de algunos países como **Brasil** es considerar a Internet como medio único para el envío de las declaraciones. Esa misma estrategia espera seguir **R. Dominicana** en los próximos años.

En los países desarrollados, las prácticas presentan una diferencia en cuanto a la supremacía de Internet. De 24 países de la OCDE que se valen de las e-declaraciones para el IRPF, sólo en 12 la forma principal de envío es el contribuyente declarando a través de Internet. En 10 de esos países, la forma principal es a través de un asesor tributario o un tercero responsable, quien hace llegar la declaración electrónica a la administración, por diferentes vías (OCDE (2005)).



"Declaraciones Electrónicas"

²⁹ Datos corresponden a las proyecciones para el año 2005 entregadas en 2004 por cada uno de los países.

V. 5.5.2 Declaraciones electrónicas del contribuyente por otros medios

Contribuyente vía teléfono fijo o móvil

En la actualidad, las declaraciones electrónicas vía sistema telefónico no parecen haberse extendido masivamente en ninguno de los países. Por lo visto, tampoco se espera que lo hagan en el futuro. En esto hay coincidencia entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Efectivamente, sólo en 8 de 30 países OCDE se emplea el sistema telefónico como medio para las e-declaraciones, siendo en

el mejor de los casos la segunda forma más recurrente, como ocurre en **Dinamarca, Noruega, y Suecia** (OCDE(2005)). En el caso de los países iberoamericanos sondeados en esta investigación, aparecen 2 empleando el teléfono para las e-declaraciones: **España y Chile**. En particular, en esos dos países lo que se ha utilizado es el teléfono móvil celular y las opciones de mensajería de texto (Ver recuadro 6).

Recuadro 6

La telefonía móvil y su uso en la gestión de declaraciones del IRPF
Fuente: www.aeat.es y www.sii.cl

España:

- Desde el año 2004, la administración tributaria española está utilizando la telefonía móvil como un medio para relacionarse con los contribuyentes, específicamente en lo que respecta al IRPF. A partir de ese año, las personas naturales han tenido la posibilidad de aceptar su propuesta de declaración de IRPF, con un SMS enviado a través de su teléfono celular.
- En el 2006 la AEAT implementó el envío de mensajería de texto para informar de la emisión de devoluciones de IRPF.
- Para el 2007 se ha anunciado la disponibilidad del servicio de envío de SMS para avisar a los contribuyentes del despacho del borrador de Renta.

Chile:

- En el año 2001, el Servicio de Impuestos Internos (SII) inició el uso de la telefonía móvil celular como un medio para facilitar el cumplimiento tributario, al permitir a los contribuyentes del IRPF el acceso vía wap al sitio web del SII, para poder ver su declaración de impuesto a la renta, así como también obtener información acerca del estado de ésta.
- Posteriormente, en el 2002, se empezó a entregar el servicio de envío de SMS
 - En la Operación Renta del año 2005, debutó la declaración del IRPF vía celulares (declaración simplificada de un solo "código"). Este servicio puede ser utilizado por aquellos contribuyentes sin pago, o con derecho a devolución de impuestos, y a quienes el SII hace una propuesta de declaración, quienes pueden usar el sistema de mensajes SMS de los teléfonos celulares para visualizar el saldo a devolver y confirmarlo, si están de acuerdo.

El uso de este medio de declaración, sin embargo, no alcanza un volumen significativo. En **España**, sólo un 3% de las e-declaraciones ingresaron en el año 2006 por esta vía y en **Chile**, no

superaron el 1%. Lo anterior puede explicarse por dos razones. Por un lado, puede haber un objetivo más bien testimonial de las administraciones: con esta opción se muestra el compromiso

de la administración por innovar en la oferta de servicios a los contribuyentes. Y, por otro lado, se puede estar apostando a que en el futuro exista una convergencia total entre las tecnologías Internet y las tecnologías de comunicación celular, de manera que no habría diferencia alguna en presentar una e-declaración por uno u otro medio.

Contribuyente vía diskette, CD, DVD

El uso de soportes físicos para la entrega de declaraciones tampoco muestra una utilización muy extendida en la actualidad. De 30 países de las OCDE, sólo 2 recibieron en el año 2004 declaraciones a través de medios magnéticos como diskettes y CDs (OCDE(2005)). Entre los países iberoamericanos muestreados, resalta el caso de **España** cuya principal forma de envío de declaraciones está sustentada en el envío de un

archivo PDF derivado de un programa computacional suministrado por la Agencia Tributaria. En efecto, más del 50% de las e-declaraciones de IRPF españolas ingresaron por esta vía en el 2006. El otro caso detectado es el de **Perú**, donde las declaraciones por medios magnéticos ocupan el segundo lugar en cuanto a número de e-declaraciones ingresadas. En los demás países investigados actualmente no se aplican estos procedimientos. Cabe mencionar el caso de **Brasil**, que si bien hoy no recibe medios magnéticos, inició muy tempranamente el servicio de e-declaraciones a través de diskettes. Esta iniciativa pionera internacionalmente, le reportó a la administración brasileña un importante adelanto en la adaptación de sus tecnologías en la perspectiva de recibir y gestionar e-declaraciones (Ver recuadro 7).

Recuadro 7

Brasil: Precursor de las declaraciones recibidas en diskettes
Fuente: Dos santos (1999)

Brasil fue uno de los países iberoamericanos precursores en la utilización de los diskettes como medios de declaración. El sistema de recepción de diskettes en las oficinas de la administración tributaria brasileña se inició en la década de los 90. En el año 1994, las declaraciones recibidas en diskettes llegaban a 1,22 millones, esto es, poco más del 20% de todas las declaraciones de ese año. En el año 1998, las declaraciones por diskettes alcanzaron su "peak" con cerca de 5 millones, lo que representó del orden de un 46% de todas las declaraciones de ese año. Aunque en los años siguientes Internet reemplazó a los diskettes como medio de e-declaración, su utilización dejó importantes avances. Una de las principales ventajas de haberse involucrado en esta modalidad de e-declaración fue imponer a la administración el desafío de crear programas amigables para hacer las declaraciones y programas de recepción y validación de la información respaldada magnéticamente. Además, la administración tuvo que diseñar y probar rutinas de seguridad y criptografía para garantizar la integridad y confidencialidad de la información, lo que le permitió adelantar experiencia para gestionar e-declaraciones por otros medios.

Contribuyente vía otros medios

Dentro de los demás medios que es posible identificar para la entrega de las e-declaraciones por parte de los contribuyentes podemos mencionar el envío de la información desde locales o kioscos habilitados. A través de estos se brinda conexión Internet para declarar, o bien, se permite el reporte directo de la información a la administración, por ejemplo, a través de la "Intranet"

de la administración tributaria. También ha de contarse la asistencia por parte de funcionarios en el ingreso de las declaraciones en las propias oficinas de la administración, usando dispositivos informáticos de carácter interno. Entre los países muestreados no se evidencia aplicaciones significativas de estas otras fórmulas de declaración electrónica.

V. 5.5.3 Presentación intermediada: asesores tributarios y terceros

En los países desarrollados esta fórmula de e-declaración ocupa un lugar destacado. De los 24 países OCDE que aplican e-declaraciones, 10 lo hacen mayoritariamente por esta vía. En EE.UU., la presentación que hacen los asesores tributarios a nombre de sus clientes constituye el principal medio por el que se canalizan las declaraciones de IRPF. Y, de acuerdo a los datos disponibles, seguirá siendo el medio favorito en el futuro (OCDE(2005)). En el caso de

los países iberoamericanos estudiados, 3 de los 8 países que reportaron este antecedente indican usar el mecanismo³⁰: **Argentina, República Dominicana, y México**. Sin embargo, sólo en el caso de **Argentina** se evidencia como una tendencia creciente para los años venideros. Cabe recordar, que **República Dominicana y México** planean en el futuro priorizar las declaraciones por Internet presentadas por los propios contribuyentes.

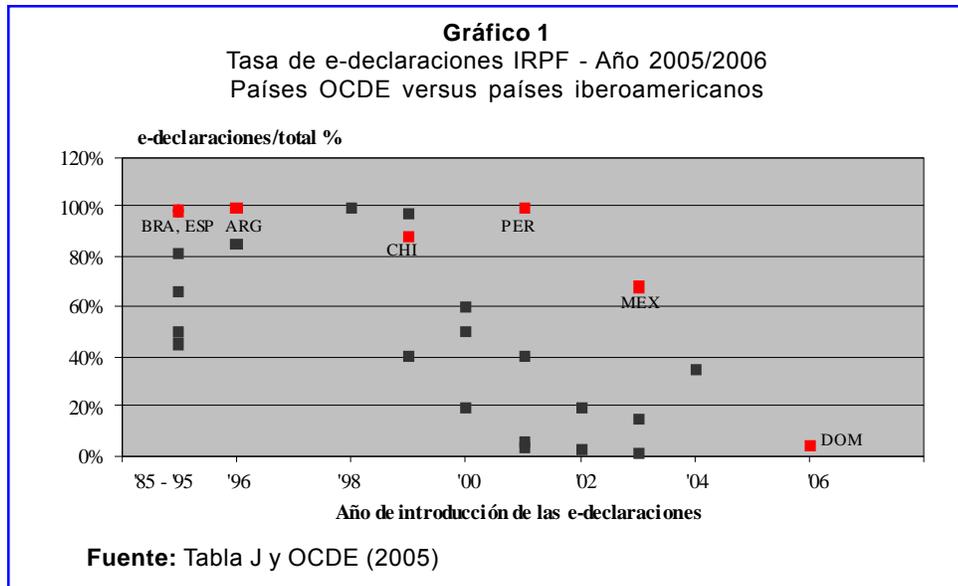
V. 5.6 Estrategias de estímulo de las declaraciones electrónicas

Como se apreció en la sección anterior, las actuales tasas de e-declaración en los países iberoamericanos muestreados son bastante elevadas, en un contexto de comparación internacional. La pregunta es qué factores pueden estar incidiendo en esta constatación. Un primer factor que sugieren algunos estudios es el tiempo que llevan estas administraciones aplicando e-declaración³¹. En la Tabla J se

comprobó que varios países iberoamericanos entraron tempranamente en la oferta de declaraciones electrónicas. En efecto, 4 países iberoamericanos ya tenían e-declaraciones antes del año 2000: **Brasil, España, Argentina y Chile**. Esos países hoy muestran efectivamente tasas de e-declaración relativamente elevadas en el contexto internacional (Gráfico 1).

³⁰ España reporta que las declaraciones preparadas por asesores y terceros se canalizan a través de Internet o del mecanismo del archivo PDF, por lo cual no se distinguieron de las demás declaraciones presentadas por los propios contribuyentes por tales medios.

³¹ Este argumento está sugerido en OCDE(2005).



En contraposición, varios países desarrollados iniciaron la oferta del servicio de declaraciones electrónicas con posterioridad al año 2000. En el gráfico anterior, se puede apreciar que las tasas de e-declaración hoy en esos países son sustancialmente menores que las observadas en los que iniciaron más tempranamente este ofrecimiento.

Pero además hay que considerar que las administraciones y las autoridades económicas han aplicado políticas específicas en pro de las declaraciones electrónicas. Un factor fundamental que puede explicar este desempeño es el establecimiento de una obligación de declarar en forma electrónica. En el caso de los países

investigados, hay 5 países que aplican esta medida: **Argentina, Brasil, México, Paraguay y Perú**. En esos países debe tenerse en cuenta ese factor al evaluar sus tasas de e-declaración.

En otros dos países de alta tasa de e-declaración, **España y Chile**, no existe la obligación legal de declarar electrónicamente. Por ende, su explicación se encuentra en la política de incentivos (o disuasivos de las declaraciones en papel, como se mostró en el recuadro 1). Este tercer factor está sintetizado a continuación en la Tabla K, donde se indican los estímulos más comunes y los menos comunes para promover las declaraciones electrónicas en el IRPF.

Tabla K

Incentivos usados para promover e-declaraciones en el IRPF
Año 2006

	Los más comunes			Los menos comunes	
	Ofrece software de apoyo	Dispone servicios y asistencia on-line	Envía cartas de invitación a usar declaración electrónica	Menores requerimientos de información	Ofrece un incentivo monetario especial: rebaja, crédito, etc.
Argentina	✓	✓	✓	✓	x
Brasil	✓	x	x	x	x
Chile	✓	✓	✓	x	x
Colombia	nd	nd	nd	nd	nd
Dominicana, R.	✓	✓	✓	x	x
España	✓	✓	✓	x	x
México	✓	✓	✓	x	x
Paraguay	✓	✓	"	x	x
Perú	✓	✓	✓	x	x

Fuente: Anexo 1, Tabla 13.

Hay 3 incentivos altamente difundidos: la oferta de software de apoyo; la oferta de servicios y asistencia on-line; y el envío de cartas de invitación a optar por las declaraciones electrónicas. Estos incentivos están presentes en casi todos los países muestreados en la consulta. En cambio, estímulos casi inutilizados son la disposición de menores requerimientos de información o algún incentivo monetario como una

rebaja o un crédito tributario para los e-declarantes. Debe tenerse presente que las características del diseño del IRPF y la política tributaria de cada país influirán en el grado de efectividad que tenga un estímulo u otro. En el caso de **Perú**, por ejemplo, se ha descrito en el recuadro 8 cuáles han sido los estímulos que más éxito han tenido en la promoción de la e-declaración de IRPF.

Recuadro 8

Perú: Incentivos para promover las e-declaraciones de IRPF

Fuente: Anexo 1, Tabla 13

A partir del año 2002 mediante norma legal, se obligó a todos los medianos y pequeños contribuyentes a presentar las declaraciones elaboradas con el Programa de Declaración Telemática PDT, que no tengan importe a pagar, a través de la Internet, para lo cual la SUNAT implementó el servicio gratuito de Cabinas PDT en sus Centros de Servicios al Contribuyente en todo el ámbito nacional, en las cuales también se brinda atención personalizada; ello teniendo en cuenta que muchos de los contribuyentes no cuentan con una PC en su domicilio o empresa, y que se les debía brindar las facilidades para cumplir con su obligación. Adicionalmente, se inició la alianza estratégica con las Cabinas Públicas de Internet a quienes se les capacita periódicamente sobre temas tributarios con la finalidad de que puedan asistir a sus clientes sobre los trámites que se pueden realizar en el portal de la SUNAT.

5.7 Oferta de declaraciones prehechas

Algunas administraciones tributarias hoy están optando por prehechar, parcial o totalmente, las declaraciones de IRPF a los contribuyentes. Las declaraciones prehechas son puestas a disposición del contribuyente, con los valores ya incorporados, para su validación y confirmación.

Los dispositivos de declaraciones prehechas comenzaron a aplicarse en los países nórdicos de Europa. En Dinamarca, por ejemplo, la administración comenzó a ofrecerlas a partir del año 1988 y en Suecia, a partir del año 1994. En los siguientes años, otros países se sumaron a la oferta de este servicio: Finlandia, Noruega, Islandia, Estonia (OCDE(2006)).

Si bien en varios de estos países la oferta de declaraciones prehechas está enlazada con el enfoque de determinación administrativa del impuesto, éste no es un requisito para su aplicación. Prueba de ello es que países como **España**, **Chile**, y **Perú** han comenzado a implementar esta iniciativa aún adhiriendo al enfoque de

auto-determinación del IRPF. Más aún, en los países iberoamericanos investigados, casi todos están planeando ofrecer el servicio de declaraciones prehechas dentro de los próximos 3 años, con excepción de Brasil (Anexo 1, Tabla 14).

A continuación en la Tabla L, se sintetizan algunas de las características que exhiben los sistemas de declaraciones prehechas en los países consultados. El número de declaraciones prehechas gestionadas en **Chile** alcanza a 1 millón, en **España**, a 9 millones, y en **Perú** a 190 mil. En **España** y en **Perú** la declaración prehecha puede canalizarse por papel preimpreso, archivo PDF, o por Internet. Pero en el caso de **Chile**, la declaración prehecha se canaliza exclusivamente por Internet. Si bien no fue consultado directamente, se ha podido constatar que en **España** y en **Chile**, la confirmación o aceptación de la declaración prehecha puede hacerse a través de un canal adicional: los teléfonos móviles (Ver recuadro 6).

Tabla L

Declaraciones prehechas de IRPF durante la campaña de renta del año 2006

	Número de Decl. prehechas	Medio de envío de la declaración prehecha	Decl. prehechas Decl. totales (%)	Decl. aceptadas ^(e) Total prehechas (%)
Argentina	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	-
Chile	1.041.988	Internet	54%	75%
Colombia	nd	nd	nd	nd
Dominicana, R.	-	-	-	-
España	9.330.737 ^(a)	PDF, Internet	55,87%	24,61% ^(b)
México	-	-	-	-
Paraguay	-	-	-	-
Perú	190.000 ^(c)	Preimpreso, Internet	145% ^(c)	11% ^(d)

Fuente: Anexo 1, Tabla 14.

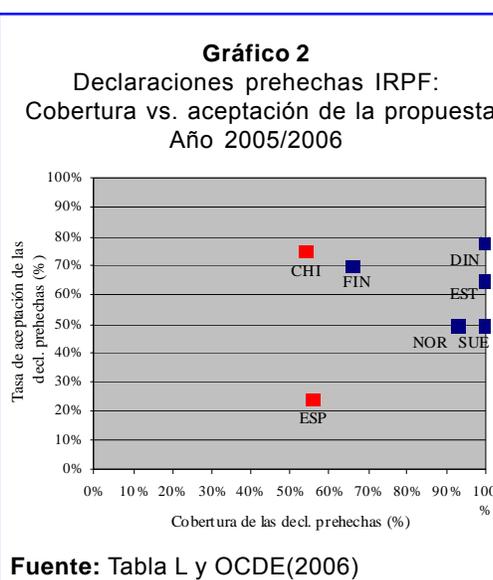
Notas:

- (a) España: Datos 2006 (IRPF 2005)
- (b) España: Adicionalmente, 1.895.348 se confirmaron tras realizar ajustes, por lo que el porcentaje total de borradores confirmados fue el 44,91%
- (c) Perú: El uso no fue obligatorio, 39.269 contribuyentes IRPF utilizaron la declaración prehecha. (Nota: Según los datos aportados por Perú, hay más propuestas de declaración (190 mil) que declaraciones efectivas (131 mil), por lo que el indicador de cobertura aparece arrojando un valor por encima de 100%)
- (d) Perú: El porcentaje sobre la base de los 39.269 contribuyentes que utilizaron la declaración prehecha es 53%.
- (e) Declaraciones aceptadas sin hacerle ningún ajuste.

También es interesante hacer notar que la cobertura de las declaraciones prehechas (número de prehechas sobre total de declaraciones) no es tan elevada en los países iberoamericanos muestreados como en los países con más tradición en declaraciones prehechas. Como se aprecia más abajo en el gráfico 2, en **Chile** llega a 54% y en **España**, a 56%. En **Dinamarca, Estonia y Suecia** la cobertura es de 100%.

En cuanto a la tasa de aceptación de las declaraciones prehechas (número de declaraciones prehechas aceptadas sin ajustes sobre el total de prehechas), al menos en el caso de **Chile**, sí se logra un desempeño interesante: el 75% de las declaraciones de IRPF pre-

hechas por la administración chilena son aceptadas por los contribuyentes, sin hacerles ningún ajuste.



Cabe hacer presente también que la oferta de declaraciones prehechas puede encerrar algunos riesgos de incumplimiento. La administración que ofrece una declaración prehecha está revelando al contribuyente el tipo y cantidad de información que dispone de él. Por esta razón, no parece conveniente impulsar esta oferta si las bases de información de retenedores y terceros son muy precarias. En un trabajo reciente de la OCDE (2006) se sostiene que los requisitos para que una administración pueda

operar eficazmente y con bajo riesgo un sistema de declaraciones prehechas son:

- (i) un NIF de alta eficacia;
- (ii) un sistema extensivo de declaraciones informativas de terceros;
- (iii) un alto grado de automatización en los procesos de declaraciones de retenedores y pagadores de rentas; y
- (iv) unas retenciones en fuente que aproximen en buena forma las obligaciones anuales a determinar.

V. 5.8 Medios electrónicos de pago y devolución

La forma de completar el proceso de e-declaraciones es enlazar con ellas el pago (o devolución) correspondiente por un mecanismo de la misma naturaleza. Las administraciones han impulsado reformas para facilitar este tipo de transacciones. Sin embargo, todavía parece ser una de las etapas más sensibles en la cadena de declaración, debido a la preocupación que despierta en los contribuyentes la

seguridad, confidencialidad, y los riesgos de defraudación de las transacciones electrónicas. De los 8 países que reportan este antecedente en la muestra investigada, todos ofrecen e-pago del IRPF, pero sólo 4 ofrecen e-devoluciones mediante abonos en cuentas bancarias.

Entre estos últimos, 3 países los establecen en carácter obligatorio y uno, en carácter de voluntario.

V. 5.9 Plazos en la gestión de la declaración

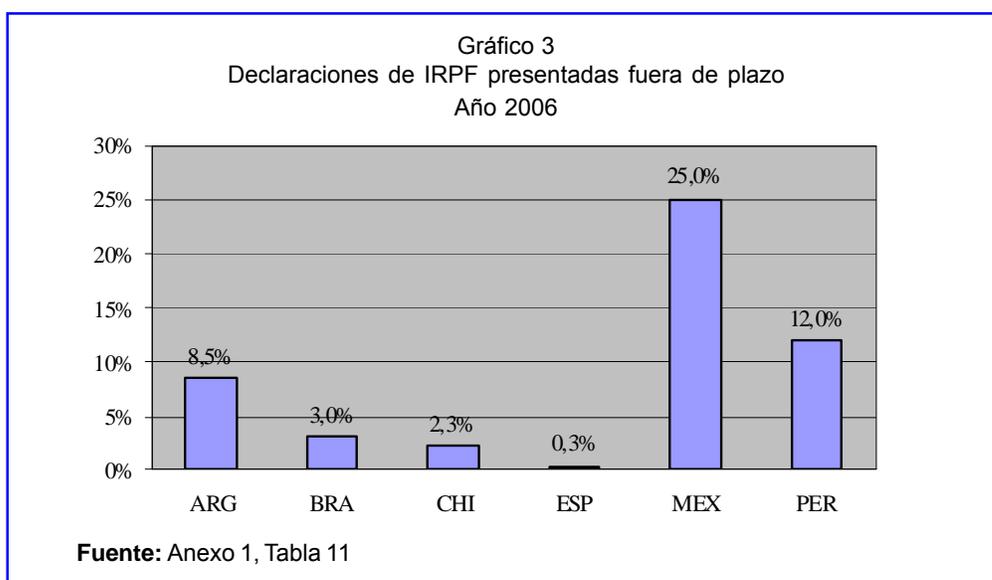
Otro aspecto que da cuenta de las opciones tomadas en la gestión de las declaraciones dice relación con los plazos establecidos para su presentación. En el caso de los países iberoamericanos muestreados, se constata que los plazos límite de presentación varían desde 3 meses hasta 6 meses después del fin del año fiscal. Un indicador muy interesante de obtener a partir de este antecedente es el porcentaje de declaraciones que son presentadas fuera del plazo, es decir, más allá de la fecha límite fijada. A continuación, en el gráfico 3 se muestra este indicador para los países investigados.

Si los procesos de declaración sufren retrasos severos por causas de la administración, o bien, ésta no promueve ni controla de manera eficaz que los contribuyentes cumplan con la entrega de las declaraciones en tiempo, ello debiera traducirse en un porcentaje mayor para este indicador. Es posible también inferir que los sistemas con mayores tasas de e-declaración ofrezcan un porcentaje más reducido de declaraciones fuera de plazo. Esto se ve corroborado en parte en el gráfico anterior. **Brasil, Chile y España** muestran los porcentajes de declaraciones fuera de plazo más bajos en la muestra. El desempeño más

llamativo en este indicador es **España**, dónde alcanza apenas a un 0,3%. Los tres países exhiben altas tasas de e-declaración y además habían introducido las e-declaraciones antes del año 2000. En **Chile** y **España**, la oferta de declaraciones prehechas también puede ser crucial para que más declaraciones ingresen en tiempo. Case señalar, eso sí, que **España** es uno de los que más plazo da para las presentaciones 6 meses después del fin del año fiscal. El caso de **Argentina** se encuentra en una situación intermedia con un indicador de 8,5% de declaraciones fuera de plazo. Ello, a pesar de exhibir una alta tasa de e-declaraciones. Finalmente, están los casos de **Perú** y de **México**, donde los porcentajes de declaraciones fuera de

plazo son mucho más preocupantes: 12% y 25%, respectivamente.

Una cuestión interesante de sondear es qué están haciendo estas administraciones en sus campañas de educación y difusión del IRPF, para lograr una mayor tasa de declaraciones en tiempo. En el capítulo 3, se verificó que los países latinoamericanos dan una alta prioridad al mensaje de que se declare dentro de los plazos. Esto aparece consistente con el diagnóstico del problema detectado a través del indicador. Asimismo, se había constatado que para **España** ese mismo mensaje no tenía ninguna prioridad. Resulta claro, a partir del indicador del gráfico 3, que el problema de las declaraciones fuera de plazo en **España** no reviste mayor gravedad.



V. 5.10 Verificación y cruce masivo de información

Comprobaciones de presentación y de coherencia básica

Existe una práctica extendida en las administraciones investigadas en lo que se refiere a verificaciones de presentación y de coherencia básica. Casi todos los países reportan el chequeo de los registrados que no presentaron declaración; el de los declarantes fuera de plazo; el de los declarantes con información incompleta; el de las declaraciones con errores lógicos o aritméticos; y el de las declaraciones inconsistentes con los datos del registro. Cabe señalar, eso sí, que las administraciones que han avanzado más fuertemente en las e-declaraciones, han podido subsanar de manera muy significativa los errores de coherencia básica. La razón: los formatos electrónicos permiten automatizar los chequeos básicos e impedir que las declaraciones sean cargadas en los sistemas de la administración, mientras mantengan incoherencias de esta naturaleza.

Cruce con declaraciones informativas de retenedores o terceros

Como se ha observado en capítulos precedentes, las declaraciones de retenedores y terceros son cruciales para gestionar un proceso masivo de comprobación en el IRPF. El objetivo de estas declaraciones es proveer de una fuente alternativa e independiente de información para validar las cifras reportadas en las declaraciones por las personas físicas. Por ejemplo, comparar el monto de salario que un contribuyente declara haber ganado en un año, con el monto de salario que su

empleador reporta haberle pagado, en tal período.

En OCDE (2006) se consigna que cuando estos cruces se realizan sobre la base de grandes volúmenes de información de terceros, llegan a ser "altamente efectivos en la detección de ingresos subdeclarados y han producido sustanciales montos de recaudación adicional". Esta apreciación es consistente con las prácticas que muestran los países iberoamericanos considerados en esta investigación. De los 8 países que reportan antecedentes, se observa que en 7 de ellos la administración exige informar los sueldos y salarios; en 7, los dividendos pagados; en 5, los intereses; en 6, los arriendos; en 6, los servicios personales independientes; en 7, la venta de bienes; en 4, la venta de acciones o bienes raíces; y en 4, las ganancias de juegos de azar. Esto demuestra una intención manifiesta de las administraciones por contar con declaraciones informativas en casi todos los ítems de renta (la excepción es **Paraguay**).



Comprobaciones de Presentación y de Coherencia Básica

Otra práctica igualmente recurrente en las administraciones es emplear medios electrónicos para las declaraciones informativas. Estas, de hecho, llegan a ser más generalizadas en su uso relativo que las declaraciones electrónicas del impuesto. En **Argentina, Brasil, Chile, España y Perú**, la tasa de e-declaración de las informativas es igual o cercana al 100%. En **México** y en **R. Dominicana**, es de 42% y 88%, respectivamente. Esto se explica, probablemente, porque la mayoría de los países fija como obligación para los retenedores y terceros incumbentes el presentar sus informativas en formato electrónico.

En el caso de **Chile y España**, países que entraron en la oferta de declaraciones prehechas, el sistema de declaraciones informativas ha sido fundamental. En estos dos países, la estrategia de adopción fue similar. El primer paso fue entregar a cada contribuyente acceso a la información que la administración tenía de ellos por todas las fuentes de cruce. Así, los errores de declaración por discrepancias se redujeron radicalmente. El paso siguiente, fue proceder con una declaración prehecha a partir de los datos de las fuentes de cruce (Ver sección V.5.7).

Selección de casos a observar a partir de verificaciones masivas

Una característica esencial de las dos prácticas descritas arriba, es su aplicación sobre el universo de contribuyentes. En esas condiciones, la cantidad de casos resultante de la detección masiva puede resultar muy alta. Así, para la administración podría ser preferible operar con algún criterio que califique los errores a observar y proceda en función de su gravedad. Esto también permitiría fijar una estrategia para la aclaración y rectificación de tales errores. En la tabla M, presentada a continuación, se puede observar que **Brasil** es el único país que opta por una estrategia de observación universal. Los restantes países tienden a observar sólo una parte de los casos detectados: aquéllos en que el monto de la diferencia detectada sea más significativo; aquéllos que sean asociables a determinados tipos de contribuyentes o de inconsistencias; o aquéllos en que la cantidad de casos tenga alguna consecuencia para la gestión de las observaciones. Cabe mencionar que sólo **Argentina** combina esta selección de casos con una estrategia de elección de casos al azar.

Tabla M

Criterios de selección de casos a observar
Campaña de renta 2006

	Monto de diferencia detectada	Tipo de contribuyente	Tipo de inconsistencia	Cantidad de casos en inconsistencia	Muestra al azar
Argentina	✓	✓	✓	x	✓
Brasil	No selecciona. Procede con la masa total de casos detectados				
Chile	✓	✓	✓	✓	x
Colombia	nd	nd	nd	nd	nd
Dominicana, R.	✓	✓	✓	✓	x
España	✓	✓	✓	x	x
México	✓	✓	✓ ^(a)	✓	x
Paraguay	✓	x	✓	x	x
Perú	✓	✓	✓	x	x

Fuente: Anexo 1, Tabla 16.

Nota: (a) México: Depende del supuesto de verificación o cruce si se aplica a todos o a un grupo de casos.

Estrategias para aclarar y rectificar declaraciones

Las administraciones optan por diferentes métodos para convocar a los contribuyentes que han sido seleccionados en los procesos masivos. Entre los países iberoamericanos investigados en esta oportunidad, se puede observar que en 4 de ellos, la estrategia prioritaria es convocar al contribuyente a una declaración rectificatoria vía Internet (**Argentina, Brasil, Chile, y México**). En el caso de **Chile**, este procedimiento es apoyado en un número importante de casos con una declaración rectificatoria prehecha. En otros 2 países, la estrategia prioritaria es la solución presencial, es decir, se cita al contribuyente a las oficinas de la administración para proceder con la aclaración o rectificación (**España y R. Dominicana**). En el caso de **Perú**, la estrategia prioritaria es el envío de una carta para informar al contribuyente de las inconsistencias e instarlo a buscar

una solución. Entre otras medidas utilizadas, pero con menor incidencia, está la visita al contribuyente por parte de un funcionario de la administración. En 4 países se reportó este último método de aclaración y rectificación. La solución satisfactoria de los reparos hechos por la administración se certifica en varios países a través de una "declaración de paz y salvo" o de "regularidad fiscal", aspecto que fue abordado en el capítulo anterior.



Selección de casos a observar

V. 5.11 Addendum: Satisfacción de los contribuyentes en la Campaña de Renta

Un aspecto que aparece deficitario en los países iberoamericanos muestreados es la ausencia de mediciones o estudios acerca de la satisfacción de las personas físicas tras la Campaña de Renta. La oferta de nuevos servicios como la atención en oficinas electrónicas, las presentaciones de e-declaraciones, la propuesta de declaraciones prehechas, las facilidades para rectificar o resolver una objeción por medios electrónicos, etc. todos ellos debieran ser medidos también en términos de cómo son valorados por los contribuyentes. En un estudio de 30 países OCDE, se reporta que "20 de ellos realizan estudios periódicos de las percepciones de los contribuyentes en la entrega de servicios". Además, se constata que "en 17 de esos países, las administraciones hacen públicos los resultados". En el

caso de los países iberoamericanos, la práctica es más bien realizar estudios especiales cada cierto número de años, es decir, sin periodicidad anual. Probablemente, la razón principal para ello sea el tema de los costos. En efecto, de los 9 países iberoamericanos muestreados, sólo **España** reporta haber realizado un estudio de esta naturaleza en la Campaña de Renta del año 2006. Cabe plantearse, si no es posible buscar algunas fórmulas económicas para canalizar estudios de satisfacción o de percepción de los contribuyentes del IRPF más sistemáticos en las administraciones latinoamericanas. Al menos, que permitan fijar un seguimiento anual de tendencias o que permitan esclarecer qué aspectos son más o menos valorados como servicios por los contribuyentes del IRPF.

VI. CONTROLES SELECTIVOS Y AUDITORÍAS TRIBUTARIAS

En este capítulo se abordan brevemente algunos aspectos asociados al control selectivo y las auditorías tributarias en el IRPF. Desde luego, los controles y auditorías abarcan muchos más aspectos de los que se presentan acá en lo que se refiere a la gestión del gravamen personal (Véase Gutiérrez (2005b)). En ese sentido, se advierte que el objetivo de este capítulo es rescatar información complementaria a los aspectos analizados en los capítulos precedentes.



Control selectivo y las auditorías tributarias

VI.6.1 Control de partidas específicas de la declaración IRPF

Las administraciones deben seguir estrategias para diseñar y aplicar controles sobre partidas específicas de la declaración, puesto que hay riesgos de incumplimiento que escapan al cruce informático masivo. Se deben controlar las partidas que implican reducciones en el pago de impuestos (deducciones, créditos, etc.), o bien, que abulten las devoluciones solicitadas por el contribuyente (créditos reembolsables, etc.).

Al tratarse de controles más específicos, los esfuerzos de fiscalización y la especialización requerida en los fiscalizadores resulta mayor en comparación a los cruces masivos. En vista de eso, sólo se aplican sobre una muestra seleccionada de casos. A su vez, demandan más esfuerzo (y paciencia) de los contribuyentes seleccionados que pueden ver retrasada la aceptación de su declaración. En OCDE (2006) se indica que a un contribuyente objetado en alguna partida podría tomarle hasta unos 3 años lograr la aceptación definitiva de su declaración. No se dispone de este

dato para los países iberoamericanos, pero es esperable una amplitud de tiempo similar, o incluso mayor. Por esto, en los controles selectivos se debe tratar de compatibilizar fiscalización con agilidad en el proceso.

En la presente investigación, se obtuvo información de los 9 países iberoamericanos muestreados para cuatro partidas específicas del cumplimiento del IRPF: **(i)** control de las deducciones de la seguridad social pública/privada: 5 países lo aplican; **(ii)** control de las deducciones/créditos (gastos deducibles en salud, etc.): 4 países lo aplican; **(iii)** control periódico de los pagos obligatorios anticipados: 6 países lo aplican; y **(iv)** control de las retenciones practicadas por terceros: 7 países lo aplican. Se debe hacer la salvedad que las partidas relevantes a controlar están directamente determinadas por la normativa del IRPF de cada país. Por esta razón, algunas administraciones pueden reportar que no ejecutan un control a una partida específica dado que ella no está en la legislación de su gravamen.

VI.6.2 Consistencia con gastos e inversiones

Otro instrumento para rastrear el riesgo de evasión, y que va más allá de los controles masivos, consiste en comparar los ingresos reportados en la declaración de IRPF con el nivel de vida

del contribuyente o con sus señales de riqueza. Este aspecto se suele observar a través del gasto o de las inversiones. La prueba de consistencia a veces está respaldada por la normativa legal y si se detecta una discrepancia, la administración puede considerarse facultada para presumir ingresos tributables.

Normalmente, es el contribuyente el que debe explicar cómo se ha financiado el gasto o inversión por encima de los ingresos declarados. En muchos

Se deben controlar las partidas que implican reducciones en el pago de impuestos (deducciones, créditos, etc.), o bien, que abulten las devoluciones solicitadas por el contribuyente (créditos reembolsables, etc.).

casos, la existencia de la prueba puede ayudar como herramienta de disuasión de la subdeclaración de rentas, aún cuando la administración no ejerza efectivamente la potestad. De la experiencia de los países iberoamericanos muestreados, se aprecia que algunos tests de consistencia son más aplicados que otros.

Tal como se ve en la Tabla N, dos de los más difundidos son la comparación con inversiones en vehículos o embarcaciones, y la comparación con las inversiones en bienes inmuebles. Estos son aplicados por casi todos los países muestreados. Las excepciones son **México** y **Paraguay**, que no los aplican.

Tabla N

Comparación de ingresos declarados con diversos ítems de gastos e inversiones
Campaña de renta 2006

	Compras personales con tarjeta crédito	Alquiler de bienes raíces	Compra-Venta ante notarios	Inversiones en vehículos o embarcaciones	Inversiones en bienes inmuebles	Inversiones instrumentos financieros
Argentina	✓	x	✓	✓	✓	✓
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Chile	✓	x	x	✓	✓	✓
Colombia	✓	x	✓	✓	✓	✓
Dominicana, R.	x	x	x	✓	✓	x
España	x	✓	✓	✓	✓	v
México	x	x	x	x	x	✓
Paraguay	x	x	x	x	x	x
Perú	✓	✓	✓	✓	✓	x

Fuente: Anexo 1, Tabla 18.

VI.6.3 Algunas facultades legales para auditar exhaustivamente el IRPF

Para esta investigación, se considera como "auditorías exhaustivas" aquéllas que implican una dedicación más intensiva de recursos de fiscalización, de mayor duración, y mayor profundidad en la revisión. Se entiende que éstas son realizadas sólo sobre un conjunto reducido de los contribuyentes.

Un aspecto a tener en cuenta en este caso es cómo se hace el balance entre esas actuaciones exhaustivas sobre las personas y el resguardo legal de su vida privada. Por ejemplo, en algunos países el acceso a la información bancaria por parte de la administración no se considera que contravenga la privacidad de las personas. En otros, en cambio, esos datos están protegidos por el

secreto bancario y no pueden ser accedidos por la administración, sin que previamente se haya despachado una orden judicial.

En la investigación, se consultó a las administraciones si disponen de la facultad o potestad legal para realizar algunas acciones de auditoría sobre personas físicas en el IRPF, sin requerir de autorización o mandato de otros organismos fiscales o judiciales. Entre los 9 países investigados se observó que en 4 países es posible acceder a todos los movimientos de su cuenta bancaria; en 3 países, es posible visitar e ingresar a su domicilio personal; y en 6 países, es posible presumir ingresos tributables en función del nivel de gasto.

VI.6.4 Fuentes de casos para auditorías exhaustivas al IRPF

Otro aspecto abordado fue la generación de los casos para auditorías exhaustivas del IRPF. En la investigación, se identificaron 8 fuentes distintas, sobre las cuales se consultó a las administraciones su aporte en términos de número de casos de auditoría exhaustiva de IRPF generados durante 2006.

En 5 de los 9 países iberoamericanos muestreados, la fuente que más casos aportó fue el control en verificaciones y cruces masivos. En los restantes países, esta misma es la segunda o tercera fuente generadora de casos de auditoría exhaustiva. Aunque lo anterior tiene sentido por una cuestión casi aritmética (las verificaciones y cruces al ser masivas hacen que el número de casos observables que resulte de ellas sea muy numeroso), este resultado revela la enorme trascendencia del control masivo. El control masivo no sólo implica correcciones o ajustes menores en las declaraciones, sino que

además está probando ser una fuente fundamental de cursos de acción en las auditorías para los países investigados. En este aspecto, parecería altamente recomendable que las administraciones mantuvieran o acrecentaran flujos de información entre las áreas responsables de los procesos masivos y las responsables de las auditorías especializadas del IRPF.

En cuanto a las fuentes más selectivas o especializadas que generan casos de auditorías exhaustivas pueden destacarse las dos experiencias que se apartan de la tendencia mencionada antes. En **España**, la principal fuente generadora de casos es la aplicación de instrumentos estadísticos de riesgo (ratios, inteligencia fiscal, etc.). En **Argentina**, la principal fuente generadora de casos es la inspección en terreno o de campo. En algunos países de la muestra, estas herramientas ni siquiera forman parte de la estrategia de auditorías del IRPF.

VI.6.5 Addendum: Estimaciones de evasión en el IRPF

Un aspecto que puede marcar lo observado en la sección precedente es el tipo y nivel de defraudación que exhibe el IRPF en cada país. Probablemente, en un escenario de bajo cumplimiento del gravamen, las figuras de defraudación serán más burdas y, por lo mismo, más recurrentes de detección en los procesos de control masivo de las declaraciones. Por el contrario, en un escenario de alto cumplimiento del impuesto, las técnicas o instrumentos para armar un caso pueden requerir un mayor grado de sofisticación y, por tanto, las fuentes selectivas induzcan más casos.



Casos para auditorías exhaustivas

En esta investigación se consultó a las administraciones si disponían de estimaciones o aproximaciones del nivel de evasión en el IRPF. De los 9 países muestreados, sólo en 2 países se reconoce disponer de algún ante-cedente respecto al nivel de evasión en el IRPF: **Chile y México**. En el caso chileno, la única estimación disponible corresponde al año 1997, cuando la cifra estimada

alcanzaba un 36%, medida en base a datos de Cuentas Nacionales³². En el caso mexicano, la estimación disponible se sitúa en torno al 33%. En este caso, llama positivamente la atención la existencia de una obligación legal para que la administración publique un estudio de evasión respaldado por investigadores independientes (Recuadro 9).

Recuadro 9

México: Obligación legal de estimar evasión fiscal

Fuente: www.sat.gob.mx y Anexo 1, Tabla 18

En el artículo 29 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria se establece que "con el propósito de conocer con mayor detalle los niveles de evasión fiscal en el país, el Servicio de Administración Tributaria deberá publicar anualmente estudios sobre la evasión fiscal. En dichos estudios deberán participar al menos dos instituciones académicas de prestigio en el país. Sus resultados deberán darse a conocer a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a más tardar 35 días después de terminado el ejercicio". En México, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, abarca varios capítulos de ingreso, el SAT cuenta con estimaciones para los siguientes: - Personas Físicas con Ingresos por Arrendamientos; - Personas Físicas Régimen de Pequeños Contribuyentes; - Personas Físicas con Actividades Empresariales y Profesionales; - Personas Físicas con Retención de Salarios. Considerando la tasa de evasión por cada capítulo ponderada por su participación en la recaudación observada total del ISR de PF, se tiene una tasa de evasión de alrededor de 33%.

³² No se dispone de una estimación más actual, pero de los antecedentes disponibles acerca de la evolución que ha seguido el incumplimiento en otros impuestos (como el IVA), es posible presumir que el nivel de evasión en el IRPF en la actualidad debería estar cerca o por debajo del 30%.

VII SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En este trabajo se analizó la gestión del IRPF en diferentes países iberoamericanos, y se trató de identificar las diferentes tendencias, prácticas y desafíos más relevantes que están enfrentando las administraciones en los distintos aspectos que involucra la gestión del impuesto a las personas físicas. Los principales resultados de este trabajo se presentan a continuación organizados según los ámbitos de gestión en que fueron abordados.

En lo que respecta a la difusión, educación, y asistencia en el IRPF:

- Se constata que la mayoría de las administraciones de los países iberoamericanos muestreados está asumiendo esas tareas como parte de su rol institucional.
- En los aspectos de difusión se destaca la utilización de las nuevas tecnologías en la oferta de servicios a los contribuyentes del impuesto. Casi la totalidad de los países está usando el sitio Web de la administración para ofrecer la ley, formularios o modelos de declaración, guías, etc.
- En las estrategias de medios de difusión de la Campaña de Renta se observan prácticas disímiles. Un grupo de países se concentra en un número más bien reducido de medios, mientras que otro, se despliega en un abanico mucho más amplio (desde avisos por televisión hasta seminarios y charlas a grupos específicos de personas). En cuanto al contenido de los mensajes, en los países muestreados se observa una clara preferencia por los mensajes "en positivo", que invocan a los contribuyentes a determinadas acciones o que ofrecen determinados servicios.
- En el tema de la educación tributaria en el IRPF, se constató una tendencia mayoritaria por realizar programas específicos hacia niños o jóvenes. En cuanto a educación de adultos en el IRPF, se observó la ausencia de programas dirigidos a grupos de trabajadores más vulnerables. Las administraciones parecen estar prefiriendo abordar estos segmentos por la vía de los agentes que intermedian en su IRPF.
- En cuanto a asistencia, las administraciones han experimentado cambios radicales en sus estrategias, evidenciando una sostenida transición desde la ayuda brindada en las oficinas físicas hacia la asistencia en línea o en oficinas "virtuales". Todos los países iberoamericanos muestreados hoy ofrecen la posibilidad de presentar sus declaraciones a través del sitio web. En 6 de los 9 países, la administración está ofreciendo respuestas a preguntas formuladas por email. Y, en todos los países muestreados existen servicios de "call center" para los contribuyentes IRPF.
- Se constata además que en los segmentos vulnerables al cumplimiento, ya sea por ignorancia o por exclusión social, no se está realizando asistencia directa por parte de las administraciones, aspectos que sí se observan en países desarrollados.

En lo que se refiere al ciclo de vida del contribuyente:

- Todos los países investigados en este trabajo, disponen de un sistema oficial de registro de contribuyentes del IRPF, lo que da cuenta del reconocimiento de la importancia de este factor.
- Las estrategias varían en cuánto a la amplitud del registro conformado. Más de la mitad de los países iberoamericanos muestreados evidencia una práctica de registros más bien reducidos. En 4 países, en cambio, se destaca una práctica orientada a registros extensivos. En ellos, el número de registros supera el 80% del número de habitantes. Teniendo en cuenta que la mayoría de los países investigados provee o espera proveer declaraciones prehechas en los próximos años, parecería altamente recomendable avanzar hacia la máxima completitud posible de registro.
- Para ampliar la cantidad y calidad del registro, las administraciones están aplicando distintas herramientas. La más común es hacer obligatorio para las personas el declarar altas, bajas, o modificaciones en su situación de inscripción. Dos prácticas, menos recurridas, pero que serían a nuestro juicio, de altísima eficacia para mejorar el registro son el contacto o visita de contribuyentes mal registrados y la aplicación de empadronamientos de zonas geográficas. Otra medida alternativa que debe mirarse con atención es la aplicación de estímulos a la formalización tributaria. A nivel de los países iberoamericanos muestreados, se puede destacar la campaña de algunos países para "blanquear" a los empleados domésticos con una deducción tributaria para las familias empleadoras que los declaren.
- En cuanto al Número de Identificación Fiscal (NIF) se observa que éste es aplicado en forma generalizada por todos los países muestreados para las personas físicas. Una dificultad detectada para la gestión se encuentra en el hecho que en la mitad de los países iberoamericanos investigados, el NIF y el número de identidad son números distintos. Inclusive, en uno de los países, la autoridad tributaria del gobierno central opera con un NIF y las autoridades tributarias locales operan con NIFs diferentes, ya que llevan registros propios.
- El uso del NIF para identificar diversas operaciones no fiscales (económicas, comerciales, y legales del país) muestra un panorama dispar en la muestra investigada. Sólo en 2 países el uso del NIF está arraigado en este tipo de operaciones.
- En cuanto a obligaciones para terceros, se constata una tendencia mayoritaria hacia los esquemas de retención a los trabajadores dependientes. Respecto a los anticipos o pagos a cuenta del impuesto, en los países iberoamericanos investigados el panorama no está totalmente generalizado.
- La emisión de certificados de paz y salvo está contemplada en 5 de los 8 países reportados. En 2 de los países, el certificado puede ser obtenido en forma electrónica a través del sitio Web de la administración. Un camino alternativo a los certificados que se plantea en esta investigación es la consolidación de plataformas o servicios públicos integrados.

En el ámbito de la gestión de declaraciones y cruces informáticos masivos:

- En la definición de los obligados a declarar, los países iberoamericanos investigados aplican dos criterios para liberar a algunos segmentos: umbrales de liberación y sistemas de retención en fuente, especialmente en el caso de los trabajadores en régimen de dependencia.
- En cuanto al volumen de declaraciones gestionadas, destacan algunas administraciones que gestionan un número relativo muy alto de ellas. En este sentido, se encuentra gran coherencia con sus políticas de liberación.
- Todos los países investigados, sin excepción, han optado por ofrecer declaraciones electrónicas. Las tasas de utilización de las e-declaraciones en la muestra de países iberoamericanos investigados además son bastante elevadas. En el año 2006, de los 8 países que reportan este antecedente, 5 exponen tasas de e-declaración por encima del 90%. En los países desarrollados este proceso ha ido a un ritmo un poco más lento.
- Las declaraciones electrónicas de IRPF presentadas por el contribuyente vía Internet son preponderantes en casi todos los países iberoamericanos muestreados. En la actualidad, las declaraciones electrónicas vía sistema telefónico no parecen haberse extendido masivamente en ninguno de los países. El uso de soportes físicos (magnéticos) para las declaraciones tampoco muestra hoy una utilización muy extendida.
- Un primer factor explicando la alta tasa de e-declaración³³ es el tiempo que llevan las administraciones aplicando e-declaración. En efecto, 4 países iberoamericanos ya tenían e-declaraciones antes del año 2000. Otro factor incidente es la oferta de incentivos a las e-declaraciones. Hay 3 altamente difundidos: la oferta de software de apoyo; la oferta de servicios y asistencia on-line; y el envío de cartas de invitación a optar por las declaraciones electrónicas. Estos incentivos están presentes en casi todos los países muestreados en la consulta.
- Algunas administraciones han tomado la opción de prehechar, parcial o totalmente, las declaraciones de IRPF a los contribuyentes. En 3 países iberoamericanos se ha comenzado a implementar esta iniciativa. Entre los demás países iberoamericanos investigados, casi todos están planeando ofrecer el servicio de declaraciones prehechas dentro de los próximos 3 años.
- En cuanto a los cruces masivos sobre las declaraciones, casi todos los países reportan el chequeo de los registrados que no presentaron declaración; el de los declarantes fuera de plazo; el de los declarantes con información incompleta; el de las declaraciones con errores lógicos o aritméticos; y el de las declaraciones inconsistentes con los datos del registro.

³³ Este argumento está sugerido en OCDE(2005).

- La mayoría de las administraciones iberoamericanas investigadas está exigiendo información a terceras partes (sueldos y salarios; dividendos pagados; intereses; etc.). Otra práctica igualmente recurrente es el empleo de medios electrónicos para las declaraciones informativas. Estas, de hecho, llegan a ser más generalizadas en su uso relativo que las declaraciones electrónicas del propio impuesto.
- Los países tienden a observar sólo una parte de los casos detectados: aquéllos en que el monto de la diferencia detectada sea más significativo; aquéllos que sean asociables a determinados tipos de contribuyentes o de inconsistencias; o aquéllos en que la cantidad de casos tenga alguna consecuencia para la gestión de las observaciones. Cabe mencionar que sólo un país combina esta selección de casos con una estrategia de elección de casos al azar.
- Las administraciones están optando por diferentes métodos para convocar a los contribuyentes que han sido seleccionados en los procesos masivos. Entre los países iberoamericanos investigados en esta oportunidad, se puede observar que en 4 de ellos, la estrategia prioritaria es convocar al contribuyente a una declaración rectificatoria vía Internet.

En el tema de los controles selectivos y las auditorías tributarias:

- Dos de los controles más difundidos son la comparación de rentas con inversiones en vehículos o embarcaciones, y la comparación con las inversiones en bienes inmuebles. Estos son aplicados por casi todos los países muestreados.
- En cuanto a facultades o potestades legales para realizar algunas acciones sobre personas físicas en el IRPF, se observó que en varios de los países iberoamericanos investigados es posible acceder a los movimientos de cuenta bancaria; visitar e ingresar domicilios personales; y presumir ingresos tributables en función del nivel de gasto.
- En la mayoría de los países iberoamericanos muestreados, la fuente que más casos de auditoría exhaustiva aporta es el control en verificaciones y cruces masivos. Aparecería altamente recomendable que las administraciones mantuvieran o acrecentaran flujos de información entre las áreas responsables de los procesos masivos y las responsables de las auditorías especializadas del IRPF.
- Dos aspectos adicionales que se consultaron aparecieron deficitarios en los países iberoamericanos investigados. La ausencia de estimaciones o aproximaciones del nivel de evasión en el IRPF y la ausencia de mediciones o estudios acerca de la satisfacción de las personas físicas tras la Campaña de Renta.

Referencias

- AEAT(2000) "Área de Gestión Tributaria" Agencia Española de Administración Tributaria. Documento del curso "Instituciones y Técnicas Tributarias", dictado en el Instituto de Estudios Fiscales de España en noviembre de 2000.
- Baer, K. (2005) "Proceso de declaración y pago" Presentación del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional, en el marco del seminario "Gestión Estratégica de las Administraciones Tributarias". Brasilia, Brasil, Junio 2005.
- Barra, P. y D. Chandía (2003) "Impuesto Personal a la Renta Comparado. Situación Actual y Perspectivas Futuras". XVII Concurso de Monografías. Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF. Número 24 de septiembre de 2005.
- Cosulich (2001) "La Administración Tributaria al Servicio del Ciudadano" Conferencia Técnica del CIAT. Sevilla, 2001.
- Díaz Yubero, Fernando (2005) "El Rol De La Administración Tributaria en La Sociedad" Relatoría General de la Asamblea General del CIAT. Buenos Aires, 18-21 de abril 2005.
- Dos Santos, P. (1999) "Caso Práctico: Presentación de Declaraciones y Pagos Electrónicos", Tema 3.2 en el marco de la conferencia "La Tributación Frente a las Relaciones Internacionales y la Utilización de las Nuevas Tecnologías". CIAT, septiembre de 1999.
- Gutiérrez, J. (2005a) "Registro de contribuyentes" Presentación del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional, en el marco del seminario "Gestión Estratégica de las Administraciones Tributarias". Brasilia, Brasil, Junio 2005.
- Gutiérrez, N. (2005b) "Instrumentos de apoyo para el acompañamiento de las fiscalizaciones" Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF. Número 24 de septiembre de 2005.
- Melis Maynar (2006), F. "Políticas Activas de Empleo con Instrumentos Fiscales". Notas Estadísticas. Documento presentado en el II Encuentro Internacional de Areas de Estudios Económico-Tributarios. Buenos Aires, Argentina.
- OCDE (2004) "Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series". Centre For Tax Policy and Administration. <http://www.oecd.org/dataoecd/28/2/33866659.pdf>
- OCDE (2005) "Survey on Trends in Taxpayer Service Delivery Using New Technologies" Centre For Tax Policy and Administration. <http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/34904237.pdf>
- OCDE (2006) "Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations - Country Experiences With the Use of Pre-populated Personal Tax Returns". Centre For Tax Policy and Administration. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/14/36280368.pdf>
- Owens, J. (1998) "El inspector fiscal llega al ciberespacio" Revista de Hacienda Pública Española. Extraído de "II Seminario sobre Política Tributaria" Centro de Formación AECL, 2000.
- Pita, C. (1993) "La reforma tributaria en América Latina en la década de los años 80" Documento de Trabajo, Departamento de Desarrollo Económico y Social, BID.
- Tanzi, V. (2004) "Fiscal Policy: Theory Versus Reality" Speaking notes for delivery at the Congress of the International Institute of Public Finance, Bocconi University, Milan. <http://www.iipf2004.it/VitoTanzi.pdf#search=%22ignorance%20law%20excuse%20tanzi%22>



Concurso de
Monografías
CIAT / AEAT / IEF

Integración de las Informaciones del Comercio Internacional para el Control de los Precios de Transferencias y la Valoración Aduanera

Primer Premio XX Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

SUMARIO: **Primera parte:** Análisis de Escenario - La Justificación de Integrar las Informaciones 1. Introducción.- 2. El escenario de actuación de las AT - operaciones entre empresas vinculadas - comercio electrónico - de servicios - globalización.- 2.1. Análisis de las operaciones de comercio electrónico ante la decisión de integrar las informaciones para la determinación de precios de transferencia y valoración aduanera.- 2.1.1. La OMC y los tributos aduaneros.- 2.2. Otros Aspectos Relacionados al ir a tener en cuenta en el caso de Operaciones entre Vinculadas.- 2.3. Las Funciones Aduaneras.- 3. Introducción práctica al enfoque del impacto tributario total a partir de la integración de las informaciones.- 3.1 El impuesto a la renta, los quebrantos y el IVA en situaciones Monopolicas u Oligopolicas. Planificación fiscal y Ajustes Aduaneros.- 3.2. Tratamiento de Exportaciones.- 4. Estrategias Corporativas y Estrategias de las AT.- 4.1.TICs y la Importancia de una Buena Estrategia en Materia de SIT.- 4.2 La decisión de integrar las informaciones del comercio internacional para la determinación de precios de transferencia y la valoración aduanera en el marco de los diferentes grados de fusión o coordinación.- 4.3. Las Economías de Escala.- **Segunda Parte:** 5.1. Fundamento de posibilidad de integrar los momentos.- 5.2. Fundamentos que hacen Posible Integrar las Informaciones.- 5.3. Informaciones para los Ajustes Previstos en el artc, 8 del GATT.- 5.4. El problema reconocido por las AT para disponer del valor arms legnht - los valores criterio aduaneros.- 5.5. Casos en los que la vinculación puede haber influido en el precio sin considerar los valores criterio (existentes o no).- 5.6. Consideraciones a los llamados ajustes correlativos impositivos y aduaneros.- 5.7. El funcionamiento del SIT integrado alternativa de desarrollo de una aplicación específica integrada - propuesta de declaración jurada integral ejemplo de funcionamiento.- **Tercera Parte:** 6.1. Experiencias en el Aprovechamiento de la Información de las Operaciones de Comercio Internacional entre la Aduana y Tributos Internos.- 6.2 La Organización Mundial de Aduanas

**Por: Victor
Fabián Chebel**

Jefe de Sección
Comercialización
Dirección Regional
Aduanera Córdoba

AFIP - Argentina

Primera parte: Análisis de Escenario - La Justificación de Integrar las Informaciones

La presente monografía se estructura en tres partes; la **primera** incluye 1) el análisis de las principales características del escenario de actuación de las AT (comercio mundial -flujo de bienes- comercio electrónico, de servicios, globalización y operaciones

entre vinculadas.); con especial énfasis en las operaciones de comercio electrónico entre vinculadas y su impacto en la gestión de tributos y aduanera, en razón de la evolución - así como las expectativas de crecimiento de este canal de negocios-, y;

su impacto en la gestión tributaria y aduanera de las operaciones entre vinculadas. 2) La funciones de control extratributario o parancelario de la Aduana, considerando la decisión de integrar las informaciones, 3) la importancia de la información para la AT y la justificación para el desarrollo de un SIT integrado que entregue mayor valor en términos de recaudación, reducción de costos internos y externos, riesgo percibido mas alto por la integración de las informaciones.

Esta justificación significa conocer como explotar las economías de escala de la integración y, reconocer un proceso que se orienta a identificar y utilizar técnicas de explotación integral de la información ya disponible, antes de pensar en nuevos desarrollos informáticos. Estudiar e implantar alternativas para facilitar el uso integrado en término de las 4R (Por ejemplo coordinando momentos y unificando la información que debe presentarse). Planteadas, estudiadas y/o implementadas las dos anteriores estrategias, recién iniciar nuevos desarrollos capitalizando el know how de las etapas anteriores que agregaran valor.

En la **segunda parte** del trabajo se desarrolla el análisis normativo y de procedimientos de la valoración aduanera y determinación de precios de transferencia, con el objeto de demostrar la utilidad que se dará al SIT integrado, e identificar las mencionadas técnicas para su explotación, las que a través de su implementación aconsejan por ejemplo que este SIT, podría alimentarse de una declaración unificada del contribuyente. La utilidad del SIT será apalancada si

se considera además de la integración de las informaciones el momento de control. Las ventajas de la integración de las informaciones se materializan en el uso de estas técnicas en razón de:

- La disponibilidad de información para los ajustes aduaneros del artículo 8 del GATT.
- La disponibilidad de información para los ajustes de precios de transferencia por parte de la AT Enfoque del impacto tributario total.
- El uso integrado de los Valores criterio aduaneros.
- La capacidad de análisis de razones tributarias por las que la vinculación puede haber influido en los precios, complementarias o suplementarias de valores criterios.

La **tercera parte** del trabajo trata sobre las experiencias internacionales en materia de integración de la información de las operaciones entre vinculadas, así como las conclusiones finales. Este trabajo procura ser una guía para generar las capacidades a las AT para la explotación de sistemas integrados de las informaciones del comercio internacional para la gestión tributaria y aduanera de los precios de transferencia.



El Comercio Internacional

1. INTRODUCCION

El actual escenario en el que desarrollan sus funciones las Administraciones Tributarias les obliga a contar con nuevas capacidades estratégicas. Una de ellas es la de administrar el insumo información de forma de asignar lo mejor posible los recursos, transformándolo de un simple insumo a un activo de mayor valor. En esta primera parte se entrega material orientativo para el análisis de dicho escenario que deberá ser considerado según la realidad de cada país.

Las estrategias en materia de sistemas de información deben incluir un importante contenido relacionado a las operaciones internacionales entre contribuyentes, mas aun cuando estos contribuyentes pueden estar además vinculados de alguna manera que puede condicionar sus relaciones.

El valor al que se declaran a las AT las operaciones internacionales es objeto de estudio fundamentalmente porque condiciona la base imponible por la cual se determinaran los tributos vigentes en el sistema tributario. Sin embargo la Aduana tiene otras funciones además de las tributarias, que serán analizadas en el marco de las operaciones entre empresas vinculadas y la información necesaria para su desarrollo. Estas funciones debieran ser el límite a los procesos de fusión operacional, no así de coordinación y/o integración de los sistemas de información.

Desde lo tributario, nos centraremos -por su incidencia- en los efectos sobre el impuesto a la renta y los tributos que gravan las operaciones de comercio exterior, con una breve inclusión del IVA -específicamente ante la existencia de practicas comerciales desleales y otros casos-, sin perjuicio que podríamos incluir en el análisis demás tributos tales

como los específicos, a la renta de personas físicas, al patrimonio, etc.

Se incluye la problemática de las exportaciones, no obstante mencionar que la mayoría de los trabajos estudiados se concentran en las importaciones.

El objetivo de maximizar los resultados de las empresas implica la minimización de la carga fiscal. La planificación fiscal.

Se promueve cambiar "el foco" de análisis, hacia la visión de la "carga tributaria total", que es la misma que analizan las empresas e incide en la toma de decisiones.

Eclipsar el foco con el de las empresas permitirá detectar sinergias en el uso de la información que agregaran valor en términos de variables previamente definidas a las que denominaremos 4R. En el caso de los contribuyentes se obtienen beneficios por la reducción de los costos de cumplimiento fiscal.

Si tal vez existía alguna duda sobre la necesidad de coordinar o integrar parte de las funciones aduaneras y tributarias y fijar claramente los límites de dicha decisión estratégica, es en la materia principal de este trabajo es decir la integración de las informaciones de la Tributación Internacional para el Control de los Precios de Transferencia y Valoración Aduanera, donde se evidencia con mas claridad la necesidad de al menos un mecanismo de coordinación.

Se analizara la aplicación de la teoría de las economías de escala y la decisión de integrar la información tributaria y aduanera en materia de operaciones de comercio internacional, destacando las ventajas de contar con un SIT integrado útil.

2. EL ESCENARIO DE ACTUACION DE LAS AT - OPERACIONES ENTRE EMPRESAS VINCULADAS AL COMERCIO ELECTRONICO - DE SERVICIOS - GLOBALIZACION

El escenario de actuación de las AT excede sus propias fronteras; debido, fundamentalmente a la llamada globalización económica, siendo el principal interés contar con información adecuada sobre las transacciones de la económica mundial gravadas por los tributos que administran o que pueden incidir en los mismos.

El escenario actual entre otras características presenta:

- El importante flujo de comercio de servicios e intangibles, con énfasis en el crecimiento actual y esperado del comercio electrónico tanto de intangibles como tangibles, que obliga a las AT al conocimiento de este escenario y la implementación de

estrategias de actuación para la generación de información válida a sus objetivos.

- Impacto ambiental, terrorismo, catástrofes, fraude marcario, tráfico de armas, narcotráfico, que implican Aduanas enfocadas en sus funciones no tributarias.
- El creciente flujo del comercio mundial y la deslocalización de los factores de producción así como la participación significativa de las operaciones entre empresas vinculadas en ese contexto.
- La evolución permanente de las TIC¹ y su explotación por parte de los actores.

2.1. Analisis de las Operaciones de Comercio Electronico ante la Decision de Integrar las Informaciones para la Determinación de Precios de Transferencia y Valoracion Aduanera

La gestión tributaria de las operaciones de comercio de servicios e intangibles así como el comercio de tangibles por la vía electrónica es un desafío PRESENTE Y FUTURO MEDIATO para las AT.

En un intento de asimilar las transacciones por medios electrónicos a las de intangibles y servicios, donde la mayoría de los sistemas tributarios recogen las recomendaciones de la OCDE sobre todo al momento de la necesaria elaboración de convenios para evitar la doble imposición, existe; la clara tendencia y el verdadero

esfuerzo de encuadrar las transacciones electrónicas en la clasificación que surge de las mencionadas recomendaciones. Esto puesto de manifiesto en los diferentes trabajos en la materia. Sin embargo este criterio esta bajo análisis, al punto tal que en el seno de la OMC² se ha reconocido la necesidad de avanzar en definiciones específicas por los efectos justamente del comercio electrónico en la tributación. Los mayores avances normativos los registra la UE.

E-bussines y comercio electrónico parecen términos similares, pero no lo

¹ Tecnologías de la Información y Comunicaciones

² Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial adoptada por la Segunda Conferencia Ministerial (Ginebra), celebrada el 20 de mayo de 1998.-

son, mas aun a los efectos del tratamiento tributario de las operaciones entre vinculadas, es indispensable distinguir aquellas actividades que forman parte o no de las transacciones realizadas o a realizarse. Así el concepto de e-bussines esta relacionado a la gestión de los negocios por medios electrónicos, por lo tanto comprende, es abarcativo, del e-commerce.

"...la tecnología e-bussines mejora el negocio mediante la interacción electrónica y la transformación de la cadena de valor..."³

Si preocupa a las AT la probable manipulación de las transacciones en empresas de un mismo grupo, la posibilidad del uso de este medio electrónico entre ellas, potencia aun más esta posibilidad.

En materia de e-commerce las transacciones que clasifican como entre Empresas representan un 70% del volumen de comercio electrónico⁴ (las vinculadas justamente por las referidas cuestiones de seguridad que lógicamente controlan mejor, se ven impulsadas a la utilización de este medio fundamentalmente en razón de sus menores costos).

2.1.1. LA OMC y los Tributos Aduaneros

En diferentes declaraciones y acuerdos los Miembros de la OMC acordaron que mantendrían la práctica vigente de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas. Considerando que la gestión del sistema tributario esta directamente relacionada a la capacidad de generar ingresos para el desarrollo de las funciones del Estado, mediante la recaudación de los tributos por aporte de la AT, con esta "moratoria OMC" se advierte:

- Se produce una pérdida de ingresos para los Estados.
- Favorece el desarrollo tecnológico entre los países más avanzados, que son los que dominan el comercio electrónico.
- Supone un trato ventajoso (frente a las AT) para el comercio electrónico entre vinculadas respecto del tradicional, no solo por la no tributación si no por la prácticamente inexistente obligación de información de estas operaciones.

Para UNCDAT las perdidas en la recaudación de tributos que gravan las operaciones de comercio exterior son importantes y lo serán aun mas consi-

³ Jose Manuel Hidrovo Moya y David Roldan Martínez, La tecnología e bussines. Ediciones Tompson, España Pag. 265

⁴ ALCA - COMITÉ CONJUNTO DE EXPERTOS DEL GOBIERNO Y DEL SECTOR PRIVADO SOBRE COMERCIO ELECTRÓNICO Informe y Recomendaciones a los Ministros. Realmente fue difícil encontrar mediciones de este tipo que entreguen un indicador útil para la segmentación de las operaciones, este Comité estuvo integrado por destacados técnicos de OMC, la OMPI, la UNCITRAL y la ICANN.

derando la moratoria de OMC para que se aplique aranceles a estas operaciones con el objeto de favorecer su desarrollo. A esta conclusión se llega considerando que solo para USA en el periodo 2002 esas perdidas significaron 10.000 millones de dólares, que si bien no es un monto significativo para ese país, marca una tendencia preocupante para otros países en desarrollo cuya estructura tributaria depende en algunos casos en mayor medida de la recaudación de tributos indirectos, países importadores por la vía del comercio electrónico.⁵

La posición de USA esta basada en los criterios de la OMC de que el comercio electrónico favorece el desarrollo del comercio, sin embargo; tal vez una de las mayores razones por la cual a USA puede interesarle que la moratoria continúe debe tener que ver con la recaudación del I.R. que generan algunos actores relevantes del comercio electrónico. Los motores de búsqueda como por ejemplo Google y Yahoo generan muchos ingresos tributarios y la tendencia es a la alza "...El 50% de todas las consultas de búsqueda ofrecen publicidad pagada junto a los resul-

tados....cuando las compañías optimicen sus sitios entre el 13 y 14 % se convertirán al pago por clic...el precio medio del pago del clic era de 50 centavos a principio del 2005. Actualmente entre Google y Yahoo se producen mas de 2.000 millones de búsquedas al mes por el 14% son 280 millones de dólares de pagos solo por clics."⁶

Estas empresas están instalando sus filiales en el mundo, y; sus actividades gravadas escapan -en mayor o menor medida- a las AT locales, sea por la falta de instrumentos normativos y/o por la carencia de información integrada apropiada.



El Comercio Electrónico

⁵ UNCDAT Informe sobre comercio electrónico y desarrollo 2001, Tendencias y resumen ejecutivo. Pagina 49.

⁶ Es vital el avance de la contabilidad en la materia, mas aun considerando que por Notas generales Nro. 1 y 2 del GATT se estableció:

1. Se entiende por "principios de contabilidad generalmente aceptados" aquellos sobre los que hay un consenso reconocido o que gozan de un apoyo substancial y autorizado, en un país y un momento dados, para la determinación de qué recursos y obligaciones económicos deben registrarse como activo y pasivo, qué cambios del activo y el pasivo deben registrarse, cómo deben medirse los activos y pasivos y sus variaciones, qué información debe revelarse y en qué forma, y qué estados financieros se deben preparar. Estas normas pueden consistir en orientaciones amplias de aplicación general o en usos y procedimientos detallados.
2. A los efectos del presente Acuerdo, la Administración de Aduanas de cada Miembro utilizará datos preparados de manera conforme con los principios de contabilidad generalmente aceptados en el país que corresponda según el artículo de que se trate. Por ejemplo, para determinar los suplementos por beneficios y gastos generales habituales a que se refiere el artículo 5, se utilizarán datos preparados de manera conforme con los principios de contabilidad generalmente aceptados en el país importador. Por otra parte, para determinar los beneficios y gastos generales habituales a que se refiere el artículo 6, se utilizarán datos preparados de manera conforme con los principios de contabilidad generalmente aceptados en el país productor. Otro ejemplo podría ser la determinación de uno de los elementos previstos en el párrafo 1 b) ii) de artículo 8 realizado en el país de importación, que se efectuaría utilizando datos conformes con los principios de contabilidad generalmente aceptados en dicho país.

2.2. Otros Aspectos Relacionados al IR a tener en cuenta en el caso de Operaciones entre Vinculadas

Si bien, determinar los criterios por lo cuales se establecerá el establecimiento permanente parece ser el principal problema, hay otras cuestiones que afectan de forma clara a la fiscalidad directa identificando las siguientes:

- La valoración y contabilización de inversiones.
- La valoración y contabilización de gastos.
- Los criterios de asignación de utilidades y gastos.

La contabilidad debe avanzar en este sentido aportando normas técnicas específicas que pueden ser útiles a las

empresas y AT, que deben colaborar con la cuestión, asignando recursos al estudio interdisciplinario necesario.

Por la significación económica de las transacciones internas -valga la aclaración- e internacionales entre empresas vinculadas, es necesario considerar que; si las empresas vinculadas hasta ahora tienen posibilidades de manipular los valores de las transacciones, y; los métodos como arms' lenght son de difícil aplicación en algunos casos, se recomienda considerar la utilización de métodos alternativos como el de distribución de rentas, siendo una asignatura pendiente de un análisis específico los métodos de reparto a establecer, mas aun ampliando el escenario al e-bussines.

2.3. Las Funciones Aduaneras

En el marco estratégico de una Administración Tributaria coordinada o directamente fusionada, en la mayoría de los casos vistos; a nivel de actividades de apoyo (una de ellas la función que tiene que ver con el SIT, independientemente de su denominación que puede cambiar en diferentes AT), una definición importante es la de delimitar las llamadas implicancias impositivas sobre todos los tributos del sistema tributario, incluyendo los que gravan las operaciones de comercio exterior. Las implicancias aduaneras comprenden las cuestiones paran-

celarias (fitosanitarias, armas, drogas, fauna, obras de arte)⁷

Así como las empresas vinculadas pueden manipular sus precios también las características de los productos pueden no responder a las que pactarían partes independientes, considerando que se evalúa la rentabilidad global de la compañía y dotar de ciertas características a las mercaderías en general puede significar mayores costos. (por ejemplo sistema de emanación de gases de los automóviles)

⁷ Véase Chebel V. Tributación en el comercio electrónico. Implicancias Aduaneras y Tributarias. Instituto de Estudios Tributarios Aduaneros y de la Seguridad Social. AFIP. Pagina 3 y s.s.

Otros ejemplos: En lo referido al cumplimiento de normas técnicas de seguridad la vinculación puede determinar que la decisión de dotar de ciertas características a los productos, que son de carácter obligatorio o controles estrictos en algunos Estados no sean consideradas para otros países de menores exigencias. En el caso de independencia entre el cliente y el vendedor estas condiciones pueden ser libremente pactadas o exigidas, en cambio; la filial podrá verse incluso hasta "obligada" a recibir cierta calidad de productos.

Una filial de un país subdesarrollado puede recibir insumos que ya no son utilizados por cuestiones de calidad o exigencias medioambientales.

También pueden darse casos de productos importados que por sus características solo podrán ser comercializados a ciertos contribuyentes o para cierto uso. Contribuyentes que deben contar con plantas productivas especiales dotadas de características técnicas que posibiliten el manipuleo de las mercaderías o su procesamiento. Así la información que entrega

la AT de tributos internos puede conformar que esta obligación ese esta cumpliendo y las mercaderías no son objetos de desvíos.

En el marco del análisis de precios de transferencia la AT de tributos internos puede requerir contar con determinada información técnica sobre el producto que debe ser revelada a las autoridades aduaneras para permitir su ingreso, información que debe ser utilizada con un uso reservado por la AT para el análisis de precios de transferencia (por ejemplo formulas en la industria farmacéutica, tal es el caso de mercaderías que bien pueden ser insumos para fabricar narcóticos o explosivos además del objeto principal para el que se declaran).

Estos planteos deberían conducir a fortalecer la relación entre la Aduana, Tributos y algunas empresas generando acuerdos estratégicos de beneficio común orientados prevenir y detectar casos en donde no se cumplen con estas normas de seguridad, protección de la propiedad intelectual, industrial, del medio ambiente, etc.



"...La tecnología e-bussines mejora el negocio mediante la interacción electrónica y la transformación de la cadena de valor..."

3. INTRODUCCION PRÁCTICA AL ENFOQUE DEL IMPACTO TRIBUTARIO TOTAL A PARTIR DE LA INTEGRACION DE LAS INFORMACIONES.

3.1. El Impuesto a la Renta, los Quebrantos y el IVA en Situaciones Monopólicas u Oligopólicas. Planificación Fiscal y Ajustes Aduaneros

Supongamos que, un grupo empresario tiene razones para comercializar un producto en un mercado sin que dichas operaciones generen ganancias, simplemente esta realizando una prueba de mercado o se encuentra en medio de una lucha con la competencia (habrá que considerar si el manejo de los precios es legalmente admisible con ese objetivo).

De hecho con frecuencia se observa que ciertos productos de determinado origen se comercializan en un mercado por valores muy similares a los de origen, y; al analizar los valores aduaneros se concluye que el grupo operaría prácticamente a pérdida con ese producto.

Si además, los valores aduaneros son bajos, una mirada mas detenida a partir del enfoque del impacto tributario total, al tratarse de empresas vinculadas, nos permite considerar la práctica comercial y tributaria de este grupo, y ante; un ajuste aduanero, además de generar un incremento automático en la recaudación de los tributos aduaneros y el IVA en las importaciones no significara que el correlativo ajuste tenga otro efecto que el generar mas quebranto impositivo. La cuestión financiera en este caso es fundamental, mientras el ingreso de los tributos aduaneros y el IVA se produce al momento de la importación, para el caso del impuesto a las ganancias no es lo mismo, por ende dicho quebranto deberá ser trasladado para tener su efecto en la recaudación tributaria, a diferencia del IVA

que se ha percibido al momento de la importación y/o el ajuste.

Es importante considerar según cada legislación, si el quebranto puede ser utilizado, para compensar con otras operaciones del grupo que generan ganancias.

El hecho de que los valores declarados en sede aduanera signifiquen que el costo a imputar a la base imponible del IR sea bajo, considerando un valor de mercado normal del producto en trato, por lo tanto el impuesto a la renta será elevado, no es un argumento para descartar el ajuste aduanero; ya que la manipulación del valor con fines fiscales, pudo existir, si por ejemplo; el grupo ya posee quebrantos que viene trasladando de ejercicios anteriores que serán absorbidos con las ganancias actuales. Además, estas operaciones no tributarán al IVA y los impuestos aduaneros como las de un operador independiente lo haría, lo que debe ser analizado considerando no solo el efecto en la recaudación si no el principio tributario de equidad.

En algunos países dependiendo del sujeto y el tipo de mercaderías también esta prevista una percepción del IVA y el IR al momento de la importación, lo que en este caso significaría también un incremento de la recaudación inmediata.

Por ejemplo en Perú por Resolución N° 203-2003/SUNAT, En Argentina por resolución General AFIP Nro. 2238/07 (09/04/07) ⁸

⁸ www.afip.gov.ar, www.infoleg.gov.ar

3.2. Tratamiento de Exportaciones

La integración de las informaciones facilita el análisis sectorial de la balanza comercial del país en trato, de manera de considerar seriamente técnicas específicas para el estudio de los precios de transferencia entre empresas vinculadas cuando el flujo comercial se da desde el país donde se encuentra la AT.

En materia de exportaciones la tendencia a la disminución de los valores declarados tendrá su origen en la reducción de la base imponible del IR. Inclusive, el ajuste correlativo tiene su propósito en el caso de la existencia de derechos a las exportaciones y ante la presencia de regímenes de devolución de tributos no tendrá mayores efectos tributarios.

Si, es conveniente el análisis de su impacto, en el caso de algunos países que mantienen incentivos a las exportaciones bajo la denominación de reintegros impositivos que consisten en una alícuota fija a aplicar sobre el valor FOB.

Sin embargo, considerando que para percibir el beneficio, en general existe un proceso de autorización por parte del Organismo en que -entre otros- se evalúan los costos de adquisición de insumos de origen nacional, en el marco del cual la Aduana o el Organismo que lo tenga a su cargo, no debería encontrarse comprometida al ajuste correlativo en la base imponible a los efectos de los referidos incentivos.

Es importante, el análisis de los niveles de tributación del país destino de las exportaciones del grupo y las posibi-

lidades que el mismo sea utilizado como tercero en una triangulación con simples efectos de reducir la base imponible del IR, en el caso de que dicho país sea de baja o nula tributación. También deben considerarse la utilización de regímenes aduaneros suspensivos en las triangulaciones.

En materia de valoración aduanera de exportaciones, a diferencia del GATT, existen formulas diferentes en los países de LA, no obstante se reitera los valores criterio o determinados por la Aduana -sistematizados-, deberían ser considerados como antecedente al momento del análisis de los precios de transferencia.

En algunos países inclusive la Aduana tiene funciones relacionadas el control del ingreso de divisas, encontrándose facultada a analizar el valor declarado y efectuar su ajuste. Tal puede ser el caso ante una triangulación, donde si no existieran valores criterios el exportador deberá demostrar las razones



Algunos países dependiendo del sujeto y el tipo de mercaderías también esta prevista una percepción del IVA y el IR al momento de la importación.

que llevaron a la filial "intermedia" a "refacturar" con determinado margen, estando facultada la Aduana a realizar el respectivo ajuste en mas, -una fuente puede ser la información disponible en el SIT- , para el análisis por parte de la AT de un ajuste correlacionado positivo en la base del IR.

En el caso de A.L. merecen especial mención las operaciones de comodities, por la composición de las exportaciones de los países de la región, donde además; según las regulaciones de cada Estado pueden existir precio oficiales a los efectos aduaneros y valores de transacción declarados en

las facturas o contratos que difieren de los mismos.

El argumento a favor de que esta operatoria no implica que la Aduana deba revisar los valores, parte del hecho que la base imponible de los tributos aduaneros se determina con arreglo a esos precios oficiales. Sin embargo como se expresara, algunas Aduanas tienen facultades para la revisión de los valores por este tipo de situaciones y la realización de ajustes que podrán tener su repercusión en la base imponible del IR además de las medidas que correspondan por el incorrecto ingreso de divisas⁹.

4. ESTRATEGIAS CORPORATIVAS Y ESTRATEGIAS DE LAS AATT.

4.1. TICs y la Importancia de una buena Estrategia en Materia de SIT

Así como los contribuyentes, en base a la información que disponen; toman sus decisiones orientadas a maximizar sus beneficios totales o globales, para lo cual incluyen entre otras variables, su carga tributaria total o global, por el lado de las AT; las estrategias en el marco de la globalización, dependen fundamentalmente del insumo información y deben incluir un importante contenido relacionado a las operaciones

internacionales entre contribuyentes, mas aun cuando estos contribuyentes pueden estar además vinculados de alguna manera que puede condicionar sus relaciones, y ; dentro de este grupo con especial atención a los contribuyentes con capacidad de influir en las decisiones del otro. Precisamente los globalizadores son quienes con más frecuencia entran en esta categoría.

4.2. La decisión de integrar las informaciones del comercio internacional para la determinación de precios de transferencia y la valoración aduanera en el marco de los diferentes grados de fusión o coordinación

Los ejemplos que se han dado para las importaciones monopólicas con manipulación de valores, las importaciones

del tipo golondrinas, y las exportaciones, tuvieron el propósito de iniciar al lector en el enfoque tributario integral.

⁹ Argentina Artc. 954 inc c Ley 22415. Ver www.infoleg.gov.ar

Conciente que esos ejemplos pueden ser generadores de debate en torno a la real utilidad de los SIT integrados, producto de los llamados ajustes correlativos y sus efectos opuestos para una y otra administración, no obstante haber concentrado el análisis en aquellos casos que se han entendido como favorables los ajustes correlativos, en la segunda parte de este trabajo se tratarán casos específicos - incluso muchos de ellos tomados del mismo Comité Técnico de Valoración en Aduana OMC-GATT- demostrativos de la utilidad de la integración de las informaciones.

No obstante se considerado necesario mencionar que la decisión de integración por si misma, requiere de un adecuado análisis de sus ventajas (medibles). Mas aun teniendo presente que algunas AT se verán tentadas en el marco de los actuales procesos de fusión o coordinación con la Aduana de impulsar este tipo de decisiones.

Sobre el particular párrafo aparte merece destacar que algunos procesos de fusión se han visto revertidos. No obstante es importante analizar los motivos que; fundamentalmente en mi opinión están ligados al 11-S. Ese momento en la historia, ha cambiado muchas de las funciones de las AT y las Aduanas en algunos países, el resultado es la marcada tendencia a la gradual separación de las funciones tributarias y su concentración en un Organismo de las parancelarias¹⁰ que no debe estar acompañado de la terrible miopía de desintegrar o no integrar las informaciones.

Como hemos expresado al hablar de las funciones parancelarias de la Aduana, también a estos efectos es sumamente útil integrar o disponer para esos objetivos de toda la información en poder de la AT.

4.3. Las Economías de Escala

Muchas de las decisiones que se toman en el marco de los procesos de fusión o coordinación están sustentadas en el aprovechamiento de las economías de escala.

Esta teoría aplicada en el campo de las empresas, reconoce que dada una determinada estructura de costos fijos un incremento del nivel de producción implica un incremento de los costos variables, hasta el punto de equilibrio, es decir aquel en el cual las cantidades que se prevén vender significan cubrir los costos totales. Incrementos de esas cantidades por encima del punto de equilibrio entregan ganancia por el aprovechamiento de dichos costos fijos que hasta cierto nivel se mantienen así, hasta el punto en que es necesario "ampliar la escala" lo que provocara un aumento de los costos fijos y el punto de equilibrio se desplazara también.

A diferencia de las empresas donde la utilidad económica es la variable, en el campo de las AT es recomendable establecer variables en base a las cuales se espera aprovechar las economías de escala.

¹⁰ Véase Chebel V. Tributación en el comercio electrónico. Implicancias Aduaneras y Tributarias. Instituto de Estudios Tributarios Aduaneros y de la Seguridad Social. AFIP. Pagina 3 y s.s

Así, el propósito fundamental de la integración de las informaciones no es la generación de ajustes correlativos positivos si no el aprovechamiento de las economías de escala relacionadas al SIT, por parte de los usuarios internos y externos, identificando las ventajas del SIT integrado, en término de variables previamente seleccionadas, las que a los fines expositivos denominaremos 4R y que sin perjuicio de validamente considerar otras son:

- Reducción de los costos internos.
- Reducción de los costos externos.
- Riesgo percibido mayor por la explotación por parte de la AT las informaciones integradas.
- Recaudación.

La visión a transmitir es que la información como activo estratégico existe y esta disponible, a través del SIT. El aprovechamiento de este activo depende de las técnicas que se implementen en el marco de un proceso continuo de mejora.

SEGUNDA PARTE

En busca de la utilidad de la integración de las informaciones; se estudia el marco normativo y los procedimientos tanto para la valoración aduanera como para la determinación de precios de transferencia.

Avanzar sin coordinación en la gestión de la información sobre las operaciones entre empresas vinculadas además de significar perdida de control por parte de la AT y desaprovechamiento de las economías de escala, puede ser un problema, cuyas consecuencias se estima algunas AT no han advertido en su total envergadura.

Sirva como ejemplo la posibilidad de que por un APA se autorice un valor a futuro que no es el de transacción previsto en el GATT y la Aduana lo rechace, o que; un contribuyente determine sus precios de transferencia o peor aun la misma AT por un sistema de reparto de utilidades basado en los resultados al cierre de su ejercicio, que difiera del valor determinado previo al cierre de ese ejercicio, por la Aduana conforme el GATT.

Ejemplos como estos que si ocasionarían ajustes correlativos negativos pueden ser minimizados o prevenidos a partir de:

- identificar sinergias, no diferencias en el uso de la información entre ambos procedimientos.
- que las diferentes áreas de la AT en su caso la Aduana y tributos estén o no fusionadas, al menos "conozcan" las acciones que desarrolla la otra en materia de control de operaciones entre vinculadas. Esta información básica debe ser proporcionada por el SIT.

El objeto de esta parte del trabajo es demostrar la utilidad que se dará al SIT integrado, que podría alimentarse de una declaración unificada del contribuyente para luego recién en la fase de control considerar el uso en otros tipos de controles extensivos e intensivos. La utilidad del SIT integrado será apalancada si se considera la integración de las informaciones y el momento de control. Las ventajas de la integración de las informaciones serán analizadas entre otros:

- Por la disponibilidad para los ajustes aduaneros del artículo 8 del GATT-ejemplos prácticos.

- Por la disponibilidad de los Valores criterios aduaneros para su uso integrado.
- Por la capacidad de la AT de identificar razones tributarias para creer que la vinculación influyo en el precio complementarias o suplementarias de valores criterios ante su inexistencia.

Nos ocuparemos de analizar los procedimientos, y en primer lugar aclarando que no se busca o sugiere la armonización de los mismos, que tienen sus orígenes en objetivos diferentes, ya que en el caso del GATT no es lo tributario lo que lo motiva.¹¹

El objetivo es explorar las posibilidades de uso común de la información y de suministro a los usuarios de ciertas técnicas de explotación de dicha información.

Las importantes limitaciones reconocidas en los propios trabajos de armonización insinúan que considerando; que el ACUERDO RELATIVO A LA APLICACION DEL ARTICULO VII DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO DE 1994 GATT ha sido suscripto por la mayoría de los países y es de cumplimiento obligatorio por parte de las Aduanas, a diferencia de las directivas de la OCDE que son solo recomendaciones¹² y que; ambos son conocidos por el lector en el curso de esta parte del trabajo; será necesario

mas allá de letra del acuerdo GATT, profundizar en el análisis de documentos emanados del Comité Técnico de Valoración en Aduana (CTVA)¹³ OMC-GATT considerados importantes por el valor agregado al objetivo principal de este trabajo es decir la integración de las informaciones (búsqueda de sinergias o posibilidades de uso común de la información, de manera que los usuarios comprendan las razones que guían la integración y su utilidad medidas en las variables antes citadas).

Los documentos del CTVA analizados son; Opiniones consultivas, Comentarios, Notas explicativas, Estudios de casos y Estudios.

El análisis de marco normativo identifica -entre otras- dos de las diferencias características de los controles de la AT y la Aduana que bien puede ser objeto de coordinación sin problemas; que son la información disponible en el momento en que se realizan los controles y la oportunidad en que se realizan los controles.



"Aplicación de principios de contabilidad generalmente aceptados"

¹¹ Uno de los objetivos implícitos del GATT es la seguridad jurídica que otorga al comercio internacional, siendo un instrumento rector al igual que la mayoría de los textos de la OMC para el crecimiento del mismo, a diferencia de las normas en materia de precios de transferencia que tienen un objetivo fiscal, en la búsqueda de corregir valores cuyo único fin pudiera haber sido la localización ficticia de cierto nivel de utilidades.

¹² De hecho por ejemplo el Comparable Profit Method no aceptado por la OCDE es utilizado en los Estados Unidos de América una de las mayores economías con fuerte presencia mundial de operaciones entre vinculadas.

5.1. Fundamento de posibilidad de integrar los momentos

Al respecto la Nota Explicativa 1.1. del CTVA titulada "EL ELEMENTO TIEMPO EN RELACION CON LOS ARTICULOS 1, 2 Y 3 DEL ACUERDO", expresa el punto de vista de dicho Comité sobre el momento en que debe desarrollarse la valoración aduanera, el espíritu de dichas Notas explicativas es justamente facilitar a las Aduanas la aplicación del Acuerdo.

"...las observaciones anteriores no afectan en absoluto¹³ al momento efectivo para la valoración en Aduana..." Vale decir que el mismo CTVA se expresa en un sentido que no contrapone la recomendación de este trabajo de conciliar los momentos relacionados a las presentaciones de declaraciones de IR y valoración aduanera de vinculadas. Momento que mejor aun tanto el importador como la AT podrán contar con información más completa, que provenga de los estados contables del importador.

Cabe mencionar la Nota General Nro. 2 del ACUERDO RELATIVO A LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO VII DEL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO DE 1994 establece:

"Aplicación de principios de contabilidad generalmente aceptados"

Conforme lo previsto en la Nota General Nro.2 del Acuerdo, también se ve apoyada la decisión de integrar los momentos de presentación de información y de control, ya que para la preparación conforme principios de contabilidad generalmente aceptados en el país es fundamental contar con información consolidada y expresada conforme dichos principios lo enuncian, manifestación mas concreta son los balances generales de preparación anual, base para la preparación de las declaraciones del IR.

5.2. Fundamentos que hacen Posible Integrar las Informaciones

En este punto es necesario dar tratamiento a las Notas explicativas del Art. 1 Párrafo 2., que se citan a continuación, aconsejando que las mismas deben ser analizadas para su comprensión con el texto del citado artículo al cual se sugiere remitirse.

En negrita se resalta el procedimiento que debe seguir la Aduana cuando estime que no puede aceptar el valor de transacción sin recabar otros datos. Así ante la falta de valores referenciales, que es la situación más común que se les presenta a las AT donde comienzan a dudar del valor¹⁴

¹³ Véase OMC Documentos del Comité Técnico de Valoración en Aduanas Nota Explicativa 1.1.

¹⁴ Lo expuesto debe ser analizado considerando lo mencionado en el art. 1 párrafo 2. a) del Acuerdo Al determinar si el valor de transacción es aceptable a los efectos del párrafo 1, el hecho de que exista una vinculación entre el comprador y el vendedor en el sentido de lo dispuesto en el artículo 15 no constituirá en sí un motivo suficiente para considerar inaceptable el valor de transacción. En tal caso se examinarán las circunstancias de la venta y se aceptará el valor de transacción siempre que la vinculación no haya influido en el precio. Si, por la información obtenida del importador o de otra fuente, la Administración de Aduanas tiene razones para creer que la vinculación ha influido en el precio, comunicará esas razones al importador y le dará oportunidad razonable para contestar. Si el importador lo pide, las razones se le comunicarán por escrito.

Los "otros datos" que se mencionan en las Notas bien pueden ser una declaración jurada integral de precios de transferencia ya disponible en el marco de los procesos de integración de las informaciones.

Obsérvese además que el artículo incluye la expresión por ejemplo, de la mano de la cual Sherman y Glashoff¹⁵ concluyen "es extremadamente importante que las notas sean tomadas sólo como un punto de partida y como ilustrativas" y agregan "el caso de que un importador que demuestra el pago de IR a una tasa mas alta que la tasa de derechos de aduana, constituiría evidencia suficiente de que los precios no estarían influidos por la vinculación y a menos que se demuestre lo contrario

esa presunción podría servir de fundamento razonable para considerar que el precio declarado es una base aceptable para determinar el valor de transacción."

El mismo enfoque de Sherman y Glashoff puede aplicarse en sentido mas amplio, al considerar que producto del análisis del impacto tributario total puede inferirse en aquellos casos en que no se cuente por ejemplo con valores de referencia o; complementariamente al análisis desarrollado, que los precios están influidos por la vinculación con fines tributarios (otorgando al contribuyente la oportunidad que presente la documentación aclaratoria del caso además de la DDJJ)

5.3. Informaciones para los Ajustes Previstos en el Art. 8 del GATT.

El control de precios de transferencia se desarrolla en general luego de la declaración anual del impuesto a la renta y en su caso previamente tratándose de un APA y durante el periodo que comprende, o posterior, de su cumplimiento.

La Aduana al realizar los controles de valor no tiene la información disponible, -y quizás el importador todavía tampoco- de los conceptos detallados en el Artículo 8 del Acuerdo que no significan ajustes al "precio realmente pagado o por pagar" o al *amrs'length*, ni para el GATT, ni para las Directrices de OCDE.

Son conceptos que deben ser adicionados al valor definido en el artc.1 del Acuerdo para determinar el valor en Aduana.

Mucho menos esta disponible la información necesaria para aplicar los criterios para repartir entre las mercancías importadas los elementos especificados en el artículo 8, considerando lo establecido en dicho articulo. así como sus Notas explicativas.

Por ello si bien, la utilización integrada de las informaciones no será entendida como un proceso de controles extensivos generador de ajustes correlacionados de forma automática, de los precios de transferencia y del valor aduanero o viceversa, en el caso de los ajustes al valor de transacción previstos en el Artc. 8 del GATT se advierte claramente la utilidad de la información integrada facilitando el desarrollo de las funciones de fiscalización, ya que si

¹⁵ Sherman, S. y Glashoff, H, Customs Valuation. Commentary on the GATT Valuation Code (New York, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1988) p. 193.

dichos conceptos (deducidos en su mayoría de la base imponible del impuesto a la renta) no se declararon a la Aduana implican al ajuste de la base imponible aduanera y eventualmente sanciones también. Con ejemplos prácticos se exponen los beneficios en términos de las 4R,

con énfasis en el incremento de la recaudación, lo que demuestra que en este caso el ajuste aduanero no implica un incremento de un concepto deducible de la base del impuesto a la renta, ya que seguramente se encontraba considerado en esta previamente.

5.4. El problema reconocido por las AT para disponer del valor arm's length. Los valores criterio aduaneros

Las intervenciones aduaneras sistematizadas y disponibles sumado a los valores criterio definidos en el Art. 13 del GATT, son un insumo para la AT para descartar el precio como arm's length, independientemente cual sea el resultado final del proceso de valoración aduanera que no está guiado por la reducción de la carga tributaria en lo referente al impuesto a la renta.

Si el resultado del proceso de valoración aduanera genera más ingresos tributarios aduaneros el impacto se ve reflejado en una disminución del IR. La cuestión financiera es fundamental, los ingresos aduaneros habrán de ser efectivos para que el nuevo valor pueda afectar la base del IR.

Si el resultado de la valoración aduanera fue neutro igualmente la AT posee un insumo para considerar apartarse de arm's length y avanzar en la determinación de precios de transferencia por alguno de los métodos previstos en la legislación del Estado que se trate.

La AT además de conocer los valores criterios debería contar con información de cómo se han formado a los efectos de sus tareas de determinación de precios de transferencia.

Los aranceles aduaneros en la mayoría de los países latinoamericanos son elevados.

El uso de ese valor criterio tiene un impacto importante al incluir los sistemas de valor latinoamericanos; autorizados por el mismo GATT, tanto los Reglamentos sobre la valoración aduanera de las mercancías Centroamericano y de la Comunidad Andina, así como el del resto de los países en su inmensa mayoría, la previsión de que en los casos en que resultase necesario demorar la determinación definitiva del valor, que el importador podrá retirar sus mercancías si presta garantía suficiente que cubra el pago de los derechos de aduana a los que eventualmente estarían sujetas.

Esta facultad de la Aduana presiona a las AT y contribuyente a la búsqueda de SIT más eficaces.



Si preocupa a las AT la probable manipulación de las transacciones en empresas de un mismo grupo, la posibilidad del uso de este medio electrónico entre ellas, potencia aun más esta posibilidad.

5.5. Casos en los que la vinculación puede haber influido en el precio sin considerar los valores criterio (existentes o no)

En los casos encuadrados en el Art. 1 punto 2.a. del acuerdo GATT en los cuales "la Administración de Aduanas tiene razones para creer que la vinculación ha influido en el precio"... "por la información obtenida del importador o de otra fuente" se considera que esa otra fuente puede ser

la información integrada disponible en la AT, que permite el análisis del impacto tributario total de las operaciones y por tanto mejora el enfoque -eclipsándolo con el de las empresas- que los Organismos del Estado tienen sobre la situación. Se exponen ejemplos prácticos.

5.6. Consideraciones a los llamados ajustes correlativos impositivos y aduaneros

En el trabajo se ha procurado no recomendar técnicas que puedan implicar con el uso integrado de la información la generación de los llamados ajustes correlativos que en algunos casos incluso por el impacto tributario total para el fisco recomendarían estudiar con profundidad la aplicación de determinada medida.

Sin embargo conviene resaltar, ante su eventual discusión de procedencia, ciertas cuestiones:

- 1) En el ejemplo del IVA y los quebrantos, al verse tributos internos ante la necesidad de reconocer los ajustes correlativos por los ajustes aduaneros incrementando los valores de las transacciones, su efecto tributario no es un obstáculo.
- 2) El ajuste por precios de transferencia no necesariamente implica que la Aduana debe reconocer un ajuste correlativo por las mismas definiciones del GATT del valor en Aduana.

- 3) También por el mismo GATT los valores aduaneros en el país de exportación o importación según se trate, entendiéndose por tal el país extranjero a la AT de tributos que practica el ajuste, no deberían ser objeto de ajustes correlativos, en el sentido que la OCDE recomienda y los convenios de doble imposición receptan para el caso de procedimiento amistosos por ajustes de precios de transferencia.

Por ejemplo, la Aduana en Estados Unidos, ha establecido que un ajuste retroactivo del precio entre partes relacionadas acordado con posterioridad a la importación de la mercadería no afecta el valor de transacción siempre que se determine que la vinculación entre las partes no influyó en el precio¹⁶



"la Administración de Aduanas tiene razones para creer que la vinculación ha influido en el precio"...

¹⁶ Ruling 542797 (19/5/82) CVE supra nota 37

5.7. El funcionamiento del SIT integrado alternativa de desarrollo de una aplicación específica integrada

Propuesta de declaración jurada integral ejemplo de funcionamiento

El desarrollo de un software para las declaraciones de operaciones internacionales de las empresas vinculadas, cuyo producto podría ser la declaración única a presentar por el importador, tanto a Aduana como a AT de tributos, es; la máxima aspiración de este trabajo, por ello a continuación se incluye un escueto ejemplo de su funcionamiento.

Permitiría al momento de "cargar" los gastos en la determinación del IR, que el contribuyente sea guiado en lo relativo a los conceptos que implican ajustes conforme el art. 8 al valor de transacción en Aduana. Junto con la declaración o el plazo definido posterior a la misma, ingresara el impuesto de corresponder al igual que las diferencias por tributos aduaneros e IVA.

Así, por ejemplo esta cargando el pago de un derecho de reproducción, la aplicación debe guiarlo correctamente, consultando si se trata de un derecho de distribución o reventa, o lo que es lo mismo la aplicación puede ir preguntando:

- Debe declarar derechos de reproducción (SI) (NO)

(A diferencia de los derechos de distribución o reventa, los derechos de reproducción no implican un ajuste de los previstos en el art. 8)

- Debe declarar derechos de distribución o reventa (SI) (NO)

- Debe declarar derechos de reproducción y de reventa y no posee una discriminación por contrato, puede hacerlo en base a los siguientes criterios:.....1), 2)....

- Sus mercaderías tienen valores aduaneros criterio, los que les son informados para que evalúe aceptarlos como precios de transferencia teniendo en cuenta que los valores por Ud. declarados a la Aduana:

- Coinciden/no coinciden con el referido valor criterio en mas/ en menos y SI/NO esta desarrollo el proceso de valoración aduanera.

La declaración resultante también podría brindar datos útiles para autorizar regímenes de facilitación para grandes operadores aduaneros, tributarios, asignar perfiles de riesgo, ser base de futuros APA, mejorar los controles extensivos de cruce de información que posee la AT con la suministrada por terceros, para no generar acciones de fiscalización en base solo a información inconsistente de las transacciones internacionales, entre otros productos.

Los aranceles aduaneros en la mayoría de los países latinoamericanos son elevados.

TERCERA PARTE

La ventaja del uso integrado de las informaciones se relaciona de manera directa y en cierto grado depende de la implementación de medidas concretas que comprendan el estudio de las necesidades de información de las AT para la prosecución de sus fines en la materia que nos ocupa, que al propio tiempo signifique dotar de claridad, simplificación y economía para el contribuyente y la AT.

En el ámbito aduanero, por ejemplo el Informe sobre la 20 Sesión del Comité Técnico de Valoración en Aduana de OMA. 18 y 22 de Abril de 2005, las conferencias conjuntas OMA-OCDE realizadas en el 2006 y 2007; y, la inclusión en el PE de la Organización Mundial de Aduanas como una Prioridad para 2006/2007, del estudio del vínculo existente entre el Acuerdo y los precios de transferencia; es un reconoci-

miento implícito de la necesidad de coordinación.

En el campo de la tributación, al Transfer Pricing Documentation Package de la Pacific Association of Tax Administrators (PATA) se suman los recientes avances¹⁷ del Foro Conjunto de la Unión Europea sobre precios de transferencia en el ámbito de la fiscalidad de las empresas asociadas en la Unión Europea, que evidencian la mejora continua del proceso iniciado con el llamado Código de conducta que en materia de integración de informaciones prevé por ejemplo el "master file".

Los trabajos de Organizaciones como CIAT, manifiestan la preocupación por el aprovechamiento integrado de la información disponible.

6.1 Experiencias en el Aprovechamiento de la Información de las Operaciones de Comercio Internacional entre la Aduana y Tributos Internos

Estados Unidos de Norteamérica

- En la Sección 1059-A del Internal Revenue Code, se establece que el costo de adquisición de la mercadería importada tenido en cuenta a los fines del impuesto a las ganancias no puede exceder el importe del "valor en aduana" determinado por servicio aduanero, de esta forma aplicando un criterio que puede ser ampliamente criticado, la recaudación no podrá ser afectada por la prueba de un mayor importe pagadero al exterior

que pudiera disminuir la ganancia en la propia jurisdicción, si el mismo supera el valor en Aduanas.



Las ganancias no puede exceder el importe del "valor en aduana"

¹⁷ COM. 26/2/2007 DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO relativa a las actividades del Foro Conjunto de la Unión Europea sobre Precios de Transferencia.

- Actuación de la Aduana en los APA (Advance Pricing Arrangements)
- La administración tributaria (Internal Revenue Service - "IRS") y el entonces U.S. Customs Service ("USCS") han colaborado en negociaciones sobre Acuerdos Previos de Precios (APA) y, aceptando conjuntamente que el importador podía declarar valores en aduana de determinados productos importados de partes vinculadas sobre la base de los resultados del APA.
- El Plan "Notice to test the use of reconciliation for adjustments made to the price of imported merchandise by related-party companies under 26 U.S.C. 482" (70)
- La posición de Estados Unidos en materia de precios de transferencia al incluir en su legislación el Comparable Profit Method no aceptado por la OCDE.

CANADA

El servicio aduanero canadiense ha adoptado este criterio a través del Memorandum D13-4-5¹⁸

PERU¹⁹

"Las normas de precios de transferencia también serán de aplicación para el Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, salvo para la determinación del saldo a favor materia de devolución o compensación. No son de aplicación para efectos de la valoración aduanera..."

Vemos como el criterio del legislador peruano ha sido completamente opuesto a lo normado por Estados Unidos y Canadá, lo que manifiesta la diferencia de criterio para una misma cuestión.

ARGENTINA

La AT a través de la Resolución General 1907/05 ha considerado "Que resulta necesario recoger en un solo plexo normativo las normas relacionadas con el control de valor de las mercaderías importadas. Que es necesario incrementar las acciones de fiscalización externa por parte de la Dirección General de Aduanas y la Dirección General Impositiva contra la evasión fiscal. Que en tal sentido, la Administración Federal de Ingresos Públicos ha desarrollado mecanismos preventivos para resguardar los intereses fiscales a los efectos de mejorar la selección de casos a ser sometidos a control, a través de la instrumentación del Módulo de Seguimiento de Valor en el Sistema Informático MARIA (SIM) detectando desviaciones de los valores declarados, lo cual permitió mejorar el control aduanero y resguardar la renta fiscal."



La ventaja del uso integrado de las informaciones se relaciona de manera directa

¹⁸ Canada Border Service Agency memorandum d13-4-5 Ottawa, april 9, 2001 subject Transaction Value Method for Related Persons (CUSTOMS ACT, SECTION 48)

¹⁹ Decreto Legislativo 945/2003 Artículo 22 Punto a) ultimo párrafo.

6.2. La Organización Mundial de Aduanas

Por ultimo, la carencia de interés de los Organismos Internacionales respecto a la necesidad de avanzar en el estudio de las relaciones positivas entre la valoración aduanera y los precios de transferencia a través de recomendaciones específicas el menos en lo referido a la gestión de las informaciones, parece haber llegado a su fin, considerando que la OMA en su plan estratégico 2006/2007 ha incluido como prioridad "...Mejorar los procedimientos de control de la valoración para la aplicación exitosa del Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC, y estudiar el vínculo existente entre el Acuerdo y los precios de Transferencia..."²⁰

También como antecedente a esta decisión y probablemente al momento de la elaboración de dicho plan estratégico en la 20 sesión del CTVA, se incluyó la exposición de la temática relativa a la armonización de los procedimientos²¹, sin lograr mayores avances, no obstante lo cual manifiestan su voluntad de continuar en el camino iniciado tanto la OMA como la OCDE a través de su reciente

Conferencia "Precios de Transferencia y Valoración Aduanera, Tributos Indirectos y VAT, Explorando las posibles Convergencias", realizada en Bruselas el 22 y 23 de Mayo del 2007, precedida por la realizada el 3 y 4 de Mayo del 2006, "Aduanas y transacciones entre empresas vinculadas, Posible Convergencia entre la Valoración Aduanera y los Precios de Transferencia".

Tal vez en lugar de destinar esfuerzos hacia la armonización de procedimientos que buscan objetivos diferentes, es mas productivo la búsqueda de otras sinergias, tal es el caso de la integración de las informaciones.



Acuerdo sobre Valoración en Aduana

²⁰ Véase www.infoleg.gov.ar

²¹ RG 1907/05 AFIP ANEXO III PUNTO II Punto 1.2.5.b) www.infoleg.gov.ar

BIBLIOGRAFIA

28.7.2006 Diario Oficial de la Unión Europea C 176/1. Decisión de la Comisión de 22 de diciembre de 2006. Creación de un grupo de expertos sobre precios de Transferencia.(2007/75/CE)

ALCA - COMITÉ CONJUNTO DE EXPERTOS DEL GOBIERNO Y DEL SECTOR PRIVADO SOBRE COMERCIO ELECTRÓNICO Informe y Recomendaciones a los Ministros. Realmente fue difícil encontrar mediciones de este tipo que entreguen un indicador útil para la segmentación de las operaciones, este Comité estuvo integrado por destacados técnicos de OMC, la OMPI, la UNCITRAL y la ICANN.

Argentina Ley 22.415 CODIGO ADUANERO

Argentina Ley 25.986 Art. 46. Nota Externa 53/2006 DGA del 12/10/2006

Argentina RG 2146/06 AFIP Resolución N° 2.507/93 (ANA) y sus modificatorias

Argentina. Legislación. Res. 1248/99 MEOSP. Segundo Informe de Progreso del Grupo de Trabajo sobre Comercio Electrónico y Comercio Exterior Anexo III Informe del Subgrupo de Asuntos Tributarios del MEOSP.

ASIAÍN, JORGE H. TRANSFER PRICING Asociación de Estudios Fiscales de Argentina

BARREIRA, ENRIQUE. EL "VALOR EN ADUANA" Y LOS "PRECIOS DE TRANSFERENCIA" EN LAS TRANSACCIONES INTERNACIONALES ENTRE EMPRESAS VINCULADAS: DOS ENFOQUES ANTE UN MISMO FENÓMENO. Asociación de Estudios Fiscales de Argentina

C Albiñana Curso de Derecho Financiero y Tributario. Madrid 1979 CAN DOCUMENTO SG/di 684 30 de noviembre de

2004 GUIA PARA EL INTERCAMBIO DE INFORMACION EN MATERIA DE VALORACION ADUANERA

Canada Border Service Agency MEMORANDUM D13-4-5 Ottawa, April 9, 2001 SUBJECT TRANSACTION VALUE METHOD FOR RELATED PERSONS (CUSTOMS ACT, SECTION 48)

CAUCA: El Código Aduanero Uniforme Centroamericano. REGLAMENTO CENTROAMERICANO SOBRE LA VALORACION ADUANERA DE LAS MERCANCIAS.

Quincuagesimooctavo Período Ordinario de Sesiones de la Comisión 21 - 22 de octubre de 1992 Santafé de Bogotá - Colombia

Chebel V. Fabian. Precios de Transferencia "Una propuesta objetiva" Ed. IEFPA.

Chebel V. Tributación en el comercio electrónico. Implicancias Aduaneras y Tributarias. Instituto de Estudios de la Tributarios Aduaneros y de la Seguridad Social. AFIP.

COM. 26/2/2007 DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO relativa a las actividades del Foro Conjunto de la Unión Europea sobre Precios de Transferencia.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Bruselas, 07.11.2005 COM (2005) 543 final COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO relativa a los trabajos realizados por el Foro conjunto de la UE sobre los precios de transferencia en el ámbito de la documentación exigida de las empresas asociadas en la UE. Propuesta de CÓDIGO DE CONDUCTA sobre la documentación relacionada con los

precios de transferencia exigida de las empresas asociadas en la UE (presentada por la Comisión Europea. Material del Foro de Precios de Transferencia.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO relativa a las actividades del Foro Conjunto de la Unión Europea sobre Precios de Transferencia en el ámbito de los procedimientos de prevención y resolución de litigios, y a las Directrices para los acuerdos previos sobre esos precios en la UE Bruselas, 26.2.2007 COM(2007) 71 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO relativa a los trabajos realizados por el Foro conjunto de la UE sobre los precios de transferencia en el ámbito de la documentación exigida de las empresas asociadas en la UE.

Customs Valuation Compendium, WTO Agreement and Texts of the Technical.

Committee on Customs Valuation. Estudio de Caso 5.2.

Customs Valuation Compendium, WTO Agreement and Texts of the Technical Committee on Customs Valuation. Opinion consultiva 4.12.

Customs Valuation Compendium, WTO Agreement and Texts of the Technical Committee on Customs Valuation. ESTUDIO DE CASO 1.1.

Customs Valuation Compendium, WTO Agreement and Texts of the Technical Committee on Customs Valuation. ESTUDIO DE CASO 2.2.

Customs Valuation Compendium, WTO Agreement and Texts of the Technical Committee on Customs Valuation. Opinión Consultiva 1.1 del Comité Técnico de Valoración en Aduana.

De Mitta Interesse Fiscale e tutela del contribuente. Milan 1987 DECISION 326 Valoración Aduanera. COMISION DEL ACUERDO DE CARTAGENA.

Documentos de la Unión Europea: Informe sobre las implicaciones del comercio electrónico en el IVA y Aduanas. Documento de trabajo de la Comisión (XXI/98/359). Abril 1998. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior" (COM (2000)348). Junio 2000. Dictamen del Comité Económico y Social de la Unión Europea sobre la Propuesta de Reglamento...y Propuesta de Directiva...respecto del régimen del impuesto sobre el valor añadido aplicable a algunos servicios prestados por vía electrónica. Directiva 2001/CE del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE con objeto de simplificar, modernizar y armonizar las condiciones impuestas a la facturación en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido. Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular, el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico) Directiva 2002/38/CE del Consejo, de 7 de mayo de 2002 (DOCE del 15 de mayo de 2002), por la que se modifica y se modifica temporalmente la Directiva 77/388/CEE respecto del régimen desimpuesto sobre el valor añadido aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica. Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 1996 sobre la protección jurídica de las bases de datos. Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, y por la que se modifican la Directiva 90/619/CEE del Consejo y

las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE Diario Oficial n° L 271 de 09/10/2002 Reglamento (CE) n° 792/2002 del Consejo, de 7 de mayo de 2002 (DOCE 15 de mayo de 2002) por el que se modifica temporalmente el Reglamento. (CEE) n° 218/92 sobre cooperación administrativa en materia de impuestos indirectos (IVA) en cuanto a medidas adicionales relativas al comercio electrónico.

F Donet Contribution 'a l'etude de la securite juridique en droit fiscal interne francais. Paris 1997

Fernando Díaz; Yubero Raúl Junquera Valera DOC. N.o 5/01 PROCESOS DE COORDINACIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS Y ADUANERAS. SITUACIÓN EN LOS PAÍSES IBERO-AMERICANOS Y PROPUESTAS DE FUTURO <http://www.asycuda.org/>

IRS. Ruling 542797 (19/5/82) CVE supra nota 37

John Battelle "The Search How Google and Its Rivals Rewrote the Rules Of Business and Transformed Our Culture. Ediciones Portafolio Nueva York.

Jose Manuel Hidrovo Moya y David Roldan Martinez, La tecnología e bussines. Ediciones Tompson, España.

Jovanovich "Customs Valuation and Transfer Pricing. Is It Possible to Harmonize Customs and Tax Rules?" (Londres, Kluwer Law International, 2002).

JULY 2003 ASIA-PACIFIC TAX BULLETIN 199 © 2003 International Bureau of Fiscal

Documentation Kotler Philip Marketing Management. Análisis, Planning, Implementation and Control 1996. Prentice Hall Pags. 172 y s.s.

MARTA KOJANOVICH PRECIOS DE TRANSFERENCIA. Ed. IEFPA.

Material de la Reunión Temática de la Vigésima Sesión del Comité Técnico de Valoración en Aduana, en Abril de 2005 en la ciudad de Bruselas, sobre el tema Precios de Transferencia y Valoración en Aduana.

Modelo de la CAN, de Convenios de doble imposición

Modelo de la OCDE, de Convenios de doble imposición

Modelo de la ONU, de Convenios de doble imposición

Naciones Unidas Documento ST/SG/AC.8/2001/L.7 Secretaría General Distribución limitada. 18 de junio de 2001. del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, fechado en Ginebra, 10 a 14 de septiembre de 2001, que recoge las conclusiones consideradas validas del Informe del Segundo Cursillo Interregional de las Naciones Unidas de Formación sobre Tributación Internacional, dictado en Beijing del 23 al 27 de abril de 2001

Naciones Unidas UNCDAT Programa SIDUNEA Funciones de la Aduana. (Organización Mundial de Aduanas) Material editado en el 50 aniversario. Año 2002. Funciones de las Aduanas. Mas información: www.asycuda.org,

<http://www.wcoomd.org/ie/En/AboutUs/aboutus.html>.

Normas Internacionales de Contabilidad.

Notas Técnicas 1 al 21 y el documento de la Secretaría de la OMC TN/TF/W/43 OCDE COMITÉ DE ASUNTOS FISCALES ¿Are the current Treaty Rules for Taxing Business Profits Appropriate for E-Commerce?. Final Report. Diciembre 2005 OCDE Informe sobre Competencia Fiscal Perjudicial elaborado en 1998) el

- método de exención (conocido como participation exemption).
- OCDE COMITE DE ASUNTOS FISCALES ¿Are the current Treaty Rules for Taxing Business Profits Appropriate for E-Commerce?. Final Report. Diciembre 2005.
- OMA GUIA PARA LA VALORACION EN ADUANA.
- OMA Material sobre miembros red mundial OMA control de marcas.
- Organización Mundial del Comercio Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial adoptada por la Segunda Conferencia Ministerial (Ginebra), celebrada el 20 de mayo de 1998.-
- Organización Mundial del Comercio. Recomendaciones del Consejo General de Mercancías. OMC sobre la tributación de intangibles.
- Outman, W. y Meyer, D., "U.S. Tax and Customs Consequences of Dealing with a Related Foreign Supplier" (Noviembre 2001).
- Philip Anderson PATA Transfer Pricing Documentation Package.
- Plan estratégico de la OMA para el periodo 2006-2007.
- Propuesta de CÓDIGO DE CONDUCTA sobre la documentación relacionada con los precios de transferencia exigida de las empresas asociadas en la UE (presentada por la Comisión) Bruselas, 07.11.2005 COM(2005) 543 final.
- Rafael Isunza García, El Economista, Valores, p. 23, lunes 25-09-06. México. La visión internacional del ITESM-CEM/ Valor en aduanas contra precios de transferencia.
- Reglamento (CEE) No2454/93. Artículos 173 a 177. Criterios para que la Comisión establezca valores unitarios periódicos para los productos designados según la clasificación recogida en el anexo 26 de dicho Reglamento.
- Susana Horlacher PRECIOS DE TRANSFERENCIA. Ed. IEFPA.
- Suzanne Offerman ("The Effect of Customs Reconciliation on Taxable Income" [1999] 25 Brooklyn.
- Torres Lopez Analisis Economico del Drecho Madrid 1987.
- UNCDAT Informe sobre comercio electrónico y desarrollo. 2001. Tendencias y resumen ejecutivo.
- Integración de las informaciones del comercio internacional para el control de los Precios de Transferencia y la valoracion Aduanera.
- V. Tanzi Taxation in an integrating World. Washington 1995. y sus revisions.
- Wrappe, Pike y Chung, "Joint APA Effort Signals New Level of IRS-Customs Coordination" (29 de Noviembre de 2000) 9 Transfer Pricing.

Política, Estructural e Instrumentos para la Asistencia al contribuyente: El caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT en Perú

Segundo Premio XX Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

Sumario: Introducción.- 1. Marco teórico: la prestación de servicios en las organizaciones públicas y privadas.- 1.1 El concepto de servicio en el sector privado.- 1.2 El concepto de servicio en la administración pública: Tendencias de la modernidad - el concepto de servicio en la administración pública: Tendencias de la modernidad.- 2. Las Administraciones tributarias del siglo XXI: Nuevas tendencias.- 2.1 Nuevo modelo de gestión en la relación administración tributaria-contribuyente. - 2.2 Características de las administraciones tributaria avanzadas.- 3. Los servicios de información y asistencia en la administración tributaria.- 3.1 La importancia de la comunicación: administración tributaria-contribuyente.- 3.2 La información y asistencia al contribuyente en la administración tributaria.- 3.2.1 Origen de los servicios de información y asistencia.- 3.2.2 Los canales de información y asistencia.- 4. Los servicios de información y asistencia en la administración tributaria.- 4.1 La importancia de la comunicación: administración tributaria-contribuyente.- 4.2 El internet y la administración tributaria. 4.3 Aplicación de internet y las nuevas tecnologías a los servicios de información y asistencia de la administración tributaria actual.- 4.4 Algunos productos modernos que han potenciado los servicios de información y asistencia al contribuyente.- 5. Análisis comparado de las herramientas de información y asistencia al contribuyente empleadas por las administraciones tributarias.- 6. Análisis comparado de las herramientas de información y asistencia al contribuyente empleadas por las administraciones tributarias.- 7. Conclusiones.- 8. Recomendaciones.

**Por: Mónica Ángela
Romero Flores**

Profesional
Especializada
Gerencia de
Fiscalización y Control

SUNAT - Perú

INTRODUCCIÓN

Una tendencia que caracteriza a las Administraciones Tributarias modernas es el equilibrio que deben buscar entre su labor de control y su labor de servicio y asistencia al contribuyente. El contribuyente ha dejado de ser visto como un simple sujeto con obligaciones y potencial incumplidor, para convertirse en el "cliente" de la Administración Tributaria, al cual se le debe ofrecer un servicio de calidad, siendo considerado socio estratégico cuyo aporte es vital para cumplir la misión de proveer al Estado recursos suficientes para el desempeño sus labores.

El ideal de toda Administración Tributaria es conseguir el cumplimiento voluntario de las obligaciones; sin embargo ello es tarea difícil y mucho más en los países en vías de desarrollo donde existen bajos niveles de conciencia y cultura tributaria; y donde pagar impuestos no es una acción deseada. La complejidad de procedimientos y normas que enfrentan los contribuyentes (llamada "presión fiscal indirecta"); así como la carencia de una adecuada cobertura y calidad en el servicio de información y asistencia de la Administración Tributaria, sobretudo

cuando es común aplicar el sistema de autoliquidación, son algunos de los factores que explican este comportamiento.

En este contexto, el fomentar el cumplimiento voluntario como objetivo estratégico de las Administraciones Tributarias implica no sólo acciones de simplificación de los Sistemas Tributarios y sus procedimientos, sino que esto debe ser acompañado por la potenciación de los servicios de información y asistencia al contribuyente, sacando ventaja de las bondades que ofrecen las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), lo cual se enmarca en la tendencia mundial de implementación del llamado Gobierno Electrónico (E-Government) como política en muchos países. Estas TIC, adecuadamente aprovechadas, permiten que las Administraciones Tributarias amplíen su cobertura y potencien su labor de orientación y asistencia, poniendo a disposición de los

contribuyentes distintos instrumentos que facilitarán el cumplimiento de sus obligaciones. Es el caso de Internet, los programas informáticos de declaración, los Call Centers, las Unidades de Reconocimiento de Voz (URV), sistema de mensajes de texto a teléfonos móviles, comunicaciones e-mail, los Chat, entre otros.

A la luz de las consideraciones señaladas, el presente trabajo destaca la importancia que representa para la Administración Tributaria, el servicio de información y asistencia que ofrece a los contribuyentes, destacando el impacto positivo que tiene el uso de las TIC. Se parte de un marco teórico, para luego analizar el estado actual y tendencias del tema; pasando por explorar la situación en distintos países y luego centrarse en la experiencia peruana. Se finaliza con las conclusiones y recomendaciones que surgen de la investigación y buscan aportar a las Administraciones Tributarias.

1. MARCO TEÓRICO: LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS Y PRIVADAS

1.1. El concepto de servicio en el Sector Privado

El concepto de servicio cobra cada día más importancia en un contexto en el que existe gran competencia para obtener clientes y mayores ganancias. Los clientes son la razón principal de cualquier empresa u organización y se deben realizar los mejores esfuerzos para lograr que se sientan satisfechos y así generar ventajas competitivas. En el sector privado, un buen servicio puede llegar a ser un elemento promocional para las ventas, igual o tan efectivo como descuentos y publicidad. Lo mismo sucede en el sector público, donde la ventaja de ofrecer un buen

servicio está en la imagen e impresión que se transmite al ciudadano y su consiguiente aprobación. Se dice que un cliente satisfecho tiene un efecto multiplicador cinco veces, mientras que un cliente insatisfecho implica un efecto multiplicador directo e indirecto de casi cincuenta veces. En la actualidad, el servicio al cliente debe contemplar una estrategia más flexible y dinámica con capacidad de respuesta a las diferentes exigencias del mundo moderno en donde las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) constituyen una herramienta de ayuda.

En la búsqueda de ofrecer un buen servicio y lograr la satisfacción del cliente es importante combinar las distintas variables existentes y que la mercadotecnia las resume en las llamadas Cuatro "P": **Producto, Precio, Plaza y Promoción**. Las empresas buscan combinar de la mejor manera estas variables para lograr la satisfacción total de todos los consumidores o clientes. Una estrategia de servicio al cliente integral debe involucrar a

todos los miembros de la organización y tener un fuerte componente de selección de personal. Muchas organizaciones invierten mucho en publicidad para atraer clientes y esto se vuelve un desperdicio, si luego se les aleja al ofrecer un mal servicio. La organización que desea conservar sus clientes debe apuntar a ofrecer servicios de calidad excepcional. Esto es una filosofía a seguir que aplica a entidades públicas y privadas.

1.2. El Concepto de Servicio en la Administración Pública: Tendencias de la Modernidad

El Servicio en el Sector Público o Administración Pública

En el mundo actual el Sector Público se encuentra presente en todos los entornos de actividad del país y es por ello que los ciudadanos interactuamos permanentemente con él, tanto desde el rol de persona como de empresas. En este sentido, las entidades del sector público deben ser punteras en la aplicación de herramientas y tecnologías que faciliten y mejoren la calidad de sus servicios.

La tendencia mundial de la modernidad es a cambiar de un esquema de Administración Pública Burocrática a uno de Administración Pública Gerencial, que toma como modelo al sector privado y cuyo centro de atención es la satisfacción de sus clientes. En este modelo, tanto los funcionarios como las normas y procedimientos están al servicio del llamado clienteciudadano. Los paradigmas del modelo actual de gestión pública subrayan principalmente el servicio, la transparencia, el derecho a la información y el gobierno electrónico (e-government), como forma de acercar más a la Administración y al ciudadano.

Actualmente es común la existencia de presiones hacia la Administración Pública para que ofrezca mejores resultados políticos y mejor servicio a los ciudadanos. En este contexto, las Administraciones públicas han empezado a adoptar un nuevo enfoque, evolucionando hacia servicios a los que se puede acceder a través de varios canales y haciendo uso de las nuevas tecnologías de la información (presencial, correo, telefónico, Internet). Las entidades que están adoptando tales medidas representan la vanguardia de lo que se considera el nuevo liderazgo en el servicio al cliente y que reúne cuatro elementos: perspectiva



Aplicación de herramientas y tecnologías que faciliten y mejoren la calidad de sus servicios.

centrada en el ciudadano, servicio homogéneo a través de múltiples canales (presencial, virtual, telefónico), servicios integrados ofrecidos por las diversas Administraciones Públicas; así como comunicaciones y contactos activos con los ciudadanos.

Tendencias de la prestación de servicios en la Administración Pública

Existen cuatro tendencias actuales en la prestación de servicios de la Administración pública:

a) Administración electrónica: La misma que se encuentra muy avanzada en el marco del establecimiento del llamado gobierno electrónico o e-government y debe ser parte integral en cualquier agenda de prestación de servicios de forma más eficaz. En este campo, las Administraciones públicas se están acercando al punto de saturación en cuanto a los servicios que se pueden ofrecer "on-line", aunque son pocas las que han logrado una adopción generalizada de estos servicios, ya sea por actitudes y/o costumbre de los ciudadanos o por problemas de infraestructura y recursos.

b) Solidez en las áreas de servicio al cliente: Se están colocando los cimientos para una Administración

Pública multicanal e interconectada, promoviendo la cooperación entre los organismos públicos para ofrecer servicios integrados de gran valor y estándares comunes. Es el caso de los llamados servicios multiAdministración o "ventanilla única".

c) Mayor exigencia de servicio por parte de los ciudadanos: Sobre todo desde el punto de vista de la colaboración entre distintas administraciones. Los ciudadanos esperan una excelencia de servicio en todas sus interacciones. Hay que acercar los servicios hacia los usuarios.

d) Decisiones de Inversión en servicios que no están debidamente fundamentadas: Es necesario conocer las preferencias de ciudadanos y empresas respecto de los servicios y luego incidir en lograr una combinación óptima de prestaciones con distintos canales que permitan mejorar y lograr así el rendimiento de la inversión. Actualmente se tiene a disposición nuevas tecnologías y procesos que le sirven de apoyo.

Canales para la Prestación de Servicios en la Administración Pública y Tendencias Futuras

Hoy en día, el consenso es la existencia de cuatro canales típicos: teléfono, Internet (o correo electrónico), en persona (presencial) y por correo postal. Cuanto más elevada es la penetración del Internet, mayor la incidencia de la utilización de la Administración Electrónica. A pesar de ser considerado el canal más fácil de utilizar, Internet no es todavía el preferido de los ciudadanos, ya que según estudios de Accenture¹ para distintos países, el teléfono es el medio más utilizado por los ciudadanos para comu-



En la actualidad, el servicio al cliente debe contemplar una estrategia más flexible y dinámica con capacidad de respuesta a las diferentes exigencias del mundo moderno en donde las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) constituyen una herramienta de ayuda.

nicarse con la Administración Pública, superando al Internet en una relación de casi dos a uno. Parece que los factores culturales y las preferencias desempeñan un papel importante. Asimismo, en países con escasa penetración de Internet y escasa utilización de Administración electrónica, el contacto personal es el método preferido

de relación con la Administración Pública. Es necesario que las Administraciones Públicas cuenten con una sólida estrategia de empleo de múltiples canales, toda vez que las preferencias de los usuarios son variadas y sería equivocado invertir todos los recursos en desarrollar o potenciar sólo alguno de ellos.

2. LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS DEL SIGLO XXI: NUEVAS TENDENCIAS

2.1. Nuevo Modelo de Gestión en la Relación Administración Tributaria-Contribuyente

El Nuevo Modelo de Gestión y su impacto en las organizaciones

En los últimos años, las Administraciones Tributarias se vienen enfrentando a los retos de un mundo cambiante alimentado por el avance de la globalización y las nuevas tecnologías de información, lo cual ha traído cambios en las relaciones entre los agentes económicos. Si bien las actividades esenciales se siguen concentrando en la aplicación de la legislación tributaria para recaudar los ingresos que la ley otorga al Estado; sin embargo, las modernas concepciones sobre la misión de la Administración Tributaria van más allá de verla como un organismo meramente recaudador; sino que se ha extendido un nuevo modelo que busca una organización más eficiente y cercana a las necesidades de los ciudadanos, haciendo uso masivo de las nuevas tecnologías. Estamos ante una visión moderna que define al contribuyente como sujeto con derechos y cliente al cual la Administración Tributaria está obligada a prestar un servicio de calidad para así fomentar

el cumplimiento voluntario y la aceptación de los tributos; a diferencia del "modelo vertical o burocrático" que sólo veía al contribuyente como un sujeto con obligaciones y potencial incumplidor.

En este contexto se ha difundido el concepto de "Administración del servicio", que establece una obligación recíproca, en la que los contribuyentes deben cumplir con sus obligaciones tributarias, pero ahora es explícito el deber de brindarle un servicio de calidad. Se ha incorporado del sector privado el término "cliente" para referirse al contribuyente, enfatizando la idea del servicio que éste tiene derecho a recibir, conjuntamente con la obligación de cumplir sus obligaciones.

La tendencia es a lograr un equilibrio entre el control y el servicio, como característica propia del accionar de la Administración Tributaria moderna. Actualmente, se cuenta con organi-

¹ Accenture. "Liderazgo en el Servicio al cliente: nuevas expectativas, nuevas experiencias. Junio 2005

zaciones duales con un área de atención a contribuyentes cumplidores y una dirigida a contribuyentes que no cumplen sus obligaciones. Un ejemplo del nuevo enfoque es el Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos, reformado en 1998 con una nueva misión más orientada a la prestación de servicios al ciudadano.

Efectos del nuevo modelo de Gestión y la filosofía del servicio sobre la estructura y organización de las Administraciones Tributarias

Siguiendo el trabajo de Díaz², la prestación de servicios al contribuyente llega a alcanzar al diseño de la estructura organizativa de la Administración Tributaria. Es por ello que se ha pasado de modelos organizacionales que privilegiaban una estructura basada en impuestos a otro basado en distintos tipos de contribuyentes o incluso el llamado "modelo mixto". La predominancia de organizaciones estructuradas por tipos de contribuyente, está asociada a la creencia que este diseño facilita la prestación de servicios y por tanto el cumplimiento voluntario. Estas estructuras se ajustan a las necesidades y características de los contribuyentes, más allá de la organización de los procedimientos administrativos. No obstante, se reconocen algunas desventajas, como por ejemplo dificultar la comunicación entre las distintas unidades que realizan tareas similares.

Otra tendencia es la aplicación de organigramas más planos que acerquen la Administración Tributaria al ciudadano. La idea es que las unidades de contacto con contribuyentes tengan una comunicación más ágil con las

áreas de dirección y transmitan las demandas de los ciudadanos. La tendencia de acercamiento al contribuyente no significa una proliferación de oficinas de asistencia. Algunos países han creado unidades centralizadas para esa labor, usando tecnologías de la información y comunicación como los llamados "Call-center", "Internet" o cualquier otro medio que permita suministrar información eliminando barreras.

2.2. Características de las Administraciones Tributarias Avanzadas

Para cumplir su misión y objetivos, las Administraciones Tributarias deben disponer de estructuras organizativas dinámicas y con alto grado de flexibilidad para enfrentar el cambiante entorno. La misión actual de las Administraciones Tributarias se resume en aplicar eficazmente el Sistema Tributario con equidad y eficiencia, logrando confianza pública en su actuación y promoviendo el cumplimiento voluntario entre los ciudadanos, para contribuir así al bienestar de la comunidad.



Algunos países han creado unidades centralizadas para esa labor, usando tecnologías de la información y comunicación como los llamados "Call-center".

² Fernando Díaz Yubero. OP. Cit

Díaz³ destaca el rol que debe tener el fomento del cumplimiento voluntario dentro de la misión de las Administraciones Tributarias avanzadas. Esto abarca dos líneas de acción: ofrecer las máximas facilidades a través de los servicios de información y asistencia; así como reforzar la lucha contra la evasión. Asimismo, respecto a las tecnologías de información señala que los procesos de trabajo deben estar altamente informatizados y dirigiendo especial atención al uso de nuevas tecnologías para mejorar la comunicación con los ciudadanos.

El modelo ideal de Administración Tributaria moderna abarca aquella que fomenta el cumplimiento voluntario, logra una reducción de la presión fiscal indirecta a través de adecuados servicios de información y asistencia; administra todos los tributos, se encuentra organizada como agencia, con autonomía de gestión y contratación, y está muy capitalizada sobretodo en tecnologías de información y con personal altamente calificado.

3. LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

3.1. La importancia de la Comunicación: Administración Tributaria-Contribuyente

Para cualquier Administración Tributaria es importante mantener comunicación fluida con los ciudadanos para conocer sus problemas y necesidades y así poder ofrecer un servicio adecuado, que permita fomentar el cumplimiento voluntario. Tampoco hay que descuidar la comunicación interna y con otras instituciones, pues estas son aliados que pueden apoyar a la Administración Tributaria.

Es necesario contar con un plan de comunicación interna y un plan de comunicación externa. La comunicación externa tiene como objetivo principal crear una imagen institucional positiva y bien valorada por la sociedad. La comunicación interna implica que los trabajadores adquieran la mayor cultura empresarial y mayor compromiso.

La calidad de los servicios de información y asistencia al contribuyente es importante para la imagen de la Administración, ya que éstos son la cara hacia el exterior. Se debe adaptar la comunicación a las circunstancias sociales, políticas y económicas y los cambios que experimenta la sociedad.



Es necesario contar con un plan de comunicación interna y un plan de comunicación externa

³ Díaz Yubero Fernando. Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias Avanzadas. Instituto de Estudios Fiscales. Documento 14/03

3.2. La Información y Asistencia al Contribuyente en la Administración Tributaria

3.2.1. Origen de los servicios de información y asistencia

Los diferentes Sistemas Tributarios tienen como característica imponer a los ciudadanos, con mayor o menor complejidad, distintas obligaciones tanto formales como sustanciales. Esto representa lo que se conoce "presión fiscal indirecta", la cual será mayor o menor según el grado de complejidad normativa y de procedimientos que caracteriza a cada país. Esto determinará la mayor o menor necesidad de los ciudadanos de obtener algún apoyo.

El sistema de "autoliquidación" que se aplica en la mayoría de países, produce una elevación de la presión fiscal indirecta y un mayor riesgo de incumplimiento. La Administración Tributaria tiene como función suministrar servicios tributarios a la sociedad, con lo cual contribuye a disminuir esta presión fiscal indirecta. A esto se dirigen los servicios de información y asistencia; buscando mejorar el cumplimiento voluntario de los ciudadanos. Cuanto mayor es la presión indirecta y complejidad del Sistema; mayor la responsabilidad de la Administración Tributaria en implantar y garantizar el buen desempeño de estos servicios.

Para la Administración Tributaria es más barato invertir recursos en una adecuada labor de información y asistencia al contribuyente, que asegure el correcto cumplimiento de las obligaciones; ello respecto a invertir en corregir errores y/o sancionar el incumplimiento. Es vital la labor del servicio de información, educación y asistencia que se ofrezca a los ciudadanos, como

pieza clave para lograr el objetivo de fomentar el cumplimiento voluntario.

El Servicio de Información y Asistencia al contribuyente

Los servicios de información y asistencia son complementarios y ambos apuntan a fomentar el cumplimiento voluntario, como objetivo de la Administración Tributaria. Mientras el primero está asociado básicamente a ofrecer información y resolver las interrogantes en relación a normas y procedimientos tributarios; el segundo apunta al servicio de ayuda directa en la facilitación del cumplimiento de las obligaciones.

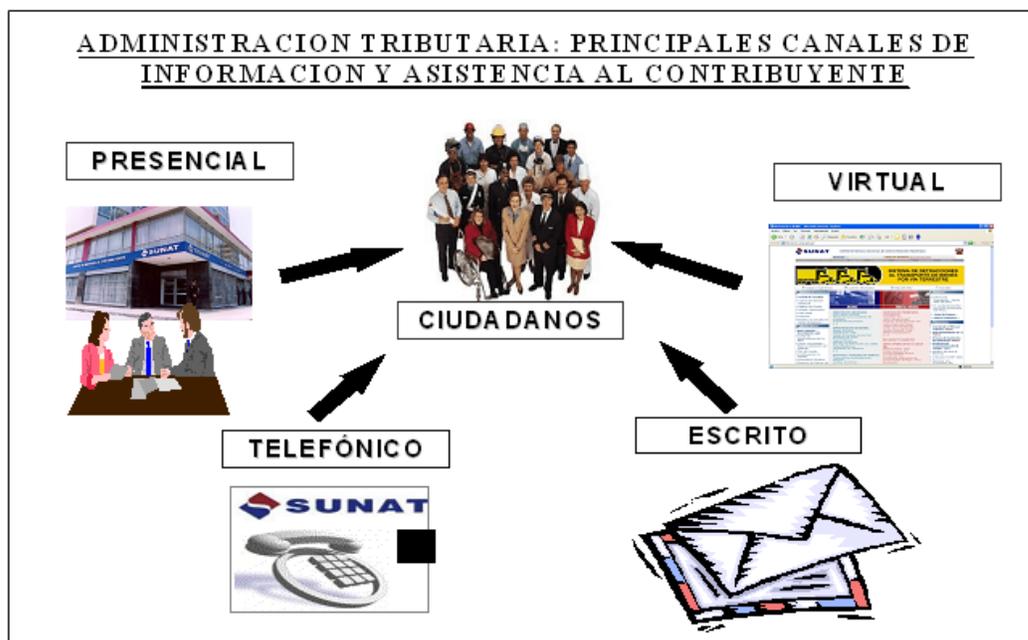
Ofrecer al contribuyente asistencia y servicio adecuado, significa proporcionarle la información necesaria para cumplir sus obligaciones; a la vez que ofrecer las herramientas necesarias que faciliten el cumplimiento al menor costo posible. Es decir, el suministro de información precisa, adecuada y una extensa asistencia con personal bien capacitado, y con buen trato, juegan ambos un papel importante para mantener altos niveles de cumplimiento

Para tener éxito, se debe conocer bien el tipo de contribuyente al cual nos dirigimos ("segmentación"), ya que son distintas las necesidades y no puede tratarse de la misma forma a una gran empresa que a un pequeño contribuyente. El primero será satisfecho con un software para confección de declaraciones, mientras el segundo se sentirá más cómodo al recibir una atención personalizada para resolver sus problemas.

3.2.2. Los Canales de Información y Asistencia

Existen distintos canales de información y asistencia a los contribuyentes, los cuales se han potenciado con los avances tecnológicos. Estos servicios pueden prestarse de manera personal, telefónica, por escrito, en soportes informáticos y por Internet.

- **Servicio Presencial (Centros de información y Asistencia):** Este es el canal clásico y que todavía tiene gran demanda, principalmente en la mayoría de países en desarrollo. Existe en este canal una visita física del contribuyente a la oficina de la Administración y éste puede plantear consultas, solicitar ayuda en el llenado de sus declaraciones, presentarlas e incluso pagarlas, entre otros. El personal de estos centros es la imagen de la Administración ante el contribuyente y se requiere especial cuidado en su capacitación (conocimientos y buen trato).
- **Servicio Telefónico:** Puede adoptar la forma de una consulta o solicitud de información, a través de una llamada gratuita o por cobrar. Hoy los avances tecnológicos permiten contar con modernos centros de atención telefónica o "call center". Este canal constituye un servicio relativamente barato y cuyo costo sube según el uso de modernas herramientas que ofrecen las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. Para el contribuyente tiene la ventaja de evitar acercarse a la oficina y es mucho más atractivo en caso de líneas gratuitas, aunque el riesgo es el incentivo perverso a usar indiscriminadamente este canal. La confección de declaraciones por esta vía es compleja y debe dirigirse a casos muy sencillos. El canal telefónico es reconocido como el punto de transición para acercar la sociedad,



acostumbrada a un servicio personal, hacia las nuevas tecnologías

- **Servicio por Escrito:** A través del cual los ciudadanos pueden remitir a la Administración sus consultas o solicitar información, ante lo cual recibirán una comunicación de respuesta por la misma vía. Este es un canal que se sigue usando bastante con gremios empresariales, colegios profesionales y otras entidades representativas que buscan tener un documento formal que contenga la atención o respuesta oficial de la Administración Tributaria.
- **Servicio a través de Internet:** Implica el uso de esta red informática y abarca poner en la página Web de la Administración Tributaria abundante información bien organizada y de fácil acceso; así como otros productos de asistencia que faciliten el cumplimiento como los asistentes para la preparación de declaraciones, sistemas de consultas, entre otros. Por diversos motivos, existen contribuyentes que no son partidarios de usar Internet y nuevas tecnologías y que prefieren mantener contacto a través de canales tradicionales. Aunque la brecha se viene cerrando, todavía el teléfono, a diferencia del computador y su acceso a Internet, es un canal de comunicación del que disponen más personas, con lo cual la potencialidad de cobertura en su uso es elevada y esto es un factor importante.

En todos los canales se pueden realizar operaciones variadas como solicitar asistencia para confeccionar declaraciones, información de normas, procedimientos e incluso presentación de reclamaciones, quejas y denuncias.

Cada Administración Tributaria decide los servicios que ofrecerá a través de cada canal.

Otros canales tradicionales de Información y asistencia

La Administración Tributaria debe garantizar que las normas tributarias sean conocidas por los ciudadanos. El servicio de información también se presta haciendo uso de otros canales tradicionales que están relacionados con el manejo de los sistemas de publicidad, oficinas de comunicaciones y relaciones públicas de las Administraciones Tributarias. En este caso, el sistema apunta a proveer la información necesaria para lograr la aceptación de la tributación y sus efectos positivos en la sociedad. De un lado, se trata de crear cultura tributaria y educar a los ciudadanos con información transparente y de buena calidad, fomentando el cumplimiento voluntario; y de otro, se trata también de sacar ventaja de la cobertura que permiten estos canales para generar riesgo entre los contribuyentes a través de campañas bien organizadas.

Entre los otros canales de información y orientación cuyo uso es común se pueden citar: folletos, panfletos, guías tributarias y



Otros canales Tradicionales de Información y Asistencia (correo electrónico, difusión en páginas Web).

volantes; reuniones, seminarios y publicaciones técnicas; anuncios, videos y comunicaciones verbales; medios electrónicos aprovechando las redes informáticas de comunicación (correo electrónico, difusión en páginas Web).

3.2.3. Tamaño e inversión en los Servicios de Información y Asistencia

Es importante conocer cuál debe ser el volumen de recursos invertidos para

facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, esto no es igual para todos los países y dependerá del propio sistema fiscal, de la mayor o menor imposición de obligaciones y de su grado de complejidad. Es importante que la Administración Tributaria primero identifique y segmente a los contribuyentes; y luego elija el tipo de servicio más adecuado para cada caso. La tecnología es un gran apoyo que amplía la cobertura de asistencia e información de la Administración Tributaria.

4. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN COMUNICACIONES: APOYO A LAS LABORES DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

4.1. Contexto Actual: Tecnologías de información, Gobierno Electrónico (E-Government) y Administración Tributaria

En la actualidad muchos países se encuentran comprometidos con la era del llamado "Gobierno Electrónico" e incluso éste ha sido considerado como Política de Estado en varios de ellos. Por Gobierno Electrónico se entiende aquella nueva forma de gobierno y de gestión que fusiona el uso intensivo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, con nuevas modalidades de gestión y administración, muchas importadas del Sector Privado hacia el Sector Público.

Al igual que las empresas privadas dirigen sus negocios para dar mejores servicios, las instituciones gubernamentales se ven en la necesidad de buscar nuevos esquemas para relacionarse con los ciudadanos y contribuyentes, incorporando los avances tecnológicos, especialmente lo que se refiere a Internet. El uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comuni-

caciones (TIC) y la creación de una amplia red informática de comunicación e interacción con los ciudadanos, constituyen un nuevo instrumento para facilitar las operaciones de las organizaciones, incluyendo la Administración Tributaria, ya que esto se enmarca en la política del país y su compromiso por extender y promover el gobierno electrónico (E-Government). En este contexto, se habla ya del llamado "fisco telemático" o "Administración Tributaria Virtual", y la existencia de los llamados "cyber-contribuyentes" que son los ciudadanos que hacen uso de este mecanismo.



En la actualidad muchos países se encuentran comprometidos con la era del llamado "Gobierno Electrónico" e incluso éste ha sido considerado como Política de Estado en varios de ellos.

4.2. El Internet y la Administración Tributaria

El paradigma actual está caracterizado por la globalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información. En este contexto, el Internet y otros medios de transmisión electrónica se han convertido en instrumentos básicos de la Administración Tributaria para la aplicación del sistema impositivo, a la vez que instrumento para facilitar la relación Contribuyente-Administración.

El manejo y gestión de la información es una característica básica en la labor de las Administraciones Tributarias. En su momento, la introducción de equipos informáticos supuso un gran avance al multiplicar la cantidad de información posible de manejar eficientemente. Actualmente la extensión y generalización de los medios electrónicos de transmisión de información, supone un nuevo avance de importancia similar, el costo de obtención de información se reduce, tanto para el contribuyente como para la Administración Tributaria.

El Internet es la herramienta emblemática de las nuevas tecnologías de información y las comunicaciones y se ha convertido en instrumento básico de relaciones sociales y económicas. En pleno siglo XXI es difícil encontrar una Administración Tributaria que carezca de página web para suministrar información. Muchos países ya poseen; y otros están en camino de aceptar el registro, declaración y pago de tributos, notificaciones, entre otros trámites tributarios por vía electrónica.

Internet representa un canal de comunicación privilegiado por su inmediatez y su economicidad, contribuyendo de manera efectiva a la reducción de la presión fiscal indirecta. Las

principales ventajas de su uso en la Administración Tributaria, junto con otras tecnologías de información y comunicaciones, se resumen en reducción de costos e incremento de competitividad; mayor tiempo de información y asistencia (esquema 24x7x365); observancia de las leyes cada vez mayor y de forma voluntaria ya que facilita comunicación con los contribuyentes; y mejor uso de los Recursos Humanos ya que permite liberar algunos y reasignarlos a otras funciones. El ámbito de aplicación de Internet y los medios de transmisión electrónica de información abarca las siguientes relaciones:

Relaciones Contribuyente-Administración: Se trata de convertir a Internet en una forma habitual y general de acceso a la Administración. Cualquier trámite o solicitud deberá poder ser realizado a través de la red. Se están sustituyendo los flujos de papel por flujos de información electrónica.

Relaciones Administración-Contribuyente: Implica usar el Internet como forma común de relación con los contribuyentes, incluso para la notificación de decisiones administrativas.



En pleno siglo XXI es difícil encontrar una Administración Tributaria que carezca de página web

Relaciones entre Administraciones:

Es usar Internet como medio de comunicación con otras Administraciones, sea extranjeras o locales, permitiendo potenciar los intercambios de información.

El Sr. Díaz Yubero Fernando⁴ distingue tres etapas en la secuencia de uso de Internet en las Administraciones Tributarias:

Una etapa inicial: La cual es básicamente informativa y que ya ha sido superada por la mayor parte de las Administraciones Tributarias al tener disponible su sitio Web.

Una etapa intermedia: Donde se ofrecen algunos servicios electrónicos como los programas para confeccionar declaraciones, bases de datos con respuestas a consultas frecuentes,

presentación de declaraciones, entre otros. Buena parte de las Administraciones Tributarias alcanzan esta etapa.

Una Etapa avanzada: La cual implica un cambio en los procedimientos y métodos de trabajo de la Administración Tributaria. La filosofía en esta etapa es entender que no se trata de hacer lo mismo pero más rápido, sino de trabajar diferente para aprovechar las ventajas y posibilidades que ofrece el Internet y en general, las nuevas tecnologías.

Cabe mencionar que no basta el uso intensivo de Internet y tecnologías de información por sí sólo, sino que éste debe ser parte de una estrategia general de simplificación para facilitar el cumplimiento. Es más importante simplificar y racionalizar procedimientos antes de informatizarlos.

4.3. Aplicación de Internet y las nuevas tecnologías a los servicios de información y asistencia de la Administración Tributaria Actual

La informática constituye uno de los principales instrumentos que permiten proporcionar a los contribuyentes las informaciones que solicitan y ayudarles a cumplir con sus obligaciones; y esto se ha visto potenciado con la aparición del Internet. Se pueden definir dos modelos de servicio basados en el uso de las nuevas tecnologías de información:

Servicios en el territorio: Lo cual incluye las llamadas ventanillas únicas automatizadas y las ventanillas de autoservicio.

Servicios en el domicilio de los usuarios: Compuesto por los servicios interactivos como son la asistencia telefónica automatizada (Call center, Unidades de Reconocimiento de Voz); el servicio de envío de mensajes cortos de texto⁵ (Short Message Service-SMS); y por supuesto el uso de Internet a través de los diferentes servicios que se ofrecen en las páginas Web de las Administraciones Tributarias. En el caso de Internet, la tendencia apunta al concepto de **Oficina Virtual**, permitiendo realizar diversos tipos de trámites desde la comodidad del hogar.

⁴ Fernando Díaz Yubero. OP. Cit

⁵ El SMS es un servicio disponible en los teléfonos móviles que permite el envío de mensajes cortos entre teléfonos móviles, teléfonos fijos y otros dispositivos de mano incluyendo el Internet y correo electrónico.

En general, algunas posibilidades que ofrece Internet para el trabajo de las Administraciones Tributarias son: presentación de declaraciones y pago de impuestos, asistencia al contribuyente e información general; acceso a bases de datos de consulta y atención de preguntas; obtención de formularios y programas de ayuda; realización de algunos trámites: autorización de comprobantes, solicitudes de envío de datos; acceso a bases de datos de la AT para validar datos antes de efectuar operaciones comerciales y facilitación de la relación de la Administración Tributaria con otras entidades, destacando las iniciativas de conformación de la llamada "ventanilla única" que reúne a varias administraciones públicas para ofrecer un servicio conjunto a los ciudadanos.

Algunos temas claves a considerar antes de usar Internet son la identifi-

cación adecuada de los usuarios; la protección de la información y la facilidad de acceso. Asimismo, se debe respetar los derechos de aquellos que prefieran los canales tradicionales. Es el caso de la población de avanzada edad y su menor aceptación a estas nuevas tecnologías. Otro caso son las fallas de la misma Administración. La cultura informática, no puede basarse en una estructura llena de burocracia, sino que requiere una organización más flexible.

Finalmente, cabe mencionar que si bien el uso de Internet presenta muchas bondades, sin embargo el "canal telefónico" tiene ventaja sobre éste, por la mayor personalización ya que mayormente son personas las que dan la información tributaria. Se ha dicho que el canal telefónico facilita la transición entre la atención en oficinas hacia una información a distancia.

4.4. Algunos Productos modernos que han potenciado los Servicios de Información y Asistencia al Contribuyente

A partir del uso de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, las Administraciones Tributarias han desarrollado diversos productos dirigidos a mejorar sus servicios de información y asistencia a los ciudadanos. Se puede mencionar:

Sistema Automatizado de Consulta:

Es un sistema muy costoso con acceso limitado y mayormente usado por el segmento de grandes contribuyentes o personas con altos conocimientos técnicos.

Programa para la confección de declaraciones o Programa de Declaración Telemática para enviar a través del computador: Es una herramienta especialmente diseñada para asistir en la presentación de las diferentes declaraciones y permite el cómputo automático de los montos requeridos para determinar el impuesto.

Sistemas de Declaración y pago electrónico:

Es un servicio que ofrece a los contribuyentes la posibilidad de declarar y pagar sus tributos sin moverse de su casa u oficina. La presentación de declaraciones y pagos por Internet, además del acceso a determinada información, son uno de los más representativos servicios ofrecidos por parte de las Administraciones Tributarias.



Sistemas de Declaración y pago electrónico.

Comunicación de datos fiscales o llamada "declaración sombra": Es un servicio que se viene extendiendo recientemente entre las Administraciones tributarias a partir de la información a la que accede, tanto de declaraciones informativas como determinativas, sobre las diferentes operaciones que se realizan en el mercado, potenciando los cruces que se ven facilitados por el mayor soporte informático en lo que se ha denominado controles extensivos.

Sistema de Teledespacho Aduanero: Algunas Aduanas envían de manera electrónica los datos necesarios para avanzar los trámites aduaneros antes de la llegada de la misma.

Sistema de avisos electrónicos: Consiste en el envío a los correos electrónicos y celulares de los contribuyentes de mensajes con información tributaria de su interés.

Atención de reclamaciones y quejas: Este servicio se ofrece a través de un buzón en las oficinas o a través de los

otros distintos canales, ya sea correo, página Web, teléfono, entre otros.

Consulta de reclamaciones y expediente de devolución: Este servicio permite a los contribuyentes verificar en la base de datos de la Administración Tributaria el estado de algún trámite o expediente presentado ante la Administración Tributaria.

Inscripción y autorización de comprobantes: Se permite a los contribuyentes realizar estas operaciones a través de Internet y sin tener que acercarse físicamente a las oficinas de la Administración Tributaria.

Otros productos y/o servicios: Se puede mencionar la tendencia a comprobantes electrónicos y contabilidad electrónica para los negocios, lo cual permitirá reducción de costos y tiempo.

La mayor parte de los servicios mencionados tienen garantizado el tema de seguridad al utilizar algún tipo de clave, firma digital u otro que garantice la seguridad de la información.

5. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE EMPLEADAS POR LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

Las Administraciones Tributarias del mundo han incorporado los avances tecnológicos y especialmente las ventajas del Internet para mejorar sus servicios y acercarse más a los contribuyentes. Diferentes países desarrollados e implementando diversos instrumentos que difieren de uno a otro según el grado de desarrollo y utilización de las nuevas tecnologías. El presente capítulo hace una breve descripción del estado actual en diferentes Administraciones Tributarias.

Experiencia en Argentina

En el canal virtual, cabe mencionar que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se ha preocupado por el uso de la tecnología de la información, en el marco de la política de Gobierno Electrónico. Su página Web comenzó a operar en 1997 y desde 1998 ya se ofrecieron diversos servicios por esta vía. Desde el 2002, funciona la presentación y pago de declaraciones vía Internet, la misma que abarca

aproximadamente el 83% de las declaraciones. Por el lado de atención personalizada existen Centros de Servicios, una central telefónica de Consultas (0810-999-AFIP) y un correo electrónico (mayuda@afip.gov.ar). También cuentan con una Ventanilla Única que integra a la AFIP con otras entidades del gobierno.

Experiencia en Bolivia⁶

El Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) cuenta con un Call Center que atiende con línea gratuita. También existen plataformas multitrámites en 8 centros de atención en las principales ciudades del país; a la vez que plataformas de servicio en las distintas dependencias. Por el lado del canal virtual, desde 2001 se cuenta con modernos sistemas como el NEWTON (2005) que facilita la presentación de declaraciones por Internet. El Portal del SIN es uno de los más visitados y ofrece servicios como la [Oficina Virtual](#) que permite realizar diversos trámites. Otro servicio es el "Servicio de Impuestos por tu celular" por el cual con sólo enviar un mensaje de texto, el contribuyente puede recibir información tributaria de interés.

Experiencia en Brasil⁷

La Secretaría de Recaudación Federal del Ministerio de Hacienda de Brasil (SRF) busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Desde 1991, se implantó la declaración en medios magnéticos. Asimismo desde 1995, la SRF inició el uso de Internet para brindar información al ciudadano y desde 1997 se empezó a recibir las

declaraciones por Internet. Con la finalidad de proteger el secreto fiscal del contribuyente, la SRF estableció un sistema de autenticación haciendo uso de la certificación digital. Además de la presentación y pago (desde 2001), existen diversos servicios que la SRF ofrece a través del portal. Actualmente todas las declaraciones son presentadas obligatoriamente por Internet y en disquete. A grandes y medianos contribuyentes les exigen certificación o firma digital.

Experiencia en Chile⁸

Hasta mediados de los noventa, el sólo hecho de tener que asistir a las oficinas, implicaba un alto costo de cumplimiento para los contribuyentes y frente a esta situación, el Servicio de Impuestos Internos (SII) resolvió estratégicamente incorporar y desarrollar su espacio Web, estableciendo de este modo, una oficina virtual donde se lleva a cabo la mayoría de las transacciones masivas y que proporciona al contribuyente la información necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones. El desarrollo de Internet, en el caso particular de Chile, cubre en la actualidad todo el proceso de las declaraciones tanto de Renta como del IVA en forma integral, par-tiendo desde la autenticación, confección y entrega de la declaración, hasta el pago y seguimiento del estado de la declaración. En el tema de seguridad se cuenta con firma digital y clave secreta. Por el lado de servicios personalizados, el SII cuenta con Centros de Atención al Contribuyente con un módulo de atención personalizado y uno de "autoatención" por Internet. Asimismo, se cuenta con la

⁶ Servicios de Impuestos Nacionales. Memoria Institucional Bolivia 2005.

⁷ Luiz Becerra, Pedro. Conferencia Técnica del CIAT, Sevilla- 2001

⁸ Schutz García, Benjamín. Conferencia Técnica del CIAT, Sevilla- 2001.

llamada mesa de ayuda que es un servicio telefónico que entrega información y ayuda oportuna para que los contribuyentes se puedan auto atender en la oficina virtual. Cabe indicar que el teléfono con 45% e Internet con 40% son los medios de atención más utilizados. Otras ventajas que ofrece el SII a los contribuyentes es el uso de la factura y boleta electrónica; así como la entrega de un borrador de declaración anual de Impuesto a la Renta.

Experiencia en Colombia⁹

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) cuenta con centros de atención personalizada en todo el país y también ofrece asistencia telefónica y una línea de recepción de quejas y reclamos. En virtud a la Resolución N° 01618 de Febrero 2006, es función de la División Jurídica Tributaria de la DIAN brindar, a solicitud del contribuyente, asesoría especial o apoyo en el entendimiento o interpretación de las normas tributarias. Por el lado de los servicios virtuales, la DIAN ofrece servicios automatizados en la red y a través de su portal, los que facilitan el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Estos servicios están relacionados a los trámites de presentación de las declaraciones de impuestos internos y aduanas, pagos; así como información y consultas diversas. Para garantizar seguridad, se asigna el mecanismo de firma con certificado digital.

Experiencia en Costa Rica¹⁰

La Dirección General de Tributación en Costa Rica (DGT) ha ejecutado el proyecto denominado "Gobierno Digital", mediante el cual, diversas instituciones prestan servicios en un espacio Web, buscando hacer transparente la gestión de la Administración y comprensible para los contribuyentes, a fin de facilitarles el cumplimiento. Por el lado de la atención personalizada, se puede mencionar el servicio de atención telefónica a la Administración Tributaria de cada localidad; así como la atención presencial en sus oficinas. Por el lado del canal virtual, la DGT ofrece "tribunet", un sitio en Internet, donde los contribuyentes pueden presentar sus declaraciones juradas y pagar sus obligaciones tributarias (Sistema de Declaración Electrónica o SITEL) sin necesidad de movilizarse físicamente. También cuenta con un Centro de Documentación Electrónico en la Web que permite atender consultas. Con este sistema, la Administración busca facilitar el proceso de cumplimiento a los contribuyentes, multiplicar los sitios para la recepción de declaraciones y ofrecer un servicio que opere las 24 horas al día, los 7 días de la semana. De otro lado, la DGT ha orientado también gran cantidad de recursos y tiempo hacia los contribuyentes, brindando charlas de inducción sobre temas tributarios y diversos instrumentos para el cumplimiento voluntario.

⁹ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia. Servicios Informáticos. www.dian.gov.co

¹⁰ Dirección General de Tributación de Costa Rica. "La Función de Asistencia e Información al contribuyente a través de Internet". 2003.

Experiencia en Ecuador¹¹

El Servicio de Rentas Internas (SRI) tiene en total 41 oficinas en las provincias del país, a las cuales el contribuyente puede acercarse para realizar consultas y trámites que le permitirán cumplir con sus obligaciones tributarias. Cada oficina cuenta con una ventanilla de asistencia e información al contribuyente y utilizan el concepto del hall de atención. El SRI en busca de mayor contacto con el contribuyente, pone a disposición de éste los datos completos, dirección de correo electrónico, teléfono y anexo de cada uno de los funcionarios responsables en cada provincia. El contribuyente debe acercarse a las agencias de servicios para que sus consultas

sean atendidas, y en el caso de ser muy complicada la pregunta, se le recomienda que ingrese la consulta por escrito, la misma que es respondida por el departamento legal. Por el lado virtual, el SRI ofrece en su portal diversos servicios en línea a través de Internet, como son la declaración y atención de consultas. El uso de Internet en los procesos del SRI comenzó en Junio de 1999 y a la fecha, alrededor del 50% de las declaraciones ingresan por Internet. Cabe indicar que en Ecuador todavía existe un gran número de contribuyentes que presentan sus declaraciones en formularios físicos.



¹¹ Consulta a funcionarios y búsqueda en la web del SRI.

¹² Información obtenida de SENIAT y United Nations Online Network in Public Administration and Finance. - UNPAN.

Experiencia en Venezuela¹²

El Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) ha llegado a la conclusión de que el uso de la tecnología de la información es primordial para poder brindar un servicio adecuado al contribuyente. En ese sentido, ha venido realizando una serie de mejoras que le permiten ir de acorde a las nuevas tendencias mundiales.

Por el lado de la atención individualizada, SENIAT cuenta con una línea telefónica 0800-SENIAT de llamada gratuita, donde se pueden formular preguntas a la vez que quejas u opiniones sobre el funcionamiento del SENIAT y el proceder de sus funcionarios. Asimismo, todas las oficinas SENIAT cuentan con un Centro de Atención Personalizada. Por el lado del canal virtual, cabe mencionar que desde 1998 se comienza la página web de SENIAT; en el 2000 se colocan los primeros mecanismos de interacción con el contribuyente; en el 2001 se ofrecen nuevos servicios a los contribuyentes mediante el portal SENIAT; desde el 2002 el portal SENIAT ofrece la posibilidad de hacer la declaración y pago de Impuestos vía electrónica y por Internet; y desde el 2005 con una resolución se hace obligatorio la declaración vía Internet. El portal SENIAT también ofrece abundante información de utilidad para los contribuyentes, incluyendo datos de quejas y denuncias contra el personal. También permite hacer un seguimiento proactivo de los trámites aduaneros, así como efectuar diversas operaciones. Finalmente, mencionar que SENIAT también

tiene habilitada una cuenta de correo (asiste@seniat.gov.ve) a través de la cual se pueden hacer consultas personales.

Experiencia en España¹³

Por el lado de la atención personalizada, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha desarrollado el "Centro de Atención Telefónica (CAT)"¹⁴ que brinda distintos servicios y es atendido por personal de la AEAT y de empresas externas. El CAT no sólo recibe llamadas, sino que las hace a aquellos que tuvieron un error en las declaraciones, ello a través de un software especial. De otro lado, la AEAT cuenta también con oficinas de atención al contribuyente en las distintas dependencias del país, donde brinda el servicio de confección de declaraciones, a la vez que realizan campañas de ayuda informática para la confección de las mismas.

Por el lado del canal virtual, cuentan con el programa INFORMA¹⁵ que funciona desde 1991, disponible a través del portal de la AEAT y que indica de qué manera y qué criterios se deben tomar en cuenta al aplicar las normas tributarias. De esta manera, en caso de que el contribuyente cometa una infracción aplicando los criterios establecidos en la página Web, no tendrá responsabilidad por éste. En el portal se ofrecen además diversos servicios como: Descarga de datos y programas de ayuda; Contacto vía Chat con algún agente de la AEAT; Servicios de Información sobre distintos

procesos y orientación e información; envío de mensajes a Teléfonos Móviles (SMS) sobre información tributaria de interés. De otro lado, un importante servicio de ayuda potenciado con el uso de la tecnología es el envío de borrador de la Declaración del Impuesto a la Renta de Personas Físicas (IRPF) y de los datos fiscales relevantes para la declaración de este impuesto, en cuya implementación la AEAT es pionera.

Experiencia en Indonesia¹⁶

La Dirección General de Impuestos (DGI) se enfoca, principalmente, en dar servicios de calidad a todos los contribuyentes por igual, sin importar el tamaño de la corporación, el monto de impuesto pagado o el nivel de cumplimiento tributario. Por el lado de la atención personalizada, destacan el programa "One-Stop-Service" que son Ventanillas Únicas Tributarias o puntos de servicio integrado donde se ofrecen los distintos servicios de la entidad (Centros de Servicio al Contribuyente). Existe también un directorio de llamados "contribuyentes de oro" a los que se les premia por su buena conducta, a la vez que también poseen un Servicio de Atención a Contribuyentes Especiales que, por su envergadura, son de gran interés fiscal.

Por el lado del canal virtual, a través de la página Web de la DGI se puede acceder a los siguientes servicios: Contacto con la Administración para consultas, quejas y otros; consulta de normas tributarias; presentación de declaraciones y pago

¹³ Información obtenida del portal de la AEAT y el documento de Ruíz Gallaud.

¹⁴ Información extraída de la presentación: "El Centro de Atención Telefónica de La AEAT".

¹⁵ Información extraída de documentos de la AEAT y de Estrategias para favorecer el cumplimiento voluntario. Documento del "Encuentro Internacional de Redes EuroSocial".

¹⁶ Esta información se ha basado en lo presentado en PRAWATYANI, Sanityas. Taxpayer Service Activities: Comparisson between National Tax Agency and Directorate General of Taxes. Hachioji International Center. Tokyo-Japón. 2003.

electrónico; entre otros. Otros servicios ofrecidos por la DGI son las actividades de Consejería Tributaria con sistemas interactivos, así como el servicio de propaganda pública, prensa, publicaciones, charlas y seminarios o reuniones.

Experiencia en China¹⁷

El State Administration of Taxation (SAT) cuenta con la División del Servicio al Contribuyente que pertenece al Departamento de la Administración de Impuestos. En el 2005, el número de personas jurídicas registradas ante la SAT fue de 14,725 millones y 19,092 millones bajo la Administración Tributaria de oficinas locales. Estos niveles de contribuyentes hace imprescindible el

apoyo de las tecnologías de la información y comunicaciones en la labor de esta entidad.

Por el lado de la atención personalizada, se cuenta con un Call Center (número directo 12366) descentralizado; así como con oficinas de servicio al contribuyente en diferentes puntos del país. Por el lado del canal virtual, en China Internet es la principal herramienta utilizada para brindar servicio de información a los contribuyentes dado el nivel de cobertura que permite alcanzar. La declaración y pago electrónico es un servicio a disposición de los contribuyentes y es muy útil. Adicionalmente, la radio es también utilizada como canal para prestar servicio directo de asesoría al contribuyente.

6. LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE: EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT) EN EL PERU

6.1. Antecedentes: El cambio de Orientación en la SUNAT

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es el órgano encargado de la administración y recaudación del 100% de los Ingresos Tributarios del Gobierno Central peruano. Desde julio del año 2002 es una Administración Integrada (modelo de agencia única) al fusionarse con la Superintendencia Nacional de Aduanas.

Siguiendo la tendencia de las Administraciones Tributarias avanzadas, la

SUNAT ha enfocado su gestión en fomentar el cumplimiento voluntario sostenida en dos pilares: la prestación de unos servicios de información y asistencia de excelente calidad; así como el control estricto del incumplimiento tributario, ambos de manera equilibrada y apoyado en las diferentes herramientas que han surgido como consecuencia de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

6.2. Estructura organizacional y énfasis en el Servicio al Contribuyente

La importancia que la SUNAT otorga a la prestación de servicios de calidad a los contribuyentes se recoge en su misión institucional: "Incrementar sostenidamente la recaudación tributaria y aduanera combatiendo, de forma honesta y justa, la evasión y el contrabando, mediante la generación efectiva de riesgo y servicios de calidad a los contribuyentes y usuarios del comercio exterior, así como, promoviendo el cumplimiento de sus obligaciones tributarias para contribuir con el bienestar económico y social de los peruanos".

La Reforma de la Administración Tributaria implementada en el año 2001 realizó una modificación a la estructura organizacional que reflejó el mayor interés por el tema de la asistencia y el servicio. Es así que mediante Resolución de Superintendencia N° 004-2001/SUNAT se modificó el estatuto y se creó la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente (INSC) como un órgano normativo dependiente de la Superintendencia Nacional Adjunta de Tributos Internos. Antes del 2001, la tarea de orientación y asistencia estaba encargada a cada dependencia regional a nivel nacional. Las funciones principales de la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente son el encargarse de diseñar y administrar los programas, procedimientos y acciones relativos a los servicios a los contribuyentes, responsables y usuarios del servicio aduanero. Está compuesta por la Gerencia de Centros de Servicios al Contribuyente, la Gerencia de Programación y Gestión de Servicios al Contribuyente y la Gerencia de Defensoría del Contribuyente. En la práctica, la Intendencia sólo tiene cobertura de acción sobre los tributos internos ya

que para el caso aduanero los servicios de información y asistencia están a cargo de la Intendencia Nacional de Técnica Aduanera. Esto forma parte de la agenda pendiente para concretar la fusión.

6.3. Canales de Prestación de Servicio: Importancia de las nuevas tecnologías

La SUNAT posee tres canales principales para la prestación de servicios de información y asistencia al contribuyente: Canal Presencial, Canal Telefónico y Canal Virtual. Mediante estos tres canales se realiza la labor y con ello se contribuye a promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, siempre apoyados en las nuevas tecnologías de información y los canales tradicionales.

El canal presencial y telefónico corresponde a un servicio personalizado en el sentido que hay un contacto persona-persona, ya sea cara a cara o a través del hilo telefónico. Por su parte el canal virtual, constituye un servicio no personalizado al cual pueden acceder los contribuyentes para obtener información y realizar distintos trámites.



Servicio al Contribuyente

6.3.1. El Canal Presencial: Los Centros de Atención al Contribuyente

A comienzos del 2001 se fortalece la atención a través de este canal con la implementación de los Centros de Servicios al Contribuyente a nivel nacional, que son oficinas especiales destinadas únicamente a brindar información y orientación personalizada; a la vez que atender distintos trámites que realizan los contribuyentes. Esta medida fue complementada con la potenciación de la Central de Consultas (Call Center), y la implementación de un nuevo Portal en Internet. De otro lado, cada dependencia de la SUNAT posee también un área de atención al contribuyente. A diciembre del 2006, la SUNAT cuenta con 54 puntos de atención al contribuyente a nivel nacional que le permiten tener una cobertura de servicios en todo el país.

sultas informáticas (sobre servicios virtuales y telemáticos de la SUNAT), consultas tributarias; y consultas sobre estado y condición de un RUC.¹⁸

El funcionamiento de esta central comprende 75 líneas telefónicas manejadas por un robot. De las 75 líneas, 60 son para la parte tributaria y 15 para la informática; y la empresa de telefonía presta el servicio de enrutamiento de las llamadas en base a la opción que el contribuyente haya elegido en su teclado. Las consultas son atendidas por los Asistentes de Orientación Tributaria o informática, que son egresados o alumnos de los últimos ciclos de las especialidades afines y que son capacitados adecuadamente.

6.3.2. El Canal Telefónico: La Central de Consultas de la SUNAT (0801-12100)

En el marco de la reforma del año 2001 y con el objetivo de brindar una orientación oportuna, y sin necesidad de que los contribuyentes se trasladen hasta las oficinas de la SUNAT, se decidió potenciar la Central de Consultas Telefónicas, la cual existía desde 1992 como un sistema de consultas y luego, en el año 1999, pasó a ser un Centro de Llamadas. Actualmente esta central (call center SUNAT) tiene como función atender consultas formuladas por los contribuyentes en el ámbito nacional, para lo cual basta que se comuniquen desde cualquier punto al número 0801-12-100 el cual tiene costo de llamada local. Existen tres opciones básicas: con-

6.3.3. El Canal Virtual: Los productos informáticos y virtuales de la SUNAT

La SUNAT, al igual que muchas Administraciones Tributarias, ha puesto énfasis en aprovechar las nuevas tecnologías de la información y comunicación para potenciar su servicio de asistencia e información a los contribuyentes, ello en el marco de la política de Estado que busca la implementación del Gobierno Electrónico.

El antecedente se dio entre 1997-1998 con la implementación de herramientas de transferencia electrónica, como el Programa de Declaración Telemática (PDT) y Pago Fácil, que permiten optimizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, apoyándose para ello

¹⁸ El RUC es el Registro informático, a cargo de la SUNAT, que contiene los datos de identificación y de las obligaciones tributarias de los contribuyentes de los tributos administrados y/o recaudados por la SUNAT.

en la red bancaria nacional. La adopción de procesos telemáticos de declaración y pago ha permitido reducir costos y tiempo, tanto para el contribuyente como a la Administración Tributaria, a la vez que minimizar los errores en la información proporcionada. A continuación, se detallan los principales productos con que cuenta la SUNAT:

Los Programas de Declaración Telemática (PDT)

El Programa de Declaración Telemática es un medio informático desarrollado por la SUNAT que le permite elaborar sus declaraciones pago de manera rápida, sencilla y minimizando la posibilidad de error ya que efectúa validaciones básicas. Al mismo tiempo, el PDT favorece la comunicación con la SUNAT, facilitando el cumplimiento y la labor de fiscalización.

Para utilizar el PDT, es necesario descargar e instalar el programa que se encuentra disponible en la Web de la SUNAT, o acercarse a los Centros de Servicio al Contribuyente donde hay computadoras disponibles con el programa. Los datos a declarar se graban en disquetes y se presentan en la SUNAT o agencias bancarias. También se puede enviar por Internet y en cualquier caso destacan las características de seguridad, toda vez que se cuenta con accesos protegidos y la información sólo puede ser leída por SUNAT.

Pago Fácil

Es un producto informático (sustituyó a la Transferencia Electrónica de Fondos - TEF) que consiste en un medio de declaración de pago que no requiere de formularios de papel, sino que basta con dictar algunos datos básicos al cajero

de la entidad bancaria y luego proceder a efectuar el pago del tributo o cuota respectiva. Este sistema ha permitido mejorar el proceso de recaudación de tributos para los Medianos y Pequeños Contribuyentes (Mepecos). El cajero otorga una constancia del pago efectuado (voucher) que es el único documento que certifica su realización.

Portal de Internet (SUNAT Virtual - www.SUNAT.gob.pe)

El canal virtual está constituido por la información ofrecida a través del portal de la SUNAT en Internet, llamado SUNAT Virtual (www.sunat.gob.pe), así como por las transacciones que se realizan a través del módulo de SUNAT Operaciones en Línea (SOL), el cual permite realizar diversas operaciones a los contribuyentes.

En el marco de las reformas implementadas en el año 2001 y considerando la fusión entre SUNAT y Aduanas, se lanzó el rediseño del portal de la SUNAT con el fin de lograr la facilitación del cumplimiento voluntario y mejorar la imagen institucional, logrando que éste sea más ordenado, amigable, funcional y sencillo. En junio 2004 fue lanzado el nuevo portal integrado SUNAT-ADUANAS, que es permanentemente evaluado para introducir mejoras.



(SUNAT Virtual - www.SUNAT.gob.pe)

SUNAT Operaciones en Línea - SOL

Es un módulo diseñado para realizar transacciones a través de SUNAT Virtual con total seguridad y confidencialidad, el cual está a disposición desde noviembre del año 2000 y funciona las 24 horas del día. Uno de los principales usos de SUNAT Operaciones en Línea es la posibilidad que ofrece al contribuyente para la presentación y/o pago de declaraciones. A partir de Marzo 2003 se puede pagar tributos en línea y para ello es requisito que los contribuyentes tengan una cuenta bancaria afiliada.

La Clave SOL

Es un código de uso personal (código de usuario y clave de acceso) que permite acceder al sistema SUNAT Operaciones en línea y garantiza la seguridad y confidencialidad de las operaciones realizadas. En los últimos años, la SUNAT ha dirigido esfuerzos para ampliar el universo de contribuyentes que cuentan con clave SOL y entre 2005 y 2006 este número pasó de 823 mil a cerca de 1,4 millones de contribuyentes.

Otros Servicios del canal SUNAT Virtual son la Presentación de Quejas y Sugerencias en Línea; Medios de Declaración y Pago; Noticias y Novedades; Descargas del PDT; Orientación Tributaria y Aduanera; Gestión Transparente; Calculadora Tributaria; Cronograma del mes; Indicadores principales; Legislación; Tutores y Demos diversos, entre otros.

Algunos resultados que muestran los avances obtenidos en cuanto a la

penetración del canal virtual son las declaraciones anuales del Impuesto a la Renta, donde se ha registrado casi el 100% de presentación en forma virtual (un 20% en disquete y un 80% por Internet). Asimismo, en las declaraciones mensuales se observa un 80% de uso de presentaciones virtuales, de los cuales 42% es por Internet. De otro lado, el portal SUNAT es el segundo más visitado.

La Aduana Virtual en el Perú

La facilitación del comercio exterior y mejoras en el control mediante la gestión del riesgo, fueron dos de los objetivos fijados luego de la fusión SUNAT-Aduanas. Ambas iniciativas se vieron integradas en el proyecto denominado "Aduana Virtual", basado en un enfoque de integración de procesos y uso intensivo de tecnologías de la información, logrando automatizar trámites y operaciones y mejorar la relación con los operadores del comercio exterior a través de la construcción de una Red de Servicios Electrónicos.

Entre los principales productos a disposición de los usuarios se puede mencionar: el Teledespacho Web (premiado en el Concurso ADOC AWARD 2005); el pago a través de Internet, los mensajes y avisos a correo electrónico y celulares (SMS) de los importadores y agentes de aduanas; la consulta WAP que ofrece información y servicios a teléfono celular; la transmisión electrónica de la solicitud de drawback (devolución); la interco-nexión con otras entidades públicas involucradas en el tema aduanero (control de exportaciones e importaciones) para validar elec-

trónicamente autorizaciones y certificaciones que se otorgan respecto de mercancías controladas y restringidas; la Diligencia Web (registro en tiempo real del reconocimiento físico de la mercancía seleccionada a canal rojo, reduciendo tiempos); envío electrónico de la rectificación de declaraciones; la confirmación electrónica para realizar reconocimiento físico de la mercancía, entre otros. Por el lado de la gestión de riesgo, esto se viene apoyando bastante en tecnología de última generación como es el caso del sistema de redes neuronales para la selección de casos en la asignación de canales de control aduanero.

Algunas Metas para los canales de servicio al Contribuyente

En relación al canal presencial, en el 2007 se tiene previsto llegar a más de 5 millones de atenciones anuales. Respecto del canal telefónico, se proyecta realizar 1,8 millones de atenciones anuales. Finalmente, en el Canal virtual se espera llegar a 14 millones de visitas anuales al portal SUNAT.

6.3.4. Agenda de la SUNAT en el tema virtual

En el marco de avanzar la promoción, difusión del Gobierno Electrónico y la virtualización de trámites, la SUNAT tiene en desarrollo diferentes proyectos como son: **Planillas Electrónicas** y su uso en el tema laboral; **Ventanilla Única de Tributos Internos** integrando y simplificando procesos y servicios de entidades públicas y alentando así la formalización;

Ventanilla Única Comercio Exterior (VUCE) similar a la anterior pero aplicado a procesos y entidades vinculadas con el comercio exterior; **Comprobante de pago electrónico** que apunta a implementar a corto/mediano plazo la factura electrónica en el Perú; **Libros contables electrónicos** estandarizando información y reduciendo costos; **Sistema de pago de valores (ordenes de cobranza) por Internet**; entre otros. El horario de atención 24x7x365; el bajo costo de cumplimiento, la seguridad y confidencialidad en las transacciones; y la transparencia son algunas de las ventajas del uso de servicios virtuales.



Aduana Virtual en el Perú.

7. CONCLUSIONES

Definitivamente la tendencia actual es al equilibrio control-servicio como pilares para fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones Tributarias. Las Administraciones Tributarias que no interioricen este tema se encontrarán en desventaja para poder afrontar y tener éxito en su importante misión de proveer al Estados los recursos necesarios para cumplir sus funciones.

En este contexto, se ha registrado un importante cambio en la relación Administración Tributaria-Contribuyente, de forma que ahora este último es visto como un cliente exigente que busca recibir un servicio de calidad y así reducir la llamada presión fiscal indirecta que muchas veces enfrentan.

El contar con un Sistema Tributario sencillo, fácil de entender, además de una Administración Tributaria con procedimientos claros y transparentes; y una adecuada política de comunicación con los ciudadanos (derechos y obligaciones) es un tema muy importante, que complementado con un adecuado servicio de información y asistencia fomentan el cumplimiento voluntario; a la vez que permiten el correcto cumplimiento de las obligaciones.

Para obtener éxito en la tarea de fomentar el cumplimiento a partir de un buen servicio de información y asistencia, el punto de partida debe ser conocer bien el tipo de contribuyente al cual nos dirigimos, sus necesidades. Esto implica realizar una adecuada segmentación ya que no puede tratarse de la misma forma a una gran empresa que a un trabajador pequeño.

El nivel actual de uso de las tecnologías de información y comunicaciones para apoyar las labores de información y asistencia es alto en la región latinoamericana, sin mencionar los países desarrollados que fueron los pioneros y donde este uso es mucho mayor. No obstante, cabe mencionar que mientras en los países en desarrollo los ciudadanos son más propensos al uso de las modernas herramientas que ofrece la tecnología, sin embargo en la región latinoamericana hay algunas trabas atribuidas a factores culturales, económicos, de comodidad y de seguridad, entre otros.

La atención presencial, telefónica y virtual son los canales tradicionales de información y asistencia a los contribuyentes. Asimismo, y considerando que puede haber diferencias entre un país y otro, los Call center, los programas/software informáticos para completar y presentar declaraciones (cero papel) son algunos de los productos tecnológicos de mayor uso en las Administraciones Tributarias. Al menos eso se desprende del análisis de la experiencia de un grupo de 8 países de la región latinoamericana, uno Europeo y dos Asiáticos. La constante es que, en todos los países, la Administración Tributaria cuenta con un portal o página Web que ofrece no sólo información sino incluso la posibilidad de realizar transacciones, sin tener que desplazarse físicamente. En esta dirección se observa la tendencia a aplicar y/o potenciar el concepto de "Oficina Virtual" en la Administración Tributaria, ofreciendo cada vez más productos a los contribuyentes.

El uso de las tecnologías de información y comunicación trae muchas ventajas,

por ello su uso es recomendado, siendo fundamental la reducción de los costos tanto para el contribuyente como para la Administración. El primero ve reducidos sus costos, principalmente transaccionales, de cumplimiento, mientras que la segunda ve reducidos sus costos operativos y administrativos, principalmente los asociados al procesamiento y gestión de la información. Otra ventaja importante es la eliminación de barreras de horario ya que se permite ampliar la cobertura de atención y ofrecer un servicio 24x7x365, es decir todo el año a través de la llamada "Oficina Virtual".

No obstante lo anterior, el mayor uso de las nuevas tecnologías requerirá lograr mayores avances en potenciar y garantizar el tema de la seguridad y confidencialidad de las operaciones e información procesada a través de medios virtuales. Para ello, las Administraciones Tributarias ya han venido invirtiendo en diferentes soluciones como el certificado de firma digital y claves de acceso personal, aunque todavía hay sectores que ven con temor utilizar estos servicios. Sin dejar de lado los otros canales de atención, se puede decir que Internet y otros medios de transmisión electrónica se han convertido en instrumentos básicos de la Administración Tributaria para la aplicación del sistema impositivo en una economía globalizada.

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) de Perú es un claro ejemplo de Administración Tributaria que cuenta con un importante avance en el uso de las modernas tecnologías de información y su aplicación para potenciar los servicios de información y asistencia. Además de sus canales de atención

presencial y telefónica, la SUNAT cuenta con un importante canal de servicio virtual, contando con el segundo portal más visitado en el Perú (después de Google) y que ofrece a los contribuyentes la posibilidad de declarar y pagar sus tributos y/o acceder a consultar diversa información desde el hogar u oficina. Una señal de la buena aceptación que estos instrumentos tienen entre los contribuyentes es el hecho que el 80% de las declaraciones mensuales se presentan mediante medios informáticos (el llamado Programa de Declaración Telemática) y sólo el 20% en papel. Asimismo, en el caso de las declaraciones anuales del Impuesto a la Renta, prácticamente el 100% es en medios informáticos. Cabe resaltar también el importante avance en la declaración y pago de obligaciones por Internet, ya que éstas representan el 42% de las presentaciones totales e incluso el 80% en el caso de las declaraciones anuales de Impuesto a la Renta.

Si bien el Perú registra un buen sistema de información y asistencia a los contribuyente tanto para el caso de tributos internos como para el caso de tributos Aduaneros; sin embargo, hay un problema de tipo organizacional en la medida que la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente sólo tiene cobertura de acción sobre los tributos internos mientras que los servicios para tributos aduaneros están a cargo de otra Intendencia (Intendencia Nacional de Técnica Aduanera). Esto es algo que se debe corregir en la agenda pendiente para completar el proceso de fusión institucional iniciado en el año 2002. El contar con un solo órgano encargado de estas políticas será beneficioso para la institución y permitirá concentrar esfuerzos para obtener buenos resultados.

8. RECOMENDACIONES

Definitivamente, el negocio para las Administraciones Tributaria es trabajar en promover el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes y hacia ello deben dirigirse distribuyendo adecuadamente sus recursos y sacando provecho de las ventajas que le ofrecen las tecnologías de la información y comunicaciones. Sin embargo, no debe dejarse de lado el tema de fondo que es apuntar a lograr tener un Sistema Tributario y Administración Tributaria con normas y procedimientos simples y fáciles de entender por los contribuyentes.

Si bien las nuevas tecnologías de la información pueden llevar a potenciar el canal virtual y telefónico en desmedro de la atención presencial "face to face"; sin embargo es recomendable nunca dejar de ofrecer los otros canales ya que siempre existen contribuyentes que por diversas razones prefieren acceder a canales tradicionales en vez de los servicios más modernos. Entre las razones pueden citarse temas culturales como preferir ser atendido por una

persona antes que una máquina; temas económicos; así como temas de seguridad de las transacciones, entre otros.

Hay pues una relación Administración Tributaria-Contribuyente en la cual éstos tienen tanto obligaciones como derecho a recibir un servicio público de calidad que satisfaga sus necesidades, lo cual constituirá una externalidad positiva para la Administración Tributaria, al facilitarle la vida al contribuyente, permitiendo potenciar el cumplimiento voluntario y los beneficios que éste trae.

En el caso peruano, si bien hay grandes avances, se sugiere ampliar la cobertura de la Intendencia Nacional de Servicios al Contribuyente (INSC); de modo que ésta administre también el tema Aduanero (actualmente no es así) y pueda concentrarse en potenciar el conjunto de servicios de información y asistencia que la SUNAT ofrece a los contribuyente y usuarios del comercio exterior.

BIBLIOGRAFÍA

ACCENTURE, empresa global de consultoría. "Liderazgo en el servicio al cliente: nuevas expectativas, nuevas experiencias". Serie Directivos del Sector Público. Junio 2005

Administraciones Tributarias de los países miembros del CIAT: varias Websites revisadas.

ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS. Consulta de sus páginas Web y Memorias Institucionales.

ALARCÓN, María Claudia; LAZO, Jorge; SUAREZ, Glenda. "Seminario sobre Información y Asistencia Tributaria, Registro de Contribuyentes y Control Extensivo". Servicio de Rentas Internas- Ecuador.

BAER, Catherine. "La Administración Tributaria en América Latina: algunas tendencias y desafíos". En: "Tributación en América Latina: en busca de una agenda de reformas". CEPAL 2006.

BARRANTES, Roxana; MIRANDA, Juan José. "Tributación Online. En Busca de una Mayor Equidad Contributiva" Instituto para la conectividad en las Américas. Marzo-2003.

BARREIX Alberto, ROCA Jerónimo. "Un nuevo modelo de Administración Tributaria". Artículo elaborado para los estudiantes de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica del Uruguay (UCU). Revista electrónica FCE. Septiembre 2003.

_____ "7 pilares para sostener la reforma tributaria de Uruguay 2005". Sitio Web de la Universidad Católica del Uruguay. Marzo 2006.

CAMPOS DE MARTÍNEZ, Moraima. "La Gestión del Cambio en la Administración Tributaria". En: 31 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Atributos Necesarios Para una Sana y Eficaz Administración Tributaria" - Buenos Aires 1997.

COSULICH AYALA, Jorge. "Sistemas de Información en la Administración Tributaria". En: 31 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Atributos Necesarios Para una Sana y Eficaz Administración Tributaria" - Buenos Aires 1997.

DELGADO, Ana María; OLIVER, Rafael. "Principales aplicaciones del Internet en la Administración Tributaria". Artículo publicado en IDP Revista de Internet, Derecho y Política. Febrero 2006

DELATTRE Michael. "Apoyo informático de la Administración Tributaria al Contribuyente". En Tendencias Modernas de la Tributación y la Administración Tributaria. XXVII Asamblea general del CIAT. Santiago de Chile

DIAZ YUBERO, Fernando. "Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas". Serie documentos del Instituto de Estudios Fiscales. Documento N° 14/03.

DIRECCIÓN GENERAL DE TRIBUTACIÓN DE COSTARICA. "La Función de Asistencia e Información al contribuyente a través de Internet". En: "Estrategias e Instrumentos para el incremento de la eficacia y eficiencia de la Administración Tributaria". Centro Interamericano de Administraciones Tributarias- CIAT. Riviera Maya Cancún, México- 2003.

DOS SANTOS, Paulo Sergio. "Presentación de declaraciones y pagos electrónicos". En: "La tributación frente a las relaciones internacionales y la utilización de las nuevas tecnologías". Conferencia del CIAT Oporto, 1999

GONCALVEZ Pedro. "Sistemas de información del contribuyente para el cumplimiento voluntario". En Tendencias Modernas de la Tributación y la Administración Tributaria. XXVII Asamblea general del CIAT. Santiago de Chile

- GRAVELLE, Pierre. "Definición del Papel, la Misión y Atributos de una Moderna Administración Tributaria". En: 30ª Asamblea General del CIAT "Impacto del Proceso de Modernización en la Administración Tributaria" - Sto Domingo 1996.
- HAMILTON Marie. "Información y asistencia al contribuyente". En Tendencias Modernas de la Tributación y la Administración Tributaria. XXVII Asamblea general del CIAT. Santiago de Chile
- HEDGPETH, Elvin. "Administración Tributaria/contribuyente de la relación de contraposición de intereses a una relación de colaboración mutua. En: Capacidad contributiva, presupuesto jurídico y fundamento de la tributación". Conferencia Técnica del CIAT, 2000.
- LUIZ BECERRA, Pedro. "Servicios personalizados, presentación telemática de declaraciones y pago electrónico". En: "La Administración Tributaria al Servicio del Ciudadano". Conferencia Técnica del CIAT, Sevilla- 2001. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid- España.
- MATTHIJSALINK y VICTOR VAN COMER. "Manual para las Administraciones Tributarias Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias 2000" En: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)- Julio del 2000.
- PRAWATYANI, Sanityas. "Taxpayer Service Activities: Comparison between National Tax Agency and Directorate General of Taxes". Hachioji International Center. Tokyo-Japón. 2003.
- PICARD, Guy. "Medios modernos de asistencia e información a los contribuyentes". En: "Medios para asegurar la aceptación de los tributos". Conferencia Técnica del CIAT. Paris, 1989.
- PITA, Claudino. "Las Administraciones Tributarias ante el nuevo milenio: Situación actual y necesidades de reforma". Ponencia presentada en el IX encuentro técnico anual de administradores tributarios de la República de Argentina. Diciembre 1999
- RADANO, Alberto Horacio. "Factores Críticos Para el Exito de una Administración Tributaria". En: 28 Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) "Factores de Éxito Para la Administración del Sistema Tributario". Quito 1994.
- RUÍZ GALLAUD, Salvador. "El nivel tecnológico de la Agencia Tributaria es máximo". Entrevista dada a la revista Sociedad de la información. Marzo 2004.
- _____ Ponencia: "Medidas normativas para favorecer el cumplimiento voluntario".
- SCHUTZ GARCIA, Benjamín. "Servicios personalizados, presentación telemática de declaraciones y pago electrónico". En: "La Administración Tributaria al Servicio del Ciudadano". Conferencia Técnica del CIAT, Sevilla- 2001. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid- España.
- SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES DE BOLIVIA. "La Información y Asistencia al Contribuyente en el Servicio de Impuestos Nacionales". Seminario sobre Información y Asistencia Tributaria, Registro de Contribuyentes y Control Extensivo. Septiembre - 2002.
- SEVILLA SEGURA, José. "Política y técnicas tributarias". Manuales de la Escuela de Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales. 2004.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. "La gestión de la SUNAT en los últimos cinco años: principales logros y avances". 2006
- TANZI, Vito. "El impacto de la globalización económica en la tributación". Documento de la 32ª Asamblea General del CIAT. Salvador Bahía. 1998.
- TORO RIVERA, Juan. "Los Servicios". Conferencia Técnica del CIAT: Administración Tributaria viable, Estado Viable". Cartagena de Indias, Colombia. Septiembre 2005.

_____ "e-Gobierno en el SII: una opción estratégica para asistir a los contribuyentes y facilitar y promover el cumplimiento tributario". Ponencia en Wharton Global Alumni Forum. México Junio 2004.

_____ "El uso de Internet para reducir los costos de cumplimiento y administrativos".

_____ "Tecnologías de la información: Servicios y asistencia al con-

tribuyente-experiencia 'Chilena". Diciembre 2002. Trabajo colgado en la página Web del SII.

ZÚÑIGA CAMBRONERO, Maribel. "La función de asistencia e información al contribuyente a través de Internet". En : "Estrategias e instrumentos para el incremento de la eficacia y eficiencia de la Administración Tributaria". XXXVII Asamblea general del CIAT. Riviera Maya, Cancún México.

Bibliografía

XX Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

- ALINK, Matthijs. La Política General de Comunicación / Matthijs H. Jacob Alink. -- p. 295-301. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Sevilla, España, 2001.
- ARANGUREN RINCÓN, Mario Alejandro. La Finalidad de la tributación y su Difusión en la Sociedad: La Educación Tributaria / Mario Aranguren Rincón. p. 23-38. -- En: Asamblea General del CIAT, No. 39ª. -- Buenos Aires, Argentina, 2005.
- BALZANI, Francesa. Precios de Transferencia en las Normas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): Concepto "Transfer Pricing" (Capítulo XXIV, p. 645-659). En: Impuestos sobre el Comercio Internacional / Víctor Uckmar, Alejandro Altamirano y Heleno Taveira. Buenos Aires, Argentina: Editorial: Ábaco, 1998. - 1,112 p.
- BETTINGER BARRIOS, Herbert. Precios de Transferencia: Sus Efectos Fiscales / Herbert Bettinger Barrios. - México: Ediciones Fiscales, 1996 - 231 p.
- BID. Review and Comparison of Transfer Pricing Regulations in Latin America, the United States and the OECD Guidelines / BID. - México: BID, 2001. -- 71 p. + Anexos.
- Castagnola, Horacio. La Simplificación Normativa para Incentivar el Cumplimiento Voluntario y Facilitar el Control / Horacio Castagnola. -- p. 81-88. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Sevilla, España, 2001.
- DE ANDRADE CARVALHO LEAL, Claudia M. El Apoyo en los Servicios al Contribuyente y para Facilitación del Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias / Claudia M. de Andrade Carvalho Leal. -- p. 105-137. -- En: Asamblea General del CIAT, 33ª. -- San Salvador, El Salvador, 1999.
- DOS PRAZERES LOUSA, Maria. Precios de Transferencia y Acuerdos de Doble Tributación / Maria dos Prazeres Lousa. -- p. 151-167. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Oporto, Portugal, 1999.
- DÍAZ YUBERO, Fernando. Aspectos más Destacados de las Administraciones Tributarias Avanzadas / Fernando Díaz Yubero p. 1-28. En: Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF. -- No. 23 (Diciembre 2003).
- ETCHEBERRY CELHAY, Javier. El Acompañamiento y Medición del Grado de Satisfacción de los Contribuyentes / Javier Etcheberry Celhay, André Magnère Knockaert. -- p. 281-295. -- En: Asamblea General del CIAT, 33ª. -- San Salvador, El Salvador, 1999.
- GABET, Maité. El Control de los Precios de Transferencia / Maité Gabet. - p. 169-176. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Lisboa, 2003.
- GOMEZ-POMAR RODRIGUEZ, Julio. Los Acuerdos Previos sobre Precios de Transferencia: Una reflexión desde la Experiencia Americana (Papeles de Trabajo). - España: IEF, 1994.

- GUELBENZU ROBLES, Marta. Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y la Asistencia al Contribuyente / Marta Guelbenzu Robles. 16 p. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Cartagena, 2005.
- KARREMAN, Jens. Estructura, Estrategias y Administración Operativa de Unidades Tributarias Internacionales / Jens Karreman. - p. 131-148. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Lisboa, 2003.
- LUSTIN, MURRAY. Las Comunicaciones: Información y Asistencia al Contribuyente y Retroalimentación de la Administración Tributaria / Lustin Murray. -- p. 87-103. -- En: Asamblea General del CIAT, 33ª. -- San Salvador, El Salvador, 1999.
- MCCLOSKEY, William. Las Comunicaciones: Información y Asistencia al Contribuyente y Retroalimentación de la Administración Tributaria / William McCloskey. -- p. 77-85. -- En: Asamblea General del CIAT, 33ª. -- San Salvador, El Salvador, 1999.
- MONREAL LASHERAS, Alberto. La Simplificación Normativa para Incentivar el Cumplimiento Voluntario y Facilitar el Control / Alberto Monreal Lasheras. --p. 89-97. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Sevilla, España, 2001.
- OLAECHEA, Alberto. Asistencia al Contribuyente / Alberto Olaechea. -- p. 255-274. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Oporto, Portugal, 1999.
- OLIVER GARCÍA, Gabriel. El Control de los Precios de Transferencia / Gabriel Oliver García. -- p. 165-167. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Lisboa, 2003.
- PHILIPPE CHAUMONT, Blaise. El Control del Valor de las Transacciones Internacionales: Valoración Aduanera y Precios de Transferencia / Blaise Philippe Chaumont. -- p. 365-376. -- En: Asamblea General del CIAT, 35ª. -- Santiago de Chile, Chile, 2001.
- PIAD, Estelabel. La Promoción y Capacitación Dirigida a los Usuarios Externos para la Utilización Plena de los Servicios de Internet / Estelabel Piad. -- p. 63-67. -- En: Asamblea General del CIAT, 37ª. -- Cancún, México, 2003.
- PIAD, Estelabel. La Promoción y Capacitación Dirigida a los Usuarios Externos para la Utilización Plena de los Servicios de Internet / Estelabel Piad. -- p. 63-67. -- En: Asamblea General del CIAT, 37ª. -- Cancún, México, 2003.
- PriceWaterhouseCoopers. International Transfer Pricing 2006 / PriceWaterhouseCoopers. - 605 p.
- REVILLA MARTÍNEZ, Eduardo. La Fiscalización de los Precios de Transferencia de las Operaciones Internacionales / Eduardo Revilla Martínez. -- p. 229-233. -- En: Asamblea General del CIAT, 30ª. -- Santo Domingo, República Dominicana, 1996.
- Ruiz Gallud, Salvador Medidas Normativas para Favorecer el Cumplimiento Voluntario / Salvador Ruiz Gallud. -- p. 19-29. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Sevilla, España, 2001.
- RUNGE, Berndt. Intercambio de Información y los Precios de Transferencia / Berndt Runge. -- p. 123-132. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Curacao, Antillas Holandesas, 1977.
- TANZI, Vito. Taxation in an Integrating World / Vito Tanzi. -- USA: Brookings Institution, 1995. -- 168 p
- TORO RIVERA, Juan Los Servicios / Juan Toro Rivera. -- 20 p. -- En: Conferencia Técnica del CIAT. -- Cartagena, 2005.

- TORO RIVERA, Juan. La Función de Asistencia e Información al Contribuyente a través de Internet: Información, Comunicación e Interacción con los Ciudadanos / Juan Toro. -- p. 25-31. - En: Asamblea General del CIAT, 37ª. -- Cancún, México, 2003.
- URDANETA, Francisco. La Promoción y Capacitación Dirigida a los Usuarios Externos para la Utilización Plena de los Servicios de Internet / Francisco Urdaneta. -- p. 69-89. -- En: Asamblea General del CIAT, 37ª. -- Cancún, México, 2003.
- URDANETA, Francisco. La Promoción y Capacitación Dirigida a los Usuarios Externos para la Utilización Plena de los Servicios de Internet / Francisco Urdaneta. -- p. 69-89. -- En: Asamblea General del CIAT, 37ª. -- Cancún, México, 2003.
- VALENCIA ALONSO, Francisco. Apoyo Tecnológico a la Función de Asistencia e Información al Contribuyente / Francisco Valencia Alonso. -- p. 121-126. -- En: Asamblea General del CIAT, No. 28. -- Quito, Ecuador, 1994.
- VÁZQUEZ CANO, Luis. Estrategias para el Control de las Transacciones Internacionales: Precios de Transferencia y Valoración Aduanera / Luis Vázquez Cano. -- p. 187-197. -- En: Asamblea General del CIAT, No. 32. -- Salvador de Bahía, Brasil, 1998.
- VEIGA DE FARIA, María Teresa. La Fiscalización de los Precios de Transferencia de las Operaciones Internacionales / María Teresa Veiga de Faria. -- p. 235-242. - En: Asamblea General del CIAT, 30ª. -- Santo Domingo, República Dominicana, 1996.
- WALSH, James T. Valoración Aduanera / James T. Walsh. - p.94-106. - En: La transformación de la Aduana: Problemas y estrategias para reformar la administración aduanera / Michael Keen, comp. - Washington, USA: FMI, 2003. - 209 p.
- WOLFSOHN, Ariel E. Precios de Transferencia /Ariel E. Wolfsohn. - Buenos Aires, Argentina: ERREPAR, 2000. - 158 p.
- ZÚÑIGA, Maribel. La Función de Asistencia e Información al Contribuyente a través de Internet: Información, Comunicación e Interacción con los Ciudadanos / Maribel Zúñiga. p. 33-39. -- En: Asamblea General del CIAT, 37ª. -- Cancún, México, 2003.

Todo el material de esta publicación fue preparado, levantado e impreso en la Secretaría Ejecutiva del CIAT, Apartado 0834-02129, Panamá, Rep. de Panamá. Se terminó la impresión en el mes de octubre de 2008.