

REVISTA DE **Administración Tributaria**



Centro Interamericano de
Administraciones Tributarias
CIAT



Agencia Tributaria
Agencia Estatal de
Administración Tributaria
AEAT



Instituto de Estudios Fiscales
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE ESPAÑA
IEF

Nº 47
ENERO
2021
ISSN 1684-9434

REVISTA DE Administración Tributaria

POLÍTICA EDITORIAL

En el marco del Acuerdo de Cooperación Técnica suscrito entre el CIAT y la Secretaría de Estado de Hacienda, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) de España, se estableció el compromiso de editar una revista que sirviera de medio de expresión de los distintos enfoques tributarios vigentes en América Latina y Europa.

Un Consejo Editorial conformado por funcionarios del CIAT (el Secretario Ejecutivo, el Director de Capacitación y Formación de Talento Humano y el Director de Estudios e Investigaciones Tributarias) y el jefe de la Misión española, son los responsables de definir los tópicos sobre los cuales trata cada edición de la revista y seleccionar los artículos a ser publicados.

Los artículos son seleccionados por el Consejo Editorial a través de una convocatoria pública que realiza la Secretaría Ejecutiva del CIAT para cada edición de la revista. Pueden participar todos los funcionarios de las Administraciones Tributarias, Aduanas y/o Ministerios de Economía y Finanzas de los países miembros y miembros asociados del CIAT. Previa evaluación del Consejo Editorial, también podrán participar aquellos miembros de la Comunidad MiCiat que no pertenezcan a una de las entidades referidas.

DIRECTOR DE LA REVISTA

Márcio Ferreira Verdi

CONSEJO EDITORIAL

Márcio Ferreira Verdi

Santiago Díaz de Sarralde Miguez

Alejandro Juárez Espíndola

Juan Francisco Redondo Sánchez

SECRETARIAS DE REDACCIÓN

Neila Jaén Arias

Elizabeth Rodriguez

CORRESPONDENCIA

Toda comunicación debe ser dirigida al correo electrónico: revista@ciat.org

RESPONSABILIDAD DEL AUTOR

Las opiniones vertidas por los autores no representan las de las instituciones para las que trabajan ni las de la Secretaría Ejecutiva del CIAT.

PROPIEDAD INTELECTUAL

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin la autorización escrita de la Secretaría Ejecutiva del CIAT.

ORGANISMOS PATROCINADORES



Centro Interamericano de
Administraciones Tributarias
CIAT



Agencia Tributaria
Agencia Estatal de
Administración Tributaria
AEAT



Instituto de Estudios Fiscales
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA DE ESPAÑA
IEF

Contenido

3

Editorial

MÁRCIO FERREIRA VERDI

5

Reglas de revelación de planificaciones fiscales: de la consolidación europea al desembarco en Latinoamérica

GUILLERMO C. FERNÁNDEZ LOBBE

29

Experiencia internacional en la aplicación de la psicología económica para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias

PABLO GRANDE SERRANO

47

La base devengado para el registro contable de los recursos tributarios en los organismos de recaudación: una alternativa posible para mejorar la eficiencia en la percepción de los recursos públicos

SERGIO MIGUEL HAUQUE / SANTIAGO MIGUEL HAUQUE

61

Legibilidad de la ley y complejidad tributaria

ANTONIO LOPO MARTÍNEZ / RAIMUNDO DA SILVA

77

Efectos tributarios en la aplicación de la NIIF 16 Arrendamientos

MARLON MANYA ORELLANA

91

Estacionalidad del Impuesto Sobre Ventas (ISV) en Honduras

DAVID PINEDA PINTO / PEDRO ZÚNIGA

105

Adopción, implementación y desarrollo en las legislaciones domésticas de las medidas multilaterales propuestas para la fiscalidad de la economía digital

ANA CRISTINA TRIANA SUAREZ

119

La información financiera y su incidencia en la formalización tributaria de las MYPE peruanas

SEGUNDO ELOY TUESTA BARDAEZ

Editorial

Estimados lectores,

Nos complace presentar a todos los funcionarios de las administraciones tributarias de los países miembros y asociados de nuestro organismo y, en general, a toda la comunidad fiscal internacional, la Revista de Administración Tributaria que se edita como parte del Acuerdo de Cooperación Técnica que el CIAT mantiene con la Secretaría de Estado de Hacienda, el Instituto de Estudios Fiscales (IEF) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de España.

En esta edición se presentan ocho (8) artículos: Reglas de revelación de planificaciones fiscales: de la consolidación europea al desembarco en Latinoamérica; Experiencia internacional en la aplicación de la psicología económica para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias; La base devengado para el registro contable de los recursos tributarios en los organismos de recaudación: una alternativa

posible para mejorar la eficiencia en la percepción de los recursos públicos; Legibilidad de la ley y complejidad tributaria; Efectos tributarios en la aplicación de la NIIF 16 Arrendamientos; Estacionalidad del Impuesto Sobre Ventas (ISV) en Honduras; Adopción, implementación y desarrollo en las legislaciones domésticas de las medidas multilaterales propuestas para la fiscalidad de la economía digital; La información financiera y su incidencia en la formalización tributaria de las MYPE peruanas.

Agradecemos la gran acogida que tuvo la convocatoria de presentación de contribuciones para esta edición de la revista.

Reafirmamos nuestro compromiso de difundir información de interés que contribuya al aprendizaje y estimule la transferencia de conocimientos útiles para la comunidad tributaria internacional.



Márcio Ferreira Verdi
Director de la Revista

REGLAS DE REVELACIÓN DE PLANIFICACIONES FISCALES:

de la consolidación europea
al desembarco en Latinoamérica



Guillermo C. **Fernández Lobbe**

SINOPSIS

El objetivo de este artículo es mostrar la rápida evolución de la Acción 12 BEPS, en lo referente al modelo de “norma de declaración obligatoria” (MDR) que exige a los contribuyentes y/o intermediarios que revelen sus estructuras de planificación tributaria potencialmente agresivas o abusiva. Se analiza la A12BEPS de la OCDE, la Directiva UE en el mismo sentido, la implementación por

parte de algunos países comunitarios, el caso de México que implementó la MDR en diciembre de 2019 y por último, una mención al caso Argentino implementado en octubre de 2020, siendo los ejemplos a seguir para el resto de la Administraciones Tributarias Latinoamericanas.

CONTENIDO

Introducción

1. Modelo de norma de declaración obligatoria (MDR) - OCDE

2. Régimen de Comunicación de Mecanismos Transfronterizos (MDR) - UE

3. Conclusiones

4. Bibliografía

AUTOR

Abogado (Universidad Católica Argentina), Lic. en Economía (Universidad del Salvador), Máster en Fiscalidad Internacional (Centro de Estudios Garrigues –Madrid-), Máster en Derecho Tributario (UCA -tesis pendiente de defensa-), Miembro de la Asociación Argentina de Estudios Fiscales. Director (int.) de la Dirección de Análisis de Fiscalización Especializada de la Subdirección General de Fiscalización de AFIP. Coautor en el libro “Derecho Internacional Tributario, Medidas BEPS de transparencia tributaria, EDICON, Julio 2019. Artículos del Cronista Comercial: “Economía Digital, reglas de OCDE vs. Impuestos Locales” (25/08/2019); “Impuesto a las Ganancias: una oportunidad para avanzar en un sistema más equitativo” (26/12/2017).

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

El sistema internacional de impuestos a la renta de hoy, heredado de principios del siglo XX, se encuentra hoy desactualizado. Permite a empresas multinacionales explotar la complejidad, lagunas, inconsistencias y desajustes en las normas fiscales internacionales para evitar impuestos y transferir ganancias a jurisdicciones de baja o nula tributación donde la actividad económica es escasa o inexistente. Estas prácticas son conocidas como erosión de las Bases Imponibles y Traslado de Beneficios (BEPS¹, por sus siglas en inglés).

El plan de acción contra BEPS fue elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)² a solicitud expresa del G20³ y fue publicado el 12 de febrero de 2013. Dicho proyecto BEPS, despegó durante una de las crisis económicas y financieras más graves de nuestro tiempo con un ambicioso objetivo: actualizar las normas para alinearlas con el avance de la economía global, garantizando que los beneficios sean gravados allá donde se realicen las actividades económicas y en donde se esté creando valor.

El Plan de Acción BEPS, tiene el objetivo principal de lograr niveles más altos de cumplimiento tributario a través de acuerdos de transparencia y técnicas de administración de riesgo tributario que permiten

una asignación más eficiente de los recursos de la administración tributaria. Dicho plan identifica 15 acciones⁴, de las cuales, en el presente artículo, se analizará especialmente la Acción 12, en lo referente al modelo de “norma de declaración obligatoria” (MDR, por sus siglas en inglés) que exige a los contribuyentes y/o intermediarios que revelen sus estructuras de planificación tributaria potencialmente agresivas o abusivas.

El Informe Final de la Acción 12 “Mandatory Disclosure Rules (MDR)”⁵ (en adelante, A12 BEPS) reconoce que uno de los principales retos a los que se enfrentan las administraciones tributarias de todo el mundo es la falta de información puntual, exhaustiva y pertinente sobre las estrategias de planificación fiscal agresiva. El acceso oportuno a esa información permite que las autoridades fiscales respondan de forma rápida sobre las áreas de riesgo fiscal. La A12 BEPS fue actualizada en marzo de 2018 con el reporte “Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures”⁶, cuyo objetivo es apuntar específicamente a algunos tipos de arreglos y estructuras particulares que utilizan los contribuyentes, en este caso relativo al intercambio automático de información (CRS⁷) y a las estructuras de sociedades offshore opacas.

Dicha A12 BEPS, toma las experiencias de aquellos países que poseen un Régimen de Información de

1 Base Erosion and Profit Shifting

2 Agrupa a 34 países miembros, conformados por Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

3 Compuesto por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, Corea, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Turquía, el Reino Unido, los Estados Unidos y la Unión Europea.

4 Acción 1 - “Abordar los retos de la economía digital para la imposición”; Acción 2 - “Neutralizar los efectos de los Mecanismos Híbridos”; Acción 3 - “Refuerzo de la normativa sobre Corporaciones Foráneas Controladas (CFC)”; Acción 4 - “Limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros”; Acción 5 - “Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia”; Acción 6 - “Impedir la utilización abusiva de convenios”; Acción 7 - “Impedir la elusión artificiosa del estatuto de Establecimiento Permanente (EP)”; Acciones 8 a 10 - “Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor”; Acción 11 - “Evaluación y seguimiento de BEPS”; Acción 12 - “Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva”; Acción 13 - “Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia”; Acción 14 - “Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias”; y la Acción 15 - “Desarrollar un instrumento multilateral”.

5 Publicado el 05/10/2015.

6 <http://www.oecd.org/tax/beps/model-mandatory-disclosure-rules-for-crs-avoidance-arrangements-and-opaque-offshore-structures.htm>

7 Common Reporting Standard

Planificaciones Fiscales Doméstico, principalmente los modelos de EE.UU. (Office of Tax Shelter Analysis - OTSA⁸) y el Reino Unido (Disclosure of tax avoidance schemes - DOTAS⁹), entre otros, junto con Irlanda, Portugal, Canadá y Sudáfrica.

Cabe resaltar que el modelo MDR es un verdadero Régimen de Información. La mayoría de los mal llamados Regímenes de Información, hoy en día, son en realidad regímenes de datos. Con esto quiero decir que son cifras en bruto, sin interpretar ni analizar, que por sí solas no representan significado alguno. Una vez que dichos datos se procesan, recién ahí adquieren la característica de información, siendo aquel conjunto de datos significativos y pertinentes que describen sucesos, los que nos dan las pautas para la toma de decisiones.

Esa información de manera oportuna, cierta y precisa es una clara necesidad para las Administraciones Tributarias de todos los países, ya que una vez obtenida en una etapa temprana, puede ser usada específicamente para evaluar los riesgos, en tiempo real, de las planificaciones fiscales realizadas por los contribuyentes.

En el mismo sentido, el 05/06/2018, la Unión Europea (UE), para prevenir y luchar de forma concertada contra el fraude fiscal basado en estructuras de planificación fiscal internacional, estableció una nueva obligación de comunicar mecanismos transfronterizos, mediante la Directiva (UE) 2018/822 del Consejo de la Unión Europea (en adelante, Directiva UE) en consonancia con la A12 BEPS. Dicha Directiva UE también será cuestión de análisis en el presente trabajo de investigación, junto con un análisis país por país UE de la situación de cada uno ante la inminente implementación de esta normativa sobre revelación de las planificaciones fiscales internacionales. Los Estados miembros deberán adoptar y publicar la Directiva UE antes del

31 de diciembre de 2019 y aplicar sus disposiciones a partir del 1 de julio de 2020. Sin perjuicio de los distintos niveles de avance de cada país, la UE espera para el año 2020, estar totalmente integrada con la A12 BEPS.

En el ámbito Latinoamericano, si bien los países cuentan con algún tipo de norma de revelación de información que incide sobre terceros, México fue pionero, presentando un Régimen de información de Revelación de Planificaciones llamado “Régimen de Revelación de Esquemas Reportables” en línea con la A12 BEPS, convirtiéndolo en el primer país latinoamericano en adoptar integralmente este tipo de normas. En el presente artículo, se analizará principalmente, el Régimen de revelación mexicano, tanto su particular propuesta como el texto definitivo del mismo, y las herramientas con las cuentan el resto de los países de Latinoamérica. Sin embargo, Argentina, en octubre del corriente año presentó su Régimen de Información de Planificaciones Fiscales, sobre el que se hará una mención. Por último, se brinda una breve conclusión sobre las principales cuestiones analizadas en el presente artículo.

1. MODELO DE NORMA DE DECLARACIÓN OBLIGATORIA (MDR) - OCDE -

La OCDE divide a los regímenes de declaración obligatoria existentes en dos categorías básicas: A) Basado en operaciones: basado en la identificación de las operaciones que la administración tributaria considera con riesgo. B) Basado en el promotor: pone mayor énfasis en el papel que desempeñan los promotores de estructuras de planificación fiscal.

La OCDE distingue tres posibles sujetos de información obligado a declarar: 1) Promotor: quien diseña y vende una estructura de elusión fiscal; 2) Asesor fiscal:

8 <https://www.irs.gov/businesses/corporations/abusive-tax-shelters-and-transactions>

9 <https://www.gov.uk/guidance/disclosure-of-tax-avoidance-schemes-overview>

quien asesora técnicamente sobre una estructura de elusión fiscal y 3) Contribuyente: quien implementa una estructura de elusión fiscal.

En cuanto a la información que debe declararse, la OCDE recomienda filtros, entre los que se encuentran los umbrales, que pueden ser de tipo monetario, y por otra parte, los rasgos distintivos. Dichos rasgos distintivos son herramientas que sirven para identificar aquellas estructuras, planificaciones o mecanismos que interesan a las Administraciones tributarias.

La OCDE en la A12 BEPS clasifica los rasgos distintivos en genéricos y específicos. Los rasgos genéricos se centran en características comunes que suelen presentar los esquemas de planificación agresiva, y menciona principalmente, a los rasgos de Confidencialidad (impone una limitación que impide al contribuyente divulgar el tratamiento fiscal, la estructura fiscal de la operación o la ventaja fiscal resultante) y Comisiones elevadas o vinculadas al resultado (cuando un promotor o asesor ofrece una estructura, planificación o mecanismo a los contribuyentes y percibe una comisión muy elevada por el valor del asesoramiento fiscal atribuible a la ventaja fiscal que se espera recibir o está vinculada a la obtención de la misma). Otros rasgos genéricos recomendados son la protección contractual y los productos fiscales normalizados.

Los rasgos específicos reflejan las preocupaciones concretas de las administraciones tributarias. Entre ellos se menciona a: Estructura de pérdidas (*loss schemes*); Arrendamientos financieros (*leasing arrangements*); Estructuras vinculadas al empleo (*employment schemes*); Estructuras de transformación de rentas (*converting income schemes*); Estructuras en las que participan entidades no residentes (*schemes involving entities located in low tax jurisdictions*); Mecanismos en los que se utilizan instrumentos híbridos (*arrangements involving hybrid instruments*); Operaciones con importantes diferencias de valoración fiscal-contable (*transactions with significant book-tax differences*); Operaciones catalogadas (*listed transactions*); Operaciones de interés (*transactions of interest*); entre otras.

La determinación del **plazo**, de acuerdo al informe de la A12 BEPS, varía en función de quién sea el sujeto obligado a declarar (promotor/asesor y/o contribuyente). En cuanto al plazo de declaración del promotor, dicho informe ofrece dos opciones: a) plazo vinculado a la disponibilidad de una estructura y b) plazo vinculado a la implementación.

Tal cual señala el informe de la A12 BEPS, en los actuales regímenes de declaración obligatoria existentes requieren que declaren tanto promotor como contribuyente, o bien imponen la obligación principal al promotor y sólo exigen la declaración del contribuyente cuando no hay promotor o cuando es poco probable que éste declare.

La OCDE en el Informe de la A12 BEPS recomienda el uso de números de referencia, combinados con la lista de clientes para ayudar a las administraciones tributarias a identificar con mayor facilidad el ámbito en el que se ha utilizado una estructura y, asimismo, garantizar que la declaración es completa.

En ese contexto, la OCDE, en el Informe de la A12 BEPS, y para evitar el problema de **expectativas legítimas** por parte de los contribuyentes, recomienda que las administraciones tributarias dejen claro que la declaración de las estructuras no implica la aceptación de la validez, ni del tratamiento fiscal obtenida por cualquier contribuyente.

La OCDE rechaza enérgicamente la problemática de la **autoinculpación** con el argumento que los regímenes de declaración obligatoria fueron creados para obtener información temprana sobre estrategias de planificación fiscal agresiva que aprovechan lagunas legales o la aplicación de disposiciones legales para fines para los que no fueron diseñadas, enfocándose en la elusión fiscal, a diferencia del fraude fiscal (o evasión fiscal) que supone la infracción directa de la legislación tributaria y la ocultación deliberada del verdadero estado de la situación de un contribuyente con el fin de reducir sus obligaciones tributarias.

Las **sanciones** deben fijarse en un nivel que incentive el cumplimiento de las mismas y maximice

el valor disuasorio sin ser excesivamente gravosas ni desproporcionadas. La OCDE clasifica las sanciones en monetarias, no monetarias o una mezcla de ambas.

La OCDE destaca que la información que hay que declarar es el tipo de información que un contribuyente necesitaría en todo caso para cumplir sus obligaciones fiscales e incluye detalles de las operaciones, nombre y el número de referencia fiscal del promotor y de los usuarios de la estructura.

En referencia a los esquemas de tributación internacional suelen implicar la generación de beneficios o ventajas fiscales distintos en diferentes jurisdicciones por lo que los regímenes de declaración obligatoria enfocado exclusivamente en las operaciones nacionales pueden no llegar a abarcar todos los mecanismos internacionales relevantes, ya que, si no se tiene una imagen completa de los mismos, el beneficio fiscal generado en un solo país puede parecer irrelevante.

Específicamente, la OCDE establece los siguientes elementos de diseño del régimen de declaración obligatoria internacional¹⁰:

- suprimir el requisito de umbral para las estructuras transfronterizas.
- desarrollar rasgos distintivos que se centren en los riesgos en materia de BEPS que plantean las estructuras transfronterizas, y que tengan amplitud suficiente como para captar técnicas de planificación fiscal distintas e innovadoras (resultados transfronterizos).
- una definición amplia de estructura sujeta a declaración que comprenda cualquier mecanismo que incorpore una operación relevante con un contribuyente nacional y que produzca resultados transfronterizos.

- evitar imponer cargas indebidas a los contribuyentes o a sus asesores, exigiendo realizar la declaración únicamente en los casos en que pueda razonablemente esperarse que el contribuyente nacional o su asesor tengan conocimiento de los resultados transfronterizos del mecanismo.
- exigir al contribuyente nacional o a su asesor declarar a la administración tributaria toda información relevante sobre la estructura que sea de su conocimiento, esté en su posesión o se encuentre bajo su control.

2. RÉGIMEN DE COMUNICACIÓN DE MECANISMOS TRANSFRONTERIZOS (MDR) - UE -

El día 5 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) la Directiva (UE) 2018/822 del Consejo de la Unión Europea, que modifica la Directiva 2011/16/UE que se refiere al intercambio automático y obligatorio de información en el ámbito de la fiscalidad en relación con los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información.

Los Estados miembros deberán adoptar la Directiva UE y publicar normativa doméstica al respecto antes del 31 de diciembre de 2019, y aplicar sus disposiciones a partir del 1 de julio de 2020. Una vez que la Directiva UE entre en vigor, las autoridades de cada Estado miembro intercambiarán trimestralmente la información comunicada a través de un directorio central. El primer intercambio tendrá lugar, a más tardar, el 31 de octubre de 2020.

Asimismo, se establece que todos los mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación cuya primera fase se haya ejecutado entre el día 25 de junio de 2018 y el 1 de julio de 2020, tendrán que ser informados, en forma conjunta, tanto por los intermediarios como por los contribuyentes interesados, antes del 31 de agosto de 2020.

¹⁰ OCDE, Informe final 2015 – Acción 12, Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva, octubre 2015, p. 76.

El obligado principal a declarar es el intermediario; de manera secundaria el contribuyente interesado. Sin embargo, la Directiva establece ciertas condiciones para ser intermediario¹¹.

Asimismo, la Directiva UE establece que la obligación de informar recaerá en el contribuyente cuando, no se le pueda exigir a un intermediario en algún Estado miembro que informe, debido a la existencia de una norma nacional que le permita al intermediario ampararse en el secreto profesional. En estos casos en particular, los intermediarios amparados por la dispensa deberán notificar sus obligaciones a los otros intermediarios obligados a declarar, y en su defecto al contribuyente interesado.

En los casos que el intermediario tenga la obligación de comunicar mecanismos transfronterizos en varios Estados miembros, comunicará dicha información únicamente en el Estado miembro que figure primero en la lista establecida¹².

La Directiva UE establece que cuando haya más de un intermediario participando en el mismo mecanismo transfronterizo, la obligación de presentar la información sobre el mecanismo transfronterizo recaiga en todos los intermediarios.

Sin embargo, un intermediario quedará exento de informar en la medida que tenga la prueba (de conformidad con el derecho nacional), que otro intermediario presentó la información solicitada por la Directiva UE.

La Directiva UE establece que lo que deberá revelarse a la Administración Tributaria son los denominados

“mecanismos transfronterizos sujetos a comunicación de información”¹³.

Si bien no está publicada la definición del término “mecanismo”, se puede inferir que es un término muy amplio que englobaría a cualquier acuerdo, negocio, contrato, proyecto, estructura, esquema, etc.

Por lo tanto, los mecanismos transfronterizos son aquellas situaciones que afectan a más de un Estado miembro o a un Estado miembro y un tercer país. Son casos donde un mismo contribuyente opera en varias jurisdicciones con establecimientos permanentes o incluso sin estar fiscalmente establecido en alguna o algunas de ellas, o varios contribuyentes son residentes en diferentes jurisdicciones fiscales.

Sin embargo, no todos los mecanismos transfronterizos deben ser comunicados, sino únicamente aquellos en los que concurra como mínimo una de las “señas distintivas” que figuran en el Anexo IV de la Directiva, definidas como indicadores de un riesgo potencial de elusión.

Por lo tanto, la Directiva UE considera eficaz establecer los mecanismos de planificación fiscal que deben ser objeto de comunicación, mediante las señas distintivas (*hallmarks*) que son una lista de hechos, indicios, elementos y características de las operaciones, que tipifican la norma y presuponen, la existencia de elusión fiscal.

La Directiva UE, en su Anexo IV, dedica el anexo completo a especificar las señas distintivas, estableciendo por un lado el “criterio del beneficio principal”, y por otro, cinco categorías de señas distintivas que a su vez

11 Debe cumplir al menos una de las siguientes: a) Ser residente fiscal en un Estado miembro; b) Disponer de un establecimiento permanente (EP) en un Estado miembro a través del cual se prestan los servicios con respecto al mecanismo; c) Haberse constituido, o estar sujeto a la legislación de un Estado miembro; d) Estar inscrito en una asociación profesional relacionada con servicios jurídicos, fiscales o de consultoría en un Estado miembro.

12 a) Estado miembro de residencia fiscal del intermediario; b) Estado miembro donde el intermediario tengo un EP desde el que se presten los servicios en relación con el mecanismo; c) Estado miembro donde el intermediario esté constituido o por cuya legislación se rija; d) Estado miembro donde el intermediario esté registrado en una asociación profesional relacionada con servicios jurídicos, fiscales o de asesoría.

13 Define a al “mecanismo transfronterizo” como “... un mecanismo que afecte a más de un Estado miembro o a un Estado miembro y un tercer país cuando se cumpla, como mínimo, una de las condiciones siguientes: a) no todos los participantes en el mecanismo son residentes a efectos fiscales en la misma jurisdicción; b) uno o varios de los participantes en el mecanismo son simultáneamente residentes a efectos fiscales en más de una jurisdicción; c) uno o varios de los participantes en el mecanismo ejercen una actividad económica en otra jurisdicción a través de un establecimiento permanente situado en esa jurisdicción, y el mecanismo constituye una parte o la totalidad de la actividad económica de ese establecimiento permanente; d) uno o varios de los participantes en el mecanismo ejercen una actividad en otra jurisdicción sin ser residente a efectos fiscales o sin crear un establecimiento permanente que esté situado en esta jurisdicción; e) dicho mecanismo tiene posibles consecuencias sobre el intercambio automático de información o la identificación de la titularidad real”.

se clasifican en señas distintivas generales y señas distintivas específicas.

La Directiva entiende que se tendrá por satisfecho el criterio del beneficio principal cuando *“... se pueda determinar que el beneficio principal o uno de los beneficios principales que una persona puede esperar razonablemente de un determinado mecanismo, teniendo en cuenta todos los factores y circunstancias pertinentes, es la obtención de un beneficio fiscal”*.

Las señas distintivas generales se encuentran en la Categoría A del Anexo IV y siempre deben concurrir con el criterio del beneficio principal para que el mecanismo transfronterizo esté sujeto a comunicación.

La **Categoría A** de señas distintivas generales se subdivide en: 1) Confidencialidad: la existencia de un compromiso de confidencialidad entre el intermediario y los contribuyentes para no revelar la forma en el que el mecanismo en cuestión podría proporcionar una ventaja fiscal, en pocas palabras, la prohibición de revelar la planificación fiscal frente a otros intermediarios fiscales y a la Administración Tributaria; 2) Honorarios: honorarios contingentes o de éxito del beneficio fiscal (honorario elevado); 3) Mecanismos normalizados: asesoramiento estandarizado o disponible para más de un cliente, que no requiere adaptación sustancial al caso concreto.

Algunas de las señas distintivas específicas deben concurrir con el criterio del beneficio principal, son el caso de la categoría B y la Categoría C (1.b) i), 1.c) y 1.d)). La **Categoría B** de señas distintivas se subdivide en: 1) Estructuras con pérdidas: adquisición de una empresa que genera pérdidas, el cese de la actividad principal de dicha entidad y el uso de las pérdidas para la reducción de sus obligaciones tributarias, en particular mediante un traslado de dichas pérdidas a otra jurisdicción o mediante la aceleración de su utilización; 2) Estructuras de transformación de rentas: la conversión de ingresos fiscalmente gravados en una categoría de ingresos gravados a un nivel inferior o fiscalmente exentos; 3) Operaciones circulares: un mecanismo incluye

operaciones circulares que dan lugar a la “ida y vuelta” de fondos (*round tripping*) cuando a través de entidades interpuestas, sin desempeñar función comercial alguna, los flujos de fondos vinculados a las operaciones se compensan, cancelan o anulan mutuamente entre sí, de modo que la carga tributaria se reduce o desaparece por completo.

La **Categoría C** de señas distintivas versa sobre operaciones transfronterizas y se subdivide en aquellas que tienen que darse en forma concurrente con el criterio de beneficio principal [Deducibilidad de pagos transfronterizos entre empresas asociadas (C.1.b) i), C.1.c) y C.1.d)] y aquellas que no (operan automáticamente) [Deducibilidad de pagos transfronterizos entre empresas asociadas (C.1.b) ii), C.2, C.3 y C.4)].

La **Categoría D** y **E** de señas distintivas, tampoco tienen que darse en forma concurrente con el criterio de beneficio principal, y abarcan dos temas muy específicos relativos al intercambio de información y la titularidad real (Categoría D) por un lado, y a los precios de transferencia (Categoría E) por el otro.

La **Categoría D** de señas distintivas es evitar que se eluda la legislación de la UE o los acuerdos sobre intercambio automático de información. Por lo tanto, las señas distintivas se refieren a los mecanismos que pueden tener por efecto menoscabar la obligación de realizar el intercambio automático de información de cuentas financieras o los mecanismos que impliquen una cadena de titularidad formal o real no transparente, mediante la interposición artificiosa de personas, instrumentos o estructuras jurídicas.

La **Categoría E** de señas distintivas refiere específicamente a los precios de transferencia y comprende: a) Mecanismos que conllevan la utilización de un régimen de protección unilateral; b) La transmisión entre empresas asociadas de activos intangibles y de derechos sobre los mismos difíciles de valorar; c) Una transferencia transfronteriza, entre sociedades del mismo grupo, de funciones, riesgos o activos, si

el resultado neto de explotación del ordenante o los ordenantes (EBIT) anual previsto, durante los tres años posteriores a la transferencia, es inferior al 50% del EBIT (por sus siglas en inglés)¹⁴ anual si la transferencia no se hubiera realizado.

La Directiva UE establece que los intermediarios deben presentar la información en un plazo de 30 días a partir del día siguiente a aquel en que un mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación se ponga a disposición para su implementación, o esté listo para su implementación, o se haya procedido a la primera fase de la ejecución, lo que ocurra primero.

En cambio, cuando la obligación de presentar la información sobre mecanismos transfronterizos recaiga en los contribuyentes interesados, estos deben presentar a la Administración Tributaria la información en un plazo de 30 días a partir del día siguiente a aquel en el que un mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación se ponga a disposición para su ejecución, o cuando sea ejecutable por el contribuyente, o se haya procedido a la primera fase de la ejecución, lo que ocurra primero.

En el mismo sentido que el Informe de la A12 BEPS, la Directiva UE señala que la falta de respuesta de una Administración Tributaria a un mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación no implicará en ningún caso que acepte la validez del tratamiento fiscal de dicho mecanismo.

En cuanto a las sanciones, la Directiva UE reserva a los diferentes Estados Miembros la prerrogativa de establecer las sanciones aplicables en el caso de incumplimiento, con el único requisito de que sean eficaces, proporcionadas y disuasorias.

La Directiva UE establece que la información que deberá comunicarse a la Administración Tributaria de un Estado miembro, deberá incluir los siguientes

datos: 1) Identificación completa de los intermediarios o contribuyentes interesados (nombre, fecha, lugar de nacimiento, residencia fiscal, NIF y personas asociadas); 2) Las señas distintivas que determinaron la obligación de informar; 3) Un resumen del mecanismo sujeto a comunicación de información (como se lo conoce al mecanismo y una descripción en abstracto del mismo); 4) La fecha de inicio (que se realizó o se va a realizar la primera fase de la ejecución); 5) Detalle de las normas fiscales nacionales pertinentes; 6) El valor del mecanismo transfronterizo sujeto a comunicación de información; 7) Identificación de cualquier otra persona o Estado miembro que pueda verse afectado o vinculado por el mismo.

En cuanto al intercambio de información, la misma será compartida con otras Administraciones Tributarias de la UE de forma automática. Sin embargo, la información intercambiada no se hará pública y la Comisión solo podrá acceder a ella en la medida en que sea necesario para controlar el correcto funcionamiento de la Directiva UE.

El 24 de junio de 2020 el Consejo de la Unión Europea (UE) aprobó la Directiva 2020/876/UE por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE para hacer frente a la urgente necesidad de diferir determinados plazos para la presentación y el intercambio de información tributaria a causa de la pandemia de COVID-19.

Esta modificación permite a los Estados Miembros optar por un aplazamiento de hasta 6 meses del plazo tanto para la presentación como para el intercambio de información sobre los mecanismos transfronterizos sujetos a la obligación de información de acuerdo con la Directiva. Adicionalmente, se establece la posibilidad de una extensión adicional de hasta tres meses para el caso de que los Estados continúen aplicando medidas extraordinarias por la situación de riesgo para la salud pública y las perturbaciones económicas causadas por la pandemia de COVID-19.

¹⁴ Earnings Before Interest and Taxes.

2.1 Países miembros UE

Alemania

El 30 de enero de 2019, el Ministerio de Finanzas Alemán¹⁵, envió una propuesta de legislación MDR¹⁶ para la consideración y comentario del resto de los Ministerios alemanes, organizaciones profesionales y asociaciones. La propuesta de legislación MDR incluía tanto la planificación internacional como la planificación doméstica. Sin embargo, con fecha 26 de septiembre de 2019¹⁷, el Ministerio de Finanzas Alemán, luego de varios debates entre los partidos políticos, modificó la propuesta publicada anteriormente sobre legislación MDR, excluyendo la legislación MDR doméstica alemana. La propuesta alemana de MDR internacional está en línea con la Directiva UE respecto de los impuestos alcanzados (todos los impuestos excepto el IVA, aduaneros, impuestos internos y contribuciones de la seguridad social), la definición de acuerdo reportable, las señas distintivas, el criterio del beneficio principal, la definición de intermediario y los plazos para reportar. Los casos de servicios in-house de los contribuyentes serán tratados como intermediarios. Cabe destacar la particularidad del sistema alemán de notificación en dos pasos: 1) El intermediario realiza el reporte, a la Administración Tributaria Alemana (Bundeszentralamt für Steuern - BZSt¹⁸), con un resumen de la planificación que incluya un encuadramiento de las señas distintivas y las normas legales. La BZSt asigna un número de referencia al reporte de planificación y se lo devuelve al intermediario (o al contribuyente en el caso que no haya intermediario); 2) El próximo reporte deberá tener el número de identificación proporcionado y el contribuyente que hará uso de la planificación fiscal. Si el intermediario opone el secreto profesional (abogados, asesores fiscales, contadores públicos, pero no así los

bancos, etc.), la obligación de realizar este segundo reporte pasa al contribuyente, salvo que éste último releve del secreto profesional al intermediario. En cuanto a la faz sancionatoria, se incluyen multas por no presentación que van hasta los 25.000 euros.

España

El Gobierno Español publicó el 20 de junio de 2019 la propuesta de legislación MDR¹⁹ internacional, que luego deberá ser formalizada legislativamente antes de su entrada en vigencia, y sólo alcanza a los acuerdos transfronterizos. La propuesta española está en línea con la Directiva UE respecto de los impuestos alcanzados (todos los impuestos excepto el IVA, aduaneros, impuestos internos y contribuciones de la seguridad social), la definición de acuerdo reportable, las señas distintivas, el criterio del beneficio principal, los intermediarios y los plazos para reportar. Si bien las señas distintivas son las mismas que la Directiva EU, la propuesta MDR aclara cada seña con un comentario. En cuanto al secreto profesional, la propuesta MDR exime a los intermediarios en general, aunque el alcance del secreto profesional sólo aplica a la “información privada no económica” y aquella información que pueda poner en peligro el “buen honor de la familia”. Asimismo, los intermediarios tienen que notificar a otros intermediarios o al contribuyente (en caso que no hubiese otro intermediario), cuando invoquen el LLP (por sus siglas en inglés)²⁰. En cuanto a la faz sancionatoria del Régimen, las infracciones son de 3.000 euros como mínimo por no reportar el esquema transfronterizo o por reportarlo con información incompleta, pudiendo ir hasta un máximo del honorario cobrado por el intermediario o el valor del acuerdo transfronterizo en el caso del contribuyente. La propuesta también incluye que la Agencia Tributaria

15 <https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/EN/Home/home.html>

16 <https://globaltaxnews.ey.com/news/2019-5392-germany-publishes-draft-mandatory-disclosure-rules>

17 <https://globaltaxnews.ey.com/news/2019-6205-german-ministry-of-finance-amends-draft-mandatory-disclosure-rules>

18 https://www.bzst.de/EN/Home/home_node.html

19 <https://globaltaxnews.ey.com/news/2019-5822-spain-publishes-draft-proposal-on-mandatory-disclosure-rules>

20 Legal Professional Privilege

española²¹ publique los esquemas transfronterizos más relevantes. Por último, con fecha 21 de octubre de 2019, la Agencia Tributaria publicó un proyecto de orden ministerial, para consulta pública, por el que se aprueba el Modelo 234 de “Declaración de información de determinados mecanismos de planificación fiscal”, el modelo 235 de “Declaración de información de actualización de determinados mecanismos transfronterizos comercializables” y el modelo 236 de “Declaración de información de la utilización de determinados mecanismos transfronterizos de planificación”²².

Francia

El 22 de octubre de 2019 fue publicado en el Boletín Oficial Francés, la Orden Ministerial #2019-1068²³ que incluye la legislación MDR en la legislación francesa, en línea con la Directiva UE de mecanismos transfronterizos. La legislación MDR francesa sólo incluye el plano internacional (o transfronterizo), dejando de lado la legislación MDR doméstica. La legislación MDR actual, no dice nada del alcance de la misma, por lo que en principio no estarían excluidos el IVA, impuestos aduaneros e internos, aunque restará esperar confirmación por parte de la Administración Tributaria Francesa²⁴ al respecto. La propuesta francesa de MDR internacional, en general, está en línea con la Directiva UE respecto de la definición de acuerdo reportable, las señas distintivas, la definición de intermediario y los plazos para reportar. En cuanto al secreto profesional, se eximen únicamente a quienes tienen ese privilegio (abogados o bancos), pero sin embargo tienen que reportar igualmente, en el caso que el contribuyente haya levantado el privilegio (LLP) mencionado. Asimismo, aquellos que gocen del

privilegio (LLP) deben notificar a los otros intermediarios y/o al contribuyente, en caso que no hubiese otro intermediario. En cuanto a las sanciones, las multas tienen un máximo de 5.000 euros (ó 10.000 euros en caso de incumplimiento reiterado durante el mismo año calendario). Un tope de 100.000 euros por cada año calendario puede ser aplicable a cada intermediario o contribuyente por los incumplimientos del Régimen.

Irlanda

El Gobierno Irlandés publicó el 17 de octubre de 2019 la propuesta de legislación MDR²⁵, que luego deberá ser formalizada legislativamente para su entrada en vigencia. Cabe destacar que Irlanda posee un régimen MDR doméstico²⁶ desde el año 2011 que aplica a señas distintivas domésticas acotadas. La propuesta irlandesa de MDR internacional está en línea con la Directiva UE respecto de los impuestos alcanzados (todos los impuestos excepto el IVA, aduaneros, impuestos internos y contribuciones de la seguridad social), la definición de acuerdo reportable, las señas distintivas, el criterio del beneficio principal, la definición de intermediario y los plazos para reportar. En cuanto al secreto profesional, la propuesta MDR exime a los abogados de reportar, pero no así a los asesores fiscales, auditores y contadores. Sin embargo, los abogados tienen que notificar, a otros intermediarios o al contribuyente (en caso que no hubiese otro intermediario) que el esquema es reportable. Asimismo, el intermediario debe proveer e informar el número de identificación del esquema reportable. En cuanto a la faz sancionatoria, las multas tienen la particularidad que en su mayoría se aplican por día y por acuerdo reportable con un máximo de 5.000 euros, en los casos que no se informe, o se incumplan el resto de las obligaciones y no se incluya el número de referencia.

21 <https://www.agenciatributaria.es/>

22 https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/proyecto_om_dac_6.pdf

23 <https://www.pwc.com/gx/en/tax/newsletters/eu-direct-tax-newsalerts/eudtg/pwc-eudtg-newsalert-france-implements-dac.pdf>

24 <https://www.impots.gouv.fr/portail/>

25 <https://globaltaxnews.ey.com/news/2019-6371-ireland-publishes-draft-proposal-on-mandatory-disclosure-rules>

26 <https://www.revenue.ie/en/self-assessment-and-self-employment/tax-avoidance/mandatory-disclosure-regime.aspx>

Lituania

En el caso de Lituania²⁷, el 30 de julio de 2019, se aprobó la legislación MDR en línea con la Directiva UE de Régimen de Comunicación de Mecanismos Transfronterizos. La Legislación Lituana le otorgó, a la Administración Tributaria (State Tax Inspectorate - VMI²⁸), la facultad de regular el régimen de revelación de las planificaciones fiscales. Sin embargo, la legislación MDR aprobada establece la fecha efectiva de entrada en vigencia del régimen, la definición de los acuerdos reportables, la definición de intermediario y contribuyente interesado, en línea con la Directiva UE, dejándole a la Administración Tributaria para que reglamente sobre los impuestos alcanzados, el contenido de las características, los procedimientos para revelar los acuerdos y régimen sancionatorio.

Luxemburgo

El Gobierno de Luxemburgo envió el 8 de agosto de 2019 la propuesta de ley MDR²⁹ al parlamento. Esta propuesta, deberá seguir el camino legislativo, el cual incluye el análisis del texto por una comisión especial del parlamento y las opiniones de los colegios en la materia, para luego ser aprobada y publicada. La propuesta de Luxemburgo está en línea con la Directiva UE respecto de los impuestos alcanzados (todos los impuestos excepto el IVA, aduaneros, impuestos internos y contribuciones de la seguridad social), la definición de acuerdo reportable, las señas distintivas, el criterio del beneficio principal y los plazos para reportar. En cuanto al intermediario, sólo aquellos que tengan un nexo con Luxemburgo tienen la obligación de reportar a la Administración Tributaria de Luxemburgo³⁰. En cuanto al secreto profesional, la propuesta MDR exime a los abogados registrados de

reportar, pero tienen que notificar, dentro de los 10 días de que el esquema es reportable, a otros intermediarios o al contribuyente (en caso que no hubiese otro intermediario) y a la Administración Tributaria (dentro de los 30 días). En cuanto a la faz sancionatoria del Régimen, las infracciones son por no reportar el esquema transfronterizo, por no reportar en tiempo y forma, por reportar información incompleta o inexacta, por no notificar a otros intermediarios y por no notificar a la Administración Tributaria, con multas que llegan a los 250.000 euros (dependiendo de las circunstancias del caso).

Países Bajos

El Gobierno Holandés publicó el 12 de octubre de 2019 la propuesta de legislación MDR³¹ internacional, que luego deberá ser formalizada legislativamente para su entrada en vigencia. La propuesta holandesa está en línea con la Directiva UE respecto de los impuestos alcanzados (todos los impuestos excepto el IVA, aduaneros, impuestos internos y contribuciones de la seguridad social), la definición de acuerdo reportable, las señas distintivas, el criterio del beneficio principal y los plazos para reportar. Si bien las señas distintivas son las mismas que la Directiva EU, la propuesta MDR aclara cada seña con un comentario. En referencia a los intermediarios, la propuesta MDR los define como “alguien que cumpla uno de los cuatro criterios enumerados en la propuesta donde la similitud entre todos ellos es que sea holandés”. En cuanto al secreto profesional, la propuesta MDR exime a los abogados y asesores legales de reportar, pero tienen que notificar a otros intermediarios o al contribuyente (en caso que no hubiese otro intermediario). En cuanto a la faz sancionatoria del Régimen, las infracciones son por no reportar el esquema transfronterizo, por

27 <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert--lithuanian-president-signs-primary-legislation-on-implementation-of-mandatory-disclosure-rules>

28 <https://www.vmi.lt/index.jsp?lang=en>

29 <https://globaltaxnews.ey.com/news/2019-6048-luxembourg-submits-draft-law-implementing-eu-mandatory-disclosure-regime-to-parliament>

30 https://guichet.public.lu/en/organismes/organismes_entreprises/administration-contributions-directes.html

31 <https://globaltaxnews.ey.com/news/2019-5937-the-netherlands-publishes-draft-proposal-on-mandatory-disclosure-rules>

reportar información incompleta, por no notificar a otros intermediarios, por no reportar en tiempo y forma, con multas que van hasta los 830.000 euros.

Polonia

En el particular caso de Polonia³², se aprobó la legislación MDR en línea con la Directiva UE el 23 de noviembre de 2018, con aplicación de la misma a partir del 01/01/2019. La legislación polaca tiene un alcance mucho más amplio en comparación con las disposiciones establecidas originalmente en la Directiva UE, donde no sólo incluye los acuerdos transfronterizos, sino también los acuerdos domésticos. También se incluyen al IVA en los reportes para el caso de acuerdos domésticos. La legislación polaca enumeró 24 señas distintivas (en lugar de las 15 señas que propone la Directiva EU). La legislación polaca aceleró significativamente la fecha de entrada en vigor (1 de enero de 2019) dispuesta por la Directiva UE (1 de julio de 2020). Los acuerdos fiscales después del 1 de enero de 2019 son reportables dentro de los 30 días. El secreto profesional no aplica para los acuerdos estandarizados (aquellos que pueden ser utilizados por muchos clientes con mínimas modificaciones). En el caso de acuerdos personalizados, el intermediario protegido por el secreto profesional deberá informarle al cliente que es un acuerdo reportable, y por otra parte informar a la Administración Tributaria³³ que el cliente fue informado de ello. Cualquier incumplimiento de reportar una obligación puede estar sujeto a una multa de hasta 21,6 millones PLN (aprox. 5 millones de euros). Asimismo, los contribuyentes que tengan ingresos por más de 8 millones de PLN (aprox. 1.85 millones de euros) deberán introducir un procedimiento interno (*compliance*) para cumplir con la norma dispuesta

(460.000 euros en caso de multa por incumplimiento). En el caso de ser condenado por ofensas fiscales por no cumplir con las obligaciones de reportar los acuerdos transfronterizos, la Justicia puede, de manera adicional, prohibir la actividad de ese negocio específico.

Reino Unido

El Gobierno Británico publicó el 22 de Julio de 2019 la propuesta de legislación MDR³⁴ internacional, que estuvo abierta a comentarios hasta el 11/10/19, y actualmente está siendo analizada para su aprobación definitiva. Cabe destacar que el Reino Unido posee un régimen MDR doméstico³⁶ (DOTAS) desde el año 2004 que aplica a señas distintivas domésticas. La propuesta británica de MDR internacional está en línea con la Directiva UE respecto de los impuestos alcanzados (todos los impuestos excepto el IVA, aduaneros, impuestos internos y contribuciones de la seguridad social), la definición de acuerdo reportable, las señas distintivas, el criterio del beneficio principal, la definición de intermediario y los plazos para reportar. La propuesta MDR realiza una definición amplia de “ventaja fiscal”. Si bien las señas distintivas son las mismas que la Directiva EU, la propuesta MDR aclara cada seña con un comentario. En cuanto al secreto profesional, la propuesta MDR exime a aquellos intermediarios que estén alcanzados por el LLP, pero tienen que notificar, a otros intermediarios o al contribuyente (en caso que no hubiese otro intermediario) que el esquema es reportable. Sin embargo, el H&M Revenue and Customs³⁷, espera que los estudios jurídicos no invoquen el LLP constantemente ya que la información que tienen que reportar no es del tipo de información que dé lugar a invocar el LLP. En cuanto a la faz sancionatoria, y siguiendo el modelo DOTAS, las multas son de 600

32 <https://www.pwc.pl/pl/pdf/en-ta-mdr.pdf> ; <https://www.wts.com/global/insights/poland-dac6-directive-publishing/> ; <https://tax.thomsonreuters.com/blog/polish-ministry-of-finance-releases-guidance-on-eu-mandatory-tax-reporting-requirements/>

33 <https://www.gov.pl/web/national-revenue-administration/about-us>

34 <https://globaltaxnews.ey.com/news/2019-6040-united-kingdom-publishes-draft-proposal-on-mandatory-disclosure-rules>

35 <https://www.gov.uk/government/consultations/draft-regulations-implementation-of-disclosable-arrangements>

36 <https://www.gov.uk/government/publications/disclosure-of-tax-avoidance-schemes-guidance>

37 <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs>

libras por día y algunos incumplimientos tienen una penalidad hasta 5.000 libras. Las multas pueden ser impuestas por el HMRC y por el Tribunal de Primer Nivel Impositivo³⁸. En general, son determinadas por el Tribunal, que tiene la facultad de aumentar las multas hasta 1 millón de libras. Por último, cabe destacar que la propuesta incluye un comentario en caso que finalmente se concrete el BREXIT.

2.2. Países Latinoamericanos

Argentina

En Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos³⁹ (AFIP), en el año 2018 analizó la posibilidad de implementar un régimen de revelación de planificaciones fiscales⁴⁰. De ello da cuenta, la base de monitoreo del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) que tiene como objetivo dar a conocer de manera general los avances de la implementación de las recomendaciones del Plan de Acción BEPS en 36 países miembros del CIAT, con el fin último de identificar buenas prácticas, promover cooperación entre pares y generar bases para trabajos de investigación⁴¹.

Vale aclarar que, se plasmó en el artículo 90 de la Ley de Sinceramiento Fiscal (Ley N° 27.260 – Año 2016), la creación del Registro de Entidades Pasivas del Exterior, a cargo de AFIP. Dicha norma establece que *“Los contribuyentes que sean titulares de más del cincuenta por ciento (50%) de las acciones o participaciones del capital, los directores, gerentes, apoderados, miembros de los órganos de fiscalización o quienes desempeñen cargos similares en sociedades, fideicomisos, fundaciones o cualquier otro ente del exterior que obtenga una renta pasiva superior al cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos brutos*

durante el año calendario, estarán obligados a informar a dicho registro los datos que identifiquen a la entidad pasiva del exterior y su vinculación con la misma”. Asimismo, se delega en la AFIP, la forma, plazos y condiciones en que los contribuyentes deben cumplir con el deber de información. Con fecha 15/04/2020, la AFIP publicó la Resolución General N° 4697/2020 que dispuso la creación del “Registro de Entidades Pasivas del Exterior”.

Sin perjuicio de ello, la AFIP, con fecha 20/10/2020, publicó en el Boletín Oficial de la República Argentina⁴² el Régimen de Información de Planificaciones Fiscales (IPF), convirtiéndose en el segundo país latinoamericano que cuenta con este tipo de Régimen de Información inspirado en la Acción 12 BEPS y la Directiva UE. El Régimen IPF incluye tanto las planificaciones fiscales nacionales como las internacionales y los sujetos obligados son tanto los contribuyentes como los asesores fiscales.

Bolivia

En el caso de Bolivia, se destaca que no es miembro del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria⁴³, ni manifestó interés en ser⁴⁴ miembro de la OCDE.

Sin embargo, se presentó un “Proyecto de Ley de Lucha Contra el Uso de Paraísos Fiscales” PL 182/18, a raíz de una investigación realizada por la “Comisión Especial Mixta de los Papeles de Panamá”, donde establece en su artículo 10 que *“III. Las personas naturales o jurídicas que brinden servicios legales, contables, financieros, técnicos u otros y asesoramiento en dirección, administración y control a sociedades comerciales o entes constituidos en Paraísos Fiscales, deberán efectuar declaración jurada sobre los servicios brindados”*.

38 <https://www.gov.uk/courts-tribunals/first-tier-tribunal-tax>

39 <http://www.afip.gob.ar/sitio/externos/default.asp>

40 IFA Panamá, Relatoría Tema 2, Buratti, Gabriela I., mayo 2019.

41 <https://www.ciat.org/base-de-datos-monitoreo-beps/>

42 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236310/20201020>

43 <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/members/>

44 IFA Panamá, Relatoría Tema 2, Ordoñez Tellez, Pablo, Mayo 2019.

De la misma forma y en relación a beneficiarios finales, el mismo artículo 10 establece que *“II. Las personas naturales, que sean beneficiarias finales de sociedades comerciales o entes establecidos en Paraísos Fiscales, deberán efectuar declaración patrimonial contando con documentación que los acredite fehacientemente, de manera anual”*.

Según el proyecto de Ley, las declaraciones deben presentarse ante la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas⁴⁵, que es una entidad descentralizada cuyo objetivo es fiscalizar, controlar, supervisar y regular las actividades de las empresas en lo relativo al Gobierno Corporativo, defensa de la competencia, reestructuración de empresas y registro de comercio, por tanto, no es una autoridad que tenga potestades de carácter fiscal⁴⁶.

A la fecha, dicho proyecto de Ley no ha tenido impulso.

Brasil

En el caso de la República Federativa de Brasil, se trató el tema con la Medida Provisional N° 685/2015, publicada el 22 de julio de 2015 en el Boletín Oficial. Esta requería que los contribuyentes declarasen, antes del 30 de septiembre de cada año, cualquier medida que resultare en la reducción de impuestos, en línea con la A12 BEPS. En virtud de ello, cualquier operación que hubiese tenido lugar en el transcurso del año anterior a su publicación y que tuviese como resultado la eliminación, reducción o aplazamiento de impuestos, debía ser declarada cuándo: 1) los actos legales que el contribuyente brasileño llevó a cabo tienen como única finalidad la reducción de impuestos y no existe otro propósito económico o empresarial; 2) la estructura que el contribuyente brasileño adoptó para llevar a cabo los actos legales es “poco habitual”, usa una transición contractual indirecta o se desvía de la de un contrato típico; o 3) las transacciones llevadas a cabo

por el contribuyente brasileño forman parte de la lista de regulaciones que publicarán las autoridades fiscales brasileñas. Si el fisco brasileño no aceptaba la postura que hubiese adoptado el contribuyente, le hubiese informado de la totalidad de los impuestos que debiese haber pagado dentro del plazo de 30 días. Asimismo, la falta de presentar la declaración de la información se consideraba como una omisión intencional con miras a cometer fraude o evadir impuestos que resultaría en la aplicación de intereses por no pagar y una mayor multa del 150%, así como posibles consecuencias en el ámbito penal.

Cabe aclarar que las Medidas Provisionales son válidas por un período de 60 días (renovable por una vez) tras lo cual deben ser aprobadas por el Congreso Nacional para seguir siendo efectivas.

En ese marco, el Congreso Nacional de Brasil no aprobó la Medida Provisional N° 685 referida a la revelación de esquemas de planificación fiscal, e incluso, durante el período provisional, la medida fue objeto de una acción directa de inconstitucionalidad ante el Supremo Tribunal Federal de Brasil, fundada en la ausencia de la urgencia de la medida provisional, en la violación de los derechos fundamentales de seguridad jurídica, libre iniciativa, presunción de inocencia, defensa, debido proceso y legalidad en materia tributaria. Sin embargo, atento que el Congreso Nacional no aprobó dicha medida provisional, el Supremo declaró extinguido el proceso de la acción directa de inconstitucionalidad⁴⁷.

Chile

En el caso de la República de Chile, si bien no se implementaron las recomendaciones de OCDE en cuanto a la A12 BEPS, el Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII)⁴⁸, siguiendo una estrategia preventiva a la erosión de las bases imponibles de impuestos, publica un “Catálogo de Esquemas Tributarios”, permitiendo

45 <https://www.autoridadempresas.gob.bo/70-aemp/informacion-institucional>

46 IFA Panamá, Relatoría Tema 2, Ordoñez Tellez, Pablo, mayo 2019.

47 Teijeiro, Guillermo O., IV Congresso Internacional de Direito Tributário do Rio de Janeiro, Painel 17, ABDF 2019.

48 <http://homer.sii.cl/>

a la Administración Tributaria dar a conocer a los contribuyentes planificaciones que serán susceptibles de ser fiscalizadas con mayor probabilidad.

En ese sentido, el “Catálogo de Esquemas Tributarios” tiene como finalidad describir situaciones de diversa naturaleza, no necesariamente de carácter elusivo, que involucran operaciones, transacciones o esquemas, tanto nacionales como internacionales, que, en la experiencia del SII y atendiendo a las circunstancias, envuelven un potencial de incumplimiento tributario o respecto de las cuales se pondrá especial atención.

Aclara el SII, que el propósito del “Catálogo de Esquemas Tributarios” es ofrecer a los contribuyentes una serie de casos que, de ser implementados, podrían ser revisados en las instancias de fiscalización respectivas, pudiendo de este modo tomar decisiones más informadas. Agrega que, la inclusión en el “Catálogo de Esquemas Tributarios” no implica un juicio a priori en el sentido de aplicar, por ejemplo, la normativa general anti elusiva u otra norma de fiscalización.

Cabe destacar que el Manual de Esquemas Catalogados 2018⁴⁹ dice que:

- 1) *“No todos los casos comprendidos en el Catálogo constituyen esquemas potencialmente elusivos, aunque todos ellos comparten elementos y atributos (genéricos) que serán considerados por el SII al momento de asignar su política de acción de tratamiento.*
- 2) *Dados los atributos de carácter general que se describen en cada caso, su inclusión en el Catálogo no envuelve un juicio de reproche a priori ni predetermina un resultado desfavorable en casos concretos.*
- 3) *Desde el punto de vista de sus destinatarios, el Catálogo tiene por objeto entregar información de carácter general a los contribuyentes, y*

preferentemente a directores, gerentes o administradores de empresas, para que, al momento de decidir sobre alguna planificación que proyecten ejecutar, tengan en consideración aquellos atributos, elementos o eventuales anomalías en los que el SII enfocará sus acciones de fiscalización”.

En cuanto a la primera cuestión expresada en el Manual, se observa que el alcance de los esquemas catalogados es de carácter general, incluyendo a las planificaciones fiscales (economía de opción). La segunda cuestión que se menciona es el concepto de expectativa legítima. Y la última cuestión, sino la más importante, es uno de los objetivos de un régimen de declaración obligatoria, la disuasión (*deterrent effect*). Esto significa que es probable que los contribuyentes se planteen seriamente si conviene poner en marcha una estructura que tiene que ser declarada obligatoriamente de manera anticipada.

Hay que hacer la salvedad que, en el caso chileno, no son los contribuyentes y/o asesores fiscales quienes aportan anticipadamente la información, sino que es el Servicio de Impuestos Internos de Chile quien confecciona el catálogo de esquemas en base a investigaciones o inspecciones realizadas.

México

Como parte de la propuesta del Presupuesto Federal 2020, el presidente Andrés Manuel López Obrador presentó una reforma tributaria integral al Congreso mexicano que no aumenta las tasas existentes de impuestos federales, pero tiene la intención de ampliar el alcance de las actividades sujetas a impuestos y las obligaciones de informar de contribuyentes mexicanos y extranjeros.

A partir de julio de 2020, entrará en vigencia el Régimen de Revelación de Esquemas Reportables mediante el cual, los contribuyentes y asesores fiscales estarán

49 http://www.sii.cl/destacados/catalogo_esquemas/

obligados a revelar “transacciones reportables” a las autoridades fiscales mexicanas. Las transacciones reportables serán actividades que generan (o pueden generar), directa o indirectamente, un beneficio fiscal en México.

Pero antes de adentrarnos en detalle en el régimen de “Revelación de Esquemas Reportables” propuesto bajo las pautas provistas en la iniciativa de la A12 BEPS de la OCDE, veamos qué tipo de mecanismos tiene previstos la legislación mexicana hoy en día, en línea a lo propuesto por la OCDE.

Para combatir la planificación fiscal agresiva y el abuso, las autoridades fiscales mexicanas han incluido en su normativa los siguientes mecanismos:

1) Criterios no vinculativos

El Servicio de Administración Tributaria Mexicano (SAT)⁵⁰, publica diversos criterios no vinculantes⁵¹, cuyo objetivo es que las autoridades fiscales informen que han detectado ciertas prácticas fiscales (planificaciones fiscales agresivas o abusos) que consideran indebidas por no contar con el debido sustento jurídico⁵².

2) Declaraciones informativas de la situación fiscal

En este caso, el Código Fiscal de la Federación mexicano en el artículo 32-H establece una declaración

de la situación fiscal a determinados contribuyentes⁵³, donde se solicita la integración analítica de ventas nacionales y de exportación y se separan los ingresos por servicios y los de otro tipo; características de las mercancía enajenada; el inventario de lo producido y lo distribuido; operaciones financieras derivadas tanto con partes relacionadas como no relacionadas, etc., a través de la página de internet del SAT⁵⁴.

3) Declaración informativa de operaciones relevantes

A partir del año 2014, el Código Fiscal de la Federación mexicano en el artículo 31-A, estableció un régimen informativo de operaciones relevantes⁵⁵ para personas humanas y jurídicas, mediante una declaración en línea, con una periodicidad mensual y/o trimestral sobre operaciones financieras de derivados y de subyacentes sin cotización en mercado conocido de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; sobre operaciones con partes relacionadas; sobre operaciones de participación en el capital de sociedades y cambios de residencia fiscal; sobre operaciones de reorganización y reestructuras y otras operaciones relevantes (enajenaciones y aportaciones, de bienes y activos financieros; operaciones con países con sistema de tributación territorial; operaciones de financiamiento y sus intereses; pérdidas fiscales; reembolsos de capital y pago de dividendos)⁵⁶.

50 <https://www.sat.gob.mx/home>

51 Código Fiscal de la Federación, Artículo 33, fracción I, inciso h).

52 <https://www.sat.gob.mx/normatividad/38346/criterios-no-vinculativos>

53 “I. Quienes tributen en términos del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que en el último ejercicio fiscal inmediato anterior declarado hayan consignado en sus declaraciones normales ingresos acumulables para efectos del impuesto sobre la renta iguales o superiores a un monto equivalente a \$755,898,920.00, así como aquéllos que al cierre del ejercicio fiscal inmediato anterior tengan acciones colocadas entre el gran público inversionista, en bolsa de valores y que no se encuentren en cualquier otro supuesto señalado en este artículo. El monto de la cantidad establecida en el párrafo anterior se actualizará en el mes de enero de cada año, con el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año al mes de diciembre del último año inmediato anterior a aquél por el cual se efectúe el cálculo, de conformidad con el procedimiento a que se refiere el artículo 17-A de este Código. II. Las sociedades mercantiles que pertenezcan al régimen fiscal opcional para grupos de sociedades en los términos del Capítulo VI, Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta. III. Las entidades paraestatales de la administración pública federal. IV. Las personas morales residentes en el extranjero que tengan establecimiento permanente en el país, únicamente por las actividades que desarrollen en dichos establecimientos. V. Cualquier persona moral residente en México, respecto de las operaciones llevadas a cabo con residentes en el extranjero”.

54 IFA Panamá, Relatoría Tema 2, Pérez Nava, Rocío E., mayo 2019.

55 <https://www.sat.gob.mx/declaracion/11315/declaracion-informativa-de-operaciones-relevantes>

56 Ley de Ingresos de la Federación Mexicana para 2019: Artículo 25, fracción I.

Revelación de esquemas reportables - A12 BEPS -

Finalmente, el Gobierno Mexicano con fecha 08 de septiembre de 2019, en la presentación del paquete económico para el ejercicio fiscal 2020, propone un régimen de revelación de esquemas reportables en línea con el Informe Final de la A12 BEPS y los países de la UE que han implementado este tipo de regímenes, siendo el primer país en Latinoamérica en implementar dicho régimen de información (MDR). Cabe destacar que la redacción del Régimen tiene un alcance superior a la propuesta de la OCDE y la UE.

Veamos un panorama general del Régimen de revelación de esquemas reportables presentado por el Poder Ejecutivo en el paquete económico:

- **Esquemas Reportables:** el artículo 199 del Título Sexto del Código Fiscal de la Federación dice que se considera un esquema reportable, cualquiera que genera o pueda generar, directa o indirectamente, la obtención de un beneficio fiscal en México. Asimismo, se considera esquema, cualquier plan, proyecto, propuesta, asesoría, instrucción o recomendación externada de forma expresa o tácita con el objeto de materializar una serie de actos jurídicos. No se considera esquema, la realización de un trámite ante la autoridad o la defensa del contribuyente en controversias fiscales. Cabe destacarse que existe la obligación de revelar un esquema reportable sin importar la residencia fiscal del contribuyente siempre que éste obtenga un beneficio fiscal en México.

El proyecto de modificación del Código Fiscal de la Federación define al beneficio fiscal como *“... cualquier reducción, eliminación o diferimiento temporal de una contribución. Esto incluye los alcanzados a través de deducciones, exenciones, no sujeciones, no reconocimiento de una ganancia o ingreso acumulable, ajustes o ausencia de ajustes de la base imponible de la contribución, el acreditamiento de contribuciones,*

la recaracterización de un pago o actividad, un cambio de régimen fiscal, entre otros”⁵⁷.

A su vez, se distingue en **Esquemas Reportables Generalizados**, siendo aquéllos que buscan comercializarse de manera masiva a todo tipo de contribuyentes o a un grupo específico de ellos, y aunque requiera mínima o nula adaptación para adecuarse a las circunstancias específicas del contribuyente, la forma de obtener el beneficio fiscal sea la misma. Por otra parte, define a los **Esquemas Reportables Personalizados**, como aquéllos que se diseñan, comercializan, organizan, implementan o administran para adaptarse a las circunstancias particulares de un contribuyente específico.

- **Características de los esquemas reportables:** Cabe destacar que para que se considere reportable un esquema debe obtener un beneficio fiscal en México y tener alguna de las 29 características (señas distintivas) enumeradas en el artículo 199, entre ellas:
 - Evitar el intercambio de información financiera o fiscal con autoridades extranjeras y autoridades fiscales mexicanas (incluye CRS).
 - Evitar la aplicación de la Ley el Impuesto sobre la Renta (ISR), a regímenes fiscales preferentes y empresas multinacionales.
 - Consistan en actos jurídicos que permitan transmitir pérdidas fiscales.
 - Considere partidas deducibles cuando no son lo sean en términos del artículo 28 LISR.
 - Involucren operaciones entre partes relaciones que no cumplan con las disposiciones fiscales (intangibles difíciles de valorar, reestructuraciones de empresas, régimen de protección unilateral).

57 Artículo 5º.-A, del Proyecto de modificación del Código Fiscal de la Federación para el 2020.

- Involucre la interpretación de las disposiciones fiscales que produzcan efectos similares a los previstos en criterios no vinculativos por el SAT.
 - Evitar generar un establecimiento permanente en México.
 - Involucrar un mecanismo híbrido de acuerdo a la LISR.
 - Evitar la identificación del beneficiario efectivo de ingresos o activos.
 - Involucrar cambios de residencia fiscal de un contribuyente.
 - Integrar operaciones relativas a cambios en la participación en el capital de las sociedades.
 - Integrar enajenaciones de bienes y activos financieros.
 - Operaciones que involucren reembolso de capital.
 - Involucre operaciones cuyos registros contables y fiscales presenten diferencias mayores al 20 %.
 - Existan acuerdos entre asesores fiscales y contribuyente (cláusula de confidencialidad, honorario de éxito de beneficio fiscal o de devolución y cuando se obliga al asesor fiscal a prestar servicios legales post-esquema en caso de controversia).
 - **Información de los esquemas reportables:** se debe informar los datos fiscales del asesor; datos fiscales de las personas físicas liberadas de la revelación de la información; nombre de los representantes legales de los asesores fiscales así como de los contribuyentes que deban cumplir con la obligación; en caso de reportes personalizados que deben ser revelados por el asesor fiscal, se deberá indicar los datos fiscales del contribuyente potencial que se beneficie del esquema; descripción detallada que contenga las disposiciones jurídicas nacionales y extranjeras aplicables al esquema reportable; información fiscal de las personas morales que formen parte del esquema reportable e indicar si han sido constituidas en los últimos dos años; los ejercicios fiscales es los cuales se espere o se haya implementado el esquema reportable; una descripción detallada del beneficio fiscal obtenido o esperado.
 - **Asesores Fiscales:** Se establece que es cualquier persona física o moral que, en el curso ordinario de su actividad, sea responsable o esté involucrada en el diseño, comercialización, organización, implementación o administración de un esquema reportable o quien pone a disposición un esquema reportable para su implementación por parte de un tercero. Se consideran asesores fiscales a los residentes en México o residentes en el extranjero que tengan un EP en territorio mexicano. Si hay varios asesores fiscales, uno de ellos puede revelar dicho esquema a nombre y por cuenta de todos ellos.
- Los asesores fiscales deberán presentar una declaración informativa en el mes de febrero de cada año, que contenga una lista con los nombres, denominaciones o razones sociales de los contribuyentes, así como su clave en el registro federal de contribuyentes, a los cuales brindó asesoría fiscal respecto a los esquemas reportables. La revelación de los esquemas se realizará a través de una declaración informativa que se presentará por medio de los mecanismos que disponga el SAT a tal efecto. Asimismo, el asesor fiscal o contribuyente obligado a revelar, obtendrá un número de identificación por cada uno de los esquemas reportables revelados.
- **Contribuyentes:** Deberán revelar los esquemas reportables al SAT si el asesor fiscal no le proporciona el número de identificación del esquema reportable; si el esquema reportable fue diseñado, organizado, implementado y administrado por el contribuyente (servicio *in-house*); si el contribuyente obtiene beneficios fiscales en México de un esquema reportable que haya sido diseñado, comercializado, organizado, implementado o administrado por una persona que no se considera asesor fiscal; si el asesor es

un residente en el extranjero sin establecimiento permanente en México; si existe un impedimento legal para que el asesor fiscal revele el esquema reportable; o si existe un acuerdo entre el asesor fiscal y el contribuyente para que sea este último el obligado a revelar el esquema reportable.

- **Presentación del esquema reportable:** En el caso de los esquemas reportables generalizados deberán ser revelados a más tardar dentro de los 30 días siguientes al día en que se realiza el primer contacto para su comercialización. En el caso de los esquemas reportables personalizados, deberán ser revelados a más tardar dentro de los 30 días siguientes al día en que el esquema esté disponible para el contribuyente para su implementación, o se realice el primer hecho o acto jurídico que forme parte del esquema, lo que suceda primero.
- **Particularidades:**
 - La revelación de un esquema reportable no implica la aceptación o rechazo de los efectos fiscales por parte de las autoridades fiscales por dicho esquema (expectativa legítima).
 - Tanto los asesores fiscales como el contribuyente obligados a revelar tendrán un número de identificación por cada uno de los esquemas revelados, así como un certificado donde se asigne el número de identificación del esquema.
 - La información proporcionada en ningún caso podrá ser utilizada como antecedente de la investigación por la posible comisión de los delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación, salvo cuando los contribuyentes hayan adquirido, expedido o enajenado comprobantes fiscales que amparen operaciones inexistentes, falsas o actos jurídicos simulados.
 - Habrá un Comité, integrado en partes iguales por el SAT y la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público (SHCP)⁵⁸, que será el encargado de analizar la información presentada por los asesores fiscales y contribuyentes. El Comité puede solicitar más información para el análisis del esquema reportable. El Comité tiene 8 meses para pronunciarse sobre la legalidad del esquema reportable, la cual será vinculante para los asesores fiscales, contribuyentes y autoridades fiscales. La opinión emitida por el Comité podrá ser impugnada ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o podrá iniciarse un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble imposición, cuando este último sea procedente.

- Los asesores fiscales deberán registrarse ante el SAT.
- En caso que un esquema reportable haya sido declarado ilegal mediante resolución firme, el asesor fiscal deberá notificar dicha situación a los contribuyentes a los cuales haya prestado sus servicios respecto a dicho esquema, para que éstos no lo apliquen o dejen de aplicar los actos jurídicos que lo constituyan.
- El plazo previsto para cumplir con las obligaciones establecidas, empezarán a computarse a partir del 1 de julio 2020. Los esquemas reportables que deberán ser revelados son los diseñados, comercializados, organizados, implementados o administrados a partir del año 2020, o con anterioridad a dicho año cuando alguno de sus efectos fiscales se refleje en los ejercicios fiscales comprendidos a partir de 2020.
- Sanciones: Se contemplan sanciones para los asesores fiscales y para los contribuyentes. En el caso de los asesores fiscales, el Artículo 82-A contempla 11 infracciones que van desde no revelar un esquema, hacerlo de forma incompleta, no efectuar notificación, no proporcionar el número de identificación del esquema reportable hasta no

58 <https://www.gob.mx/shcp>

registrarse como asesor fiscal, entre otras. Las infracciones pueden dar lugar a multas desde 15 mil (U\$S 783 aprox.) hasta 20 millones (U\$S 1.046.000 aprox.) de pesos mexicanos. En el caso de los contribuyentes, el Artículo 82-C contempla 6 infracciones, como ser no revelar el esquema, hacerlo de forma incompleta, no incluir el número de identificación entre otras, que imponen multas de 50 mil (U\$S 2.613 aprox.) hasta 5 millones (U\$S 261.296) de pesos mexicanos. Asimismo, y sólo en el supuesto de no relevar el esquema, o revelarlo con errores, no se aplicará el beneficio fiscal previsto en el esquema reportable y se aplicará una sanción económica equivalente a una cantidad entre el 50% y el 75% del monto del beneficio fiscal del esquema reportable que se obtuvo o se esperó obtener en todos los ejercicios fiscales que involucra o involucraría la aplicación del esquema.

Luego de la publicación del paquete económico para el ejercicio fiscal 2020, el 16 de octubre de 2019, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados⁵⁹, modificó el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación sobre la Revelación de esquemas reportables. Si bien, aprobaron implementar un régimen de revelación de esquemas reportables en México, se hicieron algunas importantes modificaciones, a saber:

- Se elimina el **Comité**, compuesto por el SAT y el SHCP, que recibe y analiza los esquemas revelados, cuya opinión es vinculante. Los Diputados consideran que la mecánica del Comité podría suponer un grave riesgo operativo para el SAT, ya que tendría que pronunciarse en conjunto con la SHCP, respecto de todos los esquemas presentados por los asesores fiscales y los contribuyentes, además de cumplir con las funciones previstas para el SAT.
- Se elimina el **registro de asesores fiscales**, ya que dichos datos pueden ser obtenidos del propio régimen de revelación, al identificar a los promotores y usuarios de los esquemas de planeación, suponiendo una carga administrativa innecesaria.
- Se cambia la **definición de asesor fiscal**, siendo cualquier persona física o moral, que en el curso ordinario de actividad “realice actividades de asesoría fiscal”, implicando una restricción a la definición anterior. Asimismo, se agregó la palabra “totalidad de un esquema reportable”, lo que supone, que aquellos asesores fiscales que tengan una participación parcial en el esquema no serán considerados como tal por la normativa.
- Se agrega el siguiente párrafo sobre el **secreto profesional**: *“La revelación de esquemas reportables de conformidad con este Capítulo no constituirá una violación a la obligación de guardar un secreto conocido al amparo de alguna profesión”*. De esta manera, los asesores fiscales se erigen como los principales reveladores del régimen de información, y se acalla la principal traba que invocan los Colegios de Abogados y Contadores, entre otros.
- Se elimina la **obligación del asesor fiscal** de notificar a los contribuyentes cuando un esquema reportable haya sido declarado ilegal mediante resolución firme.
- Se agrega un **supuesto** al artículo 198 donde el contribuyente se encuentra obligado a revelar los esquemas reportables cuando existe un acuerdo entre el asesor fiscal y el contribuyente para que sea este último el obligado a revelar el esquema reportable.

⁵⁹ <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct/20191017-IV-Bis.pdf>

- Se reducen las **características de los esquemas reportables** de 29 a 14, eliminando características, unificando algunas características y re-redactando otras características. La Comisión considera limitar el régimen únicamente a las operaciones que generan verdaderos riesgos y evitar así cargas administrativas innecesarias.
- Se agrega un **umbral de minimis** al final del artículo 199 que queda redactado de la siguiente manera: *“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante acuerdo secretarial emitirá los parámetros sobre montos mínimos respecto de los cuales no se aplicará lo dispuesto en este Capítulo”*.
- Se modifica el **plazo previsto** para cumplir con las obligaciones establecidas que empezarán a computarse a partir del 1 de enero de 2021. Asimismo, los esquemas reportables que deberán ser revelados, son los diseñados comercializados, organizados, implementados o administrados a partir del año 2020, o con anterioridad a dicho año cuando alguno de sus efectos fiscales se refleje en los ejercicios fiscales comprendidos a partir de 2020. En este último supuesto los contribuyentes serán los únicos obligados a revelar.
- En cuanto a las **sanciones**, se eliminaron aquellas vinculadas al Comité y al registro de asesores fiscales, y en el caso de los contribuyentes se redujo la escala de la multa que será desde los 50 mil (U\$S 2.613 aprox.) hasta 2 millones (U\$S 103.468 aprox.) de pesos mexicanos.

En la misma línea, el 24 de octubre de 2019, las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y la Comisión de Estudios Legislativos de la Honorable Cámara de Senadores, aprobó sin modificaciones el Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados⁶⁰.

El 30 de octubre pasado el Pleno de la Cámara de Diputados⁶¹ aprobó en definitiva en Decreto de modificación al Código Fiscal de la Federación, el cual fue enviado al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.

El 9 de diciembre de 2019 se publicó dicho Decreto en el Diario Oficial de la Federación otorgando vigencia al Régimen de Revelación de Esquemas Reportables.

Perú

En el caso de Perú, mediante el Decreto Legislativo N° 1422 del 13 de septiembre de 2018, se estableció una presunción para atribuir responsabilidad solidaria a los representantes de las empresas en casos de planificación fiscal agresiva. Dicha normativa dispone por única vez que, las planificaciones fiscales implementadas desde el año 2012 al 13 de septiembre de 2018, y que hubiesen tenido efectos a la fecha de la publicación del Decreto, debieron ser evaluadas por el Directorio de las empresas y en su caso ratificada o modificada hasta el 29 de marzo de 2019⁶³.

Asimismo, mediante el Decreto Legislativo N° 1372, publicado el 2 de agosto de 2018, se reguló la obligación de las personas y entes jurídicos de informar la identificación de sus “beneficiarios finales”. La obligación de identificar, obtener, actualizar, declarar, conservar y proporcionar la información sobre el beneficiario final abarca tanto a las personas jurídicas domiciliadas y no domiciliadas en el país, así como también a entes jurídicos constituidos en el Perú o en el extranjero, incluyendo la información relativa a la cadena de titularidad en los casos en que el beneficiario final lo sea indirectamente⁶⁴.

60 https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-10-24-1/assets/documentos/Dict_Hacienda_Miscelanea_Fiscal.pdf

61 <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/oct/20191030-VI.pdf>

62 <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2019&month=12&day=09&edicion=MAT>

63 IFA Panamá, Relatoría Tema 2, Juan Pablo Porto, mayo 2019.

64 IFA Panamá, Relatoría Tema 2, Juan Pablo Porto, mayo 2019.

3. CONCLUSIONES

A la fecha, muchos países de la UE han adoptado (Austria, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Hungría, Lituania y Polonia) en sus legislación el Régimen MDR internacional, y el resto de países comunitarios, siguiendo el *deadline* impuesto por la Directiva UE para el 31/12/2019, está ultimando los detalles mediante consultas públicas y comisiones para implementar el Régimen de Revelación de Planificaciones Fiscales Internacionales, mostrando una verdadera consolidación europea respecto a la A12 BEPS.

El 24 de junio de 2020 el Consejo de la Unión Europea (UE) aprobó la Directiva 2020/876/UE por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE para hacer frente a la urgente necesidad de diferir determinados plazos para la presentación y el intercambio de información tributaria a causa de la pandemia de COVID-19.

Esta modificación permite a los Estados Miembros optar por un aplazamiento de hasta 6 meses del plazo tanto para la presentación como para el intercambio de información sobre los mecanismos transfronterizos sujetos a la obligación de información de acuerdo con la Directiva. Adicionalmente, se establece la posibilidad de una extensión adicional de hasta tres meses para el caso de que los Estados continúen aplicando medidas extraordinarias por la situación de riesgo para la salud pública y las perturbaciones económicas causadas por la pandemia de COVID-19.

Más de 20 Estados Miembros han comunicado su opción por la aplicación del aplazamiento de 6 meses permitido por la Directiva. Entre dichos Estados se encuentran, además de España, países como Suecia, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, Países Bajos y Francia. Adicionalmente, Austria ha optado por un aplazamiento de menos de 6 meses.

Sin embargo, en Latinoamérica, la mayoría de los países no ha implementado un régimen MDR internacional, ni siquiera lo han analizado oficialmente, salvando el caso Brasil comentado anteriormente. La excepción son México y Argentina, que son los primeros países de Latinoamérica en implementar un Régimen de Revelación de Planificaciones Fiscales en línea con la A12 BEPS. Si bien la propuesta MDR original mexicana era más ambiciosa, especialmente por el Comité, cumple acabadamente con los parámetros de la A12 BEPS.

Recordemos que el principal objetivo de un Régimen de Revelación de Planificaciones Fiscales Internacionales es obtener suficiente información de una manera simplificada sobre las estructuras y mecanismos que preocupan a la Administración Tributaria, identificando con rapidez las áreas de riesgo, respondiendo rápidamente a los cambios en el comportamiento de los contribuyentes, y por lo tanto, disuadiendo a los contribuyentes de realizar ciertas estructuras y mecanismos.

En cuanto a las particularidades de los Regímenes MDR en la UE, podemos destacar el sistema de doble notificación alemán, las notificaciones simultáneas a otros intermediarios, a los contribuyentes y a la Administración Tributaria de la mayoría de los países, las sanciones para personas humanas y entidades legales y las altas sanciones monetarias en los casos de Luxemburgo (hasta 250.000 euros), Países Bajos (hasta 830.000 euros), Polonia (hasta 5 millones de euros) y Reino Unido (hasta 1 millón de libras).

Cabe una mención especial, en el marco de la UE, para Polonia, que no sólo implementó un régimen MDR internacional sino también un régimen MDR doméstico, con 24 señas distintivas, multas monetarias muy altas, no aplicabilidad del secreto profesional para los acuerdos estandarizados y algo que considero revolucionario, que ciertos contribuyentes (grandes contribuyentes) deban introducir un procedimiento interno (*compliance*) para cumplir con la normativa dispuesta.

Por lo tanto, la implementación de un Régimen de Revelación de Planificaciones Fiscales en la Unión Europea y especialmente en México y Argentina es el puntapié inicial, para que el resto de los países de la región latinoamericana empiece a analizar y debatir la A12 BEPS, un tema que llegó consolidado desde la Unión Europea para desembarcar en Latinoamérica.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Abal Caamaño, A. (2014, abril). *La Planificación Fiscal Agresiva de las Multinacionales Europeas en el Impuesto sobre Sociedades*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid
- Atchabahian, A. (2018). *Revista de Tributación* – Número Especial 2018, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Errepar.
- Bonilla Montoya, L. E. (2017, mayo). *Análisis de las acciones BEPS, su aplicación en Colombia y su inclusión al sistema tributario*, Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario 76.
- Braccia, M. (2019, septiembre). *Derecho Internacional Tributario, Medidas BEPS de transparencia tributaria*, EDICON.
- European Commission (2017). *Final Report – Aggressive tax planning indicators*, Luxembourg.
- Financial Action Task Force (2014, octubre). *FATF Guidance, Transparency and Beneficial Ownership*.
- Lorenzo, A. y Cavalli, C. M. (2017, octubre). “(In) viabilidad en la Argentina de obligar a informar sobre la planificación fiscal de los clientes”, Consultor Tributario, Errepar.
- OECD (2015, octubre). *Mandatory Disclosure Rules, Action 12 – 2015, Final Report*.
- OECD (2018, marzo). *Model Mandatory Disclosure Rules for CRS Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures*.
- Sanz Gómez, R. (2016). *Entre el palo y la zanahoria: la comunicación obligatoria de esquemas de planificación fiscal agresiva y su interacción con las iniciativas de cumplimiento cooperativo*, Crónicas Tributarias: Boletín de Actualidad 1/2016, Instituto de Estudios Fiscales.
- Serrano Antón, F. (2012). *Fiscalidad Internacional*, Monografías, Tomo 2, 5ª edición, Ediciones CEF.
- Rodríguez Santos, L. (2001). *Manual de Fiscalidad Internacional*, Instituto de Estudios Fiscales.
- Yucra Núñez, Y. Z. (2017). *La incidencia de la Acción 12 del plan de acción contra BEPS, relativa a la revelación de los mecanismos de planificación fiscal agresiva, en la obligación del abogado de guardar el secreto profesional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA APLICACIÓN DE LA PSICOLOGÍA ECONÓMICA

para incentivar el cumplimiento
voluntario de las obligaciones
tributarias



Pablo **Grande Serrano**

SINOPSIS

La psicología económica trata de comprender cómo y por qué tomamos decisiones las personas en un mundo de incertidumbre. La comprensión de los mecanismos de toma de decisiones nos permite desarrollar políticas que aumenten el bienestar de la sociedad. En el ámbito internacional existen experiencias dirigidas a incrementar

el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias mediante la aplicación de los avances de la psicología económica. Este trabajo pretende hacer una síntesis de las políticas existentes para conocer su efectividad y su posible aplicación en otros sistemas fiscales.

CONTENIDO

Introducción

1. Psicología económica
2. Experiencia internacional

3. Metodología de implantación
4. Conclusiones
5. Bibliografía

AUTOR

Inspector de Hacienda del Estado desde el año 2018 (con anterioridad, desde 2015, funcionario del Cuerpo Técnico de Hacienda). Ha ejercido sus funciones en el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales, en el Departamento de Informática Tributaria y en la Dirección General de Tributos. En la actualidad, ocupa el cargo de Vocal Adscrito del Gabinete del Director General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Funcionario del Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado (Reino de España).

INTRODUCCIÓN

Con la creación del estado del bienestar los tributos se han convertido en los recursos financieros necesarios para que las Haciendas Públicas puedan prestar los servicios públicos esenciales.

Tradicionalmente se ha discutido si para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias eran más efectivas las medidas represoras y sancionadoras, o bien, el fomento del cumplimiento voluntario a través de una actividad de colaboración.

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad analizar las medidas desarrolladas en el ámbito internacional para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias desde la especial perspectiva de la psicología económica.

En un primer momento (apartado 2) haremos una breve referencia a la psicología económica (*Behavioral Economics*), una nueva perspectiva de la economía que trata de estudiar cómo toman decisiones las personas en un mundo real de incertidumbre donde el cerebro utiliza atajos mentales, para ello trae los avances de la psicología al campo de la economía. Si comprendemos cómo y por qué toman decisiones los obligados tributarios, por ejemplo por qué las personas están más predispuestas a pagar impuestos si otras personas también lo hacen, podemos diseñar nuevas medidas de información y asistencia que contribuyan al cumplimiento voluntario.

Establecidas las bases teóricas, pasaremos (apartado 3) a examinar políticas públicas o intervenciones desarrolladas en el ámbito internacional que aplican estos avances de la psicología económica con el objetivo de lograr un mayor cumplimiento voluntario.

Las intervenciones que examinaremos han sido objeto de evaluación para verificar su efectividad, por ello insistiremos (apartado 4) en las políticas públicas

basadas en la evidencia y en los ensayos controlados aleatorizados como un herramienta muy poderosa.

El objetivo es lograr un sistema tributario más justo, neutro y equitativo. Liberando recursos administrativos de las tareas de escasa entidad comprobatoria para orientarlos a la lucha intensiva contra el fraude fiscal de mayor complejidad.

1. PSICOLOGÍA ECONÓMICA

Tradicionalmente, la teoría económica ha estudiado el comportamiento del contribuyente ante el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias mediante el análisis coste-beneficio. En éste, el obligado tributario, al tiempo de decidir si paga, o no, sus impuestos, comparará la probabilidad de ser descubierto, la cuota resultante de la liquidación y la posible sanción –el coste– frente al ahorro fiscal ilícitamente obtenido –el beneficio–. De entre estos factores, el más relevante es la probabilidad de ser descubierto, más incluso que los determinantes de la deuda tributaria o la propia sanción.

La teoría económica, para realizar sus análisis, establece hipótesis o supuestos de partida, los principales son: (1) los agentes tienen preferencias bien definidas y objetivas, (2) estos agentes son racionales y buscan optimizar dichas preferencias, (3) siendo su principal motivación su propio interés. Este tipo de agente económico es lo que se ha venido a denominar como *Homo economicus*. Sin embargo, estos postulados son simplificaciones de la realidad que se quebrantan constantemente por los agentes del mundo real. Así nace la psicología económica (*Behavioral Economics*), conocida también como economía conductual o economía del comportamiento, ciencia social que considera que las conductas que violan las hipótesis de la teoría económica son identificables y predecibles, para lo cual trae los avances de la psicología experimental al campo de la economía.

El punto de partida es que existe amplia evidencia científica de que las personas tenemos una racionalidad limitada, usamos heurísticas que nos llevan a errores serios y sistemáticos –sesgos–, tenemos preferencias temporales inconsistentes o problemas de autocontrol.

«La definición técnica de *heurística* nos dice que se trata de un procedimiento sencillo que nos ayuda a encontrar respuestas adecuadas, aunque a menudo imperfectas, a preguntas difíciles. La palabra tiene la misma raíz que *eureka*» (Kahneman, 2015)¹. Se configuran, por tanto, como atajos mentales que ayudan a tomar decisiones rápidas, a tomar decisiones con información limitada y a tomarlas en situaciones de incertidumbre. No debe confundirse riesgo e incertidumbre. La incertidumbre, a diferencia del riesgo, hace referencia a aquella situación en la que se conocen cada una de las alternativas, el resultado esperado de cada alternativa, pero no la probabilidad de que acontezca cada resultado; mientras que en el riesgo se conocen las probabilidades y, por tanto, racionalmente, se puede calcular la probabilidad del resultado esperado y elegir la opción maximizadora. Por ello, las reglas heurísticas son rápidas –no exigen cálculos– y frugales –no se utiliza toda la información disponible–, convirtiéndose en herramientas útiles, pero peligrosas porque pueden generar errores, también llamados sesgos cognitivos.

Los sesgos cognitivos son errores de juicio en los que nuestra mente incurre sistemáticamente, produciendo una disonancia lógica entre lo planeado y lo realizado. En otras palabras, el sesgo es el error y la heurística es el mecanismo que lo produce.

Como iremos desgranando más adelante, la psicología económica sostiene que las personas no buscamos nuestro propio interés, ni somos maximizadores de beneficios o minimizadores de costes, sino que además de nuestra racionalidad, también está limitada nuestra capacidad de procesar información y tomar decisiones

bajo incertidumbre; en consecuencia, la mayoría de las decisiones que tomamos no son el resultado de una reposada deliberación y sí son el resultado de información rápidamente accesible en la memoria, de la necesidad de vivir en el presente, de nuestra resistencia al cambio y de una deficiente capacidad para calcular probabilidades; además, somos criaturas increíblemente sociales así que estamos influenciados por normas sociales. Todas estas limitaciones nos conducen a tomar decisiones erróneas, incluso de acuerdo con nuestros objetivos, de manera que si tuviéramos más información y no estuviéramos afectados por estas limitaciones cognitivas, habríamos actuado de otra manera.

La psicología económica es, no obstante, una parte de un todo más grande que se ha venido a denominar *Behavioural Insights* (enseñanzas psicológicas). El término fue acuñado por primera vez por el *Behavioural Insights Team* –Equipo de Perspectivas Conductuales– (en adelante BIT) para referirse a un enfoque basado en la evidencia que integrase las enseñanzas y métodos de las ciencias del comportamiento y que estudia cómo afectan factores emocionales, cognitivos, sociales o psicológicos a las decisiones de las personas y de las instituciones en diversos ámbitos de la vida (OCDE, 2018)².

El corolario de lo anterior es que resulta imposible no influir en las decisiones de las personas, el simple orden en que se presenten las opciones disponibles ante una elección o la forma en que se diseñe una intervención, van a orientar el comportamiento de la gente en una u otra dirección, incluso ante cuestiones aparentemente irrelevantes. Si logramos comprender estos factores supuestamente irrelevantes que influyen en nuestro comportamiento, si logramos comprender cómo nos equivocamos sistemáticamente, podremos diseñar políticas que mejoren el bienestar de las personas, y en eso consiste el paternalismo libertario.

1 Kahneman, D. (2015). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate. Barcelona, p. 133.

2 OCDE. (2018). “BASIC – the Behavioural Insights Toolkit and Ethical Guidelines for Policy Makers”. OECD Publishing, p. 6.

El término *paternalismo libertario* fue acuñado por el economista americano Richard Thaler, Premio Nobel de Economía de 2017³, quien, junto al jurista norteamericano Cass Sunstein, escribió un artículo en la *American Economic Review* (2003)⁴ defendiendo su utilización, como una forma de diseñar políticas que mantengan la libertad de elegir, pero que suavemente influyen en las personas para que tomen decisiones que aumenten su bienestar. El paternalismo libertario es *paternalista* en tanto que trata de lograr el mayor bienestar de las personas, pero es *libertario* en tanto que no reduce las opciones alternativas, no desaparecen, ni las dificultan y no obliga a la gente a actuar de una u otra manera.

Para implementar el paternalismo libertario son necesarias dos herramientas: los acicates (*nudges*)⁵ y la arquitectura de las decisiones. Un arquitecto de las decisiones es aquella persona que «tiene la responsabilidad de organizar el contexto en el que tomamos decisiones» (Thaler y Sunstein, 2009)⁶ y lo es, aunque lo desconozca, de forma que es necesaria una arquitectura de las decisiones proactiva, que sea consciente de la importancia del diseño de las políticas públicas para tratar de reducir los sesgos cognitivos y aumentar el bienestar general. Como veremos más adelante, el contenido y la forma en que se escriba una carta a los obligados tributarios va a ser determinante en la tasa de respuesta, al redactar estas cartas las Administraciones tributarias se convierten en arquitectas de decisiones.

De esta forma, puede definirse un *acicate* como aquella intervención que dirige a las personas a comportarse

de una manera predecible, pero manteniendo la libertad de actuar de otra forma distinta, se convierte así en un elemento de la arquitectura de las decisiones, pero «sin prohibir ninguna opción ni cambiar de forma significativa los incentivos económicos de las personas» (Thaler y Sunstein, 2009)⁷. Los impuestos o las deducciones fiscales no son acicates, tampoco lo son las prohibiciones ni las órdenes, ya que tienen que ser fáciles de evitar para respetar la libertad de actuación de las personas. Sí que es un acicate, en palabras de la Comisión Europea (2016)⁸, el borrador de la declaración de la renta, que prevé el sistema tributario español en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, pues simplifica una tarea y las personas reciben únicamente información, que podrán utilizar o no para confeccionar su declaración final.

En contraposición a los acicates (*nudges*) se encuentran los *sludges* (término también acuñado por Richard Thaler). El término *sludge* recuerda fonéticamente en inglés a *nudge*, pero su significado es bien distinto. Mientras que *nudge* hace referencia a un leve empujón para mover a alguien en una dirección; el término *sludge* hace referencia a un lodo viscoso y denso que dificulta moverse en una dirección y que afecta negativamente al bienestar de las personas (por ejemplo, las cargas administrativas son un tipo de *sludge*). Por ello, la traducción más ajustada en español sería chapapote (una palabra con una connotación negativa que nos evoca una sustancia viscosa y densa). Así por ejemplo, las cartas de la Administración tributaria con textos largos llenos de tecnicismos son chapapote tributario, como también es chapapote tributario obligar al contribuyente a duplicar

3 Richard H. Thaler recibió el Premio del Banco de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel en 2017 –conocido como Nobel de Economía– por sus contribuciones a la psicología económica, incorporando supuestos psicológicamente realistas en el análisis de la toma de decisiones económicas.

4 Thaler, R. y Cass R. Sunstein. (2003). "Libertarian Paternalism". *American Economic Review*, 93 (2): pp. 175-179.

5 "Nudge significa empujar suavemente o dar un golpecito en las costillas, sobre todo con el codo. De un modo más general puede entenderse como estímulo, incentivo o encaminar en la toma de decisiones." Extraído de la nota del editor de *Un pequeño empujón*; Thaler, R. y Cass R. Sunstein. (2009).

6 Thaler, R. y Cass R. Sunstein. (2009). *Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*, p. 17.

7 Thaler, R. y Cass R. Sunstein. (2009). *Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*, p. 20.

8 Comisión Europea: Joana Sousa Lourenço, Emanuele Ciriolo, Sara Rafael Almeida, y Xavier Troussard. (2016). "Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016". EUR 27726 EN; p. 26.

trabajo (en el IVA, rellenar manualmente los datos de la declaración resumen anual, modelo 390, cuando se han presentado los datos trimestralmente, modelo 303).

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Las aplicaciones de las ciencias del comportamiento son transversales y se han llevado a cabo multitud de experimentos para mejorar el bienestar de las personas en todos los ámbitos de la vida, como fomentar el ahorro para la jubilación, mejora en el sistema sanitario, aumentar la donación de órganos o reducir la emisión de gases contaminantes. Sin embargo, a continuación, se hace una breve referencia a las experiencias desarrolladas, en el ámbito tributario, en otros países por agencias gubernamentales o por organismos internacionales⁹ que han creado unidades para aplicar las enseñanzas de la psicología económica.

2.1 Reino Unido

Reino Unido fue el primer país que impulsó políticas públicas basadas en la psicología económica. En el año 2010 se crea el BIT adscrito al Gabinete del Primer Ministro. Posteriormente fue privatizado en parte, y ahora es propiedad del Gobierno de Reino Unido, de la fundación Nesta y de los propios empleados. Como ya vimos, este equipo, conocido también como *Nudge Unit* (la Unidad del Acicate), acuñó el término enseñanzas psicológicas (*Behavioral Insights*) para referirse a los avances de las ciencias del comportamiento con los que diseñar políticas públicas.

Uno de sus primeros experimentos estaba dirigido a aumentar la recaudación de deuda tributaria en

periodo ejecutivo (Hallsworth et al., 2014)¹⁰. El ensayo se realizó en colaboración con *Her Majesty's Revenue and Customs* (Impuestos y Derechos arancelarios de Su Majestad, en adelante HMRC). La consideración previa es el poder de las normas sociales, esto es, las personas como animales sociales estamos muy influenciadas por lo que hacen nuestros semejantes. Somos cooperadores condicionales, así, estaremos dispuestos a cooperar si y solo si el resto también coopera¹¹. Se enviaron 100.000 cartas con seis mensajes distintos:

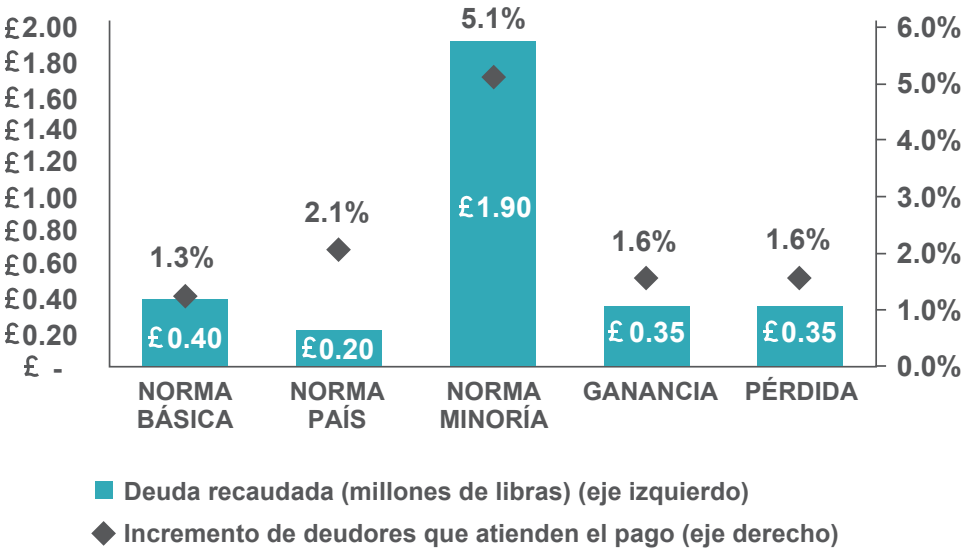
1. «Nueve de cada diez personas pagan sus impuestos a tiempo» (norma básica);
2. «Nueve de cada diez personas en Reino Unido pagan sus impuestos a tiempo» (norma país);
3. «Nueve de cada diez personas en Reino Unido pagan sus impuestos a tiempo. Actualmente, usted es de las pocas personas que no nos ha pagado aún» (norma de la minoría);
4. «Pagar impuestos significa que todos obtenemos mejores servicios públicos esenciales, como el sistema sanitario, carreteras y escuelas» (bienes públicos como ganancia);
5. «No pagar impuestos significa que todos salimos perdiendo con peores servicios públicos esenciales, como el sistema sanitario, carreteras y escuelas» (bienes públicos como pérdida).
6. Finalmente, el grupo de control recibió la carta habitual.

9 La Unión Europea cuenta con el Centro Común de Investigación (*Joint Research Centre*), la OCDE promueve este tipo de intervenciones a través del Directorio para la Gobernanza Pública (*Directorate for Public Governance*) y el Banco Mundial cuenta con la Unidad de Integración Mente, Comportamiento y Desarrollo (*Mind, Behavior, and Development Unit*). Incluso la Organización de Naciones Unidas ha puesto en práctica programas basados en la psicología económica a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*United Nations Development Programme*).

10 Hallsworth, M., John A. List, Robert D. Metcalfe, e Ivo Vlaev. (2014). "The Behaviorist As Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance". Working Paper 20007, *National Bureau of Economic Research*.

11 Este comportamiento también se conoce como gregarismo o efecto arrastre, es decir, la tendencia a comportarse como la colectividad y adoptar prejuicios en función de las valoraciones de otras personas.

Gráfico 1. Incremento del importe recaudado por mensaje con respecto al grupo de control



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Hallsworth et al. (2014)

En consecuencia, el uso de normas sociales a través de mensajes cortos es efectivo para empujar a la gente a un comportamiento. En concreto, en 23 días se recaudaron 3,2 millones de libras únicamente por el efecto de estos mensajes. De haber enviado el mensaje norma social a todos los deudores, se estima que la recaudación podría haber ascendido a 11,3 millones de libras.

Aunque no fueron desarrollados por el BIT, conviene señalar que se han realizado experimentos similares en Polonia, que veremos más adelante.

Otro experimento realizado de forma conjunta entre el BIT y HMRC trataba de reducir los costes o inconvenientes de rellenar los formularios para pagar los impuestos. En un primer momento, en la carta

que se enviaba se añadía la página web en la que se podía descargar el formulario, con esto se lograba una tasa de respuesta del 19 %. La intervención consistió simplemente en poner un enlace directo a la descarga del formulario, pasando a ser la tasa de respuesta del 23 % (Behavioural Insights Team, 2018)¹².

Para lograr un mayor cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias es conveniente atraer la atención de los contribuyentes. Partiendo de esta premisa se desarrollaron los siguientes experimentos:

- En el primero de ellos, el BIT (2018)¹³ se centró en el impuesto sobre los vehículos. Se diseñaron dos cartas, en una se simplificó el mensaje: «paga tu impuesto o pierde tu (marca del vehículo)» y en otra se incluyó este mensaje y una foto del vehículo

¹² Behavioural Insights Team. (2018). "EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento." Cabinet Office, p. 13.

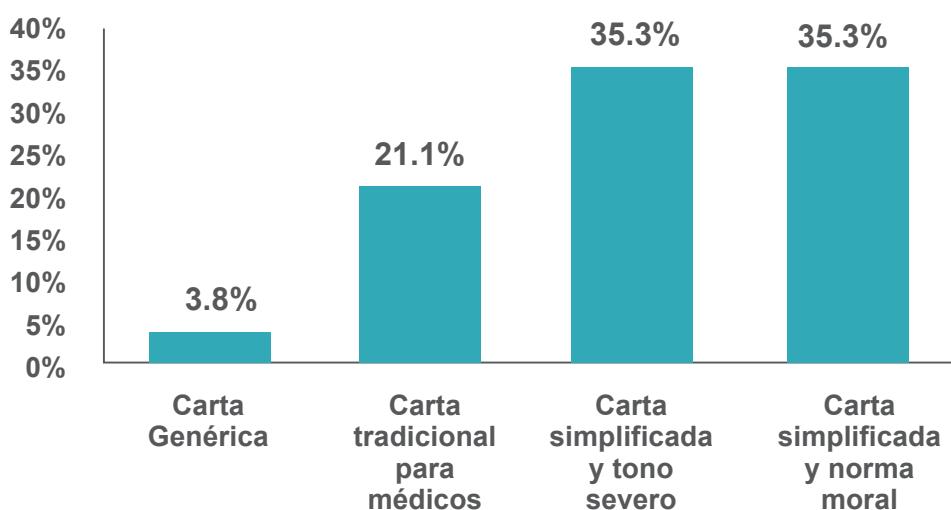
¹³ Ibid, p. 20.

concreto. A otro grupo –el de control– se le mandó la carta tradicional. El mayor incremento en la tasa de pago fue entre el grupo de deudores del que más atención se atrajo¹⁴.

- El otro experimento entre el BIT y HMRC en 2011 fue una campaña dirigida a más de 3.000 médicos. El objetivo era atraer su atención con cartas personalizadas para aumentar el cumplimiento tributario. Se diseñaron cuatro mensajes. El primero era genérico, en el segundo se indicaba que era una campaña dirigida a los médicos. En

un tercer mensaje se simplificó el contenido y se añadió que su anterior incumplimiento se tomaría como un descuido, pero esta vez se consideraría una elección activa. Finalmente, el último mensaje combinaba el simplificado con una norma moral: «una encuesta reciente mostró que la mayoría de las personas confiaban en que sus doctores dijeran la verdad». Si bien dirigir la carta a un colectivo incrementó la tasa de respuesta; «simplificar el mensaje tuvo un efecto importante aún mayor» (Behavioural Insights Team, 2018)¹⁵.

Gráfico 2. Tasa de respuesta de los médicos



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del BIT (2018).

El último de los experimentos muestra la importancia de la arquitectura de las decisiones y que no existe ningún elemento neutral. El BIT junto con el HMRC buscaron reducir el problema del autocontrol mediante un fortalecimiento en el compromiso. Al tiempo de

rellenar una declaración de impuestos, cambiar el mensaje que aparecía «de un “gracias por acceder” a un “usted accedió” incrementó las tasas de respuesta de un 21 % a un 25 %» (Behavioural Insights Team, 2018)¹⁶.

¹⁴ El sesgo de notoriedad es la tendencia a centrar la atención en los elementos que destacan sobre otros y darles una importancia desproporcionada.

¹⁵ Behavioural Insights Team. (2018). “EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento.” Cabinet Office, p. 23.

¹⁶ Behavioural Insights Team. (2018). “EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento.” Cabinet Office, p. 34.

2.2 Unión Europea

A continuación, se analizan algunas de los experimentos realizados por algunos países de la Unión Europea (en adelante UE). Las instituciones europeas también han aplicado políticas basadas en la psicología económica, pero en el ámbito de sus competencias¹⁷.

En Dinamarca, como en otros países, existen beneficios fiscales por ahorrar para la jubilación. Aprovechando los datos del impuesto sobre el patrimonio danés y un cambio en la política de estos beneficios fiscales, Chetty et al. realizaron un estudio sobre su efectividad. Los resultados muestran que la política más efectiva para aumentar este ahorro es la contribución automática en lugar de los beneficios fiscales. Señalan tres razones: «(1) estos beneficios inducen a pocas personas a ahorrar, (2) quienes resultan incentivados a hacerlo, básicamente cambian los ahorros de una cuenta normal al plan para la jubilación, con lo que no se aumenta el ahorro total y (3) quienes responden a los beneficios fiscales son quienes ya planificaban ahorrar para su jubilación». En concreto, concluyen que del nuevo ahorro el 1 % se debe a las ventajas fiscales y el 99 % a la automatización (Chetty et al., 2014)¹⁸. Estas contribuciones automáticas consisten en cantidades que se detraen directamente del sueldo del trabajador y se ingresan en una cuenta de ahorro para la jubilación. Este diseño está aplicando el sesgo por defecto¹⁹—si el trabajador no hace nada, seguirá ahorrando—, la aversión a las pérdidas²⁰—al salir el dinero directamente de la nómina y no llegarlo a tener, se ve no como

una pérdida, sino como ausencia de ganancia— y el sesgo hacia el presente —si de la persona dependiera planificar y ahorrar sistemáticamente para la jubilación, procrastinaría constantemente—.

En 2016, la Autoridad tributaria de Polonia realizó un experimento en colaboración con el Banco Mundial a través de su Unidad de Integración Mente, Comportamiento y Desarrollo (*Mind, Behavior, and Development Unit*)²². Se mandaron 150.000 cartas a los contribuyentes que, habiendo presentado la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas polaco 2015, no habían pagado al finalizar el plazo voluntario. Se mandaron diez cartas distintas:

1. En el primer tipo de carta se simplifica el mensaje y el lenguaje utilizado para hacerlo directo y comprensible (carta conductual de referencia). El resto de cartas incluyen este mensaje y otro específico.
2. «De acuerdo con nuestros registros, [ocho] de cada diez residentes en (región del contribuyente) ya han pagado el impuesto sobre la renta 2015. Usted forma parte de la minoría que aún no ha pagado» (norma social).
3. «¿Es consciente de que el 37,39 % de su impuesto sobre la renta está destinado a su municipio? Con este impuesto, su municipio financia escuelas, carreteras y seguridad, beneficiando a todo el mundo en su municipio incluyendo a usted y a

17 En materia de protección a los consumidores la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores prohíbe (artículo 22) las casillas ya marcadas para contratar servicios suplementarios al principal —por ejemplo un seguro de viaje al comprar un billete de avión—; protegiendo a los consumidores del sesgo por defecto. Esta Directiva ha sido traspuesta al ordenamiento español recogiendo este precepto en el artículo 60 bis del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

18 Chetty, R. & John N. Friedman & Søren Leth-Petersen & Torben Heien Nielsen & Tore Olsen. (2014). "Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark." *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press, 129(3), 1141-1219, p. 1186.

19 El sesgo por defecto o sesgo del statu quo describe la situación que se produce cuando al tener que elegir entre varias opciones, tendemos a elegir aquella opción seleccionada por defecto.

20 La aversión a las pérdidas describe la tendencia a dar mucha más importancia a las pérdidas que las ganancias.

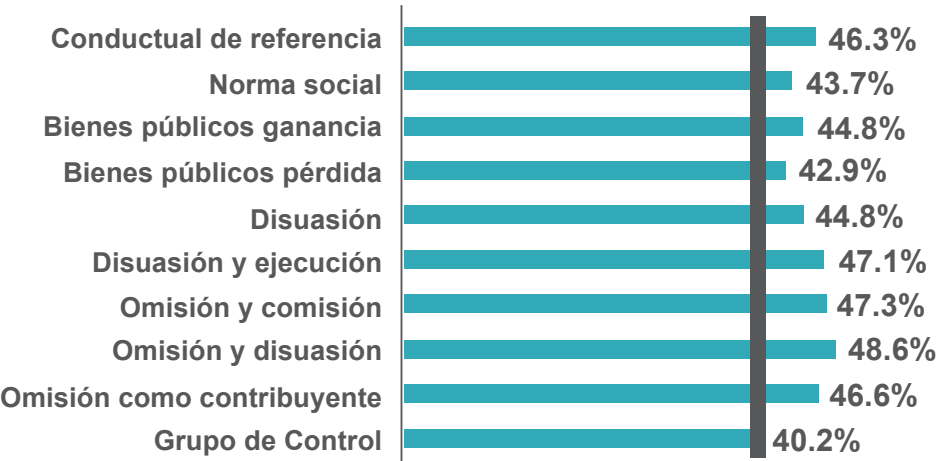
21 El sesgo hacia el presente o descuento hiperbólico describe la preferencia por el corto plazo, frente al largo plazo; incluso aunque la recompensa o beneficio a largo plazo sea mayor. Sin embargo, no hay una diferencia significativa entre el largo plazo y el muy largo plazo.

22 Banco Mundial: Marco Hernández, Julian Jamison, Ewa Korczyk, Nina Mazar y Roberto Sormani. (2017). "Applying Behavioral Insights to Improve Tax Collection: Experimental Evidence from Poland." Washington, D.C.: World Bank Group.

su familia. ¡No sea un ciudadano irresponsable y pague sus impuestos, moroso!» (bienes públicos como ganancia).

4. «¿Es consciente de que el 37,39 % de su impuesto sobre la renta está destinado a su municipio? Sin este impuesto, su municipio no podrá financiar escuelas, carreteras y seguridad, perjudicando a todo el mundo en su municipio incluyendo a usted y a su familia. ¡No sea un ciudadano irresponsable y pague sus impuestos, moroso!» (bienes públicos como pérdida).
5. «No pagar impuestos comporta una carga injusta sobre el resto de contribuyentes que han cumplido honradamente con su obligación. En consecuencia, estamos más determinados que nunca recaudar los impuestos de aquellos que no pagaron. Como parte de los procedimientos de ejecución, podemos, por ejemplo, bloquear su cuenta bancaria, salario y, además, tendrá que cubrir todos los gastos de ejecución que surjan» (disuasión).
6. «No pagar impuestos comporta una carga injusta sobre el resto de contribuyentes que han cumplido honradamente con su obligación. En consecuencia, estamos más determinados que nunca recaudar los impuestos de aquellos que no pagaron. Como parte de los procedimientos de ejecución, podemos, por ejemplo, bloquear su cuenta bancaria, salario y, además, tendrá que cubrir todos los gastos de ejecución que surjan.
7. Adjuntamos un ejemplo de la orden de ejecución que mandamos a los contribuyentes que no han pagado en plazo» (disuasión y ejecución).
7. «Hasta ahora, hemos considerado que su retraso en el pago fue accidental. Sin embargo, si no tiene en cuenta este aviso, consideraremos su comportamiento como una elección deliberada y voluntaria y lo trataremos como un contribuyente deshonesto» (omisión y comisión).
8. «Hasta ahora, hemos considerado que su retraso en el pago fue accidental. Sin embargo, si no tiene en cuenta este aviso, consideraremos su comportamiento como una elección deliberada y voluntaria y lo trataremos como un contribuyente deshonesto. Como parte de los procedimientos de ejecución, podemos, por ejemplo, bloquear su cuenta bancaria, salario y, además, tendrá que cubrir todos los gastos de ejecución que surjan» (omisión y disuasión).
9. «Hasta ahora, usted puede haber considerado que el retraso de su pago ha sido accidental. Sin embargo, si usted ignora esta advertencia, debería considerarlo como una elección deliberada y considerarse así mismo como un contribuyente deshonesto» (omisión desde la perspectiva del contribuyente).
10. Finalmente, a otro grupo –de control– se le mandó la carta habitual.

Gráfico 3. Tasa de pago en respuesta a cada carta



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (2017).

Todos los mensajes lograron mayor recaudación que la carta habitual, pero los mensajes más efectivos fueron aquellos que incluían un tono severo. En concreto, el mensaje que más éxito tuvo fue el que combinaba el efecto omisión –ser deshonesto no pagando es una acción deliberada– y el efecto disuasión –trata de generar sensación de culpabilidad, lanzando una amenaza seria con ejemplos concretos–. Se estima que, si se hubiera enviado este mensaje a todos los contribuyentes, la Autoridad tributaria de Polonia habría recaudado un 56 % adicional en sus ingresos.

La psicología económica detrás de este mensaje es que las personas juzgamos las infracciones con menos dureza si se deben a omisiones que a acciones, trata por tanto de calificar la falta de pago como una acción deliberada y, al mismo tiempo, el mensaje trata de empeorar la visión que tenemos sobre nosotros

misimos. Esto, junto con los ejemplos concretos de las posibles medidas de ejecución, trae a la mente –heurística de disponibilidad²³– los posibles perjuicios de nuestra conducta, ahora más reales. No obstante, es interesante comparar brevemente este estudio con el experimento del BIT y HMRC, en el que la norma social –norma de la minoría en aquel experimento– era la más efectiva, mientras que aquí logra una tasa de pago inferior a la carta conductual de referencia. La relevancia de esta comparación pone de relieve, como veremos más adelante, la importancia de realizar ensayos controlados aleatorizados para poner a prueba las políticas públicas antes de aplicarlas con generalidad.

Una de las medidas propuestas para fomentar el cumplimiento voluntario en el ámbito tributario es aumentar la probabilidad subjetiva de ser comprobado

²³ La heurística de disponibilidad es la tendencia a sobreestimar la probabilidad de eventos si están disponibles o accesibles en la memoria, por ser recientes, por su carga emocional o notoriedad.

o inspeccionado. A través del experimento realizado en Eslovenia en 2014 (Doerrenberg y Schmitz, 2015)²⁴ podemos observar una forma de incrementar esta probabilidad y conocer si es efectiva. Se enviaron cartas a pequeñas empresas con un único mensaje: recordando la importancia de pagar impuestos e informando la probabilidad (10%) de ser objeto de una comprobación. Algunas empresas no recibieron la carta –grupo de control–, otras recibieron la carta por vía postal y, un último grupo, la recibió en mano con la visita de un empleado de la Administración tributaria de Eslovenia. El objetivo era poner a prueba el sesgo de notoriedad –resaltando la probabilidad de ser comprobado–, la importancia de las normas morales y si el canal de comunicación era relevante. Los resultados muestran que ambas cartas aumentaron el cumplimiento tributario, pero la entregada en mano (20,28% frente al incremento del 12,63 % de la entregada por vía postal), lo hizo aún más.

En un informe publicado por la Comisión Europea en 2016²⁵, «Enseñanzas Psicológicas aplicadas a la política», se analizan los avances de estas enseñanzas psicológicas, su delimitación con la psicología económica y los acicates; y se realiza una revisión de medidas llevadas a cabo en distintos países en distintas áreas. En materia tributaria, como ya vimos al hablar de los acicates, cita a la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España y el borrador de la declaración de la renta como un ejemplo de acicate al simplificar y reducir el esfuerzo de confeccionar la declaración de la renta. Otros países también están realizando medidas de simplificación, en Dinamarca se han desarrollado plataformas para presentar declaraciones tributarias dirigidas a jóvenes. En relación con esta simplificación, en 2013 Croacia obligó a determinados negocios –como restaurantes– a tener medios de pago electrónicos, lo

que incrementó los ingresos declarados en mil millones de euros (Comisión Europea, 2016)²⁶.

En el informe de la Comisión Europea también hace referencia al empleo de loterías fiscales que, sin embargo, es objeto de un análisis más detallado en otro informe de la Comisión «Mejorando el cumplimiento en el IVA – recompensas aleatorias para el cumplimiento tributario» (2014)²⁷. Aunque este tipo de prácticas ha sido habitual fuera de la UE, la primera lotería fiscal de la que se tiene conocimiento es en Taiwán en 1951 y también en China, el informe estudia los casos de Malta (1997), Eslovaquia (2013) y Portugal (2014). La idea de la lotería fiscal en el IVA es sencilla. En las operaciones entre empresarios y profesionales, para que estos se puedan deducir el IVA que otro empresario o profesional les ha repercutido, es necesario tener la factura que documente la operación, con lo cual tienen un incentivo para pedirla. Sin embargo, los consumidores finales, al no poder deducirse el IVA, no tienen incentivos a pedir la factura, en todo caso, el incentivo es pedir que no se les repercuta el IVA, logrando un precio final menor. Con la lotería fiscal, las facturas funcionan como boletos para participar en una lotería organizada por el Estado, dando así un incentivo a los consumidores para pedir la factura: a más facturas, más probabilidad de ganar la lotería. Además, se espera que el incremento del IVA recaudado sea superior al premio otorgado, superando la medida el análisis coste-beneficio. Los componentes de la psicología económica en los que se basa la lotería fiscal son los siguientes, en primer lugar, somos muy malos midiendo probabilidades, cuando tenemos que calcular la probabilidad de un evento raro intervienen los siguientes «mecanismos psicológicos: focalización de la atención, sesgo de confirmación²⁸ y facilidad cognitiva» [o heurística de disponibilidad] (Kahneman, 2011)²⁹, de forma que traeremos a la mente experiencias

24 Doerrenberg, P. y Jan Schmitz. (2015). "Tax Compliance and Information Provision – A Field Experiment with Small Firms". ZEW - Centre for European Economic Research. *Discussion Paper* No. 15-028.

25 Comisión Europea: Joana Sousa Lourenço, Emanuele Ciriolo, Sara Rafael Almeida, y Xavier Troussard. (2016). "Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016". EUR 27726 EN; p. 26.

26 Ibid, p. 29.

27 Comisión Europea: Jonas Fookien, Thomas Hemmelgarn y Benedikt Herrmann. (2014). "Improving VAT compliance – random awards for tax compliance".

28 El sesgo de confirmación es la tendencia a buscar información que confirme los prejuicios previos.

29 Kahneman, D. (2015). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate. Barcelona, p. 422.

en las que recordemos a personas ganando premios o loterías, lo cual reforzará nuestra idea preconcebida de las altas probabilidades que tenemos. Además, cuando nos enfrentamos a una lotería «tendemos a enfocarnos más en el tamaño del premio que se disputa, que en nuestras probabilidades de ganarlo y, por último, la gente trabaja más duro por recompensas aleatorias que por recompensas ciertas, incluso cuando el valor esperado de la recompensa aleatoria es menor que el valor de la segura» (Behavioural Insights Team, 2018)³⁰.

El procedimiento y resultados de las loterías fiscales de los que se dispone son:

- **Malta:** se realiza un sorteo por mes y durante todos los meses hasta agotar el presupuesto: 58.234 euros. El premio es cien veces el valor de la factura con un mínimo de 233 euros y un máximo de 11.647 euros. El número de facturas remitidas para participar ha pasado de 32,5 millones en 2007 a 35,7 millones en 2013, un incremento del 9,84 %. No hay análisis cuantitativos sobre el incremento en la recaudación por IVA.
- **Eslovaquia:** puede participar cualquier factura de importe igual o superior a 1 euro, todas las facturas tienen las mismas probabilidades de ganar. El complejo procedimiento es el siguiente: cada factura participa en tres rondas de premios, siempre que no haya sido premiada en alguna. En la primera ronda, cada dos semanas, se sortean diez premios de entre 100 y 10.000 euros. En la segunda ronda, una vez al mes, se elige por sorteo un emisor de facturas de entre cada región de Eslovaquia, después entre todas las facturas remitidas que hayan sido emitidas por los emisores seleccionados, se sortean 5.000 euros o un coche de idéntico valor. Finalmente, en la tercera ronda, una vez al mes, se elige al ganador en un programa

de televisión, en el que varias personas compiten por distintos premios. Los resultados de la lotería fiscal son modestos: en la lotería participan de forma estable 80.000 personas (Eslovaquia tiene más de 5 millones de habitantes), algunos participantes son jugadores profesionales –remiten facturas en las que no son intervinientes–, solo el 2 % de las facturas recibidas son del sector servicios –el más problemático en el fraude del IVA– y la recaudación adicional se estima en 8 millones de euros, con un coste de organización de la lotería de 1,6 millones.

- **Portugal:** con la remisión de facturas se obtienen boletos para participar, se obtiene un boleto por cada fracción de 10 euros. Cada boleto tiene la misma probabilidad de ser elegido. Se realizan dos sorteos distintos, ambos en televisión, uno semanalmente en el que se sortea un Audi A4 y otro dos veces al año en el que se sortea un Audi A6. Se desconocen los datos exactos del aumento de la recaudación, no obstante, las operaciones comunicadas a la Administración Tributaria aumentaron un 45,4 % (Fabri y Wilks, 2016)³¹.

La escasez de datos dificulta analizar la experiencia de estos países, no obstante, los resultados son aparentemente positivos en la medida en que aumentan la emisión de facturas. No obstante, las loterías fiscales pueden tener un efecto negativo a largo plazo, esto es lo que tratan de estudiar Fabri y Wilks (2016)³² al considerar que los «incentivos materiales expulsan motivos no financieros, como valores morales y virtudes civiles», de cumplimiento tributario. Concluyen que, si bien las loterías fiscales aumentan el número de personas que solicitan facturas, al mismo tiempo, producen un efecto expulsión de la voluntad de pedir las entre quienes venían haciéndolo. Este efecto expulsión se concentra en la parte de la población con más estudios.

30 Behavioural Insights Team. (2018). "EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento." Cabinet Office, p. 25.

31 Fabbri, M. y Daniela C. Wilks. (2016). "Tax lotteries: The crowding-out of tax morale and long-run welfare effects". *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 19(2), 26–38.

32 Fabbri, M. y Daniela C. Wilks. (2016). "Tax lotteries: The crowding-out of tax morale and long-run welfare effects", p. 28.

Finalmente, es relevante el sistema de autoliquidación del impuesto sobre la renta de las personas físicas que se ha establecido en algunas regiones de España³³. Se tratan de la provincia de Vizcaya y la Comunidad Foral de Navarra que han adoptado un sistema de «autoliquidación automática» consistente en que si la propuesta de declaración –elaborada por el departamento de Hacienda correspondiente– resulta a devolver y no se hace nada, se entenderá presentada el último día del plazo para efectuar la declaración y se procederá a efectuar su devolución; en todo caso, el contribuyente puede manifestar la disconformidad con la propuesta, en cuyo caso esta se anula y el contribuyente tendrá que presentar por su cuenta la autoliquidación, salvo que no esté obligado.

Este sistema aumenta la justicia y progresividad del sistema tributario por cuanto personas de rentas bajas que con carácter general no están obligadas a presentar la declaración de la renta, pero que por ser rentas bajas se beneficiarían de una devolución de los pagos a cuenta efectuados, no presentan la declaración. Este desarrollo es una aplicación práctica del conocido como sesgo por defecto.

Por lo que respecta al impacto de estos sistemas, si acudimos a las memorias de las correspondientes Haciendas Forales comprobamos que se han implantado con efectividad:

- **Memoria 2018 de Bizkaia:** «supone el 46 % de todas las declaraciones con una Cuota Diferencial de -110,65 millones de euros. Como en los últimos años, es la modalidad con mayor número de declaraciones.»

- **Memoria 2018 de Navarra:** «las propuestas de autoliquidación del IRPF, que en la campaña del año 2018 (periodo impositivo 2017) ascendieron a 181.504 propuestas, que tuvieron un grado de aceptación del 92 % y supusieron el 52,52 % del total de declaraciones presentadas.»

2.3 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

La OCDE ha venido impulsando intervenciones y políticas públicas basadas en la psicología económica desde hace años, para ello ha colaborado con distintos niveles de gobierno, agencias gubernamentales y organizaciones públicas. Además, ha querido servir como medio de transmisión de este conocimiento, una muestra de ello es el informe «Enseñanzas Psicológicas y Políticas Públicas: Lecciones alrededor del mundo» (2017)³⁴ en el que recogen alrededor de 100 experimentos en áreas tan diversas como educación, energía, protección de los consumidores, salud, mercado de trabajo, medio ambiente, telecomunicaciones y, por supuesto, impuestos.

Canadá dispone de una cuenta de ahorro libre de impuestos, las aportaciones no desgravan fiscalmente y los rendimientos están exentos, pero existe un límite máximo de la cantidad a aportar. La Agencia fiscal de Canadá encontró que en 2014 había personas que aportaron más de lo permitido y realizó una intervención para corregir esta situación. Mandó cuatro cartas, en la primera carta hacía referencia a la norma social –la mayoría de las personas aportan dentro del límite–; a otro grupo se le mandó una carta simplificando el mensaje y la información; el tercer mensaje era exigiendo el

33 Un análisis más detallado de medidas de España y propuestas para el sistema tributario español aplicando la psicología económica puede encontrarse en Grande Serrano, P. (2019). «La psicología económica como herramienta para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias».

34 OCDE. (2017). «Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World». OECD Publishing, Paris.

cumplimiento; por último, el grupo de control recibió la carta habitual. Los resultados muestran que las cartas conductuales fueron más efectivas. El 47 % de quienes recibieron los dos primeros mensajes retiraron el exceso aportado, para el tercer y cuarto mensaje los porcentajes son el 41 y el 38 %, respectivamente (OCDE, 2017)³⁵.

Entre 2012 y 2013 se realizó un experimento en Nueva Zelanda. La Hacienda neozelandesa debe recaudar los impuestos, para lo cual contrata equipos de personas encargadas de ponerse en contacto por teléfono con deudores para reclamarles la deuda pendiente. La intervención consistió en impartir un entrenamiento a algunos de los grupos encargados de ponerse en contacto los deudores. El entrenamiento estaba orientado a centrar la atención en la deuda y ser resolutivo. Los resultados muestran que el grupo entrenado tenía conversaciones un minuto y medio más cortas y lograba recuperar un 10 % más de deuda (OCDE, 2017)³⁶.

3. METODOLOGÍA DE IMPLANTACIÓN

Las políticas públicas en el sistema tributario deben perseguir una mejora en sus elementos esenciales: suficiencia, eficiencia, equidad y neutralidad. La introducción de reformas sin un examen previo y su evaluación posterior constituye, no solo un dispendio de los recursos públicos, sino también la posibilidad de perjudicar a la población. Así, es posible que una política concreta pueda estar bien diseñada, a priori parezca razonable para los fines que se desean y, sin embargo, su puesta en práctica produzca los efectos contrarios.

Conseguir políticas públicas basadas en la evidencia no es una gran reforma, requiere voluntad política, pero hemos venido disfrutando de sus éxitos en otros campos desde hace mucho tiempo. La revolución de la Medicina moderna se logró a través de intervenciones basadas en la evidencia en las que han sido fundamentales los ensayos controlados aleatorizados (ECA, conocidos también por sus siglas en inglés RCT, *randomized controlled trials*).

En un ensayo controlado aleatorizado las personas son asignadas, de forma aleatoria, a distintos programas o a versiones distintas de un mismo programa, manteniendo un grupo de control –que no será objeto de intervención–; es importante que la asignación se realice al azar para que las personas puedan ser comparables evitando también el sesgo de selección³⁷, de esta forma, la diferencia entre los grupos deriva de los efectos del programa.

Sin embargo, el diseño de estrategias de actuación requiere un proceso de deliberación sosegada y detallado, por ello, resulta de interés citar dos herramientas utilizadas para diseñar políticas públicas a partir de las enseñanzas de la psicología económica y sobre la base de estos ECA. En particular, BASIC desarrollado por la OCDE y el método EAST creado por el BIT.

En primer lugar, BASIC es una herramienta consistente en cinco fases consecutivas para aplicar los avances de las ciencias del comportamiento a las políticas públicas desarrollado por la OCDE (2018)³⁸. Estas fases son las siguientes:

1. **Comportamiento (Behavior):** hay que descomponer la política a implementar en sus componentes conductuales, determinar a qué

35 OCDE. (2017). "Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World". OECD Publishing, Paris, p. 327.

36 *Ibid*, p. 337.

37 El sesgo de selección es el error que se comete al seleccionar los individuos, grupos o datos para un análisis estadístico, de forma que la muestra no es representativa de la población analizada.

38 Para un análisis más detallado consultar: OCDE. (2018). "BASIC – the Behavioural Insights Toolkit and Ethical Guidelines for Policy Makers". OECD Publishing. El acrónimo BASIC viene de las palabras en inglés *Behavior, Analysis, Strategies, Intervention* y *Change*.

comportamientos se van a dirigir las enseñanzas psicológicas (*behavioral insights*) y cuáles son los principales problemas y procesos de toma de decisiones.

2. **Análisis (Analysis):** el objetivo de esta fase es analizar el comportamiento objetivo y la arquitectura de las decisiones a través de las enseñanzas psicológicas (*behavioral insights*), es necesario entender por qué la gente actúa de una determinada manera.
3. **Estrategias (Strategies):** una vez que se ha realizado un análisis conductual de la política a implementar y del comportamiento objetivo, en esta fase se trata de identificar, conceptualizar y diseñar estrategias conductuales a partir de los datos recabados del análisis.
4. **Intervenir (Intervention):** en esta fase hay que implementar las políticas para conocer qué funciona y qué no a través de la experimentación, así como contrastar los resultados con las hipótesis iniciales.
5. **Cambio (Change):** esta última fase está dirigida a convertir las pequeñas intervenciones de la fase anterior que hayan sido exitosas en políticas completas para aplicarlas a toda la población objetivo. No obstante, en esta fase también debe tomarse en consideración aquellas intervenciones que no hayan funcionado para poder avanzar hacia otras intervenciones efectivas.

De otra parte, el BIT ha desarrollado el método EAST, con el que se pretende promover un comportamiento determinado, para ello hay que hacerlo *Simple, Atractivo, Social* y a *Tiempo* (*Behavioural Insights Team*, 2018)³⁹, para lograrlo ofrecen las siguientes claves:

1. Hazlo simple, para ello recomiendan:

- a. Utilizar el poder de las opciones predeterminadas o por defecto. Aprovechando el sesgo por defecto o

del status quo por los cuales las personas tienden a mantener la opción preestablecida, como puede ser el sistema de retenciones sobre los ingresos. Un ejemplo del sesgo por defecto que ya hemos visto es la autoliquidación automática de Navarra y Vizcaya.

- b. Reducir las molestias o inconvenientes de adoptar un servicio, o bien, incrementar los costes para desincentivarlo. Sirviendo de ejemplo el experimento señalado anteriormente sobre incluir el enlace directo en la carta para pagar el impuesto.
- c. Simplificar los mensajes, mediante el uso de un lenguaje simple, siendo específico y quitar información superflua.

2. Hazlo atractivo, lo cual puede lograrse:

- a. Atrayendo la atención a través de sentimientos y asociaciones, así como aprovechando el sesgo de notoriedad, se puede conseguir que las personas focalicen su interés en un aspecto determinado al que darán más importancia relativa.
- b. Diseñando recompensas y sanciones para maximizar el efecto, se pretende ir más allá de las exenciones o deducciones y de las sanciones tributarias, así por ejemplo, podemos aprovecharnos de la dificultad que tenemos para medir probabilidades y establecer una lotería tributaria o utilizar técnicas de ludificación (*gamification*), haciendo atractivo un comportamiento a través de juegos.

3. Hazlo social, para ello se puede:

- a. Mostrar que la mayoría de las personas está comportándose de la manera deseada. Como ya hemos visto, las personas somos cooperadores condiciones e increíblemente sociales, el poder de las normas sociales puede hacer que un comportamiento que se quiere potenciar se expanda. El ejemplo ya reiterado es el envío de

³⁹ Behavioural Insights Team. (2018). "EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento", p. 4. El acrónimo EAST viene de las palabras en inglés *Easy, Attractive, Social* y *Timely*.

cartas indicando que el resto de personas pagan sus impuestos a tiempo.

- b. Utilizar el poder de las redes y alentar a las personas a hacer compromisos entre ellas. Si se empuja a la gente a comunicarse con su entorno más cercano sobre un comportamiento deseable es más probable que las personas acaben realizando ese comportamiento.

4. Finalmente, es importante el cuándo, para ello hay que hacer las cosas a tiempo, así:

- a. Relevancia del momento en que las personas son más receptivas, por cuanto respondemos de manera diferente en función del contexto y cómo influye en nuestras prioridades y estados de ánimo; además, podemos crear estos estados de ánimo mediante mecanismos.
- b. Ponderación de costes y beneficios en el presente, como vimos anteriormente las personas padecemos el sesgo hacia el presente, de forma

que ponderamos mucho más las consecuencias inmediatas de nuestras acciones que las futuras, si queremos incentivar un comportamiento hay que tratar de expresarlo en el presente. Por ejemplo, en el caso de sanciones se trata de aumentar la probabilidad subjetiva de la misma, así teniendo en cuenta la heurística de disponibilidad, si resaltamos las sanciones previas que ya se le han impuesto a un obligado tributario, puede percibir las como más probables en el presente y mejorar su cumplimiento tributario.

Este marco EAST pretende servir de herramienta para incentivar o desincentivar un comportamiento determinado, sin embargo es necesario también un plan de actuación para ponerlo en práctica, y de forma similar al método BASIC establecido por la OCDE, el BIT ha venido a señalar los siguientes pasos (2018)⁴⁰: (1) definir el objetivo a alcanzar, (2) entender el contexto y cómo las personas se comportan en el mismo, (3) diseñar la intervención a través de las pautas de EAST y, finalmente, (4) realizar la intervención a través de un ECA para después, evaluar, aprender y adaptar.

40 Behavioural Insights Team. (2018). "EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento.", pp. 43-49.

4. CONCLUSIÓN

La idea central que vertebra este trabajo es conocer la efectividad de la psicología económica en el fomento del cumplimiento voluntario en el ámbito tributario a través de la experiencia internacional.

Tradicionalmente se han abordado los incentivos al cumplimiento voluntario desde un punto de vista económico, mediante el análisis coste-beneficio y la asunción de unas hipótesis ideales. Sin embargo, la psicología económica trata de comprender cómo toman decisiones las personas en el mundo real de incertidumbre, es decir, una perspectiva basada en la evidencia. Para ello, se pretende incorporar asunciones psicológicamente realistas al análisis de la toma de decisiones económicas, en particular, las tributarias.

Para orientar el comportamiento de los obligados tributarios nos servimos de los acicates –fiscales– y de la arquitectura de las decisiones. Con la arquitectura de las decisiones se quiere adoptar una postura proactiva en el diseño de las políticas públicas, pues ningún elemento es neutral. Un acicate es una intervención que utiliza el refuerzo positivo para empujar suavemente o guiar el comportamiento de alguien hacia un objetivo preestablecido, pero respetando la libertad del individuo.

Los experimentos internacionales han demostrado que la aplicación de la psicología económica permite incrementar la recaudación de la deuda tributaria en periodo ejecutivo solo con una carta (Reino Unido y Polonia). Conocer que algunos beneficios fiscales establecidos para incentivar el comportamiento de

las personas no son tan efectivos como se esperaba (Dinamarca) o que la actuación directa del personal de la Administración tributaria puede estimular el cumplimiento voluntario (Eslovenia). La psicología económica también nos ha mostrado como simplificar las obligaciones formales supone un incremento en el cumplimiento y en la justicia de los sistemas fiscales (Reino Unido y España). También nos explica los fundamentos detrás de las loterías fiscales (Malta, Eslovaquia y Portugal).

De acuerdo con estas consideraciones, se anima a las Administraciones tributarias de otros países a implementar estas, u otras, medidas basadas en la psicología económica, pero sólo, si se hace una evaluación previa de su efectividad. Para esta evaluación se recomienda la realización de ensayos controlados aleatorizados en los que las personas son asignadas, de forma aleatoria, a distintos programas o a versiones distintas de un mismo programa, manteniendo un grupo de control –que no será objeto de intervención–; de esta forma, la diferencia entre los grupos deriva de los efectos del programa, así mismo, se señalan herramientas utilizadas por distintos organismos internacionales.

El objetivo, en definitiva, sigue siendo lograr un mejor y mayor cumplimiento voluntario para alcanzar un sistema tributario suficiente, eficiente, equitativo y neutro y, al mismo tiempo, poder utilizar los recursos materiales y humanos de los que disponen las Administraciones tributarias en la lucha contra el fraude fiscal más complejo.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial: Hernández, M., Jamison, J., korczyk, E., Mazar, N. and Sormani, R. (2017). *Applying Behavioral Insights to Improve Tax Collection: Experimental Evidence from Poland*. Washington, D.C.: World Bank Group. DOI: 10.1596/27528.
- Behavioural Insights Team. (2018). *EAST – Cuatro maneras simples de aplicar las ciencias del comportamiento*. Cabinet Office.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Leth-Peterson, S., Heien Nielsen, T. and Olsen, T. (2014). *Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark*. The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, 129(3), 1141-1219. DOI: 10.3386/w18565
- Comisión Europea: Lourenço, J. S., Ciriolo E., Almeida, S. R. and Troussard, X. (2016). *Behavioural Insights Applied to Policy: European Report 2016*. EUR 27726 EN; DOI: 10.2760/903938
- Comisión Europea: Fooker, J., Hemmelgarn, T. and Herrmann, B. (2014). *Improving VAT compliance – random awards for tax compliance*. DOI: 10.2778/609727
- Comisión Europea: Olaf Weber, T, Fooker J. and Herrmann, B. (2014). *Behavioural Economics and Taxation*. DOI:10.2778/32009.
- Doerrenberg, P. and Schmitz, J. (2015). *Tax Compliance and Information Provision – A Field Experiment with Small Firms*. ZEW - Centre for European Economic Research. Discussion Paper No. 15-028. DOI: 10.2139/ssrn.2608118
- Fabbri, M. and Wilks D. (2016). *Tax lotteries: The crowding-out of tax morale and long-run welfare effects*. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, 19(2), 26–38.
- Grande Serrano, P. (2019). *La psicología económica como herramienta para incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias*. Revista de Contabilidad y Tributación. CEF, 439, 5-36.
- Hallsworth, M., List, J. L., Metcalfe, R. D., Vlaev E. I. (2014). *The behavioralist as tax collector: Using natural field experiments to enhance tax compliance*. Working Paper 20007, National Bureau of Economic Research. DOI: 10.3386/w20007.
- Kahneman, D. (2015). *Pensar rápido, pensar despacio*. Debate. Barcelona.
- OCDE. (2017). *Behavioural insights and public policy: Lessons from Around the World*. OECD Publishing, Paris, DOI: 10.1787/9789264270480-en.
- OCDE. (2018). *Basic – the behavioural insights toolkit and ethical guidelines for policy makers*. OECD Publishing, DOI: 10.1525/je.2009.4.3.toc.
- Thaler, R. and Sunstein C. R. (2003). *Libertarian Paternalism*. *American Economic Review*, 93 (2): pp. 175-179. DOI: 10.1257/000282803321947001.
- Thaler, R. and Sunstein C. R. (2009). *Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Taurus. Barcelona.

LA BASE DEVENGADO PARA EL REGISTRO CONTABLE DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS EN LOS ORGANISMOS DE RECAUDACIÓN:

una alternativa posible para mejorar
la eficiencia en la percepción
de los recursos públicos



Sergio Miguel **Hauque**
Santiago Miguel **Hauque**

SINOPSIS

Los autores pretenden profundizar el análisis de los sistemas de registración de la contabilidad pública de base caja y base devengado en el campo de los recursos tributarios. Se consideran las ventajas y desventajas o críticas -tratando de rebatirlas- de la aplicación de la base devengado en la registración contable, en especial para las agencias de recaudación tributarias.

La metodología de trabajo partió del análisis de los múltiples aportes teóricos de los autores en la materia, para contrastarlos con las experiencias de las administraciones tributarias de Iberoamérica en relación a la aplicación de la base devengado en sus registros contables.

CONTENIDO

Introducción

1. Sobre las ventajas de la contabilidad de los recursos tributarios en partida doble sobre base devengado.

2. Sobre los posibles obstáculos a la efectiva implementación de estos sistemas contables.

3. Conclusiones

4. Bibliografía

AUTORES

Hauque, Sergio Miguel. Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional del Litoral – Argentina. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Contador Público Nacional y Abogado.

Decano Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Litoral. Profesor Titular Ordinario.

Facultades de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral y de Entre Ríos. Profesor de Posgrado en diferentes Universidades Nacionales. Ex Director Provincial de Ingresos Públicos y Política Fiscal.

Hauque, Santiago Miguel. Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional del Litoral – Argentina. Especialización en tributación (resta defensa trabajo final). Contador Público Nacional. Jefe de Trabajos Prácticos Contabilidad I y Teoría y Técnica Impositiva II. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Litoral.

INTRODUCCIÓN

"We might hope to see the finances of the Union as clear and intelligible as a merchant's book, so that every member of Congress and every man of any mind in the Union should be able to comprehend them, to investigate abuses, and consequently to control them" (Thomas Jefferson 1802)¹

Solo doscientos años después del deseo expresado en el epígrafe por Jefferson, comenzó a desarrollarse una tendencia más o menos generalizada, que determinó un mayor acercamiento de los sistemas de contabilidad pública a los de la tradicional contabilidad "mercantil". En efecto, hasta finales del Siglo XX los sistemas de contabilidad pública hacían "profesión de fe" del registro contable en base caja, y se mantenían en general dentro de sistemas de información de partida simple, por oposición al registro en partida doble sobre base devengado que caracterizó desde siempre a los sistemas de contabilidad privados.

La versión 2001² del Sistema de Estadísticas de Finanzas Públicas compilado por el Fondo Monetario Internacional (GPFS³) se pronunció claramente en favor de la utilización de la base devengado en los registros del Sector Público⁴, reemplazando la "base caja" que sostenía en su versión anterior de 1986.

También el sistema de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público⁵, desde el momento de la emisión de su primera norma en 2001, enunció su apoyo a la utilización del sistema de lo devengado -traducido al español como "método de acumulación"- acompañado del necesario registro contable en partida doble. Para el caso de los recursos públicos, el *International Public Sector Accounting Standard Nro.*

23 de 2006 fijó reglas concretas para la utilización de este criterio en el caso de tributos y transferencias, las que fueron seguidas en sus líneas generales por la *European Union Accounting Rule Nro. 17 de 2011*.⁶

Estas tendencias implicaron la necesidad de adecuaciones y cambios de los enfoques tradicionales para los organismos de administración tributaria. Es así que, ya el Manual de Administración Tributaria del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) al referirse al modelo de agencia adoptado por "muchos países", (Alink y otro, 2011: 152) señala expresamente: "La agencia departamental debe tener sistemas de gestión financiera separados y debe preparar sus cuentas *en base a lo devengado* (Ob.cit.: 152 y 153. Las cursivas son nuestras).

Más acá en el tiempo, el Manual sobre Recaudación y Cobranza del mismo organismo, señala al tratar sobre el reporte contable de los ingresos en los organismos de administración tributaria que: "en algunos países se contabilizan sólo los valores recaudados, siendo lo aconsejable que se contabilicen los valores declarados como un ingreso por percibir y los pagos como un ingreso percibido, constituyendo la diferencia el valor de una cuenta por cobrar a favor del fisco. De igual forma, los valores de pagos en exceso y saldos a devolver a los contribuyentes deben contabilizarse como un pasivo en las cuentas del Estado. Otra partida que normalmente debe contabilizarse, corresponde a los planes de pago o facilidades de pago; en virtud de tratarse de pasivos a mediano plazo" (CIAT y otros, 2016: 53). Previamente al tratar sobre las ventajas del mantenimiento de una cuenta corriente tributaria expresa: "sus registros sirven de base para la contabilidad de los ingresos tributarios y de la determinación de las cuentas por cobrar a favor del fisco (Ob.cit. 48).

1 En carta del 1 de abril de 1802, enviada al Secretario del Tesoro Albert Gallatin consultado el 16 de febrero de 2020 en <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/01-37-02-0132> (Podemos esperar ver las finanzas de la Unión tan claras e inteligibles como los libros de un comerciante, para que cada congresal y cada ciudadano de cualquier capacidad puedan comprenderlas, investigar abusos y controlarlas) *La traducción es nuestra*.

2 Criterio ratificado en el Government Financial Statistics Manual de 2014

3 Por sus siglas en inglés del "Government Public Finance Statistics System".

4 Para un análisis de las razones y ventajas de este cambio de paradigma cfr. entre otros Efford (1996).

5 Emitidas por el International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB).

6 La transición práctica no traumática de los sistemas de registros sobre base caja a base devengado resultó uno de los desvelos de estos organismos, demostrado a través de distintas guías para la transición. Cfr. entre otros International Federation of Accountants (2002).

Sin embargo, en la práctica, al analizar la respuesta brindada por trece administraciones tributarias iberoamericanas en relación a sus experiencias en estos aspectos (Ob.cit.: 151 y ssig.) se observa que mientras ocho de ellas contestan afirmativamente a la pregunta 38 sobre la existencia de un sistema de cuenta corriente (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Honduras, Nicaragua y Portugal), las respuestas positivas en el área contable de los recursos son mucho más modestas:

- Solo 4 incluyen las “cuentas por cobrar” al responder a la pregunta 50 sobre datos incluidos en la contabilidad de los ingresos tributarios (Portugal, Brasil, Honduras y Chile)⁷.
- Solo 3 responden “SI” a la pregunta 45 sobre si se tiene una interfaz entre Contabilidad y Cuenta Corriente” (Chile, España y Portugal).
- Solo 3 responden “SI” a la pregunta 51 ¿Se cotejan los saldos de la contabilidad de las deudas por cobrar con los saldos morosos de cuenta corriente? (Chile, Honduras⁸ y España).
- Solo 1 incluye entre los datos de la pregunta 50 incluidos en la contabilidad de los ingresos tributarios a los “pasivos y valores contingentes” (España).
- Ninguna de las jurisdicciones informa que su contabilidad incluye todos los elementos que constituirían una completa contabilidad sobre base devengado (Activos, Pasivos, Recursos y Costos).

Estas respuestas nos muestran que, más allá de los avances que existieron en estas primeras décadas del Siglo XXI, los registros de partida doble sobre base

devengado en relación con los recursos tributarios no se encuentran completamente desarrollados aún en muchos de los organismos de recaudación de Iberoamérica. Creemos fervientemente que estos sistemas de registro permiten brindar más y mejor información sobre los recursos públicos para los sistemas de recaudación nacionales y subnacionales, por lo que se intentará en este trabajo volver a hacer hincapié⁹ en sus ventajas y sugerir medios más sencillos de implementación. Estos objetivos buscan coadyuvar para que, más temprano que tarde, estos sistemas sean de aplicación generalizada en todos órganos recaudatorios del orbe.

1. SOBRE LAS VENTAJAS DE LA CONTABILIDAD DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS EN PARTIDA DOBLE SOBRE BASE DEVENGADO

Es dable observar en la bibliografía y la práctica de los organismos tributarios la importancia que se brinda al mantenimiento de una adecuada “cuenta corriente tributaria” , sin que se observe un correlato similar en cuanto al énfasis puesto en el mantenimiento de un sistema contable que la integre. En realidad, a poco de verificar las distintas cuentas corrientes de los organismos, las mismas resultarían, dentro de un sistema contable tradicional, verdaderos “submayores” de las cuentas analíticas de cada contribuyente de la cuenta sintética “Contribuyentes”. **En realidad, los submayores son un producto “final” en un sistema contable, que permiten la auditoría de los saldos “atómicos”, pero que siempre surgen de un registro “Diario” de primera entrada.**

“Cuando se realiza una transacción económica¹¹, el primer registro se realiza en el libro diario (libro de primera

7 España señala que informa los valores recaudados y los declarados, pero no señala expresamente los valores a cobrar

8 A pesar de responder negativamente a la existencia de interfaces entre Contabilidad y Cuenta Corriente.

9 Cfr. entre otros trabajos previos Hauque y Di Russo (2015).

10 Véase entre otros Alink y otro (2011) y CIAT y otro (2016).

11 Para el caso del devengamiento y pago de los tributos nos referimos a la tipología de las “non exchange transactions” (cfr IPSAS 23)

entrada) y a continuación se traslada la información de las cuentas involucradas al libro mayor de cada una de ellas. ...“(l)os mayores pueden utilizarse para distintos niveles de cuentas. Podemos llevarlos a niveles de cuentas simples o analíticas o bien al de las cuentas colectivas o sintéticas. Para las primeras utilizaremos los llamados Submayores o Mayores Analíticos y para las segundas los Mayores. Toda anotación en el mayor auxiliar debe tener su correlato en la cuenta colectiva correspondiente (del Mayor General)...podemos tener submayores para cada uno de nuestros clientes en cuenta corriente” (Di Russo, 2016 128:129).

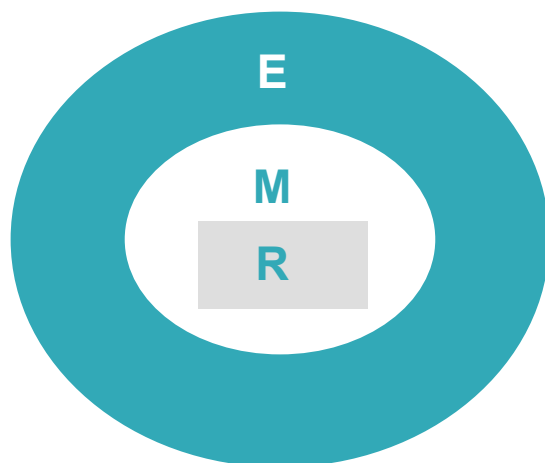
Es decir que si el organismo de recaudación mantiene información que luce idéntica a un “submayor” de la cuenta contable patrimonial que cada contribuyente o responsable debería poseer en un sistema contable integrado del organismo, **no parece demasiado difícil organizar los asientos del “Libro Diario”. Con estos registros se pueden obtener las ya conocidas ventajas de control y consistencia que brinda un sistema contable de partida doble.**

Es dable tener en cuenta que todas las organizaciones medianamente complejas sostienen sistemas contables

de estas características para el cumplimiento de la función básica de “rendición de cuentas”, que, en estos contextos tan complejos y necesitados de una máxima transparencia, no puede realizarse a través de la simple información de los ingresos tributarios obtenidos por partida simple.

En este sentido, resulta pertinente recordar que es tradicional en la literatura sobre administración tributaria analizar su desempeño sobre la base de las llamadas “brechas” de mora¹² y evasión respecto de los montos recaudados. La política tributaria conformada por leyes en sentido formal determina el contenido del mayor “círculo” del gráfico que sigue –en color celeste–, el que incluye la totalidad de los hechos imponibles que las leyes tributarias mandan determinar y recaudar. Dentro de dicho espacio se encuentra un “círculo” de menor radio, en color blanco, que incluye todos los hechos imponibles que se determinan efectivamente y llegan a conocimiento del ente de administración tributaria. El rectángulo del centro, en color azul, engloba los hechos imponibles respecto de los que efectivamente se produjo la recaudación de tributos.

Gráfico 1. Brechas de mora y evasión



¹² Utilizamos el concepto “mora” para englobar todos los tributos determinados, aún no pagados, más allá de que no todos esos créditos se encuentren jurídicamente en mora.

Analicemos los efectos de mantener registros de los recursos basados únicamente en el criterio de lo efectivamente recaudado. Si sólo se tiene información sobre el rectángulo R, ¿cómo podrían los Poderes Legislativos y Judicial controlar el desempeño de la función ejecutiva en cuanto a la administración tributaria? Si la Contabilidad Pública sólo informa los montos recaudados ¿cómo podría la opinión pública evaluar correctamente el desempeño de los funcionarios encargados de recaudar las rentas públicas?

El Poder Legislativo mandó a la función ejecutiva a cumplir un programa de recaudación de tributos determinado por el conjunto de leyes impositivas, que al no encontrarse cuantificado en los registros contables, no permite conocer el peso relativo de las rentas efectivamente recaudadas sobre aquel programa que solo incluyó estimaciones de los ingresos a percibir.

Mucho más aún, si acordamos con Bird y Casanegra de Jantscher (1992) que en algunos países “la política tributaria es su administración tributaria”, sin esta información ni siquiera conoceremos los lineamientos generales de la verdadera “política tributaria” de ese país. Es así que, consideramos que la contabilización de los recursos públicos en la etapa de su devengamiento, tiene mucho que ver con las posibilidades de control efectivo de la labor de los administradores tributarios.

Resulta cierto que es harto difícil en la actualidad lograr que un sistema contable devengue razonablemente los tributos no declarados en los casos de los impuestos de autodeterminación, permitiendo así la registración de la “evasión tributaria”. **Sin embargo, nada obsta a que se utilice un sistema contable que considere devengados los tributos al momento de su determinación, ya sea administrativa o por declaración jurada, permitiendo así determinar claramente los niveles de saldos a cobrar exigibles o no y también los pasivos asumidos por el organismo tributario en el proceso de recaudación.**

En la práctica de los organismos tributarios -y más allá de las discusiones doctrinarias sobre los posibles momentos de devengamiento de los distintos tributos¹³ es posible obtener una mejor información utilizando como la regla convencional de imputación de este tipo de gravámenes a los períodos de tiempo sea el momento de su determinación, ya sea realizada por la administración tributaria o por el contribuyente¹⁴. La utilización de este criterio, puede combinarse con el uso de previsiones para los tributos que aun habiendo sido determinados, resultarán no pagados por múltiples razones.

Recién en ese período de tiempo será posible contar con los elementos que permitan medir objetivamente ese valor y verificar su cuantía, a través del instrumento de declaración del tributo.

Luego del somero análisis de la bibliografía y estudios en la temática existentes a la fecha, nos adentraremos aquí en las ventajas que genera la información contable sobre este enfoque de la base devengado para el proceso de control de la administración tributaria que debe realizar el Poder Legislativo y la opinión pública

Creemos que un ejemplo numérico simple permitirá al lector comprender mejor los puntos positivos respecto de la evaluación de la gestión recaudadora tributaria que posee este sistema de registro¹⁵:

Supongamos que contamos con los siguientes datos respecto de un tributo de liquidación administrativa para el período “X” durante el que rigió una “moratoria” para los montos impagos de períodos anteriores al “X”. El vencimiento del tributo correspondiente al período “X” acaeció, por ejemplo, el último día de dicho período y por primera vez se exigieron anticipos a cuenta del impuesto del período siguiente:

13 Cfr. entre otros Hauque, S. (2014).

14 Criterio denominado como de “due for payment”.

15 Seguimos aquí el ejemplo utilizado en Hauque S. (2008)

1) Monto total de liquidaciones correspondientes al período X	100
2) Cobranzas realizadas en el período X por capital de impuesto correspondiente a períodos anteriores al X	35
3) Cobranzas realizadas en el período X por intereses devengados antes del período X	5
4) Condonaciones de capital e intereses efectuadas a contribuyentes que se acogieron a la “moratoria” correspondiente a períodos anteriores al X	65
5) Cobranzas por el tributo correspondiente al período X	50
6) Intereses devengados durante el período por deudas atrasadas	20
7) Cobranzas de intereses devengados del período por deudas atrasadas	5
8) Anticipos cobrados a cuenta del tributo correspondiente al período X+1	25
9) Monto presupuestado de recaudación por el período X	90
10) Saldos pendientes de cobro por capital e intereses al inicio del período X	200

Nos concentraremos aquí en los efectos sobre la evaluación o el control de la eficiencia de la labor de los administradores tributarios:

- a) **La gestión del administrador a la luz del criterio de caja:** En este caso, el administrador logró una recaudación total de 120¹⁶. Por sí sola la cifra no permite evaluación alguna de la gestión. Si lo comparamos con la cifra prevista en Presupuesto la gestión parece buena, ya que muestra una recaudación un tercio mayor a la presupuestada. Sin embargo, a poco de analizarlo podremos

entender que, en la mayoría de los casos, estas diferencias dependerán esencialmente de la mejor o peor estimación realizada antes del inicio del período. Si intentamos compararlo con el impuesto “emitido” o “liquidado”, se han logrado cobranzas 20% superiores a los montos correspondientes al período. Podríamos caer en la tentación de “felicitar” inmediatamente al encargado de la administración tributaria.

- b) **La gestión del administrador a la luz del criterio de lo devengado:** Desde un punto de vista económico la gestión del administrador debía obtener un resultado positivo para el período de 100, cifra igual al impuesto correspondiente al año. Sin embargo, su resultado económico positivo es sólo de 55¹⁷, debido esencialmente al reflejo de la pérdida por condonación de capital e intereses en el contexto de la moratoria. En realidad sólo ha cobrado el 50% del tributo liquidado y el 25% de los intereses devengados por el período bajo análisis. Desde este punto de vista el administrador tributario, debería reanalizarse la “felicitación”.

Obsérvese que a la luz del criterio de caja la información disponible para el control es sólo la siguiente:

Recaudación del período X: 120.-

En cambio, visto desde el criterio de lo devengado, un sistema integral contabilidad podrá brindar información patrimonial y de resultados, al mismo tiempo que informa sobre los flujos financieros de recaudación ya vistos. En efecto:

¹⁶ Sumatoria de los conceptos 2, 3, 5, 7 y 8.

¹⁷ Suma algebraica de los conceptos 1, 4 y 6.

Estado Patrimonial al cierre del período X:

ACTIVO		PASIVO	
Recaudación en bancos	120.-	Anticipos a cuenta de impuesto	25.-
Créditos a cobrar	160.-		
		PATRIMONIO NETO	
		Saldo al inicio	200.-
		Resultado del período	55.-
		TOTAL PATRIMONIO NETO	255.-
TOTAL ACTIVO	280.-	TOTAL PN + PASIVO	280.-

Estado de Resultados por el período X:

Recurso: Tributos del período	100.-
Recurso: Intereses del período	20.-
Gasto: condonación deudas por moratoria	(65.-)
Resultado del período	55.-

A partir de los anteriores cuadros podemos concluir que la información brindada por este último sistema es mucho más completa, permite una mejor y más completa evaluación de la gestión, incluyendo además toda la información brindada por el criterio de caja. Téngase en cuenta que el solo mantenimiento de “cuentas corrientes tributarias” atómicas por contribuyente, no permitirá contar con esta información sistematizada, ni con los controles que genera un ambiente de partida doble¹⁸.

Es dable destacar también que el sistema de lo percibido que mantiene tradicionalmente la Contabilidad Pública impide el correcto registro de las compensaciones que realice el contribuyente de sus deudas tributarias con saldos a favor de algunos tributos o con otras acreencias que posee contra el Fisco cuando el

sistema jurídico lo permite. La compensación tributaria tiene que ver con aspectos estrictamente financieros y no económicos, por lo que solo un sistema de información que separe claramente ambos aspectos podrá reflejar adecuadamente sus efectos. Bajo la base de caja el Fisco no asienta en la Contabilidad Pública estas compensaciones de tributos, pudiendo solo registrarlas asistemáticamente en las “cuentas tributarias” atómicas.

Sobre la base de que el hecho generador resulta la determinación del tributo, el Estado podría separar los efectos económicos de los simplemente financieros. Los activos y pasivos de los tributos se podrían compensar conforme criterios financieros, mientras que los recursos mantendrían su cuantía económica incólume por los conceptos correspondientes.

¹⁸ El total de 160.- de Créditos a Cobrar podrá conciliarse con la sumatoria de los saldos de las cuentas corrientes individuales de los contribuyentes y responsables.

Otro elemento a tener en cuenta es que el problema del no registro contable de las compensaciones por parte de los Fiscos, ha generado en muchos casos distorsiones en los sistemas de distribución de tributos con afectaciones específicas. Del mismo modo, la imputación incorrecta de recursos a períodos, por no utilizar un criterio razonable de devengamiento, determina además distorsiones en los destinos de los recursos con afectación específica y de los fondos obtenidos en procesos de moratorias y amnistías tributarias.

Creemos que los organismos de administración tributaria tienen que brindar especialmente un ejemplo cabal a todos los contribuyentes, entre otras formas llevando una contabilidad transparente de sus activos, pasivos, ingresos, gastos, recursos y costos, tal como exigen a quienes deben determinar sus tributos. ¿Cómo justificar la imposición de cada vez mayores deberes formales a los obligados tributarios relacionados con sus sistemas contables para la determinación de la base imponible, si la propia agencia tributaria no mantiene una contabilidad completa de su accionar? La necesidad de la transparencia en el registro y gestión de los ingentes recursos tributarios que se generan en un estado moderno, obliga a que se mantengan sistemas de contabilidad gubernamental completos y abiertos a todos los ciudadanos.

Más allá de la necesidad de avanzar en un sistema contable sobre base devengado, nuestra propuesta apunta a lograr que la información patrimonial, económica y financiera que brinden los organismos del tipo “agencia” **integre completamente** la función principal recaudatoria con la de su gestión, lo que redundará en una mejora considerable en la evaluación de la gestión. **A su vez, la Administración Central contará además con una valoración objetiva de**

todos los activos y pasivos, recursos, costos y flujos financieros generados por el sistema recaudatorio y por el resto de las funciones de la agencia, lo que le permitirá incluirlos en sus informes contables¹⁹.

Esta contabilidad permitiría integrar en un único sistema de información, los datos sobre pasivos que se mantienen con los contribuyentes y responsables sistematizados en forma ordenada respecto de los reintegros o compensaciones que se puedan efectuar en este campo.

Además -y como un subproducto no menos importante de este sistema- será posible la contabilización de una razonable previsión para la incobrabilidad de los créditos en mora, conjuntamente con una clara información sobre los créditos incobrables producidos en cada período y sus eventuales recuperos.

Si intentáramos resumir las ventajas que genera este esquema contable sobre base devengado en el momento de la determinación, tanto para aumentar la información útil disponible para la toma de decisiones, como para el proceso de control de la administración tributaria, que deben realizar los órganos estatales y la sociedad civil, es importante recordar que con los sistemas base caja solo conocemos por el sistema contable de la Administración Central, los montos recaudados que le informa y gira la agencia tributaria, por lo que solo podemos comparar flujos financieros de partida simple, con las estimaciones de recaudación realizadas a priori en el presupuesto.

Observemos algunas de las ventajas adicionales que obtenemos de los sistemas contables del Sector Público, sin que se pierda nada de la información con la que ya contábamos²⁰:

19 Imaginemos un posible escenario. Un contribuyente disconforme con un juicio de ejecución fiscal en su contra en el que fue condenado a abonar un determinado tributo, inicia una demanda de repetición en la que solicita se produzca prueba pericial sobre los registros contables de la agencia tributaria para confirmar si el crédito ejecutado, realmente existía y estaba incluido dentro de los activos del ente recaudador informados oportunamente en sus registros dentro de un sistema contable llevado conforme las reglas del arte, que contenga los controles típicos de la partida doble. No bastaría en este caso poner a disposición una “cuenta corriente tributaria” atómica.

20 Nos basamos aquí en Hauque y Di Russo, (2015).

a) *De la contabilidad de la agencia recaudadora.*

- Integración total de los flujos de la recaudación general con los de las demás actividades de la agencia en un sistema contable de partida doble.
- Saldos de créditos tributarios al inicio y al cierre de cada período y sus accesorios. Los totales se mantienen conciliados con los saldos particulares de cada submayor.
- Saldos de posibles pasivos tributarios al inicio y al cierre de cada período y sus posibles accesorios. Los totales se mantienen conciliados con los saldos particulares de cada submayor²¹.
- Conocimiento de los saldos pendientes de reintegros fiscales y de devoluciones a cada cierre de período y su evolución.
- Separación en cuentas contables específicas de los montos devengados y cobrados por el capital y los distintos accesorios de cada tributo.
- Montos tornados devengados exigibles, por cada período y por sus accesorios.
- Montos previsionados por período y acumulados para hacer frente a incobrabilidades y sus accesorios.
- Conocimiento de información específica sobre las compensaciones realizadas en cada período, entre los distintos tributos y de las cesiones de créditos tributarios efectuadas entre los contribuyentes.
- Conciliación de los montos informados de recaudación y de cuentas corrientes tributarias por cada período en un entorno de partida doble.

- Posibilidad de determinación de un nivel estándar de incobrabilidades a cargo de la Administración Central, dejando que los excesos sobre ese nivel perjudiquen al presupuesto de la agencia o que las disminuciones sobre dicho nivel le aprovechen.
- Determinación clara sobre cuáles costos de recaudación son soportados por el organismo y cuáles por la administración central, según si afectan o no el estado de resultados de la agencia recaudatoria.
- Conocimiento de los créditos prescriptos y de los que se tornaron incobrables por otras razones en cada período.

b) *De la contabilidad de la Administración Central.*

- Reflejo en el sistema contable del neto de los créditos tributarios de probable realización a cada cierre de período.
- Conocimiento de la cuantía de los recursos devengados exigibles de cada período.
- Conocimiento de la pérdida económica que implican los créditos incobrables en cada depuración a través de un sistema contable de partida doble que nos permite registrar cada uno de los casos en cuestión.
- Conocimiento de la pérdida económica que implican las amnistías fiscales (moratorias y/o blanqueos)²².

Debe aclararse que esta propuesta no limita sino que enriquece las posibilidades de un sistema presupuestario armonizado con el sistema de información contable público. En efecto, más allá de

21 No se "mezclará" así en la recaudación sin diferenciar, el dinero obtenido por "moratorias", "blanqueos" y demás amnistías, el exigido como pago a cuenta o anticipo de impuestos futuros, el retenido por demoras en los reintegros de tributos cobrados en exceso y el generado por los esfuerzos para cobrar por impuestos y accesorios exigibles.

22 Sobre base de la información de caja, las amnistías fiscales eran una "bendición" financiera, solo criticable desde sus efectos erosionantes sobre la conciencia fiscal. Este sistema nos permitirá poner en blanco sobre negro la cuantía de la pérdida económica que cada una de estas normas determina para la Administración Central.

las previsiones legales, resultaría muy conveniente que tanto la agencia tributaria como la Administración Central presuponieran información sobre recursos públicos, no sólo en los aspectos financieros, sino también en los aspectos económicos y patrimoniales. Sólo así podremos comparar plenamente los distintos aspectos de la gestión que se proyectaron, con los que efectivamente ocurrieron, para determinar la existencia y cuantía de los posibles desvíos.

Es interesante tener siempre en cuenta que uno de los argumentos más importantes para sustituir este criterio de caja por el de lo devengado en el sistema de registro estadístico gubernamental a partir del GPFS 2001 fue el hecho de que registrando por lo devengado, siempre son posibles de reconstruir los flujos financieros puros, mientras que los registros exclusivamente financieros no alcanzan para obtener los datos devengados. Entendemos que tanto los datos económicos como los financieros son muy útiles para distintos objetivos, pero la ventaja diferencial de los registros económicos se desprende esencialmente del hecho de que a partir de ellos podemos obtener la información financiera, lo que no es posible a la inversa.

2. SOBRE LOS POSIBLES OBSTÁCULOS A LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DE ESTOS SISTEMAS CONTABLES

Las dificultades y costos de esta transición pueden ser importantes, pero las mejoras que se obtienen en la información disponible por parte del ciudadano y los organismos de control las compensan con creces especialmente en referencia a los recursos públicos. (cfr. entre muchos otros Cardoso y otros (2014); Pereira Montero y otro (2013); European Commission (2011); Harrison, (2007); IPSASB (2006); TFHPSA (2005); IFAC (2002); Bloem (2000); Efford (1996); contra Wynne (2008))²³.

Creemos que es necesario analizar los argumentos que muchas veces se escuchan para rechazar este tipo de propuestas respecto de la Contabilidad Pública sobre base devengado. Intentaremos sistematizar aquí nuestra opinión sobre estas visiones. Los argumentos más observados son²⁴:

a) *“Esta información solo confunde al usuario. Se requeriría previamente un cambio cultural”*

Sostener este argumento implica ofender la capacidad de los usuarios de la información de la contabilidad pública y de las instituciones formadoras de profesionales en Ciencias Económicas. Más allá de que seguramente sea necesaria una campaña de difusión para aclarar los alcances de este tipo de reformas, los contenidos mínimos de la formación de los profesionales incluyen las diferencias entre el enfoque financiero y el económico, sus posibilidades y límites. Existiría más información útil a costo razonable a la que simplemente deberemos acostumbrarnos a analizar.

El cambio cultural es necesario, pero cuanto más pronto comencemos, antes gozaremos de las ventajas de esta mejor y más completa información.

b) *Se incrementa el riesgo de que se proyecten los gastos sobre ingresos que nunca se obtendrán.*

Esta es una de las principales objeciones a la base devengado. Es necesario enfatizar que el reflejo dentro del sistema contable público de los aspectos patrimoniales del devengamiento de los recursos no busca en modo alguno “ejecutar gastos en función de los recursos a cobrar... que aún no se han hecho efectivos” (Las Heras, 2010: 436), ni despreciar los registros financieros. Muy por el contrario, su objetivo es completar la información disponible para los usuarios, buscando

23 Un interesante resumen sobre los diversos artículos referidos a la discusión internacional respecto del “accrual accounting” en la Contabilidad Gubernamental puede verse en Hassan, 2013.

24 Sobre el tema cfr. entre muchos otros Wynne (2008) y Hassan (2013).

transparencia y una correcta evaluación de una gestión que puede contar con más información útil para la toma de decisiones.

El registro de los recursos sobre base devengado no puede ni debe ser una excusa para confundir los aspectos económicos con los financieros e incrementar irresponsablemente los flujos de gastos sobre la base de recursos que posiblemente no se cobren.

- c) *“El Sector Público no tiene como objetivo el lucro, por lo que el enfoque de devengado de la contabilidad privada no es aplicable”.*

Este argumento deriva de la errónea y antigua idea de que el Sector Público es un ente solo de consumo y no de producción. Desde el punto de vista económico el Sector Público es claramente un ente de producción de bienes y servicios, más allá de que los provea gratuitamente en su gran mayoría y obviamente no tenga como fin el lucro. Con esta prevención, es muy válido analizar el resultado económico de ese proceso, sin que se pretenda como objetivo la rentabilidad. No conocer dicho resultado solo logra oscurecer una parte importante de los efectos de la actividad pública.

Esto no quiere decir que los costos deban correlacionarse con los ingresos en la misma forma en que se realiza en la contabilidad de una empresa privada, ni que la rentabilidad económica sea el único indicador a tener en cuenta para la evaluación de la actividad pública. Sin embargo, es muy difícil justificar el hecho de que la Contabilidad Pública ignore por completo, entre otros elementos, el conjunto de tributos que tiene a cobrar y que está ejecutando en Tribunales o los montos que adeuda a sus contribuyentes, con el solo expediente de señalar que el Estado no busca el lucro.

- d) *“Accrual basis” para la Contabilidad Pública es una imposición de los organismos financieros*

internacionales conforme la moda neoliberal del New Public Management.

En realidad la base devengado, especialmente para los ingresos, no se encuentra aún demasiado difundida en el mundo (cfr. Wynne, 2008) por lo que no parece que resulte una obligación impuesta por la práctica extranjera. Se encuentre o no dentro de las ideas de un grupo de autores y organismos internacionales sobre Administración Pública, deberíamos decidir su aplicación exclusivamente desde el punto de vista del estudio puro y simple de sus ventajas y desventajas para nuestro Sector Público y nuestra Sociedad Civil. Este trabajo intenta convencer respecto de su utilización resaltando esas ventajas, sin invocar exigencias de entes extranjeros o internacionales.

- e) *No se puede hacer. En caso que se pudiera hacer, será muy costoso en relación a los beneficios que acarrea.*

Los primeros intentos de avanzar en este camino tropezaron con las limitaciones de los sistemas informáticos y la falta de separación entre el momento de la determinación y del pago de los tributos. Eso ya es historia antigua. Los avances en este campo son exponenciales y los costos del procesamiento de datos se han reducido consecuentemente.

Una nueva versión de esta vieja objeción dice: ¿vale su costo el proceso de mejora en la información contable propuesto en este trabajo? ¿no existen en realidad mejores usos alternativos para los recursos que se vuelquen en este nuevo sistema contable? Una forma inteligente de responder estas preguntas es cambiarla por la siguiente ¿son suficientemente importantes los recursos tributarios para invertir recursos en los cambios propuestos? Esta respuesta es más sencilla. Los recursos públicos gestionados por cualquier estado moderno desde el Siglo XX en adelante

son ingentes, y la información que poseemos sobre ellos normalmente solo versa sobre sus flujos financieros, sin integración con stock alguno. ¿No merecen esos montos de propiedad pública una contabilidad completa de su gestión, especialmente cuando los sistemas jurídicos la exigen normalmente para los agentes privados? Quienes sostienen esta idea parecen considerar costosa una mejor información contable y siguen “probando con la ignorancia”²⁵.

Entendemos que no son demasiados los elementos que se requieren para dar este paso. Muchos ya se tienen en la actualidad en muchos organismos, dado que la existencia de una cuenta corriente “atómica” es en realidad el último paso del proceso descrito.

Además de los datos financieros de cobranzas, se requieren al menos los siguientes elementos:

- Un correcto funcionamiento de la cuenta corriente tributaria con periódico análisis y depuración de créditos y deudas.
- Una correcta separación entre las categorías de los distintos créditos tributarios.
- La definición de un plan de cuentas para el organismo que permita políticas definidas e implementadas para provisiones para créditos incobrables.

Varios argumentos coinciden en otorgar un importante chance para lograr, en América Latina, la llamada “transition to accrual” respecto de los recursos, a saber:

- a) La permanente revolución informática que permite obtener cada vez más rápido, más información útil a menor costo.
- b) La necesidad de tornar lo más transparente posible la gestión y administración de la recaudación de las rentas públicas, para un cabal ejercicio del control ciudadano.

25 Parafraseando la expresión que señala que aquellos que consideraban cara la educación, debían probar con la ignorancia.

3. CONCLUSIONES

Nos parece pertinente para iniciar el camino de la conclusión de este trabajo, reanalizar los efectos de mantener registros contables de los recursos tributarios basados únicamente en el criterio de lo efectivamente recaudado, especialmente desde el punto de vista de su influencia en algunos aspectos de la toma de decisiones del Sector Público.

¿No será en este contexto un comportamiento racional de un funcionario privilegiar exageradamente los aspectos financieros por encima de los económicos y los patrimoniales? ¿No será éste un incentivo claro para otorgar periódicamente amnistías tributarias que, respecto de los aspectos financieros solo tienen efectos positivos, pero que perjudican notablemente la situación patrimonial y económica del Sector Público? ¿No es más racional para obtener mejores evaluaciones que los administradores tributarios se llamen directamente “José Amnistía” en vez de “Juan Eficiente”?

En caso de responder afirmativamente las anteriores preguntas ¿deseamos realmente que el sistema de información contable implique incentivos para que los funcionarios se comporten de esta manera?

La implementación efectiva del devengamiento en el momento de la configuración de los hechos imponible de los tributos²⁶ aparece como un objetivo de mediano y largo plazo, difícil de alcanzar en los próximos años, pero que debería resultar el “norte” hacia el

cual dirijamos nuestros esfuerzos en la mejora del sistema. Precisamente es el nivel de dificultad del trabajo a realizar, lo que lo torna incitante y desafiante. **No encontramos justificativo suficiente para resignarnos eternamente a tomar decisiones sobre la base de información incompleta.**

No debería asustarnos que el sistema contable público informe periódicamente sobre los montos de tributos que resultan impagos o los quebrantos a asumir por las previsiones a realizar. Parece obvio transparentar que hoy existen montos de tributos determinados que se tornan incobrables y que no se logran cobrar efectivamente.

Dijimos ya varias veces y lo repetimos aquí que, como aprendimos apenas salimos de la infancia, cerrar los ojos no es un método eficaz para solucionar problemas que efectivamente existen y que deberíamos enfrentar con decisión. Muchas veces, ese “cerrar los ojos” nos impide ver los desmanejos, la ineficiencia y desperdicio de recursos públicos que existen en los estados modernos. El control de los ciudadanos y los organismos vinculados a estas tareas es fundamental para alcanzar los objetivos del bien común que se propugnan, precisamente porque debemos comenzar a entender que en realidad el Estado somos todos sus ciudadanos.

26 Sobre el tema cfr. IPSAS 23.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Alink y Van Koomer. (2011) *Manual de Administración Tributaria*. IBFD.CIAT Amsterdam.
- Bird, R. M., & de Jantscher, M. C. (Eds.) (1992). *Improving tax administration in developing countries* (Vol. 19). Washington DC: International Monetary Fund.
- CIAT. Alemania. Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional - GIZ. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). *Manual sobre Recaudación y Cobranza de Tributos*, CIAT, Documento Electrónico en <https://biblioteca.ciat.org/opac/?v=5480>.
- Bloem A. (2000). *Recording of taxes in national accounts and government finance statistics*. Statistics Department IMF. STD/NA. OCDE.
- Cardoso, Aquino y Pigatto (2014). *Brazilian Governmental Accounting Reforms: IPSAS and accrual accounting adoption* – 11 de julio de 2014 disponible en <http://ssrn.com/abstract=2466484>.
- Castillo Caicedo, I. (2013). *Reconocimiento de los ingresos tributarios del Sector Público*. Contrapartidas Nros. 660 y 662. Marzo de 2013 disponible en http://www.comunidadcontable.com/BancoConocimiento/C/contrapartida_662/contrapartida_662.asp?CodSeccion=107.
- Di Russo, L. (compiladora) (2016). *Introducción al conocimiento contable*. Ediciones U.N.L. Santa Fe.
- Efford D. (1996). *The case for accrual recording in the IMF's GFS system*. IMF Working Paper. Julio de 1996.
- European Commission (Budget) (2011). *European Union Accounting Rule No. 17 Revenue from non-exchange transactions (taxes and transfers)*. Octubre.
- Fondo Monetario Internacional. (2014). *Government Financial Statistical Manual*. Pre-publication draft. March 2014.
- Fondo Monetario Internacional. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*.
- Fondo Monetario Internacional. (2006). *Task force on harmonization of Public Sector accounting*. Final Report. Marzo de 2006.
- Harrison A. (2007). *The background to the 1993 revision of the System of National Accounts*. en unstats.un.org/unsd/sna1993/History/backgrd.pdf en Septiembre de 2007.
- Hauque S. (2008) “*El registro contable de los recursos devengados como herramienta para el control integral de la administración tributaria*” en Anales del XVIII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales IEFPA – AMFEAFIP.
- Hauque S. (2014). *Nuevas perspectivas para la medición de los recursos tributarios*. Ediciones U.N.L. Santa Fe.
- Hauque S. y Di Russo L. (2015). *Una propuesta contable para contar con más y mejor información sobre los recursos públicos argentinos*. Revista Facultad de Ciencias Económicas - U.N.L.
- Hassan M. (2013). *Debates on accrual accounting in the Public Sector: a discrepancy between practitioners and academicians*. Disponible en <http://www.apira2013.org/proceedings/pdfs/K102.pdf>.
- International Federation of Accountants. (2002). *Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Governments and Government Entities*. Study 14. Abril de 2002.
- International Public Sector Accounting Standard Board. (2006). *IPSAS Nro. 23. Revenue from non-exchange transactions (taxes and transfers)*. Diciembre de 2006.
- Las Heras José María. (2010). *Estado Eficiente. Administración financiera gubernamental Un enfoque sistémico*. Buenos Aires. 3ra. Ediciones Buyatti.
- Pereira Montero y Correa Gomes. (2013). *Experiências Internacionais com o Orçamento Público por Regime de Competência* en *Revista Cont. Fin.* – USP, São Paulo, v. 24, n. 62, p.103-112, maio/jun./jul./ago. 2013.
- Task Force on Harmonization of Public Sector Accounting (TFHPSA). (2005). *Tax revenues and tax credits*. Of the 1993 SNA – Issue No. 35. Issue Paper for the meeting of the AEG. Julio.
- Terkper Seth. (2008). *Accounting Challenges for Semi-Autonomous Revenue Agencies in Developing Countries*. IMF Working Paper 08/116. Fiscal Affairs Department. May 2008.
- Wynne A. (2008). *Accrual Accounting for the Public Sector - A Fad That Has Had Its Day?* International Journal on Governmental Financial Management – 2008 p.117.

LEGIBILIDAD DE LA LEY

y complejidad tributaria



Antonio **Lopo Martínez**
Raimundo **da Silva**

SINOPSIS

La baja legibilidad de la legislación es una posible causa de complejidad del derecho tributario. Para abordar este punto empíricamente, el estudio adoptó las medidas más tradicionales de análisis de legibilidad: i) puntaje de facilidad de lectura de Flesch (*Flesch readability ease score*, *FRES*) y ii) longitud media de la oración (*average sentence length*, *ASL*) para evaluar la legibilidad de

tres normativas tributarias en Brasil. Los resultados muestran que la legislación seleccionada tiene un bajo nivel de legibilidad, predominando las frases y palabras largas, lo que requiere que los lectores de la ley tengan una educación de alto nivel. Mejorar la legibilidad de las normas fiscales llevaría a reducir la complejidad de la ley tributaria, creando un mayor cumplimiento fiscal.

CONTENIDO

Introducción

1. Revisión de literatura
2. Metodología y muestra

3. Análisis de resultados
4. Conclusiones
5. Bibliografía

AUTORES

Antonio Lopo Martinez: Receita Federal do Brasil. Ph.D. candidato en Derecho por la Universidad de Coimbra (Portugal) y la Universidad de Salamanca (España), Auditor Fiscal de la Hacienda Federal de Brasil. **Raimundo da Silva:** Receita Federal do Brasil. Estudiante de doctorado en Contabilidad en la Universidad Federal de Espírito Santo, Máster en Contabilidad en Fucape. Auditor Tributario de la Receita Federal de Brasil (Jubilado).

INTRODUCCIÓN

“Lo más difícil de entender en el mundo son los impuestos sobre la renta” es una cita atribuida al físico Albert Einstein, (disponible en <https://www.irs.gov/newsroom/tax-quotes>, recuperado el 27 de febrero de 2020). La complejidad fiscal no es un problema nuevo; Shackelford y Shevlin (2001, p. 324) observan que la falta de comprensión sobre las sutilezas de la ley representa una barrera para aumentar el número de investigadores contables que estudian los impuestos.

En el estudio de Hoppe et al. (2019), entre 100 países, Brasil ocupa el primer lugar en términos de índice de complejidad fiscal, resultando ser el país más complejo en su tributación. La complejidad fiscal es una construcción multidimensional caracterizada a través de las dos subconstrucciones, el código fiscal y la complejidad del marco fiscal, cada una de las cuales cubre varias dimensiones. La complejidad del código tributario describe la complejidad inherente a las diferentes regulaciones del código de impuestos.

Felício y Martínez (2019) realizaron investigaciones explorando la percepción de los profesionales brasileños de trabajar ahora con el sistema tributario, el nivel de eficiencia, de complejidad y de justicia de la ley tributaria. Los autores aplicaron un cuestionario y encontraron que más del cincuenta por ciento de los encuestados consideraron que el sistema tributario era más complicado que hace 5, 10, 15 o 20 años. Al evaluar los factores responsables de la complejidad de la legislación tributaria, los encuestados en la investigación de Felício y Martínez destacaron la “deficiente redacción de la legislación” (76.3%) y el “cambio continuo de la legislación” (90%). Cuando los autores preguntaron, “¿qué tan complejo es el sistema tributario brasileño en comparación con los países vecinos? El 39,3% de los encuestados dijo que no sabían sobre el sistema tributario en otros países, y el 57% dijo que el sistema tributario brasileño es más complicado que los estados vecinos. Según el estudio, los encuestados consideran que las autoridades fiscales no tienen como objetivo principal reducir la complejidad del derecho fiscal.

La literatura sobre la complejidad del derecho tributario brasileño menciona los costos de cumplimiento como una de sus consecuencias. Da Silva et al. (2015, p. 2) realizó un estudio en una empresa estatal brasileña para comprender las percepciones de los gerentes sobre las áreas relacionadas con los impuestos sobre los costos de cumplimiento. Los autores aplicaron un cuestionario respondido por los directivos que trabajan en las oficinas de la empresa a nivel nacional y estatal, buscando identificar los elementos que causan los costos de cumplimiento. Entre los gerentes que trabajan a nivel federal, la causa más crítica de los costos de cumplimiento fue la “complejidad de la ley tributaria / dificultad para interpretar las normas”, mencionada por el 19% de los encuestados. En cuanto a los gerentes que trabajan a nivel de los estados, la investigación mostró que “la complejidad de la ley tributaria / dificultad para interpretar las normas” como el elemento que causa los costos de cumplimiento se mencionó con más frecuencia, con 31% de los encuestados del norte del país y 35% de los encuestados de la región noreste. Por lo tanto, es posible argumentar que la mala legibilidad es una de las causas de complejidad del derecho tributario de Brasil. Sin embargo, los estudios no han evaluado explícitamente su nivel de legibilidad.

Este estudio busca llenar este vacío en la literatura brasileña sobre derecho tributario explorando el nivel de legibilidad de *Libro II del Regulamento do Imposto de Renda de 2018* (RIR/2018) (regulación del impuesto sobre la renta de 2018), y la Ley Complementaria 123/2006, que establece sobre impuestos para las microempresas (ME) y *Empresas de Pequeno Porte* (PME) Este trabajo busca contribuir a la investigación contable tributaria mediante la evaluación del nivel de legibilidad de la norma de la *Comitê de Pronunciamentos Contábeis* (CPC) (Comité de Normas Contables) CPC 32, sobre los impuestos a los beneficios.

Este artículo es el resultado de la percepción de que el contenido de una ley a veces no se entiende suficientemente. Se busca proporcionar elementos para mejorar la legibilidad de la ley tributaria brasileña, para establecer una mejor comunicación entre las autoridades tributarias y los ciudadanos y profesionales que buscan cumplir con la ley tributaria.

La legibilidad es la facilidad con la que se puede leer y entender un texto. La legibilidad depende principalmente de si un documento está compuesto por oraciones breves, si se utilizan estructuras para permitir al lector avanzar a través del contenido del texto, si las palabras clave están colocadas correctamente, si las oraciones conservan el orden lógico, entre otros temas. Estos aspectos contribuyen significativamente a enfrentar uno de los desafíos de los legisladores, que es describir una obligación tributaria abstracta en lenguaje escrito que los contribuyentes y los profesionales de la contabilidad pueden entender.

Basado en la literatura que ofrece análisis empíricos del nivel de legibilidad de las leyes tributarias, este estudio adopta el puntaje de legibilidad de Flesch (FRES) y la longitud media de oraciones (ASL). Los textos analizados mostraron poca legibilidad, la mayoría de ellos difíciles de entender, debido a oraciones y palabras largas, que requieren un nivel de educación superior por parte del lector.

Este documento se presenta como sigue: La sección 2 proporciona una revisión de la literatura sobre el tema, seguida de la sección 3 que introduce la metodología, incluyendo la composición de la muestra y las herramientas adoptadas. La sección 4 proporciona los resultados y el análisis, seguido de la última parte que resume y concluye.

1. REVISIÓN DE LITERATURA

Aunque la legibilidad de las leyes tributarias aún no se ha abordado en la literatura brasileña, el tema es bien conocido internacionalmente. Esta sección presenta la investigación internacional primaria y sus hallazgos sobre el tema, que retrata metodologías y conclusiones que pueden ser informativas para el contexto de Brasil.

Urbancic y Hsu (2007, p. 29) midieron la legibilidad de las instrucciones de impuestos sobre la renta de los estados occidentales de los Estados Unidos que gravan las rentas de las personas. Los autores señalan

que la legibilidad es un aspecto estudiado en varias áreas, incluida la contabilidad. La investigación sobre el tema a menudo adopta fórmulas que ofrecen un enfoque cuantitativo para medir la facilidad de lectura del texto. Según Urbancic y Hsu (2007), la legibilidad es un requisito previo para la comprensión adecuada de un documento.

El estudio de Urbancic y Hsu (2007) demostró que, en el período comprendido entre 1990 y 2005, la mayoría de los estados estadounidenses analizados mejoraron la legibilidad en folletos con instrucciones sobre impuestos. Sin embargo, la mejora no fue suficiente para que las instrucciones sean legibles para una gran parte de los contribuyentes. El nivel de legibilidad fue superior al adecuado para el nivel educativo del 42.3% de la población adulta en esos estados. Los autores agregan que la dificultad de entender las instrucciones fiscales pone a muchos contribuyentes en riesgo de sanciones por errores en sus declaraciones.

Umar y Saad (2015, p. 26) examinaron el nivel de legibilidad de la Ley del Impuesto sobre la Renta Corporativa de Nigeria de 2007 (*Company Income Tax Act*, CITA, 2007), la principal fuente de información sobre impuestos para los contribuyentes nigerianos. Los investigadores sostienen que altos niveles de legibilidad ayudarían a los contribuyentes y las autoridades fiscales a cumplir con sus respectivas responsabilidades. Los autores sostienen que la simplificación del lenguaje de las leyes tributarias daría lugar a menos actividades de consulta y auditoría fiscal. Además, esta simplificación aumentaría los ingresos fiscales globales al reducir los costes de auditoría fiscal.

Umar y Saad (2015) encontraron que CITA 2007 tiene una baja legibilidad debido a oraciones y palabras largas, que requieren una educación de alto nivel para entenderse. Para los autores, CITA 2007 es muy difícil de entender, incluso para los profesionales tributarios, lo que conduce a altos costos de cumplimiento. Recomiendan reescribir las leyes fiscales nigerianas para aumentar el cumplimiento voluntario, reduciendo los costos administrativos de los impuestos. Según

los autores, dicha simplificación ayudará a todas las empresas, especialmente a las pequeñas empresas, a cumplir con sus obligaciones fiscales.

Barney, Tschopp y Wells (2012) evaluaron la complejidad de la ley tributaria en el Código de Impuestos Internos (IRC), las Regulaciones del Tesoro y en documentos de los Servicios de Impuestos Internos (IRS) que tratan del impuesto sobre las ganancias de capital en los Estados Unidos. El objetivo fue evaluar la complejidad impuesta por cada una de las autoridades analizadas, basándose en la legibilidad (observando, por ejemplo, la longitud de la oración y la palabra). Es la medida de complejidad más fácilmente disponible para su revisión y mejora.

La ley del impuesto sobre la renta de EE. UU. es complicada por varias razones, incluida su longitud, la complejidad de su redacción y sus aspectos técnicos, lo que aumenta drásticamente la dificultad de comprender la legislación. En cuanto a su escritura, los autores observaron que el uso de oraciones largas y compuestas obstaculizaba gravemente la comprensión, así como el uso de la voz pasiva. El estudio también sostiene que, entre las consecuencias negativas de la complejidad del derecho tributario, desde la perspectiva del contribuyente individual, están la falta de comprensión sobre las obligaciones tributarias y los mayores costos de cumplimiento.

En un estudio utilizando índices de legibilidad estandarizados, Barney, Tschopp y Wells (2012) concluyeron que la legibilidad aumenta a medida que las leyes y reglas sobre ganancias de capital se proporcionan desde la autoridad originaria (Congreso) hasta la implementación (Regulaciones del IRS). Las regulaciones del IRC y del Tesoro son difíciles de leer. Las instrucciones del IRS, sin embargo, son moderadamente complejas. Para los autores, el IRS pone algunos esfuerzos para simplificar la ley de ganancias de capital. Si bien el IRS tiene la posibilidad de racionalizar aún más sus instrucciones, la información actual es más fácil de leer que muchos otros documentos gubernamentales.

El estudio de Tan and Tower (1992) informó que, en julio de 1989, el Gobierno Laborista de Nueva Zelanda trabajó para simplificar el sistema tributario del país para lograr una estructura tributaria más efectiva. Los objetivos declarados de la reforma tributaria eran mejorar el uso de los recursos e introducir más equidad en los sistemas tributarios y de prestaciones. Esta determinación del gobierno llevó a los autores a probar empíricamente la efectividad de los esfuerzos del gobierno de Nueva Zelanda para simplificar el lenguaje fiscal y verificar si tuvo éxito con respecto a los objetivos previstos. En cuanto a la simplificación del sistema tributario, el Comité Waug (creado para llevar a cabo reformas fiscales) recomendó simplificar la redacción de la ley tributaria de muchas maneras. Por ejemplo, debe prepararse en un lenguaje sencillo e inequívoco para entender al contribuyente promedio. De acuerdo con las instrucciones del comité, un sistema tributario eficaz y eficiente dependería en gran medida de la capacidad del contribuyente para comprender la ley tributaria de Nueva Zelanda.

Las pruebas compararon la legislación antes y después de la simplificación. La comparación se realizó solo en las secciones del proyecto de ley que fueron reescritas, como recomendó el Comité Waugh. Las pruebas cubrieron 30 secciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1976 (ITA) y diez secciones de la Ley del Impuesto sobre Bienes y Servicios de 1985 (GSTA). Tan and Tower (1992) encontraron que las secciones ITA y GSTA eran difíciles de leer, tanto antes como después de la simplificación. Los resultados proporcionaron pruebas contundentes de la complejidad continua de la legislación fiscal y de la aparente dificultad de comunicar las iniciativas del Comité Waugh para lograr la simplificación tributaria. Fue posible observar que las secciones eran aún menos legibles después de la ITA y GSTA.

La investigación de Smith y Richardson (1999) señaló que la longitud y complejidad de la ley fiscal australiana condujo a un aumento de los costos tanto para el contribuyente (en forma de mayores costos de cumplimiento) y el gobierno (aumento de los gastos

administrativos). Como la ley fiscal australiana fue considerada durante muchos años como difícil de leer y entender, el gobierno estableció el Proyecto de Mejora de la Ley Tributaria (*Tax Law Improvement Project*, TLIP) en diciembre de 1993. La tarea principal del TLIP era simplificar la legislación tributaria reescribiendo y reestructurando la Ley de Control del Impuesto sobre la Renta de 1936 (*Income Tax Assessment Act*, ITAA36), para facilitar la comprensión de los contribuyentes.

Los autores aclaran que dos objetivos principales subyacen al TLIP. El primero fue reducir los costos de cumplimiento y administración derivados de la complejidad de la ley tributaria. El segundo fue producir un modo más justo y cómodo de entender la ley tributaria. Para simplificar el ITAA36, el TLIP se centró en introducir oraciones más directas y cortas, y utilizar el inglés simple en lugar del lenguaje ordinario de las políticas fiscales. Esta simplificación dio lugar a la Ley de Control del Impuesto sobre la Renta de 1997 (ITAA97).

Smith y Richardson (1999) llevaron a cabo el estudio con el objetivo principal de probar empíricamente la efectividad del intento del gobierno australiano de simplificar y mejorar el ITAA36. Analizaron el nivel de legibilidad comparando las secciones del ITAA36 con las secciones equivalentes del ITAA97. El estudio encontró que las secciones analizadas del ITAA97 eran ligeramente más legibles que las secciones correspondientes del ITAA36. Sin embargo, los resultados tanto para el ITAA36 como para el ITAA97 estaban muy por debajo del estándar de referencia aceptable en un índice de legibilidad.

El estudio también encontró que la voz pasiva en la ley tributaria australiana parece haber aumentado ligeramente en el ITAA97, aunque no sea excesiva. Un aspecto en el que el ITAA97 ha mejorado es el número de palabras por oración, que son inferiores al observado en el ITAA36. Finalmente, los autores argumentan que el proceso de simplificación de la legislación fiscal australiana aún estaba incompleto, señalando que la mejora en la legibilidad debe ir seguida de la simplificación en la política fiscal.

En investigaciones posteriores, Smith y Richardson (2002) informan que, en agosto de 1998, el gobierno australiano anunció una reforma tributaria. Como parte de esta reforma, el gobierno propuso un Impuesto sobre Bienes y Servicios (*Good and Services Tax*, GST), que entró en vigor el 1 de julio de 2000. Sin embargo, la aparente confusión resultante de la implementación del GST sugirió que los contribuyentes estaban luchando por comprender los requisitos. Los autores realizaron una evaluación empírica de si la nueva ley GST era simple o compleja, probando la legibilidad de la ley. Los autores recopilaron secciones de la ley GST para las pruebas y presentaron estas secciones a pruebas de legibilidad empíricas. Los resultados indicaron que la ley GST era, en general, complicada de leer y entender. Los hallazgos mostraron que más del 70% de las secciones de GST analizadas no eran adecuadas para los contribuyentes que no tenían un nivel de educación superior.

Smith y Richardson (2002) también compararon los resultados obtenidos en las pruebas de GST con los resultados de su estudio anterior sobre la legibilidad del ITAA36 e ITAA97. Los resultados mostraron que la ley GST es, en promedio, menos legible que ITAA97. Para los autores, la mala legibilidad GST puede tener implicaciones para la empresa contribuyente en los costos de cumplimiento potencialmente más altos. Finalmente, el estudio enfatiza que la ley tributaria (incluido el GST) es una tarea multifacética. Por lo tanto, mejorar la legibilidad del texto de la ley GST es un aspecto crítico para aumentar la simplicidad en el sistema tributario, pero se deben adoptar otras medidas.

A partir de esta revisión de la literatura, es posible observar un acuerdo de que la mala legibilidad de la ley tributaria lo hace más complicado para los contribuyentes, lo que podría resultar en un bajo cumplimiento tributario y altos costos de cumplimiento tanto para el contribuyente como para las autoridades fiscales. Esta investigación explora la legibilidad de la ley tributaria brasileña, particularmente las tres normas tributarias que son más significativas para el campo brasileño de la contabilidad tributaria.

2. METODOLOGÍA Y MUESTRA

En Brasil, a nivel federal, estatal y municipal, toda la legislación existente con respecto a un impuesto en particular se compila en un solo documento llamado “regulación”. Así, a nivel federal, existen, por ejemplo, el *Regulamento do Imposto de Renda (RIR)* y el *Regulamento do PIS/COFINS* (regulación fiscal de la contribución de las empresas a la financiación de la seguridad social). En cuanto a los estados, un ejemplo es el *Regulamento do ICMS* (regulación del impuesto sobre bienes y servicios). Finalmente, a nivel municipal, el *Regulamento de ISSQN* (ley sobre impuestos sobre diversos servicios).

2.1 Muestra

Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de este artículo es contribuir a la literatura sobre contabilidad tributaria. Por lo tanto, la muestra se formó con normas en torno al impuesto sobre las ganancias empresariales.

Es esencial observar que la legislación del Impuesto sobre la Renta (RIR/2018) tiene sus directrices tributarias establecidas en los libros. Dentro de cada libro, RIR/2018 se divide en *títulos*, que se separan en capítulos. Los capítulos se dividen en secciones y subsecciones. En el cuadro 1 se enumeran los libros de RIR/2018.

Tabla 1: Libros de RIR/2018

Libro I	Impuesto individual
Libro II	Impuesto comercial
Libro III	Retención de impuestos y tributación de operaciones financieras
Libro IV	Administración de los ingresos tributarios

Fuente: Elaborado por los autores en base al Decreto 9580/2018

La Tabla 2 presenta los temas abordados en los títulos del Libro II del RIR/2018.

Tabla 2: Títulos del Libro II del RIR/2018

Título I	Contribuyentes
Título II	Responsabilidad por el impuesto adeudado
Título III	Domicilio del contribuyente
Título IV	Inscripción del contribuyente en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ)
Título V	Ingresos brutos del contribuyente
Título VI	Cálculo y período de cálculo de impuestos
Título VII	Precios de transferencia y subcapitalización
Título VIII	Impuesto utilizando el método de ingreso real
Título IX	Impuesto utilizando el método de ingreso gravable considerado
Título X	Impuesto mediante la determinación de los beneficios de las autoridades fiscales
Título XI	Disposiciones comunes a los ingresos imponibles reales y considerados, y determinación de los beneficios por parte de las autoridades fiscales
Título XII	Tazas y otros cargos adicionales
Título XIII	Beneficio de exploración
Título XIV	Exención y reducción de impuestos como incentivo para el desarrollo regional
Título XV	Deducción de impuestos
Título XVI	Disposiciones diversas

Fuente: Elaborado por los autores en base al Decreto 9580/2018

Como se presentó anteriormente, este artículo analiza empíricamente el nivel de legibilidad de las leyes impositivas corporativas. El estudio examina los títulos del Libro II del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de Brasil que establecen los impuestos empresariales determinados utilizando el método de renta real, el método de la renta considerada imponible y la determinación de las ganancias por parte de las autoridades fiscales.

La ley tributaria brasileña también permite a las empresas elegir un sistema simplificado (*Simples Nacional*). Esta forma de imposición está prevista en

la Ley Complementaria 123/2006, y está diseñada para abordar las particularidades de las Microempresas (ME) y las *Empresas de Pequeno Porte* (PIMES) (pequeñas empresas). Esta ley, por lo tanto, también es objeto de análisis en este estudio.

La muestra incluye el *Comitê de Pronunciamentos Contábeis* (CPC) (Comité de Normas Contables) CPC 32. Se establece el tratamiento contable de los activos y pasivos diferidos resultantes de las diferencias en el tratamiento contable y fiscal de los impuestos sobre la renta de sociedades.

2.2 Métricas y pruebas de legibilidad

Inspirado en la literatura que analiza empíricamente el nivel de legibilidad de la ley tributaria (Barney, Tschopp y Wells, 2012; Smith y Richardson, 1999; Tan y Tower, 1992; Umar y Saad, 2015; y Urbancic y Hsu, 2007), la investigación adoptó el Flesch Readability Ease Score (FRES) y el Average Sentence Length (ASL).

El Flesch Readability Ease Score (FRES), según lo observado por Umar y Saad (2015), es una fórmula desarrollada por Rudolf Flesch en 1948 para determinar la facilidad o dificultad de leer el número de sílabas y el número de palabras en una oración. El procedimiento utiliza un rango de puntuación de 1 a 100 para determinar la legibilidad de un texto. Las puntuaciones más bajas indican texto difícil de leer, y las puntuaciones estándar que muestran un texto fácil de leer son de alrededor de 60 a 70.

Flesch (1948) aclara que la fórmula para analizar la legibilidad de una pieza escrita se desarrolló por primera vez en 1943. El autor consideró que, debido a la amplia aplicación del método en varios segmentos, parecía vale la pena volver a examinarlo y analizar sus deficiencias. En la revisión, la fórmula anterior se dividió en dos; uno solo predice hasta qué punto el interés humano en un texto dado hará que el lector lo entienda mejor. El otro procedimiento, que es de interés para este estudio, mide la legibilidad de un documento. Se expresa como $FRES = 206.835 - 0.846wl - 1.015sl$, donde 'wl' representa la longitud de la palabra (número de sílabas por 100 palabras), y 'sl' representa la longitud de la oración en número de palabras.

Flesch (1948) explica que el significado de la fórmula se entiende fácilmente cuando uno se da cuenta de que la longitud de la palabra es indirectamente una medida de la complejidad de la frase. El alcance de la

extensión de la oración es indirectamente una medida de la complejidad de la oración. Por lo tanto, cuanto más largas sean las palabras y las oraciones, más difícil será entender el texto.

Flesh (1949) refinó su fórmula de legibilidad de texto para establecer qué nivel de educación necesitaría un lector para entender una pieza escrita. El autor dice que el lector típico para cada nivel de legibilidad generalmente se encontrará en el siguiente rango educativo, y esta diferencia tal vez sea aún más significativa. La regla parece ser que los lectores de la escuela secundaria prefieren leer en el nivel de la escuela primaria, lectores de nivel de educación secundaria como la lectura en el nivel de la escuela secundaria, etc. Explica además que la prueba de este principio es la escritura que se encuentra en revistas populares. Debido a que los departamentos de circulación y publicidad a menudo saben todo sobre educación, ingresos, marca de automóvil favorito y otras características del lector típico, la escritura de una revista proporciona un control perfecto de los niveles promedio de lectura.

Es crucial señalar la observación de Caviq (2008), quien argumentó que, aunque la fórmula desarrollada por Flesch (1948) fue creada para el idioma inglés, no depende de un diccionario y, por lo tanto, puede utilizarse para textos escritos en portugués.

La Tabla 3 muestra las puntuaciones del Índice FRES y sus respectivos niveles de legibilidad y educación. Los niveles de educación indicados en esta tabla se adaptaron a los niveles de educación actuales en Brasil.

Tabla 3: Índice FRES

Puntaje	Legibilidad	Educación
90-100	Muy fácil	4to y 5to grados
80-90	Sencillo	6° grado
70-80	Bastante fácil	Séptimo grado
60-70	Estándar	8° y 9° grados
50-60	Bastante difícil	Secundaria
30-50	Complicado	Secundaria y educación superior
0-30	Muy difícil	Educación superior

Fuente: Elaborado por los autores, basado en Flesch (1948; 1949)

La longitud media de la oración (*Average Sentence Length*, ASL) es una medida esencial para determinar la complejidad de un texto. Aunque la longitud de la oración se utiliza en la fórmula de cálculo del índice FRES, Smith y Richardson (1999) consideran esencial decidir sobre ASL por separado en el análisis de legibilidad de un texto.

Umar y Saad (2015) enfatizan que un texto con buena legibilidad presenta un bajo número de palabras por oración y evita el uso de la voz pasiva, cambiando la oración cuando sea posible. Los autores complementan que las frases largas deben ser reemplazadas por otras más cortas, como se recomienda en la literatura sobre la complejidad de las leyes tributarias. Tan y Tower (1992) señalan las mismas recomendaciones con respecto a oraciones largas y a la voz pasiva.

Según Umar y Saad (2015), con respecto a la ASL, la longitud promedio recomendada sería de 20 palabras por oración como oraciones cortas, definiciones claras y directas, y los títulos apropiados son elementos necesarios para ayudar a los lectores. Tales medidas, concluyen, pueden llevar un artículo escrito a un alto nivel de legibilidad, lo que puede simplificar la comprensión de la ley tributaria y reducir su complejidad.

Por lo tanto, las normas de contabilidad fiscal que usan oraciones cortas, directas, activas y sin complicaciones serán más legibles que los criterios que usan oraciones largas y muchos párrafos. Las métricas de legibilidad ayudan a prevenir y controlar la dificultad del lenguaje escrito en el derecho tributario.

Las pruebas de nivel de legibilidad realizadas en la muestra utilizaron el software Word 2007®, en portugués. Para acceder a las estadísticas de legibilidad en el software se realizaron los siguientes pasos: (i) abrir el archivo a analizar; (ii) ampliar la opción “office”; (iii) seleccionar el elemento “”; (iv) elegir la opción “revisión de texto (*proofreading*)”; (v) marcar la casilla “mostrar estadísticas de legibilidad”; (vi) guardar y enviar el texto para su análisis a través de la opción “ortografía y gramática”. La Figura 1 muestra el resultado de las estadísticas de legibilidad para Word 2007 en portugués.

Figura 1: Estadísticas de legibilidad

Estatísticas de legibilidade		?	×
Contagem			
Caracteres	575		
Palavras	105		
Sentenças	6		
Parágrafos	1		
Médias			
Sentenças por Parágrafo	6.0		
Palavras por Sentença	17.5		
Caracteres por Palavra	5.5		
Legibilidade			
Sentenças na Voz Passiva	0%		
Método Flesch (Difícil)	45		
Grau Flesch-Kincaid	0.0		
		OK	

Fuente: Microsoft Word 2007® (portugués)

Para el análisis de datos, se excluyeron de los textos información general, encabezamientos, secciones, subsecciones, tablas y ejemplos numéricos. Siguiendo la literatura, se excluyeron las directrices legales de menos de cincuenta palabras, ya que estas muestras de texto se consideran inadecuadas para el análisis.

3. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados de las estadísticas de legibilidad de los títulos del Libro II del RIR/2018, de la Ley Complementaria 123/2006 y del CPC 32 se presentan en la Tabla 4, llamando la atención sobre el hecho de que ninguno de los títulos analizados mostró un nivel de fácil legibilidad.

Tabla 4: Estadísticas de legibilidad

Muestra	Puntos	Legibilidad	Educación	ASL
Título I	49	Complicado	Escuela secundaria y ed. superior	19.50
Título II	47	Complicado	Escuela secundaria y ed. superior	18.20
Título III	49	Complicado	Escuela secundaria y Ed. Superior	18.50
Título IV	52	Bastante difícil	Esc. Secundaria	20.80
Título V	41	Complicado	Secundaria y educación superior	16.70
Título VI	60	Estándar	8° y 9° grados	19.80
Título VII	48	Complicado	Secundaria y educación superior	26.80
Título VIII	50	Complicado	Esc. secundaria y ed. superior	22.40
Título IX	56	Bastante difícil	Secundaria	23.90
Título X	52	Bastante difícil	Secundaria	23.50
Título XI	67	Estándar	8° y 9° grados	18.90
Título XII	69	Estándar	8° y 9° grados	16.50
Título XIII	66	Estándar	8° y 9° grados	18.90
Título XIV	53	Bastante difícil	Secundaria	26.50
Título XV	52	Bastante difícil	Secundaria	23.50
Título XVI	48	Complicado	Esc. secundaria y ed. superior	18.50
Ley 23/2006	14	Muy difícil	Educación superior	26.50
CPC 32	30	Complicado	Esc. secundaria y ed. superior	25.70

Fuente: Elaborado por los autores, utilizando Microsoft Word 2007®

3.1 Libro II del Reglamento brasileño del impuesto sobre la renta 2018 (RIR/2018)

Al examinar los títulos del Libro II del RIR/2018, es posible observar que el 44% de ellos fueron clasificados como nivel de legibilidad ‘difícil’, lo que requiere que sus usuarios tengan una educación equivalente a la escuela secundaria o superior para comprender la información. Es importante destacar que la calidad de la escuela secundaria requerida en este caso, según el estudio de Flesch (1949), sería equivalente a la educación ofrecida en instituciones de alto nivel.

Los títulos clasificados como “difíciles” proporcionan a los contribuyentes, la responsabilidad por impuestos

adeudados, el domicilio de los contribuyentes, ingresos brutos de los contribuyentes y disposiciones diversas.

Debido a los temas presentados y el número de palabras utilizadas, estos títulos deben ser fáciles de leer. El título V, que trata de los ingresos brutos del contribuyente, por ejemplo, tiene solo 205 palabras.

Las pruebas de los títulos VII y VIII clasificaron su nivel de legibilidad como “difícil”. Sin embargo, al considerar la importancia de los temas que abordan estos títulos (respectivamente, precios de transferencia y subcapitalización, e impuestos utilizando el método de ingreso real), estas regulaciones deben presentar un nivel de legibilidad “estándar”.

Los títulos clasificados como “bastante difícil” (que requieren educación secundaria o equivalente) constituyeron el 31% de la muestra total. Las puntuaciones de este grupo de regulaciones estaban muy cerca de los 50 puntos, lo que significa que su nivel de legibilidad era casi difícil.

Los títulos (RIR/2018) clasificados como “bastante difíciles” son los títulos IV, IX, X, XIV y XV. El título IV, que prevé la inscripción del contribuyente en el CNPJ, debe reescribirse para clasificarse como «fácil» para facilitar el registro de las empresas.

Los otros títulos, que prevén el impuesto utilizando el método del ingreso imponible considerado, el impuesto utilizando la determinación de las ganancias por las autoridades fiscales, la exención y reducción de impuestos como incentivo para el desarrollo regional, y la deducción de impuestos, dada la importancia de los temas, deben reescribirse para clasificarse en el nivel de legibilidad estándar.

Los títulos del Libro II del RIR/2018 clasificados como nivel de legibilidad ‘estándar’ (es decir, textos que puntúan entre 60 y 70, que requieren de los lectores la educación equivalente a los grados 8 y 9 para comprender el contenido), formaron un total de 25% (cuatro títulos). Las puntuaciones de dos de los títulos clasificados como ‘estándar’ estaban muy cerca de 60, casi posicionándolos en el grupo de los ‘bastante difícil.’ De los cuatro títulos que se encuentran en el nivel de legibilidad “estándar”, dos deberían estar en el nivel de legibilidad “fácil” para evitar problemas de cumplimiento fiscal, dados los temas que abordan: cálculo y período de cálculo de impuestos (título VI), y tipos y otros gastos adicionales sobre impuestos (título XII).

El análisis del número promedio de palabras por oración -la literatura recomienda un promedio de 20 palabras- mostró que el 44% de los títulos del Libro II del RIR/2018 tenían un número excesivo de palabras.

Las estadísticas de legibilidad para el Libro II del RIR/2018 que establece los impuestos de las empresas, tomando todos los títulos en conjunto,

mostraron que el documento es difícil de leer. Este hallazgo corrobora los argumentos de que la ley tributaria brasileña es compleja y difícil de asimilar para los contribuyentes. Además, los resultados ponen de manifiesto, confirmando los hallazgos observados en la literatura internacional sobre este tema, que los contribuyentes corporativos necesitan involucrar a más profesionales para comprender plenamente las leyes sobre el impuesto a la renta.

Otra consecuencia de la mala legibilidad es que los profesionales de impuestos utilizarán más tiempo para comprender y aplicar correctamente las leyes fiscales. Más tiempo en consecuencia significa mayores costos de cumplimiento para los contribuyentes corporativos. Además, la autoridad tributaria tendrá que dedicar más recursos para educar al contribuyente y dedicar más tiempo a la auditoría tributaria y disputas fiscales, aumentando sus costos administrativos (Umar y Saad, 2015).

3.2 Ley Complementaria 123/2006

En el estudio de la Ley Complementaria 123/2006, que establece las directrices para las microempresas fiscales (ME) y las pequeñas empresas (PE), la prueba obtuvo una puntuación de 14.

La ley complementaria fue el único documento de la muestra que mostraba un nivel de legibilidad “muy difícil”. El promedio de palabras por oración fue de 26,50, por encima del número de referencias (20). Es esencial aclarar que este estudio no analizó los varios anexos que forman parte de la ley, lo que probablemente reduciría la puntuación de legibilidad del documento.

El bajo nivel de legibilidad de la ley analizó conflictos con las disposiciones del artículo 179 de la Constitución Federal brasileña, que establece que las autoridades estatales deben ofrecer a las micro y pequeñas empresas un tratamiento legal diferenciado para fomentar el emprendimiento mediante la simplificación de las obligaciones administrativas, tributarias, de seguridad social y de crédito de estas empresas.

Por lo tanto, las estadísticas de legibilidad encontradas en el análisis de la Ley Complementaria 123/2006 sugieren la necesidad de reescribir la ley para mejorar su legibilidad.

3.3 CPC 32 (Impuestos sobre el beneficio)

La CPC 32, que establece los procedimientos contables cuando existen activos/pasivos por impuestos diferidos, presentó una puntuación de 30, es decir, entre los niveles de legibilidad «difícil» y «muy difícil».

Para entender el documento, el usuario del CPC 32 debe tener educación superior o equivalente. En cuanto al número medio de palabras por oración, la estadística de legibilidad muestra 25,70, por encima de esa referencia (20). Al igual que en la ley complementaria, el texto de la CPC 32 analizada no incluía los anexos y ejemplos proporcionados.

Los activos por impuestos diferidos y los pasivos por impuestos diferidos se producen cuando el contribuyente calcula el impuesto sobre la renta utilizando el método de ingreso real. Comparando

CPC 32 con el Título VIII del Libro II del RIR/2018, que establece las pautas tributarias utilizando el método preciso de renta, es posible observar que la normativa contable presenta una puntuación mucho menor que la obtenida en el análisis de la ley tributaria.

Por lo tanto, el CPC 32 es un texto más complejo y ofrece más dificultades a sus usuarios que la ley fiscal que prevé sobre el mismo tema. Este resultado muestra la necesidad de reescribir el documento contable para facilitar el cumplimiento de las instrucciones por parte del usuario.

La complejidad de la ley tributaria brasileña confirmada por los hallazgos anteriores también se evidencia en el estudio de PriceWaterhouseCoopers, el Banco Mundial y la International Finance Corporation (PWC, 2012, p. 112), que muestra a Brasil como el 150° de los 183 países en términos de facilidad de cumplimiento fiscal. Los países vecinos de América del Sur ocupan las siguientes posiciones: (i) Argentina, 144°; (ii) Chile, 50°; (iii) Colombia, 92°; (iv) Paraguay, 131°; (v) Perú, 80°, lo que significa que Brasil tiene una de las leyes tributarias más complejas de la región.

4. CONCLUSIONES

Este estudio examinó el nivel de legibilidad de parte de la legislación contable tributaria, que cubre los títulos del Libro II del RIR/2018, y la Ley Complementaria 123/2006, que establece las directrices para la tributación de las microempresas pequeñas empresas. La investigación también analiza la legibilidad del pronunciamiento contable CPC 32, que determina los procedimientos contables que se adoptarán cuando se identifiquen activos/pasivos por impuestos diferidos. La investigación adoptó un enfoque cuantitativo, llevando a cabo el análisis de legibilidad utilizando el puntaje de facilidad de legibilidad de Flesch (FRES) y la longitud media de oraciones (ASL).

Los resultados mostraron que el 44% de los títulos del Libro II del RIR/2018 fueron clasificados como “difíciles” en cuanto al nivel de legibilidad. Los títulos clasificados como “bastante difíciles” fueron del 31%. En este caso, la puntuación de los títulos fue muy cercana a la clasificación como ‘difícil’ (cerca de 50). Cuatro títulos fueron clasificados como nivel de legibilidad “estándar” (25%). Ninguno de los títulos analizados fue clasificado como ‘fácil’. Examinados juntos, los títulos del Libro II del RIR/2018 son textos “difíciles” de leer. Este hallazgo corrobora los argumentos de que la legislación tributaria brasileña es compleja y difícil de asimilar.

En cuanto a la Ley complementaria 123/2006 (tratando de las microempresas y pequeñas empresas), el texto se clasificó como un nivel de legibilidad «muy difícil». Este resultado desafía las disposiciones de la Constitución Federal brasileña, que especifican que las autoridades estatales deben otorgar a estas empresas

un tratamiento jurídico diferenciado, para fomentar el espíritu empresarial simplificando las obligaciones administrativas, tributarias, de seguridad social y de crédito.

La puntuación observada para el CPC 32 fue de 30 puntos de índice FRES, lo que significa que el texto se encuentra en la frontera entre los niveles de legibilidad “difícil” y “muy difícil”. Al comparar los resultados de la CPC 32 con el Título VIII del Libro II del RIR/2018, se observó que la normativa contable es más difícil de leer que la regulación del impuesto sobre la renta que aborda el mismo tema.

En general, los textos de muestra tienen un bajo nivel de legibilidad, como consecuencia del uso de oraciones y palabras largas (que requieren un mayor nivel de educación por parte de los usuarios). El estudio evidenció la necesidad de reescribir los textos analizados, haciéndolos más fáciles de leer. Todas las empresas, especialmente las micro y pequeñas empresas, pueden cumplir voluntariamente con obligaciones a costos reducidos.

Los hallazgos observados en este estudio conducen a algunas recomendaciones sobre la redacción de legislación tributaria. Primero, las oraciones deben ser cortas y directas. En segundo lugar, se deben evitar las palabras y los párrafos que no ofrecen información útil, enfatizando el contenido relevante. Tercero, es esencial construir oraciones usando el orden más común y neutral de palabras: sujeto, verbo y otras palabras complementarias. Finalmente, se debe evitar el uso

de estructuras sintácticas poco claras que puedan ser oscuras, como la voz pasiva y las oraciones negativas. Los estudios futuros contribuirían a ofrecer un análisis comparativo con otras legislaciones y discutir diferentes perspectivas, como analizar quién es el responsable de editar la norma, ya sea el Congreso o los burócratas de la administración tributaria. Otro estudio oportuno sería comparar las normas contables de CPC con las normas fiscales. Dado el resultado encontrado en CPC 32, y el perfil de las normas contables más recientes, es muy

posible que las normas contables de CPC sean menos legibles que las normas tributarias, lo que parece ser una tendencia en las publicaciones recientes. Estudios futuros también pueden explorar otras métricas de legibilidad, verificando los hallazgos identificados aquí. Por último, los resultados obtenidos en esta investigación pueden enriquecer la literatura tributaria y animar a las autoridades tributarias a ser conscientes de los aspectos de legibilidad a la hora de simplificar la legislación tributaria.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Barney, D., Tschopp, D., & Wells, S. (2012) Tax simplification through readability: a look at tax law complexity. *The CPA Journal*, v. 82, n. 12, p. 6-10.
- Brasil. Decreto Nº 9.580, de 22 de novembro de 2018. Regulamenta a tributação, a fiscalização, a arrecadação e a administração do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9580.htm>. retrieve 07 mar 2019.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Fecha de lanzamiento
- Brasil. Lei Complementar Nº 123, de 14 de diciembre de 2016. Institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp123.htm>. consultado 07 mar 2019.
- Brasil. CPC 32, Tributos sobre o Lucro. Disponível em: <http://static.cpc.aatb.com.br/Documentos/340_CPC_32_rev%2013.pdf>. recuperado 07 mar 2019.
- Cavique, L. (2008) Legibilidade de artigos científicos: análise de dados da RCC. *Revista de Ciências da Computação*. v. III, ano III, n. 3, p. 59-65.
- Da Silva, J. D., Pessoa, M. N. M., Cabral, A. C. A., Mesquita, R. , Dos Sa, S. M. ;& DA Costa, W. P. L. B. (2015) Custos de conformidade à tributação: um estudo sobre a percepção dos gestores de uma organização pública brasileira. In: XXII Congresso Brasileiro de Custos. ANAIS, Foz de Iguazú/PR.
- Felicio, R. & Martinez, A. L. (2019) Sistema tributário brasileiro: análise da percepção dos operadores do direito tributário à luz dos conceitos de eficiência e justiça fiscal. *Revista Ambiente Contábil*, v. 11, n. 1, p. 156-181.
- Flesch, R. (1948) Un nuevo criterio de legibilidad. *Journal of Applied Psychology*, v. 32, n. 3, p. 22 –233.
- Flesch, R. (1949). El arte de la escritura legible. Nueva York: Harper & Row.
- Hoppe, T., Schanz, D., Sturm, S., & Sureth-Sloane, C. (2019). Medición de la complejidad fiscal entre países: un estudio de encuesta sobre multinacionales (SSRN Scholarly Paper ID 3469663). Red de Investigación en Ciencias Sociales. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3469663>
- PWC. El pago de impuestos 2012: el panorama global. Disponible em: <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/paying-taxes-2012.pdf>. Consultado el 8 de febrero de 2020.
- Smith, D. & Richardson, G. (1999) The readability of Australia's taxation laws and supplementary materials: an empirical investigation. *Fiscal Studies*, v. 20, n. 3, p. 321-349.
- Smith, D. & Richardson, G. (2002) The readability of Australia's goods and services tax legislation: an empirical investigation. *Federal Law Review*, v. 30, n. 3, p. 475-506.
- Shackelford, D. A. & Shevlin, T. (2001) Empirical tax research in accounting. *Journal of Accounting and Economics*, v. 31, p. 321-387, 2001.
- Tan, LM & Tower, G., (1992) La legibilidad de las leyes fiscales: un estudio empírico en Nueva Zelanda. *Australian Tax Forum*, v.9, p. 356-372.
- Umar, MS & Saad, N. (2015) Evaluación de legibilidad de la ley de impuestos sobre la renta de empresas nigerianas. *Jurnal Pengurusan*, v. 44, p. 25-33.
- Urbancic, FR & Hsu, K. (2007) La legibilidad de las instrucciones para la tributación sobre la renta en los estados occidentales. *Mountain Plains Journal of Business and Economics, General Research*, v. 8, p. 29-37.



EFFECTOS TRIBUTARIOS

en la aplicación de
la NIIF 16 Arrendamientos

Marlon **Manya Orellana**

SINOPSIS

A partir del 1 de enero del 2019, entró en vigor la Norma Internacional de Información Financiera NIIF 16 “Arrendamientos”. Esta transición trae cambios a nivel contable, financiero y tributario para aquellas empresas que alquilan bienes para el desempeño de sus actividades

económicas, tal es el caso, de las empresas que arriendan la mayor parte de sus activos. El presente artículo busca brindar orientación acerca de los efectos fiscales al que estarán expuestas estas empresas a fin de que tomen medidas al respecto.

CONTENIDO

Introducción

1. Marco conceptual de la NIIF 16 Arrendamientos
2. Tratamiento tributario de los arrendamientos en el Ecuador

3. Estudio de caso
4. Conclusiones
5. Bibliografía

AUTOR

Economista en la Escuela Superior Politécnica del Litoral ESPOL. Máster en Relaciones Internacionales Aplicadas, Máster en Hacienda Pública y Administración Financiera. Catedrático de ESPOL. Ex Jefe de Planificación y Control de Gestión SRI. Ex Director de Investigaciones Económicas BCE. Ex Director de Gestión de Control de las Concesionarias APG. Ex Gerente General HTMC IESS. Director Ejecutivo GRIDE. Director Ejecutivo Manya Consulting Group MCG. Pertenencia Institucional: Escuela Superior Politécnica ESPOL. Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas FCSH. Campus Gustavo Galindo Km 30.5 vía Perimetral. P.O. BOX. 09-01-5863. Guayaquil, Ecuador.

INTRODUCCIÓN

La vigencia de la Norma Internacional de Información Financiera NIIF 16 Arrendamientos, que reemplazó a partir del 1 de enero de 2019 a la Norma Internacional Contable NIC 17, llamada también con el mismo nombre, implica un cambio sustancial para el arrendatario desde el enfoque contable, financiero y tributario, no así para el arrendador, que seguirá estableciendo la diferenciación entre el arrendamiento operativo y financiero.

Cabe recordar que los contratos de arrendamientos operativos se reportan en el balance; mientras que los contratos de arrendamientos financieros no se los reporta, se los conoce como arrendamientos off-balance, ya que solamente representan gastos en el Estado de Resultados y se describen en las notas a los Estados Financieros, lo que conlleva que para los inversionistas y otros usuarios sea difícil identificar con precisión los activos y pasivos por arrendamiento de una empresa, y que muchas veces tiendan a estimar sus efectos.

En tal sentido, la NIIF 16 obliga a que todos los contratos sean reflejados en el balance como activos y pasivos, permitiendo incluso la comparabilidad entre empresas que optan por el endeudamiento para comprar activos y las que los arriendan. Plantea un modelo único para contabilización de arrendamientos (con limitadas excepciones) similar a los arrendamientos financieros, donde se reconoce un derecho (activo) por el uso de los activos arrendados, se reconoce un pasivo financiero, así también se deben reconocer los gastos por depreciación o amortización, e intereses.

Según Deloitte (2016), los cambios más significativos al aplicar esta norma son:

- *Arrendamientos operativos, actualmente off-balance, entran en balance.*
- *Eliminan la diferencia entre arrendamientos financieros y operativos.*

- *Un modelo único de arrendamiento en el que se reconocen todos los alquileres en el balance (más activo y pasivo), como si fueran compras financiadas, con excepciones limitadas para los arrendamientos a corto plazo y los arrendamientos de activos de bajo valor.*

Para KPMG (2018), *al aumentar sus cuentas dentro del balance aumentará su nivel de endeudamiento. El impacto va aún más allá porque también se producirán cambios durante la vigencia del contrato de arrendamiento. En particular, las empresas deberán aplicar un patrón anticipado de reconocimiento de gastos en la mayoría de los contratos, aun cuando abonan rentas anuales constantes.*

Aquellas empresas que se vean afectadas necesitarán evaluar la magnitud de los impactos de la norma para que puedan entender las implicaciones en su actividad de negocio. Las áreas de enfoque pueden incluir: efectos de la norma en los resultados financieros, costos de implementación o efectos propuestos a las prácticas de negocio.

De acuerdo con Ernst & Young uno de los aspectos importantes es determinar la tasa de descuento más apropiada para los alcances planteados por la NIIF 16. *Si bien esta norma establece algunas definiciones generales, en la práctica, no indica específicamente cómo calcular dicha tasa dejando a criterio interpretativo su estimación. Al respecto, existen ciertos supuestos que podrían ser válidos para calcular la tasa de descuento. Por ejemplo, aquellas compañías que cuenten con pocos contratos de arrendamiento podrían optar por utilizar la tasa de interés cotizada con los bancos para la obtención de un préstamo con características similares (plazo, monto y moneda) a las obligaciones involucradas en el contrato de arrendamiento; por otro lado, las compañías con un alto volumen de contratos de arrendamiento podrían construir y emplear una tasa de descuento teórica cuyos componentes reflejen tanto el riesgo del mercado como el riesgo propio del negocio.*

Para PricewaterhouseCoopers la nueva norma afectará los indicadores financieros más comúnmente utilizados, tales como el índice de apalancamiento, posición corriente, rotación de activos, costos de financiamiento, EBITDA, EBIT, utilidad operativa, resultado neto, EPS, ROE, flujo de caja operativo. Estos cambios pudieran afectar a los índices de cobertura incluidos en contratos de préstamos, indicadores de riesgo de crédito, y pudieran resultar en cambios en las necesidades y conductas de participantes del mercado. Estos cambios pudieran hacer que muchas empresas reevalúen las decisiones de comprar o arrendar.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA NIIF 16 ARRENDAMIENTOS

Dentro del contrato de Arrendamiento que señala la NIIF 16 las figuras que deben estar plenamente identificadas son las de arrendatarios y arrendadores. El primero es *“aquel que tiene el derecho de usar un activo subyacente por un periodo de tiempo a cambio de una contraprestación”* (IASB, 2016); es decir, quien realiza el pago por concepto de arrendamiento; el segundo será entonces *“quien ceda el derecho a usar el activo subyacente por un periodo de tiempo a cambio de una contraprestación”*. (IASB, 2016); esto es, propietario del bien quien reconoce ese ingreso.

Por otra parte, se conoce al Contrato de Arrendamiento como *“un documento formal donde se transfiere los derechos de uso y aprovechamiento de un activo a cambio de una gratificación estipulada”* (IASB, 2016). El activo subyacente es un *“Activo estipulado en el contrato de arrendamiento sobre el cual se ha concedido el derecho de uso de un arrendador a un arrendatario”*. (IASB, 2016). Por último, se define un Activo por derecho de uso como la *“representación de un derecho que un arrendatario use un activo subyacente durante el plazo del arrendamiento”* (IASB, 2016).

Las etapas del modelo de arrendamiento desde el punto de vista del arrendatario son las siguientes:

1. Identificación de un arrendamiento
2. Separación de componentes de un contrato
3. Plazo del contrato
4. Determinación de la tasa de descuento
5. Clasificación de los arrendamientos
6. Reconocimiento inicial
7. Reconocimiento posterior
8. Presentación en los Estados Financieros

A continuación, se analiza brevemente cada una de estas etapas:

1.2 Identificación de un arrendamiento

Para poder identificar si el contrato tiene arrendamiento debemos verificar si existe un activo identificado, si el arrendatario tiene beneficios económicos a futuro; es decir, si obtiene sustancialmente todos los beneficios económicos derivados del uso, si el arrendatario dirige su uso o control de éste, de ser así el contrato contiene un arrendamiento.

La normativa aclara que el arrendatario puede optar por no acogerse a la normativa, sólo en estos dos casos puntuales:

- Si el arrendamiento es de corto plazo, menor o igual a 12 meses.
- Si el activo subyacente es considerado de bajo valor.

Así mismo, deja en consideración de la compañía la definición de bajo valor monetario, mencionado en el último punto; pero la misma sugiere la consideración del valor del activo cuando se encuentra en condiciones de nuevo.

1.2 Separación de componentes de un contrato

Para un contrato que es, o contiene, un arrendamiento, una entidad contabilizará cada componente del arrendamiento dentro del contrato como un arrendamiento de forma separada de los componentes del contrato que no constituyen un arrendamiento. A esto se lo denomina contrato combinado.

Con respecto a la identificación de los componentes, la normativa establece la existencia de varios componentes identificables con respecto a cada caso que se desee aplicar. Para ello, existen dos opciones para el reconocimiento de los componentes:

- Contabilizar cada uno de los componentes del arrendamiento por separado.
- No separar los componentes, y tratar a todos aquellos que sean ajenos al contrato como un componente único y contabilizarlos.

Para determinar si el contrato establece el derecho a controlar el uso de un activo identificado, la sociedad debe de evaluar si el cliente tiene el derecho a:

- Obtener, sustancialmente, todos los beneficios económicos derivados del uso del activo durante el período de uso.
- Poder dirigir el activo identificado, mismo que aplica si el arrendatario tiene derecho a dirigir cómo y con qué propósito se usa el activo durante el período de uso, y si las decisiones relevantes de la manera y el propósito del uso del activo están predeterminadas.

1.3 Plazo del contrato

Según la norma una entidad determinará el plazo del arrendamiento como el periodo no cancelable de un arrendamiento, junto con:

- Los periodos cubiertos por una opción de ampliar el arrendamiento si el arrendatario va a ejercer con razonable certeza esa opción.

- Los periodos cubiertos por una opción para terminar el arrendamiento si el arrendatario no va a ejercer con razonable certeza esa opción.

1.4 Determinación de la tasa de descuento

Para la determinación de la tasa de descuento la norma pone a disposición dos opciones para su reconocimiento:

- Tasa de interés implícita.
- Tasa de interés incremental.

Cabe recalcar que la norma permite el uso de cualquiera de estas tasas dependiendo de cuál sea más fácil de identificar para el arrendatario.

En el caso que el contrato no establezca una tasa de interés implícita o que de la información económica del mismo no permita obtener referida tasa, se deberá utilizar la tasa de interés más idónea del mercado que determine un descuento estimado por el plazo de duración del contrato.

1.5 Clasificación de los arrendamientos

Un arrendamiento se clasificará como financiero cuando transfiera sustancialmente todos los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad de un activo subyacente. Un arrendamiento se clasificará como operativo si no transfiere sustancialmente todos los riesgos y ventajas inherentes a la propiedad de un activo subyacente.

1.6 Reconocimiento inicial

Para realizar el reconocimiento inicial es importante considerar la fecha de suscripción del contrato para ser contabilizado. El costo del activo por derecho de uso comprenderá: Pasivo por arrendamiento, los costos directos iniciales, pagos por arrendamientos anticipados, costos estimados por desmantelamiento, incentivos por arrendamientos recibidos.

Los pagos por arrendamiento incluidos en la medición del pasivo por arrendamiento comprenden los pagos

siguientes por el derecho a usar el activo subyacente durante el plazo del arrendamiento que no se paguen en la fecha de inicio del contrato.

1.7 Reconocimiento posterior

Después de la fecha de inicio del contrato, un arrendatario medirá un pasivo por arrendamiento:

- Incrementando el importe en libros para reflejar el interés sobre el pasivo por arrendamiento
- Reduciendo el importe en libros para reflejar los pagos por arrendamientos realizados.
- Midiendo nuevamente el pasivo por arrendamientos en el caso de que existan modificaciones dentro del contrato.

Por lo tanto, el arrendatario debe reconocer en el resultado del periodo, el interés sobre el pasivo por el arrendamiento; y los pagos de los dividendos disminuyendo el pasivo por arrendamiento.

1.8 Presentación en los Estados Financieros

Un arrendatario presentará en los Estados Financieros o en las notas explicativas los siguientes detalles:

- En el Estado de Situación Financiera se presentarán los activos con derecho a uso, diferenciados de otros activos no incluidos en el arrendamiento. También se presentarán los pasivos por arrendamientos diferenciados de otros pasivos no incluidos en el arrendamiento.
- En el Estado de Resultado Integral se presentarán el gasto financiero del pasivo por arrendamiento. También se presentará la depreciación o amortización del activo por derecho a uso.
- En el Estado de Flujo de Efectivo dentro de las actividades de financiamiento se presentarán los desembolsos atribuibles al pasivo por arrendamiento, el egreso atribuible al gasto de

interés por el pasivo por arrendamiento. Dentro de las actividades de operación se presentarán los gastos de arrendamiento no contemplados en el pasivo por arrendamiento.

2. TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LOS ARRENDAMIENTOS EN EL ECUADOR

El arrendamiento, como cualquier otra actividad está sujeta a leyes tributarias y, en este caso, los arrendatarios deben acogerse a la normativa tributaria vigente al momento de declarar sus ingresos y gastos relacionados a la actividad, inclusive gozar de ciertos beneficios tributarios que ofrece la normativa. En el Ecuador, los sujetos pasivos obligados a llevar contabilidad pagarán el Impuesto a la Renta con base en los resultados que arroje la misma.

2.1 Deducciones

El Artículo 10 de la Ley de Régimen Tributario Interno de forma expresa indica que serán deducibles los costos o gastos derivados de contratos de arrendamiento mercantil o leasing, de acuerdo con la técnica contable pertinente. No serán deducibles los costos o gastos por contratos de arrendamiento mercantil o Leasing cuando la transacción tenga lugar sobre bienes que hayan sido de propiedad del mismo sujeto pasivo, de partes relacionadas con él o de su cónyuge o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; ni tampoco cuando el plazo del contrato sea inferior al plazo de vida útil estimada del bien, conforme su naturaleza salvo en el caso de que siendo inferior, el precio de la opción de compra sea mayor o igual al saldo del precio equivalente al de la vida útil restante; ni cuando las cuotas de arrendamiento no sean iguales entre sí.

2.2 Ingresos por arrendamiento de inmuebles

El Artículo 30 de la Ley de Régimen Tributario Interno considera que las sociedades y demás contribuyentes obligados a llevar contabilidad que se dedican al

arrendamiento de inmuebles declararán y pagarán el impuesto de acuerdo con los resultados que arroje la contabilidad.

Los ingresos percibidos por personas naturales y sucesiones indivisas no obligadas a llevar contabilidad, provenientes del arrendamiento de inmuebles, se determinarán de acuerdo con los valores de los contratos si fueren escritos, previas las deducciones de los gastos pertinentes establecidas en el reglamento. De no existir los contratos, se determinarán por los valores efectivamente pactados o a base de los precios fijados como máximos por la Ley de Inquilinato o por la Oficina de Registro de Arrendamientos y, subsidiariamente, por la Administración Tributaria.

2.3 Gastos deducibles

El Artículo 28 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, en los numerales 2 y 15, establece que los costos de servicios prestados por terceros que sean utilizados con el propósito de obtener, mantener y mejorar los ingresos gravados y no exentos, como honorarios, comisiones, comunicaciones, energía eléctrica, agua, aseo, vigilancia y arrendamientos.

Será deducible el saldo del precio equivalente al de la vida útil restante al que se refiere la Ley, corresponde al valor pendiente de depreciación del bien, en función del tiempo que resta de su vida útil conforme su naturaleza y técnica contable.

Se entenderá la expresión “tiempo que resta de su vida útil”, a la diferencia entre el tiempo de vida útil del bien y el plazo del contrato de arrendamiento. Para efectos tributarios, el tiempo de vida útil no podrá ser menor al que resulte de aplicar los porcentajes de depreciación de activos fijos establecidos como límites en el presente reglamento.

Cuando no se ejecute la opción de compra en un contrato de arrendamiento mercantil, no será deducible la diferencia entre el valor de las cuotas pagadas y el gasto generado por depreciación e interés.

2.4 Depreciación o Amortización

El Artículo 28 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno en su numeral 6, manifiesta que la depreciación de los activos fijos se realizará de acuerdo con la naturaleza de los bienes, a la duración de su vida útil y la técnica contable. Para que este gasto sea deducible, no podrá superar los siguientes porcentajes:

- Inmuebles (excepto terrenos), naves, aeronaves, barcasas y similares (5%)
- Instalaciones, maquinarias, equipos y muebles (10%)
- Vehículos, equipos de transporte y equipo caminero móvil (20%)
- Equipos de cómputo y software (33%)

2.5 Otras deducciones

El Artículo 29 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno en su numeral 7, considera que las instituciones que presten servicios de arrendamiento mercantil o leasing no podrán deducir la depreciación de los bienes dados en arrendamiento mercantil con opción de compra.

2.6 Retención por arrendamiento mercantil

El Artículo 119 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno indica que los pagos o créditos en cuenta que se realicen a compañías de arrendamiento mercantil legalmente establecidas en el Ecuador están sujetos a la retención en un porcentaje similar al señalado para las compras de bienes muebles, sobre los pagos o créditos en cuenta de las cuotas de arrendamiento, inclusive las de opción de compra.

2.7 Arrendamiento o arrendamiento mercantil

El Artículo 164 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno expresa que, en el caso del arrendamiento mercantil con opción de compra o leasing, el impuesto se causará sobre el valor total de cada cuota o canon de arrendamiento. Si se hace efectiva la opción de compra antes de la conclusión del período del contrato, el IVA se calculará sobre el valor residual.

3. ESTUDIO DE CASO¹

La compañía de transporte aéreo de pasajeros Avión Airlines S.A. de nacionalidad ecuatoriana, mantiene un contrato de arrendamiento con Airbus S.A.S de Francia, de una aeronave modelo A320-214 desde el 1 de enero del 2016. Dentro del contrato se observa que la fecha de inicio fue el 1 de enero de 2016, la fecha de finalización del contrato es 31 de enero de 2021, el canon mensual es de \$ 270.000. Al finalizar el plazo del contrato la aeronave debe ser devuelta al arrendador o extenderse el contrato si así se requiere.

En ese caso se plantea evaluar el impacto de la nueva norma NIIF 16 a partir del 1 de enero 2019, ya que, durante los primeros tres años, se aplicó la norma NIC 17. Este efecto se visualizará en los resultados acumulados del periodo en que se adopta por primera vez, esto es a partir del 2019.

3.1 Contabilización según NIIF 16

El apéndice C de la NIIF 16, párrafo C8 literal a), menciona que para el cálculo del pasivo por arrendamiento se

debe emplear la tasa incremental por préstamos del arrendatario en la fecha de aplicación inicial para traer a valor presente los pagos por arrendamiento restantes (NIIF 16 párrafo C8).

El activo por derecho de uso será igual al valor en libros como si la norma hubiese aplicado desde el inicio, descontado usando la tasa incremental por préstamos del arrendatario en la fecha de aplicación inicial.

3.2 Tasa incremental por préstamos del arrendatario

La tasa empleada fue la tasa activa efectiva máxima del segmento Productivo Corporativo publicada por el Banco Central del Ecuador que es 9.33% efectivo anual. Esta tasa es una tasa referencial a la que un banco ecuatoriano le prestaría el dinero al arrendatario para adquirir el activo.

En primer lugar, mostraremos cómo debía ser contabilizado el activo por derecho de uso como si la norma hubiera aplicado desde el inicio del contrato, considerando lo siguiente:

- Tasa de interés efectiva anual: 9.33%
- Tasa de interés efectiva equivalente mensual: 0.75%
- Número de periodos anuales: 6
- Número de cuotas mensuales: 72
- Valor del canon mensual: \$ 270.000

¹ De la Torre, Jordán, Manya. Análisis del impacto contable, financiero y tributario de los contratos de arrendamiento por la adopción de la NIIF 16 en empresas dedicadas al transporte de pasajeros por vía aérea que operan en Ecuador. 2018.

$$VP = A \left(\frac{1 - (1 + i)^{-n}}{i} \right)$$

Donde:

VP: Valor Presente de una anualidad

A: anualidad

i: Tasa de interés efectiva

n: número de periodos

$$VP = 270,000 \left(\frac{1 - (1 + 0.0075)^{-72}}{0.0075} \right)$$

$$VP = 14.998.026,70$$

Contabilizamos el activo por derecho de uso por \$ 14.998.026 y el pasivo se divide en la porción corriente y no corriente de acuerdo con la tabla de amortización (método del costo amortizado), donde se determina el pasivo por arrendamiento de corto plazo por \$ 1.977.003; y el pasivo por arrendamiento de largo plazo por \$ 13.021.023.

Tabla No. 1 Contabilización reconocimiento inicial del activo

DETALLE	DEBE	HABER
Activo por derecho de uso	14.998.026,70	
Cuenta por pagar arrendamiento corto plazo		1.977.003,46
Cuenta por pagar arrendamiento largo plazo		13.021.023,24

Luego de transcurridos 3 años, los pagos por arrendamiento y el gasto de interés debieron haberse devengado durante este tiempo, disminuyendo el

pasivo por arrendamiento y reconociendo el gasto de interés en cada periodo:

Tabla No. 2 Contabilización del pago de canon

DETALLE	DEBE	HABER
Cuentas por pagar arrendamiento	6.501.583,24	
Gasto de intereses	3.218.415,76	
IVA pagado (12%)	1.166.400,00	
Bancos		9.720.000,00
Retención en la fuente de IVA (100%)		1.166.400,00

De la misma manera el activo por derecho de uso debió ser depreciado durante este tiempo acorde a los lineamientos de la NIC 16 – Propiedad, Planta y Equipo. La NIIF 16, establece que si no se tiene la certeza de que el arrendatario ejerza la opción de compra entonces la vida útil del activo por derecho de uso será el menor, entre el plazo del contrato y su vida útil estimada.

Por esta razón el tiempo vida útil serán 6 años, obteniéndose una depreciación anual de \$ 2.499.671 (14.998.026 / 6 años). Al tercer año, el gasto de depreciación contra la depreciación acumulada es de \$ 7.499.013.

Tabla No. 3 Contabilización depreciación de activo por derecho de uso

DETALLE	DEBE	HABER
Gasto de depreciación activo derecho de uso	7.499.013,35	
Depreciación acumulada activo derecho de uso		7.499.013,35

Por lo tanto, al 1 de enero 2019, el asiento de ajuste para empezar a contabilizar los arrendamientos operativos

bajo los parámetros de la NIIF 16, es el siguiente con afectación al saldo inicial de resultados acumulados:

Tabla No. 4 Contabilización ajuste por reconocimiento inicial 2019

DETALLE	DEBE	HABER
Activo por derecho de uso	7.499.013,35	
Resultados acumulados	997.430,11	
Cuenta por pagar arrendamiento corto plazo		2.583.601,17
Cuenta por pagar arrendamiento largo plazo		5.912.842,28

3.3 Reconocimiento posterior

Luego del reconocimiento inicial, el activo por derecho de uso debe depreciarse mensualmente, a la vez que

la deuda por arrendamiento debe ir reduciéndose, así como reconociéndose el gasto financiero. Los asientos contables, de manera anual, serían los siguientes al 31 de diciembre del 2019:

Tabla No. 5 Contabilización del reconocimiento posterior 2020

DETALLE	DEBE	HABER
Cuentas por pagar arrendamiento	2.583.601,17	
Gasto de intereses	656.398,83	
IVA pagado (12%)	388.800,00	
Bancos		3.240.000,00
Retención en la fuente de IVA (100%)		388.800,00
Por arrendamiento efectuados durante 2019		
Gasto depreciación activo derecho de uso	2.499.671,12	
Depreciación acumulada activo derecho de uso		2.499.671,12
Por gasto de depreciación durante 2019		
Cuentas por pagar arrendamiento largo plazo	2.824.651,16	
Cuentas por pagar arrendamiento corto plazo		2.824.651,16
Ajuste de corto a largo plazo cuentas por pagar		

3.4 Efectos en las cuentas contables a lo largo del contrato de arrendamiento

Estado de Situación Financiera

Al inicio del contrato, tanto el activo por derecho de uso como el pasivo por arrendamiento se contabilizan por el mismo valor; sin embargo, a lo largo del contrato se observa que el activo por derecho de uso decrece más rápidamente que el pasivo debido a la depreciación en línea recta. Por lo tanto, estas cuentas no serán iguales a lo largo del tiempo.

Estado de Resultados

Bajo los parámetros contables de la NIC 17 el gasto por arrendamiento era constante a lo largo del contrato,

mientras que bajo la NIIF 16 se contabilizará el gasto por depreciación del activo por derecho de uso que es constante a lo largo del tiempo y el gasto de interés que tiene tendencia decreciente.

La suma del gasto de depreciación y el gasto de interés genera un gasto total con tendencia decreciente, es decir que en la primera mitad del plazo del arrendamiento el gasto será mayor en comparación al gasto que se registraba según NIC 17, mientras que, en la segunda mitad, el gasto se vuelve menor. Al final del periodo del contrato, el gasto total incurrido durante la vigencia del arrendamiento es igual en ambas normas, la diferencia consiste en la proporción en que éste se va reconociendo en el tiempo.

Tabla No. 6 Comparativo NIC 17 y NIIF 16

PERIODO	NIC17 GASTO ANUAL	GASTO INTERÉS	NIC17 GASTO DEPRECIACIÓN	GASTO ANUAL	DIFERENCIA
1	3.240.000	1.262.996	2.499.671	3.762.667	522.667
2	3.240.000	1.078.542	2.499.671	3.578.213	338.213
3	3.240.000	876.878	2.499.671	3.376.549	136.549
4	3.240.000	656.398	2.499.671	3.156.069	- 83.930
5	3.240.000	415.348	2.499.671	2.915.019	- 324.980
6	3.240.000	151.808	2.499.671	2.651.480	- 588.520
Total	19.440.000			19.440.000	0.00

3.5 Impacto tributario

En el Ecuador, los gastos relacionados a arrendamientos operativos siempre han sido considerados como deducibles, sin tomar en cuenta las características del contrato. No obstante, bajo los parámetros analizados en la NIIF 16 y en espera de algún pronunciamiento por parte de la Administración Tributaria acerca de los gastos que generarán los activos por derecho de uso (depreciación e interés) que contabilizará el arrendatario, la interrogante sería el tratamiento que recibirían estos gastos como deducibles o no, para el cálculo del impuesto a la renta.

El arrendatario debe considerar que el gasto incurrido por los arrendamientos operativos ya no será constante a lo largo del contrato; en consecuencia, durante los primeros años este gasto será más elevado propiciando una menor utilidad y por ende un menor impuesto a la renta causado; mientras que para los últimos años su efecto será inverso ya que el gasto se reduce paulatinamente. Ese gasto en los primeros años producto de la utilización de la depreciación e intereses excede al valor identificado como canon producto del arrendamiento; generando una diferencia temporaria deducible; esto es un activo por impuesto diferido, ya que podría compensarse en el tiempo.

Según el Proyecto de Norma, PN/2019/5, que trata sobre los Impuestos Diferidos relacionados con Activos y Pasivos que surgen de una Transacción Única, publicado en julio 2019, manifiesta que en el caso de arrendamientos estas transacciones pueden dar lugar a diferencias temporarias iguales y que se compensan, lo cual, aplicando el principio general de la NIC 12 daría lugar al reconocimiento de activos y pasivos por impuestos diferidos. Sin embargo, la NIC 12 prohíbe que una entidad reconozca impuestos diferidos que surgen del reconocimiento inicial de un activo o un pasivo en situaciones específicas (exención del reconocimiento).

En ese contexto, el Comité de Interpretaciones de las NIIF observó diferencias de opinión sobre si la exención del reconocimiento se aplica a las diferencias temporarias que podrían surgir de esta transacción. Estas diferencias de opinión reducirían la comparabilidad entre los estados financieros de entidades con arrendamientos. Además, su aplicación incrementaría el potencial de las diferencias que surgen porque una entidad reconociera un activo y un pasivo por muchos más arrendamientos aplicando esa Norma que al aplicar la NIC 17 Arrendamientos.

Por consiguiente, el Comité recomendó que el Consejo del IASB modifique la NIC 12 para limitar la aplicación de la exención del reconocimiento, de forma que no se aplicara a estas transacciones. Con ello, no solo se incrementaría la comparabilidad entre los estados financieros de las entidades, sino que daría lugar también a información útil para los usuarios de los estados financieros. Las modificaciones propuestas alinearían la contabilización de los efectos fiscales de transacciones específicas con el principio general de la NIC 12 de reconocer los impuestos diferidos para todas las diferencias temporarias.

En el estudio de caso planteado, durante el ejercicio fiscal 2019 se obtiene un mayor impuesto a la renta causado, debido a que el gasto por arrendamiento es menor: es decir, en el año 2018 el gasto fue de \$ 3.240.000 mientras que para el 2019 será de \$ 3.156.069 compuesto por gasto por depreciación \$ 2.499.671 y gasto de interés \$ 656.398, provocando que la utilidad de ejercicio se incremente a \$ 811.366 y, por lo tanto, el impuesto a la renta causado aumente. Es a partir de este periodo, en que debería compensarse ese impuesto que le tocaría pagar a la empresa en los primeros años, al considerar ese exceso de gastos producto de la depreciación e intereses como gasto no deducible.

3.6 Otros efectos

- En el Ecuador, existen otros aportes que en base a los cambios realizados por la NIIF se ven afectados en su contribución como, por ejemplo, el 1,5 por mil sobre los Activos Totales tipificado en el Artículo 553 del Código Orgánico Territorial, generando un mayor pago del impuesto municipal.

- Respecto a la contribución a la Superintendencia de Compañías, se menciona la aportación de las empresas a la entidad en base a sus activos totales. Esta contribución se incrementa por el aumento de los activos por derecho de uso.
- Hasta el periodo fiscal 2019, en que aún se mantiene la figura del Anticipo de Impuesto a la Renta para empresas, el activo por derecho de uso origina mayor pago de su anticipo.
- Los pagos que realiza el arrendatario por el canon de forma mensual tendrán que dividir la proporción que corresponde al bien arrendado y los intereses, los cuales son pagos sujetos a retención en la fuente.
- El activo por derecho de uso origina una depreciación o amortización en el tiempo de duración del contrato o en razón a las vidas útiles estimadas acorde a la Ley.
- En la percepción del IVA, la base imponible estará dividida en bienes e intereses. Se deberá analizar si corresponde el IVA sobre interés por servicios financieros.
- La obligatoriedad de ejecutar auditorías externas y el informe de cumplimiento tributario se realiza en función de los activos de la empresa. En el Ecuador se realiza si el monto supera los \$ 500.000 en el año.

4. CONCLUSIONES

- Luego de un análisis exhaustivo de la NIIF 16, se concluyó que las empresas brindan más información a los accionistas con respecto a sus operaciones y bienes pertenecientes a la compañía, reflejando los activos a los que se tiene el derecho del uso por medio de un contrato de arrendamiento.
- Una vez realizada la transición en sus operaciones de arrendamientos, la compañía estará en la obligación de evaluar periódicamente el estado de sus contratos de arrendamientos, para así poder reflejar una mayor transparencia en la presentación de su información. Adicionalmente, deberá de presentar cada una de las notas y desgloses aplicados por el reconocimiento o no reconocimiento de los contratos de arrendamiento y de la tasa de descuento aplicable a cada activo subyacente al contrato analizado, tal sea el caso.
- Se debe de tener un completo conocimiento de la norma y los efectos que su aplicación ocasiona, puesto que exige mucha más información y análisis respecto a los términos y componentes de los contratos de lo que pedía la normativa anterior.
- Con respecto a la aplicación de la normativa, se debe de realizar un análisis pormenorizado de cada uno de los contratos mantenidos a la fecha, para poder realizar eficientemente la identificación de aquellos que contengan bienes o servicios adicionales del contrato, y poder detectar las excepciones correspondientes. Además, de identificar la tasa de descuento aplicable a cada uno de los contratos, tomando cada aspecto identificado por la normativa aplicada.
- En el caso del Ecuador, se recomienda incluir en el artículo innumerado posterior al Artículo 28 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno, un nuevo caso de impuestos diferidos, estableciendo la posibilidad de que la diferencia determinada por los cánones pagado por los arrendamientos operativos y los gastos financieros y de depreciación dadas por la normativa referente, sean diferencias temporarias, dando como resultado un activo por impuesto diferido, para que puedan ser recuperados en los períodos subsecuentes.

5. BIBLIOGRAFÍA

De la Torre, A. y Jordán Garzón, D. *Análisis del impacto contable, financiero y tributario de los contratos de arrendamiento por la adopción de la NIIF 16 en empresas dedicadas al transporte de pasajeros por vía aérea que operan en Ecuador*. 2018.

Deloitte (2018). *Implementación NIIF 16 - Efectos tributarios e impuesto diferidos*.

Ernst & Young, S.L. (2016). EY. Obtenido de EY: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-implementacion-niif-16-arrendamientos/\\$File/EY-implementacion-NIIF-16.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-implementacion-niif-16-arrendamientos/$File/EY-implementacion-NIIF-16.pdf)

International Accounting Standards Board. (2005). *Norma Internacional de Contabilidad 17 Arrendamientos*. Londres, Reino Unido.

International Accounting Standards Board. (2011). *Norma Internacional de Contabilidad 1 Presentación de estados financieros*. Londres.

International Accounting Standards Board. (2016). *Norma Internacional de Información Financiera 16 Arrendamientos*. Londres, Reino Unido.

KPMG. (2016). *Impactos de la IFRS 16*. Obtenido de assets.kpmg.com: <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/mx/pdf/2016/11/fs-ifs-16-arrendamiento.pdf>

Mezarina Ruiz, R. A., Guzmán Pérez, S., & Morales Gamboa, S. (diciembre de 2016). Repositorio académico UPC. Obtenido de *Evaluación del impacto financiero y tributario en la transición de la NIC 17 a la NIIF 16 en el sector minero*. <http://hdl.handle.net/10757/621966>.

PricewaterhouseCoopers (2018). *NIIF 16 Arrendamientos, Está su empresa preparada?*

Servicio de Rentas Internas. *Ley de Régimen Tributario Interno*. Ecuador.

Servicio de Rentas Internas. *Reglamento de aplicación a la Ley de Régimen Tributario Interno*. Ecuador.



ESTACIONALIDAD DEL IMPUESTO SOBRE VENTAS (ISV)

en Honduras

David **Pineda Pinto**
Pedro **Zúniga**

SINOPSIS

El Impuesto Sobre Ventas (ISV), que tiene las características y funciona como un impuesto al valor agregado, representa la principal fuente de ingresos tributarios en Honduras, por lo que, para lograr una adecuada programación fiscal es muy importante analizar la recaudación y comportamiento del mismo. En ese sentido, en el presente estudio se analiza la estacionalidad de este impuesto en la economía

hondureña y se utiliza una “ponderación estacional” para asignar una distribución mensual de metas de recaudación. El componente estacional usualmente se remueve de las series de observaciones en el análisis económico, pero dada la información que proporciona sobre el ritmo de la actividad económica, en este trabajo es el componente de interés.

CONTENIDO

Introducción

1. Metodología
2. Resultados

3. Conclusiones
4. Bibliografía
6. Anexos

AUTORES

David Pinto: Economista por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y máster en Ciencias por la National Taiwan University (NTU). Jefe del Departamento de Estudios Fiscales y Económicos del Servicio de Administración de Rentas (SAR). **Pedro Zúniga:** Economista por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Analista del del Departamento de Estudios Fiscales y Económicos del Servicio de Administración de Rentas (SAR).

INTRODUCCIÓN

Los impuestos se pueden dividir en directos e indirectos, los directos recaen sobre las personas naturales o empresas y los indirectos sobre los bienes o servicios. Es ampliamente entendido que los impuestos influyen sobre el comportamiento de las personas. Según Stiglitz & Rosengard (2015) un impuesto es no distorsionador (lump-sum tax) si y solo si el individuo no puede hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales, y en ese sentido todos los impuestos son distorsionadores (distorsionary tax). El impuesto sobre las mercancías (como lo es el impuesto sobre ventas) es distorsionador ya que una persona puede alterar sus obligaciones fiscales comprando simplemente una cantidad menor de la mercancía gravada; el impuesto sobre la renta también es distorsionador ya que las personas pueden reducir sus obligaciones fiscales trabajando o ahorrando menos.

En Honduras como en muchos países, los impuestos representan la principal fuente de ingresos del Estado, y con ellos el Estado financia los servicios que la sociedad demanda.

La estructura tributaria tiene implicancias en la distribución de los ingresos y en la eficiencia económica. Según Nicholson (2008), muchos planteamientos económicos se derivan del reconocimiento de que, al final de cuentas, la utilidad depende de los ingresos de los individuos y de los precios que enfrentan, uno de los más importantes es el llamado *principio de la suma única* (lump sum principle), el cual implica que los impuestos aplicados sobre el poder adquisitivo de la persona (Impuesto sobre la renta) son mejores que los impuestos sobre bienes específicos, ya que un impuesto sobre la renta deja a la persona en libertad para decidir como asignar los ingresos que finalmente tiene, mientras que los impuestos en bienes específicos disminuyen el poder adquisitivo de la persona y distorsionan sus elecciones, porque los precios artificiales entran en estos procesos (misma lógica aplica a los subsidios o transferencias).

Un sistema tributario es llamado regresivo si el porcentaje de ingresos por impuestos indirectos es mayor que por impuestos directos. Los impuestos indirectos son regresivos porque el que menos ingreso tiene, paga lo mismo en términos nominales que el que tiene altos ingresos, pero ese pago representa una carga más grande (con relación a sus ingresos) para los pobres que para los ricos. En el caso de Honduras y de los países de Latinoamérica, como los impuestos indirectos representan la principal fuente de ingresos tributarios, se dice que tienen sistemas tributarios regresivos (aunque la regresividad podría ser menor que la pensada por el alto grado de informalidad). En los países desarrollados, por lo general, la estructura tributaria es diferente, en ellos, los impuestos directos representan un mayor porcentaje que los indirectos en la estructura de la recaudación, por ejemplo, en los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) en el año 2014, los impuestos directos representaron el 65% (de los cuales 26% es contribución a la seguridad social) de la recaudación mientras que los indirectos representaron el 35%.

Durante el período 2007 – 2017 en Honduras, en promedio, los impuestos indirectos representaron el 66.7% de los ingresos tributarios, y los impuestos directos el 33.3%. Como porcentaje del PIB, en promedio para el mismo período, los impuestos indirectos representaron el 10.6% mientras que los directos representaron 5.3% del PIB. Esta tendencia es similar en todos los países de América Latina; en Centro América para 2016, los impuestos directos, en promedio, fueron equivalentes al 5.5% del PIB y los indirectos el 8.5%. Según CIAT, entre 2000-2010, el IVA (principal impuesto indirecto) en América Latina recaudó, en promedio, 4.9% del PIB y el Impuesto Sobre la Renta (principal impuesto directo) 3.3%.

En Honduras, el Impuesto Sobre Ventas (ISV) es el principal impuesto de los ingresos tributarios. Durante el período 2013 – 2017, el ISV representó el 60% de los impuestos indirectos.

En base a lo anterior y para lograr una adecuada programación fiscal, es muy importante analizar de la mejor manera la recaudación y comportamiento del ISV. En esta nota se analiza la estacionalidad del ISV en Honduras y se describe como se utiliza la “ponderación estacional” para la definición de metas mensuales y entre dependencias de la Administración Tributaria (Servicio de Administración de Rentas). En la medida en que esta herramienta funcione, se dispondrá de una mejor programación de flujo de efectivo para el Estado de Honduras en su asignación de gasto público.

La asignación de estas metas mensuales parte de la existencia de un monto presupuestado global, el cual es aprobado por el Congreso Nacional de Honduras, y es dentro del marco de esa proyección total de corto plazo que se distribuyen las metas intermensuales, las cuales como se mencionó previamente se establecen en función del comportamiento estacional de la serie de recaudación de ISV.

En ese sentido, para este análisis se utiliza la serie de tiempo de la recaudación de ISV mensual (2010-2018) y diaria (2017-2018) con el propósito de evaluar el comportamiento a lo largo del año y dentro de cada mes.

Es importante mencionar que dentro de la estructura tributaria hondureña existen diferentes gravámenes que se cobran por concepto de consumo de bienes y servicios (para diferentes transacciones), por lo que al referirnos a ISV se debe entender por este la alícuota general de 15%, la tasa de 18% cobrada a productos de consumo selectivo (e.g. bebidas alcohólicas, boletería aérea) y el 5% que grava la venta de los boletos de lotería electrónica.

Del mismo modo, en la presentación de las series mensuales y diarias se desagrega la recaudación a través de su origen, es decir, si proviene del impuesto cobrado en aduanas o si se debe al tributo generado en el mercado interno, en vista de que la evidencia

empírica muestra que las dinámicas entre ambos son diferentes y por lo tanto se encuentran en función de diferentes causales.

1. METODOLOGÍA

Una *serie de tiempo* es un arreglo de observaciones x_t (que provienen de procesos estocásticos no observados) de una o más variables a través del tiempo t . En economía este tipo de datos son ampliamente utilizados para el análisis descriptivo e inferencial, por ejemplo, la representación gráfica de la evolución de una variable como el precio de las materias primas o la recaudación tributaria, así como para la elaboración de modelos econométricos que cuantifican el impacto de una variable sobre otra (*Tax Elasticity - Tax Buoyancy*) o para hacer proyecciones económicas basadas en el comportamiento pasado de la variable y sus interrelaciones con otras (Wooldridge, 2010).

Se dice que una serie de tiempo es una composición de cuatro tipos de fluctuaciones, Persons (1919) las define de la siguiente forma:

- **Tendencia de largo plazo:** considerada para una gran cantidad de series como el elemento de crecimiento. Dicho de otro modo, la tendencia representa la evolución de la serie a lo largo del tiempo (Ladiray & Quenneville, 2000).
- **Movimiento ondulatorio o cíclico:** se sobrepone a la tendencia, alcanza sus picos durante periodos de prosperidad y presenta sus mínimos durante los periodos de depresión. Sus altas y bajas constituyen el “*ciclo de negocios*”.
- **Movimiento estacional:** comportamiento periódico dentro de un año con una forma característica para cada serie.

- **Variaciones residuales:** resultado de acontecimientos que afectan una serie particular, o bien a sucesos excepcionales, como guerras, catástrofes naturales que afectan un gran número de series simultáneamente.

Dependiendo del objeto que se persiga con el estudio de las series de tiempo, los componentes de la misma estarán sujetos a cambios o ajustes. La incorrecta interpretación de una serie de tiempo puede dar lugar a relaciones espurias entre las variables (Wooldridge, 2010).

Se reconocen en la literatura diferentes maneras de representar la descomposición de una serie de tiempo, entre ellas se destaca el esquema aditivo y multiplicativo, descritos a continuación¹:

$$X_t = T_t + C_t + S_t + I_t \text{ (aditivo)}$$

$$X_t = T_t \times C_t \times S_t \times I_t \text{ (multiplicativo)}$$

La presentación de una composición aditiva y multiplicativa depende en gran medida de la interacción de los componentes que integran una serie. Esto nos indica que, de manera gráfica, la característica distintiva de estos dos tipos de componentes es que, en el caso aditivo, la serie muestra fluctuaciones estacionales constantes, independientemente del comportamiento general de la serie, pero en el caso multiplicativo el tamaño de las fluctuaciones varía, dependiendo el nivel general de la serie, esto implica que, así como la serie incrementa su magnitud, del mismo modo lo hará el componente estacional (Kalekar, 2004). Este tipo de forma funcional es apropiado cuando las oscilaciones de la serie son proporcionales a su nivel, y como esta es una generalidad en las series de tiempo económicas, esta es la forma funcional que se utiliza de manera habitual (Villarreal, 2005).

Normalmente se suele llevar a cabo ajustes estacionales (y/o de tendencia y de componentes irregulares)² para poder comparar todos los periodos que contiene el año en los mismos términos, ya que la estacionalidad implica dificultades en la especificación, estimación e inferencia de los modelos, sin embargo, en el presente documento la estacionalidad es el factor que se plantea descomponer, lo anterior con el objetivo de estudiar las fluctuaciones periódicas que se presentan en la recaudación de ISV, de manera diaria y mensual e indagar sobre las razones que explican estos comportamientos que se repiten de manera recurrente a lo largo del año.

Las causas de la estacionalidad son principalmente factores climáticos, económicos, institucionales o estructurales, por lo que no pueden ser controlados o modificados en el corto plazo. La estacionalidad, sin embargo, no se encuentra independiente de las etapas del ciclo económico, cuando la economía enfrenta periodos de auge o recesión, las estacionales también se ven afectadas de manera directa. Es importante mencionar además que las variaciones estacionales se distinguen de la tendencia por su carácter oscilante, del ciclo al estar confinadas dentro de los límites de un período anual, y de los irregulares, por el hecho de ser sistemáticas (Bee & Bianconcini, 2016).

Se distinguen dos vertientes en la estimación de los componentes de una serie, el enfoque no paramétrico (o empírico), y el enfoque paramétrico. En el primer caso, los componentes son estimados sin recurrir a la estimación de un modelo estadístico para la serie de tiempo, bajo este enfoque los componentes se estiman mediante la aplicación de filtros lineales, que no son más que regresiones locales en intervalos móviles en el tiempo (X-12-ARIMA). Por otro lado, el enfoque paramétrico parte de la especificación de un modelo estadístico para la serie y una vez que los modelos han

1 En algunos casos se utiliza un modelo mixto "aditivo-multiplicativo" o uno "log-aditivo" (Bee & Bianconcini, 2016).

2 En análisis de ciclo económico se suele eliminar los componentes estacionales, tendencia y de componentes irregulares.

sido identificados, la estimación de los componentes se lleva a cabo haciendo uso de estimadores óptimos dadas las restricciones impuestas por el modelo (TRAMO SEATS) (Villarreal, 2005).

Estimación de los componentes

En este estudio se sigue una metodología no paramétrica, basada en el módulo de ajuste estacional X-12-ARIMA, la cual como se describió anteriormente está basada en una combinación de medias móviles, compuesta por un algoritmo de cinco pasos que parte de la descomposición del componente tendencia-ciclo y finaliza con la obtención de la serie desestacionalizada (Villarreal, 2005).

Metodología de ajuste previo

Un paso previo a la descomposición de la serie con el método X-12-ARIMA consiste en un ajuste para predecir valores de la serie a fin de extender el número de observaciones, simular valores anteriores al primer dato de la serie, detectar y estimar diferentes efectos calendarios en la serie a manera de pre ajustar la serie como “trading days”, efectos estacionales, así como detectar y eliminar valores atípicos. Para ello se construye un modelo ARIMA estacional, de manera que la serie pueda ser interpretada como la realización de un proceso estocástico lineal (Villarreal, 2005; Cortez, 2010; Granado, 2003). Para llevar a cabo este proceso se utiliza un modelo SARIMA³.

Descomposición de la serie de tiempo

El procedimiento, consiste en aplicar la metodología X-12-ARIMA a la serie mensual de ISV (2010-2018), extraer el componente estacional (x_{sf}) y transformarlo a base 100 para obtener la ponderación estacional de cada mes, la cual se multiplica por la meta anual de ISV, que como se dijo en la parte introductoria surge de la asignación presupuestaria anual aprobada

por el Congreso Nacional de Honduras o una meta institucional. Este procedimiento se aplica al ISV de tributos internos, que son los que administra el Servicio de Administración de Rentas (SAR), obteniendo la meta mensual (ver tabla de resultados en *Anexo No. 1*).

De manera análoga a lo descrito en los párrafos anteriores, el presente estudio hace énfasis en la descripción de la serie de ISV por medio de técnicas más convencionales, entre ellas el desarrollo de gráficos estacionales basados en promedios (mensuales y diarios) distinguiendo como se dijo previamente entre tributos internos, aduanas y totales.

Otra manera de definir la meta mensual de recaudación es construyendo la ponderación de la estacionalidad mensual, la cual surge del ratio entre el promedio mensual y la sumatoria de las medias mensuales de los 12 meses, utilizando para ello una muestra histórica de la recaudación de ISV de tributos internos (2010-2018), la fórmula empleada para obtener el promedio estacional es la siguiente:

$$P_i = \frac{1}{f} \sum_{t=1}^f m_i$$

Donde:

P = promedio mensual

f = número de años

m = recaudación mensual

$i = 1 \dots 12$ meses del año

Y la ponderación mensual ρ_i es igual a:

$$\rho_i = \frac{P_i}{\sum_{t=1}^{n=12} P_i}$$

Para obtener la distribución mensual, las ponderaciones mensuales ρ_i se multiplican por la meta anual de recaudación (Ver *Anexo No. 1*).

3 Para mayor detalle sobre el procedimiento completo de descomposición de series de tiempo véase “Manual de Referencia X-12-ARIMA” del U.S. Census Bureau (2011).

2. RESULTADOS

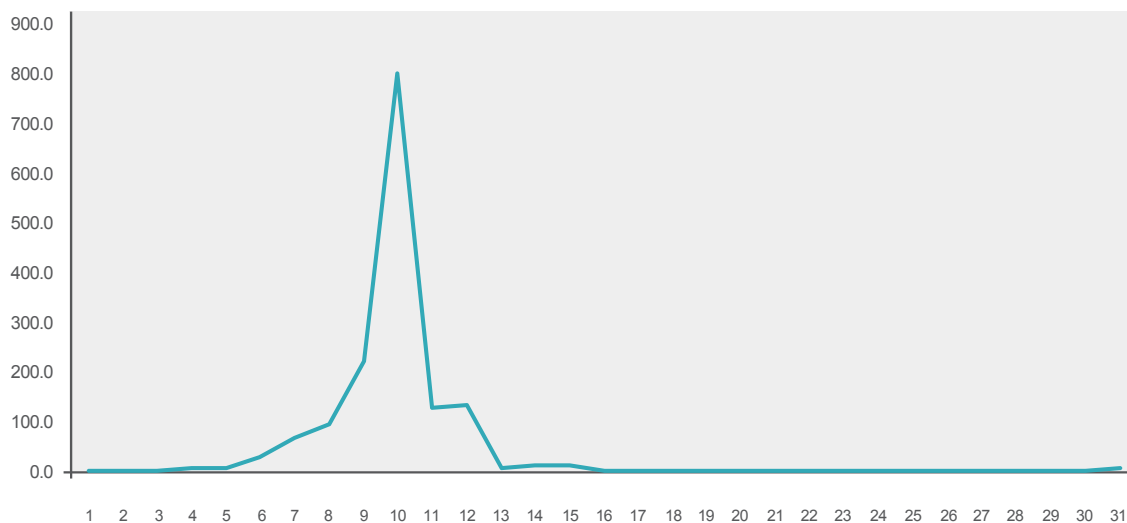
Como la principal función de la Administración Tributaria es recaudar, es importante una adecuada distribución y el monitoreo del cumplimiento de metas de recaudación del mes y del año, para ello la estacionalidad diaria y mensual son dos insumos que ayudan a determinar con anticipación el cumplimiento de las metas, y así tomar las decisiones y acciones correspondientes en el tiempo adecuado.

Estacionalidad Diaria

En los *Gráficos No. 1 y No. 2* se puede observar la estacionalidad diaria de la recaudación de ISV de Tributos Internos y Aduanas respectivamente. La información para la construcción de estos gráficos es una serie diaria de 2017 – 2018.

Según la normativa hondureña contenida en la *Ley de Impuesto Sobre Ventas* en su Artículo 11, el impuesto deberá declararse y enterarse dentro de los primeros diez (10) días calendarios del mes siguiente en que se efectuaron las ventas. Eso explica que el mayor volumen de ingresos tributarios por este impuesto en recaudación interna se observe entre el 9 y 11 de cada mes. Identificar este patrón permite que se pueda evaluar el cumplimiento de meta de recaudación en torno al día 14 de cada mes y en función de eso poder tomar las decisiones oportunas.

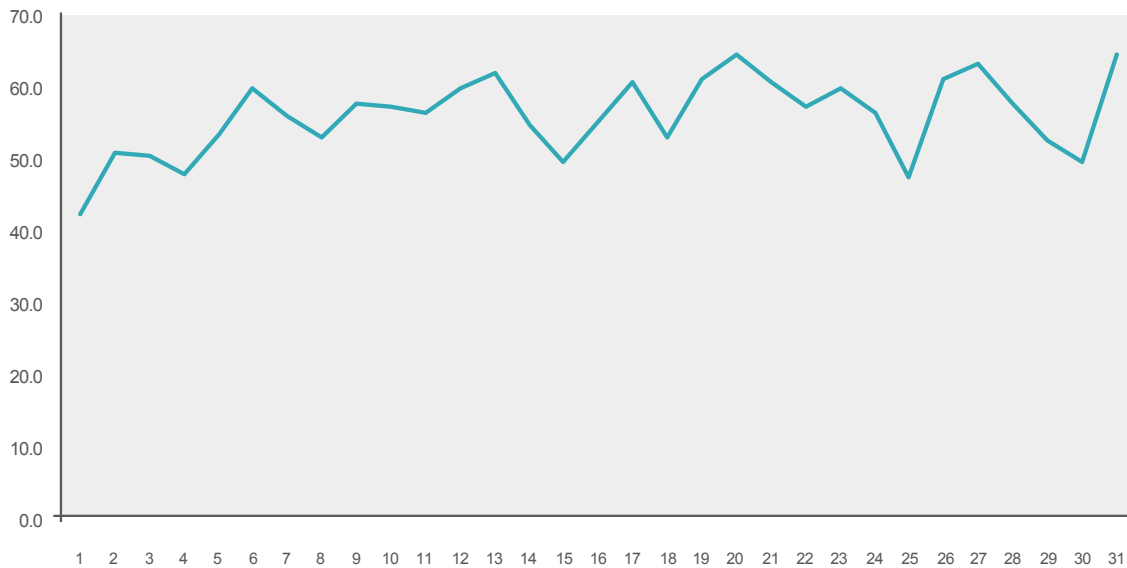
Gráfico No. 1 Estacionalidad Diaria Recaudación ISV Tributo Interno, Millones de Lempiras



Fuente: Elaboración propia con información del SAR

La recaudación de Aduanas muestra un comportamiento diferente (*Gráfico No. 2*), ya que la recaudación (declaración a través de DUA – Declaración Única Aduanera) se registra todos los días y no se observa

algún patrón estacional. Por tanto, en el caso de Aduanas es más difícil saber con anticipación si se cumplirá la meta del mes, previo a su término.

Gráfico No. 2 Estacionalidad Diaria Recaudación ISV Aduanas, Millones de Lempiras

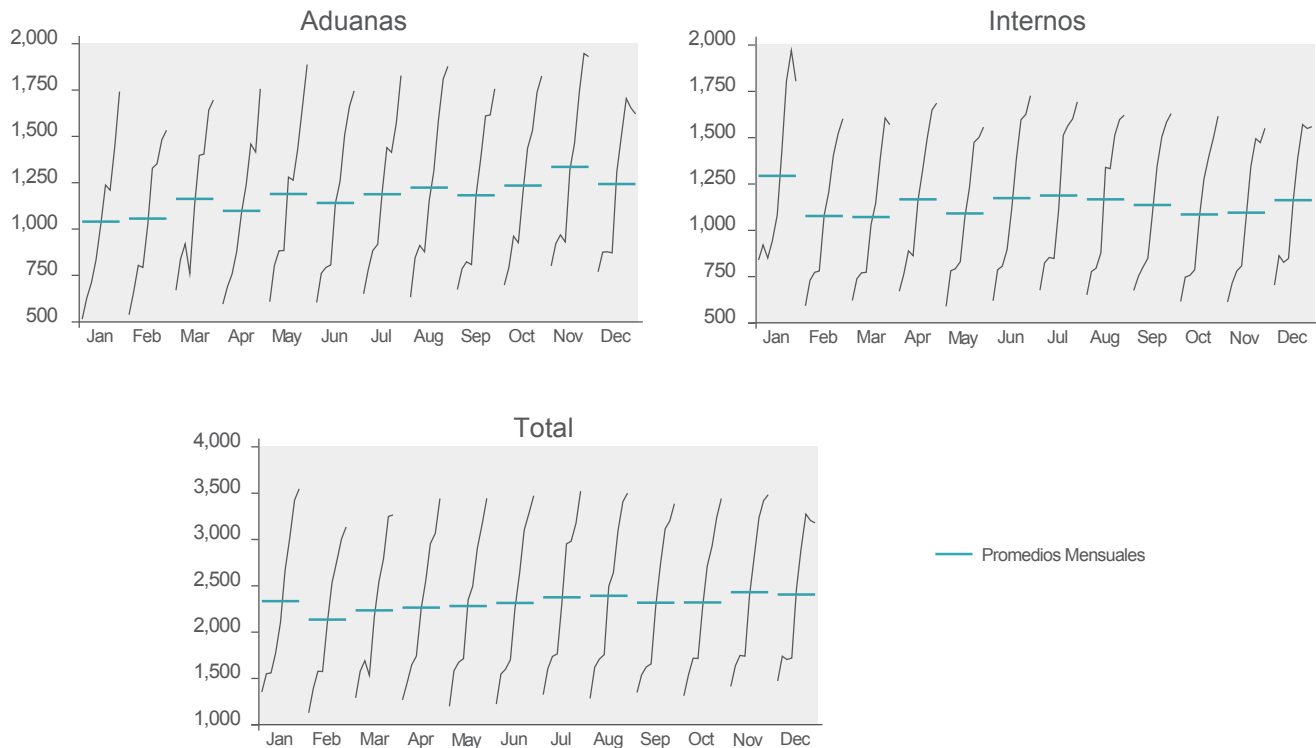
Fuente: Elaboración propia con información del SAR

Estacionalidad Mensual

La meta mensual de recaudación se define (una vez establecida la meta anual) utilizando las estacionalidades mensuales. Como se indicó en sección previa, la meta de recaudación de ISV anual está predeterminada, y para distribuirla entre los 12 meses del año se utilizan las ponderaciones estacionales las cuales son obtenidas por medio de dos formas, por un lado, a través de la extracción del factor estacional (ARIMA-X-12) y por otro lado como resultado de la aplicación de los promedios estacionales.

El componente estacional es un comportamiento que se repite cada año, influido por ejemplo por mayor actividad económica en determinadas épocas del año. La recaudación de algunos impuestos como ISV responde a esa estacionalidad de la actividad económica, lo que implica mayor recaudación en esos meses.

Gráfico No. 3 Promedios Estacionales Mensuales, Millones de Lempiras



Fuente: Elaboración propia con información del SAR

El Gráfico No. 3 contiene las series de recaudación y estacionalidad mensual⁴. En la recaudación de Aduanas, se puede observar de forma notoria que el mes de mejor recaudación es noviembre, lo que se explica porque en este mes los contribuyentes se preparan importando para vender en el mes de diciembre (mes de mayor actividad económica por la temporada navideña y 13er mes de salario), el mes de diciembre es el segundo mes de mayor recaudación ya que en las primeras dos semanas del mes los contribuyentes siguen preparándose para las fiestas de fin de año.

Por la dinámica de la recaudación y de sus bases tributarias, la recaudación de Tributos Internos depende de los créditos producto de las importaciones (disminución) del mes anterior y de las ventas como tal del mes anterior (aumento), reflejándose en la

recaudación el componente con mayor peso. La importante recaudación de aduanas en noviembre (y diciembre) tiene implicancias en la recaudación de tributos internos, ya que lo pagado en ese mes sirve como crédito para el siguiente mes en la declaración de tributos internos, como se puede observar la recaudación en el mes de diciembre en tributos internos es relativamente baja en comparación a otros meses.

En Tributos Internos, el mes de mayor recaudación es enero ya que se declara y paga lo recaudado en diciembre (mes de mayor actividad económica por la temporada navideña y 13er mes de salario), el mes de julio es el segundo mes con mayor recaudación producto de mayor gasto de los hogares al recibir el 14to mes de salario. Se esperaría un aumento en la recaudación producto de la actividad generada por las vacaciones de “Semana Santa” y “Semana Morazánica”⁵, pero la

4 La línea negra representa la serie de recaudación del mes y la línea azul la media de esa serie mensual.

5 Surgido como la fusión de tres festividades cívicas correspondientes a los días 3, 12 y 21 de octubre, inicialmente mediante el Decreto No. 75-2014 se trasladaron a la última semana de octubre, sin embargo, pero el mismo fue reformado por el Decreto No. 78-2015 estableciendo formalmente los tres días feriados a partir del primer miércoles de octubre.

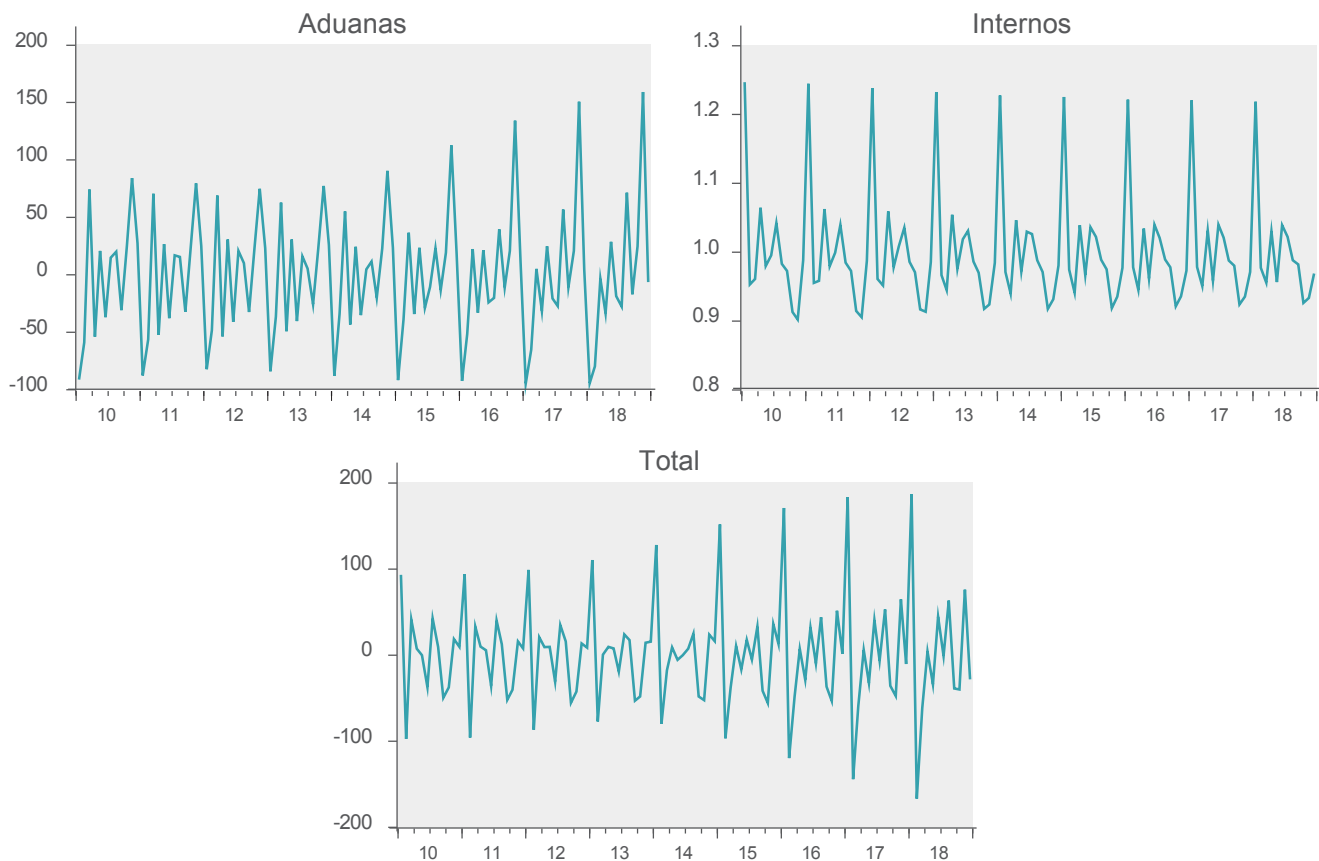
primera se mueve entre marzo y abril, mientras que la segunda es de reciente creación (vigente a partir de 2015), por lo que en ambos casos no se muestra su estacionalidad de manera directa. Pero para un año corriente se espera que la recaudación aumente el mes siguiente de ambas semanas.

La Recaudación Total no presenta estacionalidades claras, sino más bien un comportamiento más o menos estable a lo largo de año en comparación con los casos vistos anteriormente, esto se podría deber a la existencia de un “*trade-off*” entre los efectos descritos en los párrafos anteriores, por ejemplo, recaudación alta en enero en tributos internos es parcialmente contrarrestada por la recaudación baja en aduanas.

En el *Gráfico No. 4* se presenta el componente estacional de las series de recaudación de Aduanas, Internos y Total, aplicando la metodología X-12-ARIMA⁶.

En la recaudación de Aduanas, los picos más altos (con algunas excepciones) corresponden a diciembre y los más bajos a enero. En el caso de los Tributos Internos los picos más altos (con algunas excepciones) corresponden a enero y los más bajos a octubre y noviembre. Para los montos Totales, los picos más altos corresponden a enero, confirmando que este es el mes de mayor recaudación y que diciembre es el mes de mayor actividad económica, mientras que los picos más bajos se observan febrero indicando que ese el mes de menor recaudación y que enero es el mes de menor actividad económica.

Gráfico No. 4 Factor Estacional X-12-ARIMA



Fuente: Elaboración propia con información del SAR

6 Los demás componentes se muestran a partir del Anexo No. 2.

3. CONCLUSIONES

El Impuesto Sobre Ventas (ISV) es la principal fuente de ingresos tributarios en Honduras, por lo que su análisis de comportamiento, asignación y cumplimiento de meta es muy importante para la correcta programación fiscal y de flujo de efectivo.

Para utilizar el procedimiento descrito en esta nota, primero se define la meta anual de recaudación, y una vez definida se distribuye entre los diferentes meses utilizando la ponderación estacional mensual.

La meta mensual de recaudación de ISV de tributos internos se obtiene por dos vías, la primera consiste la ponderación mensual extraída del componente estacional, multiplicada por la meta total, la otra es por medio de la ponderación mensual resultado de dividir el promedio estacional entre la sumatoria de los promedios mensuales.

La ponderación descrita es en base a la serie 2010 – 2018, por lo que al utilizarla para definir la meta mensual se evalúa en función de lo que pueda ocurrir en el año en particular.

La única reforma en alícuotas al ISV durante el período de análisis se dio en 2013 con entrada en vigor en enero de 2014 (año completo) por lo que no afecta las estacionalidades con medias mensuales.

La estacionalidad usualmente se excluye en el análisis de series de tiempo por los problemas que presenta en la estimación, especificación e inferencia, pero en esta nota es precisamente el componente de interés para asignar las metas mensuales de recaudación.

Se está evaluando la metodología y considerando aplicar a otros impuestos que también presentan estacionalidad, como producción y consumo de licores, entre otros. Para 2019 se utilizó por primera vez este procedimiento.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Bee, E., & Bianconcini, S. (2016). *Seasonal adjustment methods and real time trend-cycle estimation*. Switzerland: Springer.
- Cortez Osorio, J. (2010). *Desestacionalización x12 ARIMA con efecto calendario: índice de producción de la industria manufacturera*. *Revista Chilena de Economía y Sociedad*, 4(1), 65-84.
- Decreto No. 78-2015. (2015). *La Gaceta*. Poder Legislativo.
- Granado, M. J. (2003). *Series de recaudación tributaria nacional para Argentina: ajuste estacional y análisis cíclico*.
- Kalekar, P. S. (2004). *Time series forecasting using Holt-Winters exponential smoothing*.
- Ladiray, D., & Quenneville, B. (2000). *Desestacionalizar con el método x-11*. *Methodologica*(8-9).
- Ley de Impuesto Sobre Ventas, C. d. (1963). *La Gaceta*. Decreto No. 24-1963. Jefatura de Gobierno.
- Nicholson, W. (2008). *Teoría microeconómica principios básicos y ampliaciones* (9na ed.). México. D.F.: Cengage Learning.
- Persons, W. M. (1919). *Indices of business conditions*. *Review of Economic Statistics*, 1(1), 5-107.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *La economía del sector público* (4ta ed.). Barcelona: Antoni Bosh.
- U.S. Census Bureau. (2011). *X-12-ARIMA reference manual*.
- Villarreal, F. G. (2005). *Elementos teóricos del ajuste estacional de series económicas utilizando X-12-ARIMA y TRAMO-SEATS*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Wooldridge, J. M. (2010). *Introducción a la econometría, un enfoque moderno* (4ta ed.). Ciudad de México: Cengage Learning.

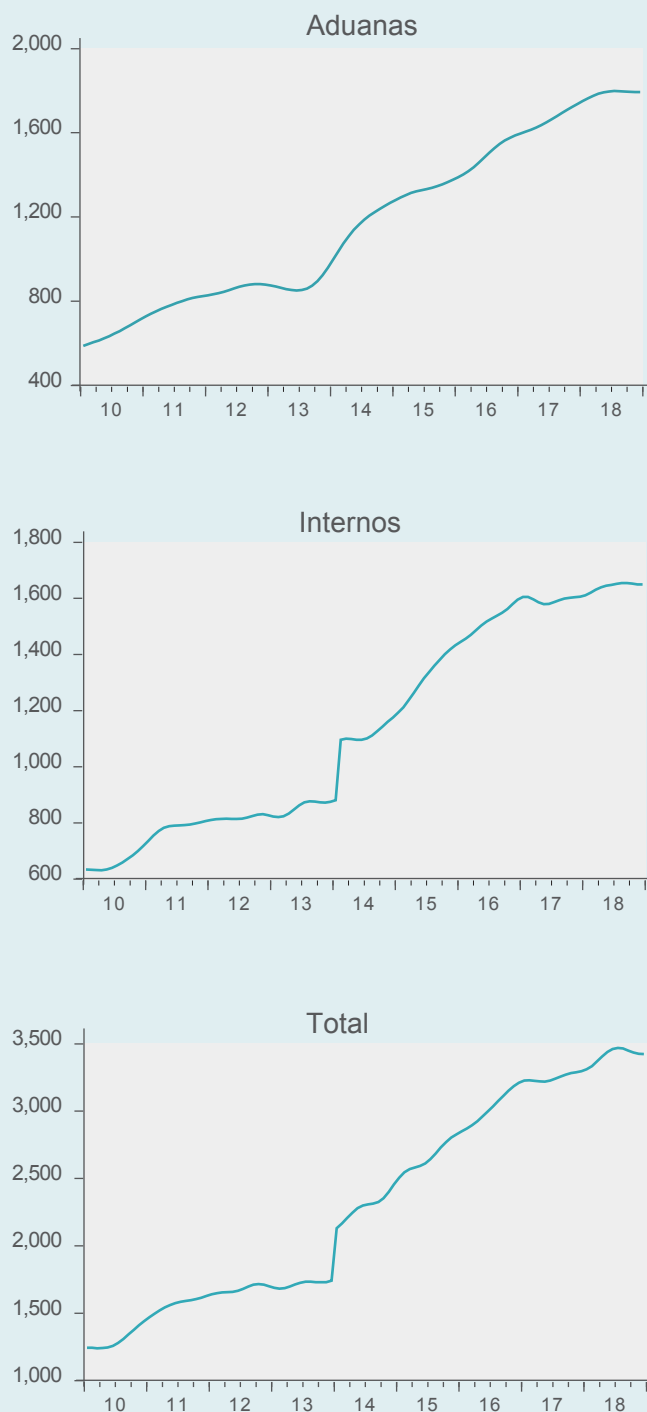
5. ANEXOS

Anexo No. 1 Ponderación estacional ISV 2010-2018

MES	COMPONENTE ESTACIONAL (ARIMA X-12)	PONDERACIÓN ARIMA X-12	PONDERACIÓN PROMEDIOS ESTACIONALES
Enero	1.19	9.94%	9.44%
Febrero	0.97	8.08%	7.86%
Marzo	0.97	8.06%	7.82%
Abril	1.06	8.83%	8.51%
Mayo	0.98	8.14%	7.96%
Junio	1.03	8.60%	8.56%
Julio	1.03	8.54%	8.66%
Agosto	0.99	8.26%	8.52%
Septiembre	0.97	8.12%	8.29%
Octubre	0.92	7.64%	7.92%
Noviembre	0.92	7.68%	7.99%
Diciembre	0.97	8.10%	8.49%

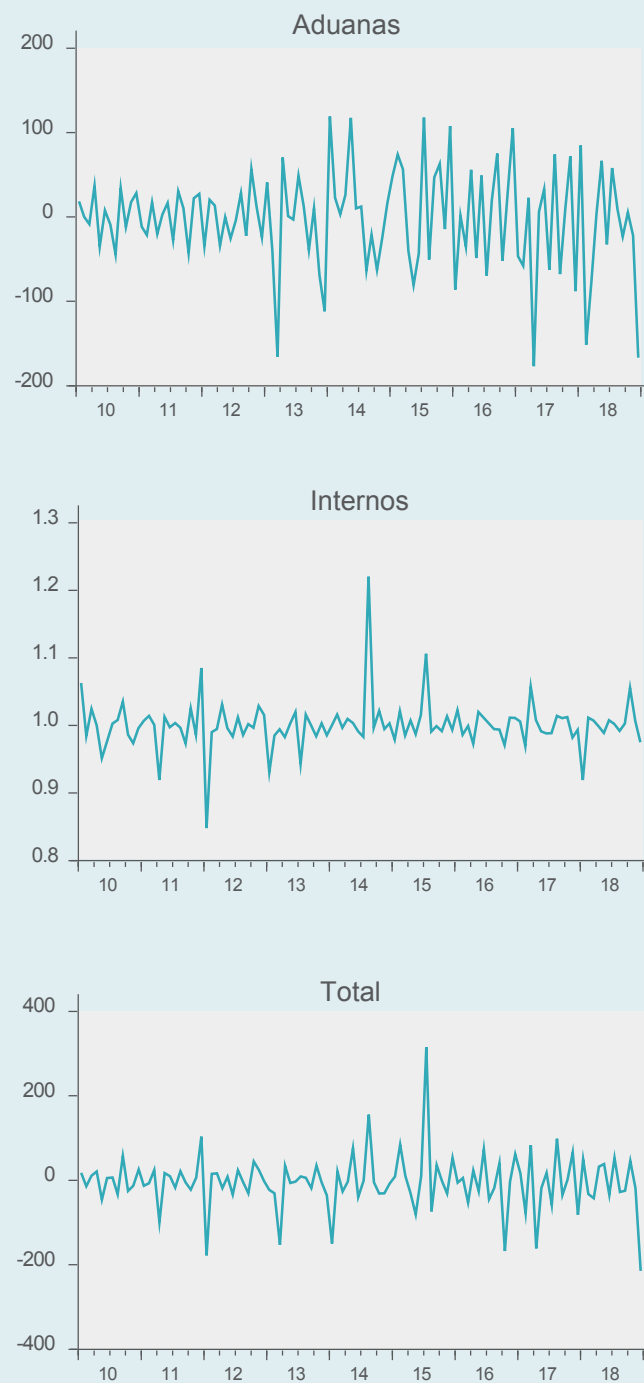
Fuente: Elaboración propia con información del SAR

Anexo No. 2 Componente Tendencia-Ciclo



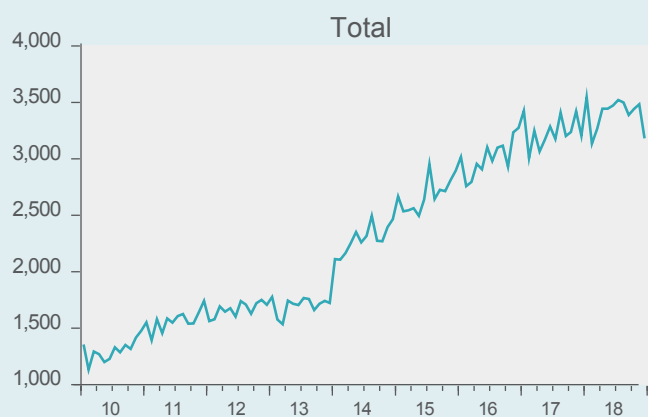
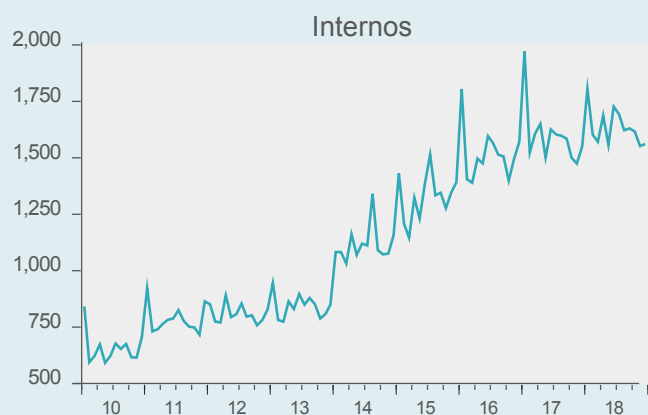
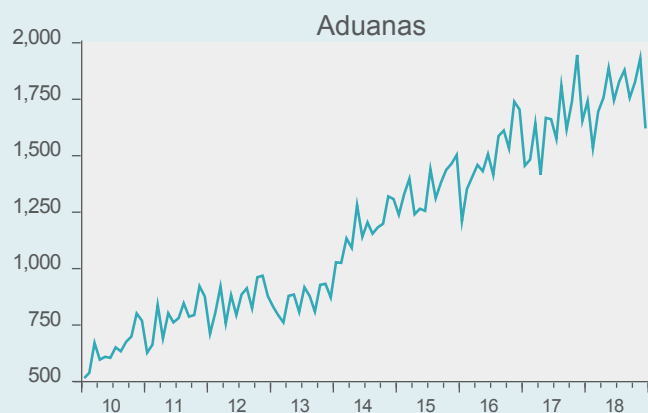
Fuente: Elaboración propia con información del SAR

Anexo No. 3 Componente Irregular



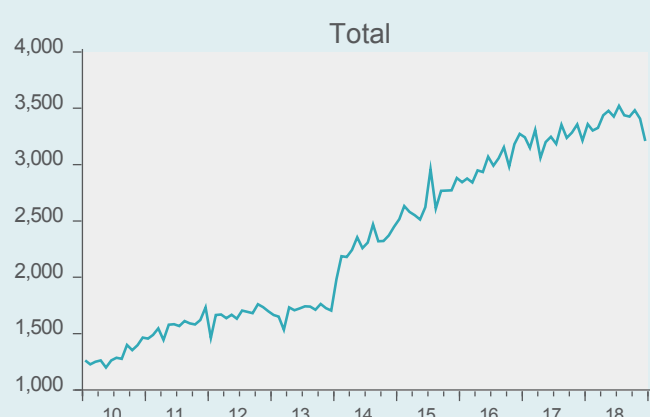
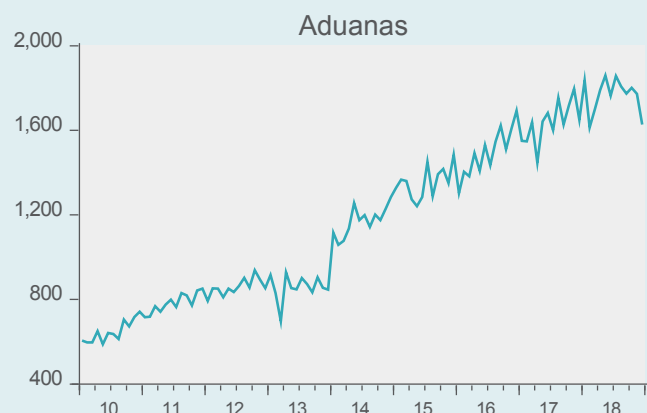
Fuente: Elaboración propia con información del SAR

Anexo No. 4 Serie Original



Fuente: Elaboración propia con información del SAR

Anexo No. 5 Serie Desestacionalizada



Fuente: Elaboración propia con información del SAR

ADOPCIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO

en las legislaciones domésticas
de las medidas multilaterales
propuestas para la fiscalidad
de la economía digital



Ana Cristina **Triana Suarez**

SINOPSIS

El presente trabajo tiene como objetivo identificar las medidas multilaterales propuestas para abordar los desafíos fiscales de la economía digital y establecer la proporción en que han sido adoptadas, implementadas y desarrolladas en las legislaciones domésticas de los países integrantes de la Unión Europea, Norteamérica y Latinoamérica.

Este trabajo se desarrollará mediante el análisis de los documentos expedidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estableciendo las medidas multilaterales propuestas, para posteriormente cotejarlas con las legislaciones domésticas adoptadas, implementadas y desarrolladas por los países referidos, identificando el nivel de incorporación que han tenido.

CONTENIDO

Introducción

1. Propuestas de medidas normativas multilaterales para la tributación internacional de la economía digital
2. Medidas incorporadas en los regímenes tributarios domésticos

3. Conclusiones

4. Bibliografía

AUTORA

Ana Cristina Triana Suarez. Magister en tributación internacional, comercio exterior y aduanas de la Universidad Externado de Colombia, Contador Público de la Fundación Universitaria San Martín, Administrador Financiero de la Universidad del Tolima, Auditor de fiscalización Tributaria, Cambiaria y Aduanera de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

INTRODUCCIÓN

La fiscalidad internacional de la economía digital ha resultado ser un verdadero desafío para los diferentes estados, ya que esta nueva forma de hacer negocios esta revestida por múltiples características que dificultan su imposición con las normas de tributación internacional actuales, es por ello que la OCDE ha procurado identificar diferentes medidas que faciliten la correcta tributación y restrinjan las practicas artificiosas para erosionar la base fiscal y trasladar beneficios, llegando hoy por hoy a plantear propuestas que modifican completamente los principios de la tributación internacional y sobre los cuales se busca un consenso, pero de nada sirve acordar medidas multilaterales que permitan la fiscalidad internacional de la economía digital, si las mismas no son adoptadas, implementadas y desarrolladas por las jurisdicciones en sus legislaciones domésticas.

Es por lo que en el presente artículo se identifican y recopilan las diferentes medidas propuestas por la OCDE y se cotejan con las legislaciones domesticas de los países integrantes de la Unión Europea, Norteamérica y Latinoamérica a fin de determinar el nivel de incorporación de estas en las jurisdicciones analizadas.

Este cotejo permitirá identificar el nivel de fiscalidad de la economía digital alcanzado por cada bloque de jurisdicciones analizadas y determinar el camino que aún falta por recorrer para llegar al nivel propuesto por la OCDE y alcanzar la verdadera estandarización a nivel mundial de las normas fiscales internacionales que permitan y faciliten la imposición de la economía digital bajo criterios unificados, evitando las controversias entre jurisdicciones, mitigando la adopción de regímenes preferenciales para atraer base imponible, así como las prácticas abusivas adoptadas para disminuir o trasladar beneficios y propendiendo por la equidad y justicia en la distribución del ingreso fiscal a nivel mundial.

En este orden de ideas en el presente trabajo en primer lugar se identifican las medidas recomendadas por la OCDE en estos últimos cinco años para abordar los desafíos fiscales de la economía digital, posteriormente se analizara su adopción, implementación y desarrollo en las legislaciones domesticas de los países integrantes de la Unión Europea, Norteamérica y Latinoamérica, concluyendo con la determinación del grado de incorporación de las diferentes medidas multilaterales propuestas en los regímenes fiscales domésticos de los bloques de países analizados.

1. PROPUESTAS DE MEDIDAS NORMATIVAS MULTILATERALES PARA LA FISCALIDAD INTERNACIONAL DE LA ECONOMÍA DIGITAL

El Grupo de Expertos sobre la Fiscalidad de la Economía Digital (GEFED) de la OCDE en el año 2015 en el informe sobre la Acción 1 del Plan contra la erosión de la base fiscal y el traslado de beneficios (BEPS por su siglas en inglés) identifica los desafíos de la fiscalidad en la digitalización de la economía y fija algunas recomendaciones para abordar estos desafíos, incluyendo dentro de estos la adopción de impuestos indirectos sobre los bienes y servicios que se transan virtualmente (OCDE, 2015).

Continuando con el desarrollo de la Acción 1 BEPS el GEFED en el año 2018, realiza el informe provisional de los desafíos fiscales derivados de la digitalización, en el cual se analizan los modelos económicos y de creación de valor derivados de la digitalización e identifican las características que poseen, así mismo evalúan los posibles efectos en el marco fiscal internacional actual, concluyendo que es necesario armonizar el criterio para determinar la existencia de un nexo y las reglas de atribución de utilidades, como conceptos fundamentales del reparto de potestades tributarias entre jurisdicciones y por tanto para la determinación de los beneficios que estarían sujetos a imposición en cada jurisdicción. Igualmente

determina unas recomendaciones y describe un marco conceptual para la adopción de medidas provisionales por aquellos estados que registran premura en implementar la fiscalidad de la economía digital a través de impuestos directos, sugiriendo la adopción de un impuesto especial para la prestación de ciertos servicios digitales ejecutados, que se aplicaría sobre el valor bruto facturado. (OCDE, 2018).

En virtud del informe provisional presentado, en marzo de 2019 el GEFED en búsqueda del consenso requerido para hallar una solución a largo plazo para satisfacer los desafíos fiscales planteados por la digitalización de la economía, realiza diferentes propuestas entorno a las normas fiscales internacionales aplicables a la determinación de la existencia de nexo y las reglas de atribución de utilidades, así como de medidas relativas a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, las cuales fueron elevadas a consulta pública y generaron los hoy conocidos pilar 1 y 2 sobre los cuales se prevé un enfoque unificado (OCDE, 2019a).

En noviembre de 2019 se generaron los documentos de enfoque unificado de cada uno de los pilares, los cuales fueron elevados a consulta pública y a la fecha no han salido documentos definitivos, y que se esperan sean generados en el año 2020.

En el documento de Enfoque unificado del Pilar 1 se plantea una propuesta para establecer de forma consensuada las normas fiscales internacionales aplicables a la determinación de la existencia de nexo y las reglas de atribución de beneficios. Esta propuesta se genera desde el análisis de diferentes elementos como son:

- Reasignación de los derechos de imposición a favor de la jurisdicción del usuario/mercado, teniendo en cuenta la deslocalización de los negocios que ejecutan sus actividades digitalmente.
- Redefinición de las normas sobre el nexo, independiente a la presencia física en la jurisdicción del usuario/mercado.

- Trascendencia del principio arm's length y desligar las empresas digitalizadas del concepto de grupo económico con pequeñas células que operan en diferentes mercados, hacia el concepto de entidad independiente con presencia virtual en diferentes jurisdicciones.
- Búsqueda de la simplicidad, estabilidad y seguridad jurídica de las normas y sistemas tributarios.

Así como de diferentes posturas respecto a los negocios sobre los cuales se deben aplicar estas nuevas normas fiscales internacionales, sobre la distribución de la atribución de los derechos de imposición en las diferentes jurisdicciones en las que opera y el nexo de este tipo de negocio con el estado en el que desarrolla su actividad.

Como resultado de este análisis y en búsqueda de un enfoque consensuado el Secretariado de la OCDE plantea una solución que aúne el interés de todos los miembros del marco inclusivo, identificando y precisando los aspectos que formarían esta solución, entre los que se tienen:

A. Ámbito de aplicación. Elemento fundamental para identificar los negocios sobre los cuales recaen las nuevas normas fiscales internacionales sobre el nexo y la atribución de beneficios, y fijar las exclusiones respectivas.

En este aspecto el Secretariado plantea que en una economía globalizada en la que día a día los negocios se desarrollan más ampliamente en forma digital, han surgido diferentes tipos de negocio con un componente altamente tecnológico que interactúan con sus consumidores de forma remota y sin necesidad de presencia física, deslocalizando su actividad económica, razón por la cual se considera que el enfoque unificado del pilar 1 propuesto para afrontar los desafíos de la fiscalidad de la economía digital, deberá centrarse en los grandes negocios orientados al consumidor y que derivan sus ingresos de la venta de productos de consumo y prestación de servicios digitales orientados al consumidor, fijando claramente la definición de lo

que se considera negocio orientado al consumidor, y determinando un umbral de transacciones mínimas que deben realizar dichos negocios, así como las actividades y sectores que se incluirían.

B. Nuevo criterio de sujeción (Nexo). Este elemento establece los nuevos criterios de vínculo del negocio que opera digitalmente con el país en el que opera, para ello se transmuta de la condición de presencia física (establecimiento permanente) como criterio de sujeción, a la condición de presencia significativa determinada a partir del nivel de ventas realizadas en la jurisdicción donde opera, para lo cual se requiere establecer unos umbrales específicos de transacciones para cada jurisdicción, propendiendo por hacer una distribución más equitativa del ingresos fiscal a nivel mundial. Estos nuevos criterios de sujeción y los umbrales de transacciones que determinen el nuevo concepto de presencia significativa deben articularse en los convenios de doble imposición con la adopción de nuevas disposiciones. En relación con este aspecto el enfoque unificado del pilar 1 plantea una modificación al nexo de presencia física, partiendo del hecho que las empresas altamente digitalizadas interactúan con sus clientes de forma remota, sin necesidad de tener presencia física en la jurisdicción en donde se halla el consumidor, la cual hace que se considere que una nueva norma sobre el nexo se centre en la participación de forma continuada y significativa en la economía de la jurisdicción de mercado, mediante la interacción e implicación del consumidor y se trascienda del nivel de presencia física en dicha jurisdicción.

La presencia virtual significativa, fue un aspecto planteado inicialmente en las recomendaciones dadas en el informe de la Acción 1 BEPS como criterio de sujeción para impuestos directos.

Esta nueva norma sobre el nexo podría ser aplicable a partir de un parámetro de umbral de valor total de las transacciones realizadas que demuestre la presencia virtual continuada y significativa, teniendo en cuenta dentro de este umbral el valor de las transacciones generadas a partir de servicios que el consumidor no paga pero genera otros ingresos en la misma u otra jurisdicción (ejemplo publicidad en línea que genera

posteriores ventas digitales), este nuevo nexo no excluye o reemplaza el nexo de presencia física, sencillamente lo complementa como una norma independiente que se suma a la norma de Establecimiento Permanente.

Este nuevo criterio de sujeción a fin de garantizar la neutralidad entre los diferentes modelos de negocios desarrollados en la economía digital sujeta no solo las transacciones de bienes y servicios intangibles, sino que también incluye en su ámbito de sujeción las transacciones con bienes tangibles desarrollados directa o indirectamente por las compañías altamente digitalizadas.

C. Nuevas normas de atribución de beneficios, que trascienden el principio de plena competencia. En este aspecto se crea una nueva norma de atribución de beneficios para las empresas altamente digitalizadas con independencia a las funciones realizadas, aunque se conservan las normas sobre precios de transferencia basadas en este principio y las complementa con nuevas fórmulas que solucionan las falencias frente los nuevos modelos de negocios desarrollados.

En este aparte se busca determinar la porción del beneficio que pueden gravar las jurisdicciones a partir del nuevo criterio de sujeción definido en este enfoque unificado, en la actualidad la atribución de beneficios se aborda en los Artículos 7 y 9 del Convenio Tributario de la OCDE, los cuales basan la atribución en las funciones desarrolladas, los riesgos asumidos y los activos utilizados en la jurisdicción, parámetros que ya no tendrían aplicación con el nuevo nexo de presencia virtual continuada y significativa, lo que con llevaría a trascender el principio de plena competencia con las nuevas normas de atribución de beneficios.

El enfoque unificado del pilar 1 considera que se debe mantener las actuales normas de precios de transferencia y complementarlas para que sean aplicables al nuevo criterio de sujeción y permitan determinar la cuantía del beneficio atribuido a la jurisdicción de mercado, para ello propone un mecanismo basado en tres elementos:

- **Importe A.** Las jurisdicciones de mercado podrán gravar una parte del beneficio residual imputado

del grupo multinacional por línea de negocio, es decir los beneficios a gravar serían una parte del beneficio restante después de atribuido el beneficio de las actividades rutinarias a la jurisdicción donde se ejecutan, este beneficio residual será distribuido en las diferentes jurisdicciones de mercado de acuerdo al nivel de ventas que hayan tenido, cuyos porcentajes deberán acordarse de forma consensuada entre los miembros del marco inclusivo.

- **Importe B.** Las actividades en la jurisdicción de mercado seguirán siendo sujetas a imposición conforme las normas actuales de precios de transferencia basadas en el principio de plena competencia y la atribución de beneficios a establecimiento permanente cuando se posea presencia física en dicha jurisdicción, aunque vale la pena acotar que el enfoque unificado del pilar 1 prevé dentro de sus propuestas fijar una rentabilidad fija para las actividades de comercialización y distribución, en atención a las múltiples controversias suscitadas entre los estados por la potestad tributaria sobre las rentas generadas en estas actividades, y así mitigar estas, adicional a brindar estabilidad jurídica a los contribuyentes y administraciones tributarias.
- **Importe C.** La atribución de beneficios adicional determinada conforme las normas de precios de transferencia como resultados de controversias entre la jurisdicción de mercado y el contribuyente por funciones adicionales ejecutadas y no contabilizadas por la entidad local y no sujetas a la rentabilidad fija prevista en el importe B.

De lo anterior se concluye que el enfoque unificado del pilar 1 propone un nuevo derecho de imposición (Importe A) a la jurisdicción de mercado aun cuando la empresa que ejecuta las operaciones no posea presencia física, los beneficios definidos en el Importe B y C, se aplicaran únicamente cuando exista el nexo tradicional (presencia física) con la jurisdicción de mercado, es claro que lo que se busca con esta propuesta de un nuevo criterio de sujeción es evitar y solucionar las controversias entre las potestades

tributarias de las jurisdicciones intervinientes en cada operación.

Con el nuevo derecho de imposición (Importe A) al reasignar una parte del beneficio a la jurisdicción de mercado con independencia de la ubicación o residencia, claramente permite mitigar la deslocalización de las transacciones económicas realizadas por medio virtual, ya que asigna un nexo sin necesidad de presencia física a una jurisdicción de mercado y define la atribución de los beneficios generados entre la jurisdicción de mercado y la jurisdicción de residencia, evitando controversias por la potestad tributaria, generando equidad en la distribución del ingreso fiscal entre las distintas jurisdicciones intervinientes y constriñendo el traslado de beneficios y los regímenes preferenciales de imposición.

Es claro que la definición e implementación de las propuestas planteadas en el enfoque unificado del pilar 1 requieren diversas actividades previas para que sea aplicable en igualdad de condiciones en todas las jurisdicciones, entre estas actividades se pueden listar:

- **Determinación de modelos de negocio.** Previendo que el enfoque unificado del pilar 1 plantea la aplicación del Importe A por sectores o líneas de producto, es requerido que cada jurisdicción determine el mercado en el cual operan las empresas altamente digitalizadas a fin de definir las transacciones y operaciones que constituirán el ámbito de aplicación de las normas tributarias de nexo y atribución de beneficios.
- **Definición de importes.** Es claro que la implementación del enfoque unificado del pilar 1, requiere del consenso para definir la magnitud y el importe de los beneficios reasignados a la jurisdicción de mercado, sin ello no es viable su aplicación, por tanto, cada jurisdicción debe evaluar sus políticas internas y definir cuál sería ese margen que estaría dispuesto a ceder y/o recibir.
- **Eliminación de la doble imposición.** La implementación del nuevo enfoque planteado por el pilar 1, requiere una evaluación de los

mecanismos existentes para eliminar la doble imposición a fin de evidenciar si la identificación del contribuyente sobre el cual recaerían estas nuevas normas tributarias y la determinación del beneficio imponible que se reasignara permite el funcionamiento de estas medidas en forma eficaz y conforme al fin que prevé.

- Cuestiones relativas al recaudo. Es claro que las jurisdicciones deben evaluar, diseñar o ajustar el mecanismo de recaudo apropiado para el impuesto sobre los beneficios no rutinarios residuales asignado como jurisdicción de mercado, previendo que el contribuyente objeto de imposición no tendrá presencia física en su jurisdicción. Dentro de estos mecanismos las jurisdicciones cuentan con la retención en la fuente, que a juicio del nuevo enfoque definido por el pilar 1, resulta ser el más apropiado para recaudar los tributos generados por la imposición sobre el Importe A, cuyas características deben ser armonizadas a fin de que su aplicación se realice en igualdad de condiciones en todas las jurisdicciones.
- Modificación de la normatividad de tributación internacional multilateral. A nivel mundial la normatividad de la tributación internacional multilateral se ha adoptado a partir de la adopción en los convenios bilaterales del modelo de convenio tributario dispuesto por los organismos multilaterales (OCDE y ONU), es por ello, que es requerido que estos modelos y los convenidos adoptados bajo su pauta se modifique incorporando este nuevo enfoque, cambios que deberán realizarse de forma simultánea por todas las jurisdicciones a fin de garantizar la igualdad de condiciones, la seguridad jurídica y la minimización de controversias. (OCDE, 2019b).

En el documento de consulta pública del Pilar 2 se establece una propuesta global anti-erosión de la base imponible (GloBe), compuesta por 4 partes así:

- A.** Regla de inclusión de ingresos. Esta regla prevé gravar los ingresos de una sucursal extranjera o

de una controlada si estos estuvieran sujetos a impuestos a un tipo inferior al tipo mínimo.

- B.** Pagos subimpuestos. Esta regla plantea denegar las deducciones o imponer un impuesto en el país fuente para los pagos a partes relacionadas, si ese pago no estuviera sujeto a un impuesto mínimo o superior a un tipo mínimo.
- C.** Conmutación. Esta regla prevé incluir en los convenios fiscales una regla que permita a la jurisdicción de residencia cambiar de exención a un método de crédito cuando los beneficios atribuibles a un establecimiento permanente o a un bien inmueble este gravado a la tasa efectiva inferior a la tasa mínima.
- D.** Impuesto que complementa la regla de pago subfiscal. Esta regla contempla someter un pago a retenciones u otro impuesto en el país de residencia, ajustando la elegibilidad para las prestaciones de los tratados en determinadas partidas de ingresos cuando el pago no esté sujeto a impuestos o a un tipo mínimo.

Esta propuesta deberá ser adoptada por las diferentes jurisdicciones introduciendo los respectivos cambios en la legislación doméstica y en los convenios fiscales.

Esta propuesta al igual que el pilar 1, prevé cambios sustanciales en las normas de tributación internacional, la propuesta GloBe busca garantizar que los beneficios de una empresa que opera intencionalmente estén sujetos a un impuesto mínimo abordando así de manera integral los desafíos restantes BEPS, vinculados a la digitalización de la economía, e incluso yendo más allá.

Para la correcta definición e implementación de la propuesta prevista en el pilar 2, es necesario que los miembros del marco inclusivo, lleguen a un consenso sobre el ratio del impuesto mínimo y los umbrales de aplicación, así como la información que servirá de base para poder determinar los beneficios imposables intragrupo y la participación en ellos de cada una de las filiales, a fin de hacer más equitativa la distribución del

ingresos con medidas multilaterales coordinadas que mitiguen la instauración de regímenes preferenciales que busquen atraer base imponible o blinden la base imponible captada, a través de medidas unilaterales y descoordinadas. (OCDE, 2019c).

2. MEDIDAS INCORPORADAS EN LOS REGÍMENES TRIBUTARIOS DOMÉSTICOS

2.1 Unión Europea

En la Unión Europea desde el año 2015, bajo los parámetros de la Acción 1 BEPS- Desafíos fiscales de la economía digital, se han introducido medidas para la imposición con el impuesto indirecto IVA a las ventas en línea, estas medidas se han ido desarrollando así:

A. Inicialmente se adoptó la imposición indirecta sobre el valor añadido, a los servicios de telecomunicaciones, radiodifusiones o televisión electrónicos (TBE) prestados en la Unión Europea independientemente si el proveedor tiene su sede en la Unión Europea o fuera de ella, la cual fue introducida por las siguientes disposiciones legales:

- Directiva 2006/112/CE del Consejo sobre el sistema común del impuesto sobre el valor añadido. En esta disposición se definen los servicios de telecomunicaciones, el lugar de suministro de los servicios TBE y los regímenes especiales para los sujetos pasivos no establecidos que prestan servicios TBE a personas no sujetas a impuestos.
- Reglamento de ejecución UE No. 282/2011 del Consejo – Reglamento de aplicación de IVA. En este reglamento que cubre cada uno de los servicios TBE, las disposiciones para los servicios prestados en línea, las disposiciones específicas sobre presunciones para determinar la ubicación del cliente y las disposiciones detalladas para el funcionamiento del Sistema Mine One Stop Shop (MOSS).

- Reglamento UE No. 904/2010 del Consejo sobre cooperación administrativa para combatir el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido. En este reglamento se fijan las normas para el intercambio automatizado de información entre los estados miembros por medio del MOSS.

- Reglamento de Ejecución No. 815/2012 de Comisión. En este reglamento se establecen las disposiciones estandarizadas sobre la identificación de los sujetos pasivos que utilizan el MOSS y el contenido de la declaración de IVA.

Los servicios TBE fueron gravados a una tarifa de IVA que oscila entre el 17% y 25%.

B. La segunda medida adoptada fue el Paquete de Comercio Electrónico de IVA en el año 2017, el cual fue adoptado mediante las siguientes disposiciones:

- Directiva de Consejo UE 2017/2555, la cual modifica la Directiva 2006/112/CE aplicable a los servicios TBE, e introduce en este régimen la venta a distancia de bienes nacionales e importados que se transen mediante interfaz electrónica, siguiendo con el principio de imposición en el lugar de destino, considerando a las personas que realizan dichas ventas, los sujetos pasivos titulares de la interfaz electrónica que facilita la venta a distancia, la cual debe estar ubicada en Unión Europea excepto si los bienes vendidos son importados de un país con el que la Unión Europea tenga firmado acuerdo de asistencia mutua.
- Reglamento de ejecución UE 2017/2454 de Consejo, modifica el Reglamento UE 904/2010 y amplía la cobertura de las normas relativas al intercambio y almacenamiento de información, abarcando la referente a las operaciones de venta a distancia de bienes y a los servicios distintos a los servicios TBE.
- Reglamento de ejecución UE 2017/2459 del Consejo, modifica el Reglamento de ejecución UE 282/2011 y define nuevas reglas de ubicación del

cliente/consumidor de los servicios TBE y demás servicios ejecutados por vía electrónica.

C. La tercera medida fue la implementación del paquete de comercio electrónico de IVA, que fue adoptado mediante:

- Reglamento de ejecución UE 2019/1995 modifica la Directiva 2006/112 CE, acogiendo las ventas en el mismo estado de bienes que se transen mediante interfaz electrónica.
- Reglamento de ejecución UE 2019/2026 del Consejo modifica el Reglamento de Ejecución UE 282/2011, según el cual se establecen las definiciones claras y taxativas de lo referente a las ventas a distancia y prestación de otros servicios a través de interfaz electrónica a fin de clarificar el ámbito de aplicación.

D. La cuarta medida adoptada fue el funcionamiento de la ventanilla única de IVA definida mediante:

- Reglamento de Ejecución UE 2020/194, con este reglamento se dispuso de una interfaz única para el intercambio de información de modo uniforme y que facilite el cumplimiento de las obligaciones por el contribuyente.

Con estas medidas los estados miembros de la Unión Europea obtendrán un incremento en los ingresos de IVA de 7.000 millones de Euros anuales, así mismo reducen los costos de cumplimiento de IVA, facilitan el comercio transfronterizo y brindan igualdad entre las empresas pertenecientes a la UE y las no pertenecientes, así como entre las empresas pertenecientes que ejecutan su actividad en la economía tradicional y la economía digital (Comisión Europea, 2020a).

Los países de la Unión Europea excepto Ucrania, han incorporado en sus legislaciones domésticas impuestos indirectos (IVA) a la economía digitalizada, esta incorporación se dio desde el año 2002 y ha ido evolucionando hasta abarcar la totalidad de los modelos de negocios desarrollados para el año 2020. (KPMG, 2019).

Igualmente, en el año 2018 el Parlamento Europeo en atención a que las normas internacionales sobre impuestos corporativos que hoy no se ajustan a la realidad económica moderna y no capturan los modelos de negocios que obtienen beneficios de transacciones digitales en un país sin estar físicamente presente, ni reconocen las nuevas formas de creación de ganancia en el mundo digital, generando una desconexión entre el lugar en donde se genera el valor y donde se pagan los impuestos, ha desarrollado diferentes propuestas para una fiscalidad justa de la economía digital, entre las que se hallan:

A. Reformar las reglas de los impuestos corporativos para que las ganancias se registren y se graven donde las empresas tengan una interacción significativa con los usuarios de canales digitales, lo cual permitirá gravar los beneficios generados en un estado, incluso si la empresa no tiene presencia física en dicha jurisdicción, generando igualdad respecto a la contribución a las finanzas públicas con las empresas tradicionales – físicas –, para ello ha definido unos umbrales que permitan identificar cuando una empresa posee presencia digital imponible que conlleve a determinar que existe un establecimiento virtual permanente en un Estado miembro de la Unión Europea, si cumple uno de los siguientes umbrales:

- Mas de 7.000.000 de euros en ingresos anuales en un Estado miembro.
- Mas de 100.000 usuarios en un Estado miembro.
- Mas de 3.000 contratos comerciales creados en el año fiscal para servicios digitales o transacción de bienes por medio virtual.

Igualmente considera que los beneficios se asignaran a los Estados miembros, teniendo en cuenta la jurisdicción en la que el usuario realiza el consumo. Esta medida busca como objetivo final asegurar un vínculo real entre el lugar donde se obtienen las ganancias digitales y el lugar donde se gravan.

B. Crear un impuesto provisional indirecto para los ingresos generados por ciertas actividades digitales que hoy no se enmarcan en el marco impositivo actual, las cuales están constituidas por aquellas actividades en las que el usuario desempeña un papel importante en la creación de valor, entre las que se pueden listar:

- Venta de espacios publicitarios en línea.
- Actividades de intermediación digital que permite la interacción entre usuarios y facilita la venta de bienes y servicios entre ellos.
- Venta de datos generados a partir de la información proporcionada por el usuario.

Este impuesto se aplicará en los Estados donde se hallan los usuarios y se aplica sobre las empresas con ingresos mundiales totales anuales de 750 millones de euros e ingresos en la Unión Europea de 50 millones de euros y se estima que la tasa a fijar sea del 3%.

Con esta medida la Comisión Europea busca recaudar 5.000 millones de euros al año para los Estados miembros. (Comisión Europea, 2020b).

Algunos países de la Unión Europea ya han adoptado e implementado un impuesto provisional para gravar los servicios digitales que empieza a operar en el próximo año, entre los que tenemos:

- Francia, con una tasa del 3% aplicada sobre los ingresos originados en actividades de servicios de intermediación digital, publicidad en línea y venta de datos generados por los usuarios.
- Grecia, la tarifa general del impuesto sobre los beneficios, aplicada sobre los ingresos originados en los alquileres a corto plazo transados a través de plataformas digitales.
- Italia, con una tasa del 3% aplicada sobre los ingresos generados por la ejecución de actividades de publicidad en línea e interfaz digital para comprar y vender bienes y servicios.

- Turquía, con una tasa del 7,5% aplicada sobre los ingresos originados en la ejecución de actividades de publicidad digital y suministro de contenido digital (software, aplicaciones, música, video, etc.).
- Austria, con una tasa del 5% aplicada sobre los ingresos generados por servicios digitales de publicidad.

Igualmente, otros países se hallan en el proceso de adopción, entre los que se encuentran:

- España, con una tasa del 3% aplicar sobre los ingresos generados por las actividades de servicios de publicidad en línea, venta de publicidad en línea y venta de datos generados por los usuarios.
- Reino Unido, con una tasa del 2% aplicar sobre los ingresos percibidos por motores de búsqueda, redes sociales y mercado en línea.
- República Checa, con una tasa del 7% aplicar sobre los ingresos originados en las actividades de publicidad digital, venta de datos generados por los usuarios e interfaz para facilitar el suministro de bienes y servicios.
- Bélgica, con una tasa del 3% aplicar sobre los ingresos percibidos por la venta de datos generados por los usuarios. (KPMG, 2019).

2.2 Norteamérica

En Norteamérica, Canadá desde el año 2018 y Estados Unidos desde el año 2019 introdujeron impuestos indirectos sobre las transacciones realizadas en el marco de la economía digital, en virtud de las recomendaciones establecidas en la Acción 1 BEPS – Desafíos de la Economía Digital.

Canadá fue el pionero en adoptar las medidas de impuestos indirectos sobre los suministros realizados a través de las plataformas electrónicas, las cuales fueron adoptadas e implementadas mediante la Ley de impuestos especiales que introduce el Goods and

services Tax (GST) sobre las transacciones realizadas por medios electrónicos, abarcando la totalidad de los modelos de negocios desarrollados en la economía digitalizada. (Agencia de ingresos de Canadá, 2020).

Por su parte Estados Unidos introduce el impuesto sobre las ventas de productos y servicios digitales hasta el año 2019, este tributo es de carácter local o estatal por tanto cada estado fija la regulación fiscal aplicable, en la actualidad 27 estados han introducido en su legislación domestica las medidas de imposición indirecta sobre las transacciones digitales de bienes y servicios, en estos estados este impuesto recae sobre los negocios que registran ventas anuales superiores a 100.000 dólares o más de 200 transacciones, su cobro y recaudo se realiza solamente en el estado en el que el proveedor del bien o servicio posee presencia física (IRS, 2020).

Respecto a los impuestos directos, Canadá ha anunciado la intención de implementar un impuesto sobre los ingresos generados en los modelos de negocios desarrollados en la economía digital, el cual aplicaría una tasa del 3% sobre los ingresos percibidos por actividades de servicios de publicidad digital y servicios de intermediación virtual, y los sujetos pasivos de este impuesto serían las empresas que perciban rentas mundiales de más de 1.000 millones de dólares y los ingresos nacionales superan los 40 millones de dólares.

Estados Unidos por su parte espera una solución multilateral y se opone a las medidas unilaterales provisionales adoptadas por algunos Estados, ya que las considera discriminatorias, apoya la propuesta de la OCDE respecto al GloBe ya que considera que el mismo es a fin a su política Global Intangible Law-Taxed Income (GILTI), propuesta que fue introducida en el año 2017 a través de la Ley de reducción de impuestos y empleos (KPMG, 2019).

2.3 Latinoamérica

De acuerdo con lo descrito en el documento Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019), las medidas tributarias implementadas por los Estados

Latinoamericanos para abordar los desafíos fiscales de la economía digitalizada se han centrado en la incorporación de impuestos indirectos aplicando las recomendaciones dadas en la Acción 1 BEPS – Desafíos fiscales de la economía digital.

La incorporación de los impuestos indirectos para gravar los servicios digitales en la legislación domestica que integran la región de Latinoamérica, han supuesto un híbrido entre el principio de origen y de destino, permitiendo a los estados gravar con el impuesto sobre las ventas (IVA) la importación de servicios digitales que son utilizados o explotados efectivamente en la jurisdicción, este impuesto se aplica a una tarifa que oscila entre el 19% y 21% y su mecanismo de recaudo difiere entre los diferentes países analizados, algunos fijaron que los prestadores de servicios declaren y paguen directamente los tributos recaudados y otros países fijaron el mecanismo de retención en la fuente practicada por los emisores de los medios de pago. Con la adopción e implementación del impuesto sobre las ventas en la comercialización de servicios digitales los países latinoamericanos esperan recaudar entre 10 y 20 millones de dólares anuales.

Los países latinoamericanos que ya han adoptado e implementado estas medidas en sus legislaciones domesticas son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay, por su parte Chile se encuentra en el proceso de adopción e implementación.

Respecto a los impuestos directos, en Latinoamérica se halla el pionero en la adopción e implementación de medidas que gravan las transacciones de la economía digital con el impuesto sobre los beneficios (impuesto de renta), este país es Perú que en el año 2003 introdujo en su legislación domestica una medida según la cual catalogaba como ingresos de fuente nacional, el ingreso percibido por el pago de servicios digitales prestados por empresas del exterior en el territorio peruano, gravando por tanto dicho pago con la tarifa general del impuesto sobre la renta, el cual es recaudado vía retención en la fuente, si bien es cierto esta medida no abarca la totalidad de los desafíos planteados por la economía digitalizada, si afronta en parte los mismos, ya que no

regula el nivel de presencia del proveedor extranjero, ni la aportación de valor realizada por usuario y solo grava un tipo de renta percibida.

Igualmente, Uruguay en el año 2017 implemento el impuesto a los beneficios de los ingresos percibidos por la transmisión de contenido audiovisual por parte de proveedores extranjeros y los percibidos por la administración de plataformas digitales por parte de residentes en el exterior que posean una participación superior al 50% o que son nacionales.

Así mismo México se encuentra en el proceso de adopción en su legislación domestica de un impuesto directo provisional equivalente a una tasa del 3% aplicada sobre los ingresos procedentes de actividades de publicidad digital, interfaz digital de interacción de usuarios y facilitación de suministro de bienes y servicios, y venta de datos generados por los usuarios, cuyos sujetos pasivos serán los residentes y no residentes con Establecimiento Permanente, medida que continuaría ligada a la presencia física.

3. CONCLUSIONES

Del análisis realizado de la adopción, implementación y progresos de las medidas multilaterales propuestas para la fiscalidad de la economía digital, en las legislaciones domesticas de los países integrantes de la Unión Europea, Norteamérica y Latinoamérica, se puede concluir que las disposiciones multilaterales presentadas por la OCDE para abordar los desafíos fiscales planteados por la economía digital, han sido fuertemente influenciadas por la Comisión Europea, como órgano legislativo de la Unión Europea, estas medidas promueven una redistribución del ingreso fiscal generado por las transacciones digitales, teniendo en cuenta la promulgación de nuevas normas de tributación internacional que modifiquen los conceptos y premisas de la determinación del nexo fiscal y los criterios de sujeción trasmutando del concepto de presencia física al concepto de presencia continua y significativa virtual, así como la atribución de beneficios a las distintas jurisdicciones, desligándose del principio de plena competencia y volcándose hacia la proporcionalidad del beneficio atribuido en virtud al umbral de ingresos obtenido y la creación de valor generada en las distintas jurisdicciones, manteniendo claro está, el principio de plena competencia para evaluar los precios de transferencia pactados en los casos que exista la presencia física.

Este nuevo esquema se sustenta sobre la distribución de beneficios residuales no rutinarios (Importe A) entre las jurisdicciones de mercado conforme a la proporcionalidad de una variable como puede ser el umbral de ingresos, buscando así una distribución equitativa del ingreso entre las jurisdicciones que generan valor, lo cual no solo proporciona una medida justa sino que adicionalmente permite mitigar la deslocalización de las transacciones económicas virtuales, restringiendo el traslado de beneficios y la creación de regímenes preferenciales de imposición, así mismo evita las controversias entre las diferentes jurisdicciones por la atribución de rentas y la potestad tributaria para gravarlas.

Igualmente se advierte como la Unión Europea ha sido pionera en la implementación de las medidas propuestas por la OCDE para abordar los desafíos fiscales de la economía digital, ya que como se evidencia fue el primer bloque de países que adoptó la imposición directa sobre las transacciones digitales logrando hoy abarcar la totalidad de los modelos de negocio desarrollados en la economía digitalizada, y así mismo respecto a la adopción de medidas provisionales de imposición directa, adoptadas e implementadas para gravar los ingresos generados por actividades que generan valor sin necesidad de presencia física, como son la publicidad en línea, la venta de datos generados por los usuarios y servicios de intermediación, que empezaran a regir en algunos estados el próximo año.

En Norteamérica por su parte no se evidencia un desarrollo igual de la incorporación de las medidas multilaterales en la legislación domesticas de los países que pertenecen a esta región, ya que se encuentra dividida respecto a la posición frente a las mismas, en Estados Unidos los impuestos indirectos son de carácter local y cada estado adopta su normativa, lo cual conlleva a que las medidas solo hayan sido adoptadas e implementadas por un 50% de los estados en el año 2019, así mismo respecto a las medidas provisionales de imposición directa Estados Unidos ha manifestado que no las adoptará y que espera el consenso global, ya que no está de acuerdo con estas por qué le parecen discriminatorias. Por su parte Canadá para el año 2018 había adoptado e implementado en su legislación domesticas medidas de imposición directa que abarcan la totalidad de los modelos de negocio desarrollados en la economía digitalizada, convirtiéndose en pionera de dichas medidas en esta región, igualmente frente a las medidas provisionales de imposición directa, a la fecha ha manifestado su interés de adoptarlas sobre las actividades de publicidad en línea y servicios de intermediación.

Latinoamérica ha estado a la sombra de la adopción e implementación de la imposición a la economía digital, algunos países han adoptado la imposición directa sobre los servicios digitales sin lograr un desarrollo significativo ya que solo ha abarcado uno de los modelos de negocio perfeccionados en la economía digitalizada, respecto a la imposición directa no ha desarrollado la adopción de las medidas provisionales de imposición directa excepto México aunque este prevé la adopción de una medida aun ligada a la presencia física, aunque algunos estados como Perú, Uruguay y Costa Rica fueron pioneros en la adopción de medidas de imposición directa en sus legislaciones domesticas calificando algunos ingresos de actividades transadas virtualmente, como ingresos de fuente nacional, sometidos al impuesto de renta en la respectiva jurisdicción, yendo en contravía a las recomendaciones y marco conceptual establecido en el informe provisional desafíos fiscales derivados de la digitalización, para la adopción de medidas provisionales de imposición directa, aunque vale la pena aclarar que las medidas adoptadas por Perú y Uruguay en su legislación doméstica, fueron previstas antes de la emisión del informe provisional.

Por último se puede advertir que ha sido mucho lo que se ha avanzado para concretar una solución multilateral para abordar los desafíos fiscales que trae la economía digital y que solo podrán ser mitigados con medidas adoptadas a partir del consenso mundial según el cual todas las jurisdicciones adopten, implementen y desarrollen una misma normatividad, bajo los mismos criterios de imposición que brinde estabilidad jurídica y evite las controversias entre jurisdicciones así como la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, por tanto las mismas deben basarse en la equidad, proporcionalidad y justicia en la distribución de la atribución de beneficios, para que realmente todos los estados intervinientes en las transacciones digitales se beneficien de la imposición aplicada sobre los ingresos generados por estas, en la proporción en que se genere valor en su jurisdicción.

Finalmente cabe acotar el desafío que la adopción de este consenso traerá para la cooperación internacional y las administraciones tributarias que deberán afianzar sus lazos y mejorar la eficiencia y efectividad en el intercambio de información, así como en el desarrollo eficiente de políticas big data que le permitan recabar la información suficiente del mercado de la economía digitalizada que administra.

4. BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Ingresos de Canadá. (2020). *GST / HST y comercio electrónico Canadá*. Recuperado de <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/b-090/gst-hst-electronic-commerce.html>

CEPAL. (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

Comisión Europea. (2020a). *Medidas sobre impuestos indirectos – IVA a las transacciones en línea – UE*. Recuperado de https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

Comisión Europea. (2020b). *Propuestas sobre impuestos directos – a la Economía Digital – UE Fiscalidad justa de la economía digital*. Recuperado de https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/fair-taxation-digital-economy_en

IRS. (2020). *Centro de Ayuda Tributaria para la Economía Compartida*. Recuperado de <https://www.irs.gov/es/businesses/gig-economy-tax-center>

KPMG. (2019). *Taxation of the digitalized economy*. Recuperado de <https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2020/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf>

OCDE. (2015). *Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital*. Recuperado de <https://www.oecd.org/ctp/Action-1-Digital-Economy-ESP-Preliminary-version.pdf>

OCDE. (2018). *Resumen de los desafíos fiscales derivados de la digitalización: informe provisional 2018*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/beps/resumen-desafios-fiscales-derivados-de-la-digitalizacion-informe-provisional-2018.pdf>

OCDE. (2019a). *El Enfoque Unificado: La Propuesta del Secretariado relativa al Primer Pilar*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/beps/documento-para-consulta-publica-el-enfoque-unificado-la-propuesta-del-secretariado-relativa-al-primer-pilar.pdf>

OCDE. (2019b). *Global Anti-Base Erosión Proposal (“GloBE”) - Pillar Two*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf.pdf>

LA INFORMACIÓN FINANCIERA Y SU INCIDENCIA

en la formalización tributaria de las MYPE Peruanas



Segundo Eloy
Tuesta Bardalez

SINOPSIS

El presente artículo analiza la incidencia de la información financiera en la formalización tributaria de las MYPE peruanas. La metodología utilizada se sustenta en el análisis documental y cuantitativo de la diversa información y normatividad publicada por las entidades estatales competentes.

Los resultados evidencian que la información financiera tiene una incidencia directa en la formalización de las

MYPE, representando una gran oportunidad ampliar la base tributaria (como mínimo en un 43%). Asimismo, demuestra que no existe una regulación financiera y tributaria idónea, evidenciándose políticas laxas con intereses divergentes, lo que no contribuye a fortalecer la formalización y la predictibilidad de la recaudación tributaria del impuesto a la renta empresarial.

CONTENIDO

Introducción

1. Antecedentes

2. Análisis de informalidad tributaria en la economía peruana

3. Análisis de préstamos de capital de trabajo - MYPE

4. Conclusiones

5. Bibliografía

6. Anexo

AUTOR

Administrador de Empresas. Maestro en Tributación y Auditoría (Universidad Tarapacá de Chile). Egresado del programa de Doctorado con mención en Contabilidad y Finanzas (Universidad Nacional de Trujillo). Estudios especializados en Fiscalidad Internacional y Precios de Transferencia (CEDDET- España y CIAT Panamá). Docente e investigador de la Universidad de San Martín de Porres, Universidad Nacional de Cajamarca, y otras escuelas de postgrado en temática vinculada a Tributos, Finanzas e Investigación académica.

INTRODUCCIÓN

Se ha escrito poco sobre formalización en países en desarrollo y con alta informalidad como el Perú. La literatura y discusión académica se ha concentrado sobre todo en el análisis de la informalidad desde diferentes perspectivas, sobre todo, muy poco desde un enfoque de la inclusión e información financiera de los diferentes agentes económicos, siendo los de mayor participación el de las Micro y Pequeña Empresa (en adelante MYPE).

La presente investigación tiene por objetivo determinar la incidencia de la información financiera en la formalización tributaria de las MYPE peruanas. La metodología utilizada se sustenta en el uso del método analítico- sintético con un diseño no experimental- transversal, utilizando como técnica el análisis documental de la diversa información y normatividad publicada por entidades estatales como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

La organización del presente trabajo comprende en un primer apartado las antecedentes internacionales y nacionales de las variables investigadas, en un segundo y tercer apartado, el análisis de la situación de la información financiera e informalidad tributaria de las MYPE peruanas. Un cuarto apartado de las conclusiones acorde al objetivo general investigado y finalmente las referencias bibliográficas junto con un anexo que contiene información cuantitativa y de análisis de regresión lineal de dos variables estratégicas del sistema tributario peruano.

1. ANTECEDENTES

1.1 Antecedentes internacionales

Las cifras del incumplimiento tributario (evasión y elusión), sigue siendo uno de los principales problemas

de los países de América Latina, las estimaciones más recientes, calculan cifras equivalentes a 335,000 millones de dólares, tomando en cuentas el impuesto a la renta y el IVA de una muestra de 16 países entre los que se incluye a Perú, habiendo adoptado los sistemas tributarios de estos países diferentes estrategias de control de las MYPE y grupos económicos (CEPAL, 2019).

CEPAL (2018), en su estudio sobre la inclusión financiera en latinoamérica sostiene: “El análisis del estado de la inclusión financiera en América Latina y el Caribe muestra que la región se caracteriza, por una parte, por un acceso bajo y desigual al sistema financiero formal” (p. 39). Al respecto, hace referencia que se presenta una situación similar en las pequeñas y medianas empresas, sobre todo cuando se trata de financiamiento, como consecuencia de su informalidad.

Las evidencias de la investigación presentan una doble visión de la informalidad en los países en desarrollo: las empresas informales permanecen informales, contratan trabajadores informales, compran sus insumos con dinero en efectivo y los venden con una modalidad similar, son extremadamente improductivas y es poco probable que se beneficien mucho de convertirse en formales lo que genera una fuerte predicción de que la cura para la informalidad es el crecimiento económico, la evidencia apoya firmemente esta predicción: la informalidad disminuye, aunque lentamente, con el desarrollo (La Porta & Shleifer, 2014).

1.2 Antecedentes nacionales

Durante los últimos diez años, el valor de los créditos para microempresarios registró un incremento de 425%, concluyendo de una muestra de 400 microempresarios, que el 73% lo empleó para capital de trabajo; el 39% para ampliar sus locales, compra de maquinaria o mobiliario; el 8% para remodelaciones o compra un local; 5% para la adquisición de un vehículo o motocicleta; y 5% para invertir en otro negocio, teniendo como promedio su crédito reciente la suma de USD 9,172 dólares americanos (Diario Gestión, 2019).

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2018), identifica que la economía informal tiene dos dimensiones distintas y a la vez complementarias: el sector y el empleo. El sector informal se refiere a las unidades productivas (negocios) no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria (SUNAT), por su parte, el empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios sociales establecidas por Ley.

Al respecto, el informe institucional resalta que, al cierre del año 2017, existían 8 millones 245 mil unidades productivas en el sector institucional de los hogares operando en el territorio nacional, siendo 5 millones 779 mil unidades productivas no agropecuarias, de las cuales eran informales el 81,0%, problema de informalidad que persiste por décadas en el sistema tributario peruano sostenida en diversas causas.

Según estudio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2018), en el diagnóstico nacional para implementar políticas de competitividad y productividad, sostiene:

Un número limitado de empresas aprovechan productos financieros en el país. Acorde con la Encuesta Nacional de Empresas de 2015 (ENE) solo un 37.6% de ellas utilizó algún producto financiero en el año 2014. Dichos resultados son corroborados en el Anuario Estadístico MYPE 2015 del Ministerio de la Producción que indica que a pesar de que el 95% de las empresas en el país lo constituyen las micro y pequeñas empresas (MYPE), y que son un eje central de crecimiento aportando anualmente cerca del 23% del Valor Agregado Nacional, éstas mantienen bajos niveles de productividad, lo que requiere ser apuntalado desde varios frentes, siendo uno de ellos el del financiamiento (p.29).

Lahura (2016), en su estudio cuantitativo de la información financiera y la base tributaria del sistema tributario peruano, concluye:

El primer resultado es la identificación de 1,840,554 informales que son clientes del sistema financiero, los cuales representan el 19.21 por ciento del total de clientes con al menos un tipo de crédito en alguna entidad financiera. Este resultado muestra evidencia que la informalidad no es un impedimento para acceder a un crédito en el sistema financiero peruano (p.18).

Las políticas de inclusión financiera en diversos distritos del Perú, deben comprender, que no sólo se debe actuar sobre el mercado formal, ya que esto no necesariamente conlleva a una mejora en el uso de servicios financieros, sostiene que el Estado debe facilitar el proceso de inclusión financiera en el país, y por tanto, debe acompañar a los agentes para que éstos puedan migrar naturalmente a servicios financieros formales y supervisados, es decir, dando mayores acceso a los agentes informales (Zamalloa, Peralta, y Cairo, 2016).

2. ANÁLISIS DE INFORMALIDAD TRIBUTARIA EN LA ECONOMÍA PERUANA

Teniendo en cuenta la metodología planteada se analizan a continuación la información primaria materializada en reportes periódicos de las entidades públicas que cumplen diversos roles en la organización del Estado peruano, como la Superintendencia de Banca y Seguro (SBS) y la Administración Tributaria (SUNAT), a fin de realizar el análisis documental de la información pública acorde al objetivo planteado en la presente investigación en un periodo transversal, correspondiente al cierre del mes de setiembre 2019.

2.1 Unidades productivas en la economía peruana

Teniendo en consideración las normas tributarias vigentes, la clasificación de las MYPE es la siguiente:

Tabla 1. Normas de clasificación MYPE

TIPO DE MYPE	VENTAS ANUALES	UIT AÑO 2019 (S/ 4,250~USD 1,257)
Microempresa	150 UIT	S/ 630,000 ~ USD 186,391
Pequeña Empresa	1,700 UIT	S/ 7,140,000 ~USD 2,112,426
Mediana Empresa	2,300 UIT	S/ 9,775,000 ~USD 2,892,000

Fuente: Elaboración propia con alcances de la Ley N.º 30056

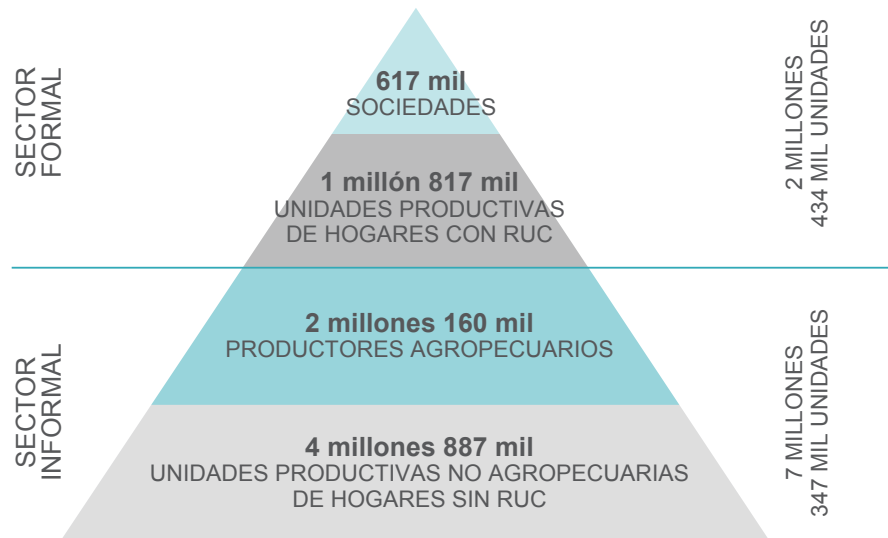
Nota: Tipo de cambio promedio de venta 3.38 (S/ por USD)-UIT: Unidad Impositiva Tributaria

Al respecto, la tabla 1 muestra la clasificación actual de las MYPE peruanas en función a la variable ventas, dejando de lado la clasificación por ventas y número de trabajadores, situación que no está alineada en su totalidad con los regímenes tributarios vigentes para las rentas empresariales, que van desde el Nuevo Régimen Simplificado (NRUS) hasta el Régimen General del Impuesto a la Renta (RG), estructura de base tributaria formal que será analizada en los apartados siguientes. En la figura 1, se muestra información sobre la base tributaria formal de unidades productivas – MYPE (25%) registrada ante la administración tributaria (SUNAT) y una base informal, que en mayor porcentaje (75%) representa una base potencial de progresiva formalización tributaria-laboral ante la SUNAT y demás

entes competentes, dado que generan obligaciones tributarias a diario agregando valor a la economía peruana, resultados concordantes con los diversos estudios citados como antecedentes nacionales en la presente investigación (MEF, 2018; INEI, 2018; Lahura, 2016).

Si analizamos la base tributaria que genera las rentas empresariales, tenemos que el 33.96% está representado por personas jurídicas y la mayor base por personas naturales o físicas con negocio, siendo este tipo de unidades productivas donde se concentra la informalidad tributaria y laboral, cuya cifra supera los 7 millones, es decir 3 veces más que la base formal de contribuyentes de la administración tributaria (SUNAT).

Figura 1. Base tributaria formal e informal



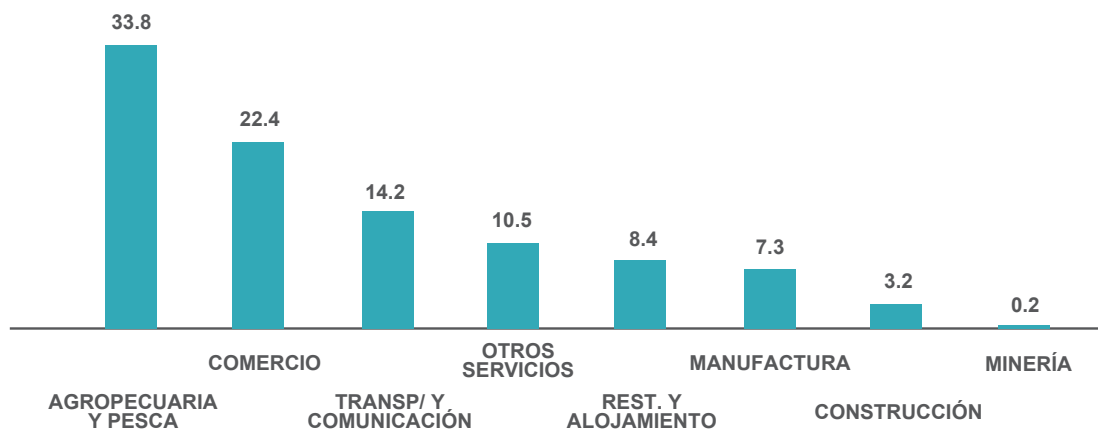
Nota: Adaptado de “Informe Económico”, por C. Peñaranda (2019), Repositorio de la C.C. Lima.

2.2 Estimaciones de informalidad por sectores económicos

La figura 2, evidencia los porcentajes de concentración de la informalidad por sector económico, excluyendo el sector agropecuario, se evidencia un mayor índice de informalidad en los sectores como el comercio y transporte público de pasajeros, este último sector informal, a pesar de los múltiples beneficios tributarios

concedido, como la exoneración del Impuesto General a las ventas (IGV), devolución del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), entre otros, resultados que demuestran la poca efectividad de los beneficios concedidos y pone en serio cuestionamiento las estrategias tributarias de las instituciones competentes para reducir la informalidad de los diversos sectores productivos, resultados concordantes con los estudios realizados por la (Cámara de Comercio de Lima, 2017).

Figura 2. Unidades productivas informales por sector económico (% del total)



Nota: Adaptado de “Informe Económico”, por C. Peñaranda, 2019, Repositorio de la C.C Lima.

Al respecto, la Cámara de Comercio de Lima (2019), en su informe económico de la informalidad, resalta parte de las estadísticas de la informalidad por sectores y departamentos (basado en los estudios del INEI) e identifica diversas causas de la informalidad de estas unidades productivas, donde un (49%) del total encuestado mencionó que no lo consideran necesario, una segunda justificación consideran que su negocio es pequeño (33%) y un tercer motivo es que el negocio forma parte de un trabajo eventual (12%).

2.3 Base tributaria formal – SUNAT

La tabla 2, elaborada con información publicada en su sitio web de la SUNAT (2019), presenta la base

tributaria formal (al 31.12.2018) de contribuyentes MEPECOS (medianos y pequeños contribuyentes), y los PRICOS (Principales contribuyentes), evidenciando el crecimiento progresivo de contribuyentes acogidos al NRUS y al RER, representando, (135%) y (184%) respectivamente, comparando los años (2018/2008). En otro extremo, el RG muestra una reducción de -58% de contribuyentes acogidos, teniendo como causa la migración de dichos contribuyentes al RMT desde su vigencia (01.01.2017), es decir, el RMT erosionó la base tributaria del RG, siendo negativo el efecto en la formalización o recategorización de nuevos contribuyentes.

Tabla 2. Estructura de la base tributaria formal (en miles)

REGÍMENES TRIBUTARIOS	2008	%	2018	%
NRUS- MEPECO	513,200	44.07%	1,207,100	49.56%
RER- MEPECO	140,800	12.09%	400,200	16.43%
RG- MEPECO	495,800	42.58%	208,000	8.54%
RMT-MEPECO	0	0.00%	604,400	24.81%
PRICOS	14,700	1.26%	16,100	0.66%
Base Tributaria	1,164,500	100.00%	2,435,800	100%

Fuente: Elaboración propia con información pública de la SUNAT

Nota: NRUS (Nuevo Régimen Único Simplificado); RER (Régimen Especial del Impuesto a la Renta); RG (Régimen General); RMT (Régimen MYPE Tributario). Los principales contribuyentes nacionales (PRICO), representan 16,100 grandes empresas al 31.12.2018.

Cabe recalcar, que se evidencia achatamiento de la pirámide tributaria, donde al cierre del mes de diciembre del año 2018, el 49.56% estuvo representado por contribuyentes del NRUS que aportaron el 0.69% de la recaudación total por rentas empresariales en el año 2018 (montos detallados en la tabla 5), representado por 1,207,100 contribuyentes, es decir,

un sistema tributario que depende su recaudación empresarial de los Principales Contribuyentes (16,100 contribuyentes), concentrados en la actividad minera y servicios que suman un gran porcentaje (mayor al 75%) a la recaudación nacional del impuesto a la renta empresarial y otros tributos.

El artículo 2° de la Constitución Política del Perú (1993), establece que toda persona tiene derecho a:

(...)

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

Asimismo, la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros¹, con respecto al secreto bancario establece:

(...)

Artículo 140°.- ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN

Es prohibido a las empresas del sistema financiero, así como a sus directores y trabajadores, suministrar cualquier información sobre las operaciones pasivas con sus clientes, a menos que medie autorización escrita de éstos o se trate de los supuestos consignados en los artículos 142 y 143.

Al respecto, el análisis permite interpretar que sólo están protegidos por el secreto bancario como derecho constitucional de las personas, las operaciones pasivas, es decir, aquellas operaciones donde el cliente (MYPE) es acreedor de la entidad financiera, o mejor dicho la entidad financiera es deudor frente al cliente, aplicable a los depósitos a plazo fijo, ahorros diversos,

cuentas de CTS, valores en custodia, entre otras, tanto de personas naturales y jurídicas.

Según lo establecido en la Ley de Protección de Datos Personales², en su artículo 14°, establece:

(...)

Artículo 14. Limitaciones al consentimiento para el tratamiento de datos personales.

No se requiere el consentimiento del titular de datos personales, para los efectos de su tratamiento, en los siguientes casos:

1. Cuando los datos personales se recopilen o transfieran para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas en el ámbito de sus competencias.
 2. Cuando se trate de datos personales contenidos o destinados a ser contenidos en fuentes accesibles para el público.
 3. Cuando se trate de datos personales relativos a la solvencia patrimonial y de crédito, conforme a ley.
- (...)

Al respecto, según los alcances legales de esta última norma, en su numeral 1, valida el hecho que las entidades financieras compartan la información con las entidades públicas para el ejercicio de sus funciones, en conclusión, la información de los tipos de créditos otorgados a las MYPE incluyendo la información de los datos personales (dirección del negocio, número telefónico o celular de contacto, entre otros, pueden ser compartidos con la SUNAT para los fines de formalización tributaria, dado que existe la habilitación legal respectiva.

¹ Ley 27602, 1996

² Ley 29733, 2011

Según los alcances de la Ley del Registro Único de Contribuyentes-RUC³, fundamentado en los alcances del Código Tributario con respecto a la obligación tributaria establece:

(...)

Artículo 2°.- INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ÚNICO DE CONTRIBUYENTES

Deben inscribirse en el RUC a cargo de la SUNAT, todas las personas naturales o jurídicas, sucesiones indivisas, sociedades de hecho u otros entes colectivos, nacionales o extranjeros, domiciliados o no en el país, que se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- a. Sean contribuyentes y/o responsables de tributos administrados por la SUNAT, conforme a las leyes vigentes. (..)
- b. Que por los actos u operaciones que realicen, la SUNAT considere necesaria su incorporación al registro.

Acorde los alcances del artículo 2° del mencionado Decreto Legislativo, las MYPE al ejercer esta actividad empresarial y tener créditos del sistema financiero, están obligados a inscribirse en alguno de los regímenes tributarios vigentes, acorde a las requisitos y condiciones establecidos en la normatividad tributaria pertinente, teniendo como primera opción el régimen tributario NRUS para su formalización.

Lo analizado, responde a los supuestos de la obligación tributaria establecidos en el libro primero del Código Tributario vigente⁴.

2.4 Lineamientos de organismos internacionales

Las Políticas de Inclusión Financiera⁵, resalta la importancia de promover en el país las herramientas promotoras de la inclusión social y el desarrollo económico, teniendo en consideración la promoción de políticas de incentivos de inclusión financiera, como las citadas por organismos internacionales, como el Banco Mundial, el FMI, la Alliance for Financial Inclusion (AFI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Grupo de los 20 (G-20), entre otros.

La necesidad de las políticas públicas coordinadas responde al hecho que muchos de los factores que influyen en la inclusión financiera involucran la participación simultánea de diferentes sectores, por lo cual debe ser abordada de manera integral, se requiere cambios normativos en el marco de una política nacional de Estado, recordemos que el Estado peruano está en un proceso continuo de ajustes normativos y operativos para ser miembro de la OCDE, para lo cual requiere regular de forma efectiva el control de la información financiera para controlar el cumplimiento de obligaciones tributarias, el delito de lavado de activos, entre otros delitos económicos habituales en el sistema.

3 Decreto Legislativo N.º 943, 2003

4 Decreto Supremo N.º 133, 2013-EF.

5 Decreto Supremo N.º 255, 2019-EF.

3. ANÁLISIS DE PRÉSTAMOS DE CAPITAL DE TRABAJO – MYPE

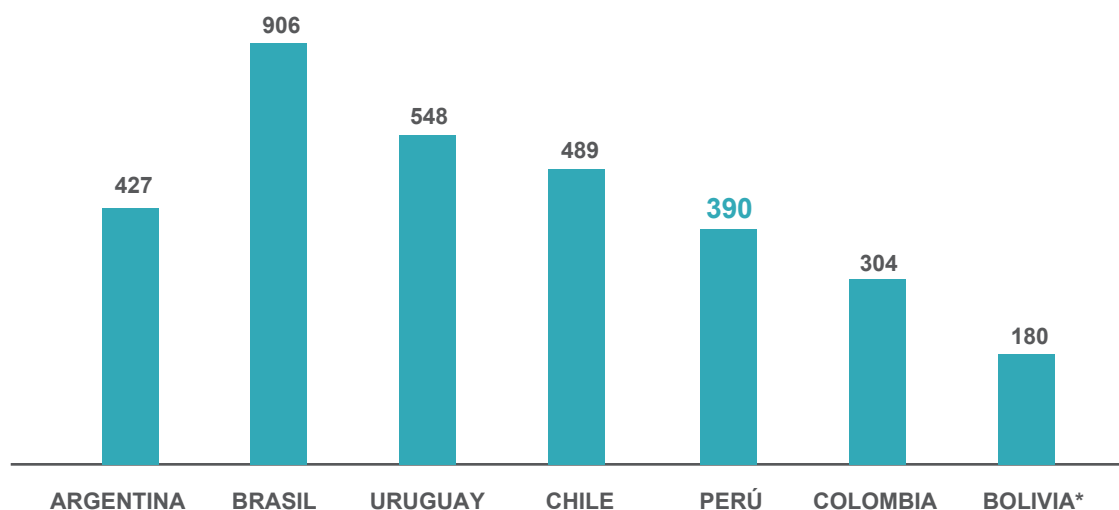
3.1 Préstamos de capital – Sistema Financiero Peruano

La organización del sistema financiero en caso del Perú está integrada por el Sistema Financiero Bancario, que comprende al Banco Central de Reserva del Perú, el Banco de la Nación, las empresas bancarias y la banca de fomento en liquidación. El sistema financiero no bancario se incluye a las empresas financieras, las cajas rurales y cajas municipales de ahorro y crédito, las cooperativas de ahorro y crédito, las compañías

de seguros, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Fondo MiVivienda, los fondos privados de pensiones y los fondos mutuos (Banco Central de Reserva, 2019).

La figura 3 muestra la participación en préstamos por la población adulta en Latinoamérica por cada mil habitantes, en el caso peruano, tenemos un promedio de 390 personas con préstamos de entidades del sistema financiero, es decir, como deudores, reportando al cierre del año 2017, hasta 21 oficinas con servicios financieros por cada 100,000 habitantes, uno de los más altos sólo superado por Brasil (SBS, 2018).

Figura 3. Participación de población adulta en préstamos financieros por cada mil



Nota: Adaptado de “Reporte de indicadores de inclusión financiera de los sistemas financieros, de seguros de pensiones”, Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), 2019.

Al respecto, los prestatarios están representados por personas naturales y jurídicas, en el caso de las personas físicas o naturales se asume que tienen diferentes tipos de préstamos, como de consumo, de negocios MYPE, entre otros, pudiendo estar inscritas o no en el RUC de la SUNAT si generan rentas empresariales como hechos gravados con los tributos de Ley. En el caso de las personas jurídicas, se asume que son formales por exigencias de las normas societarias vigentes.

La tabla 3, sintetiza la información publicada por la SBS (2019), con relación a la participación de créditos MYPE al cierre del mes de setiembre del año 2019, donde se evidencia a las Cajas Municipales y las Empresas Financieras quienes concentran más del 60% de los créditos otorgados a las MYPE como capital de trabajo o de negocio, es decir personas naturales y jurídicas, que en conjunto representan más de 3.7 millones como deudores de créditos MYPE, resaltando la participación

por entidades que no reportan información a la SBS, como es el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito y las Organizaciones No Gubernamentales

(ONG), entre las dos entidades suman en participación del 13%, oferta dirigida al microcrédito.

Tabla 3. Participación financiera de las MYPE

RUBROS	MICRO EMPRESA	PEQUEÑA EMPRESA	TOTAL	%
Banca Múltiple	681,505	260,387	941,892	25%
Empresas Financieras	898,807	142,709	1,041,516	28%
Cajas Municipales	817,765	247,623	1,065,388	28%
Cajas Rurales	112,914	25,831	138,745	4%
Edmypes	45,597	11,015	56,612	2%
Cooperativas	370,000	-	370,000	10%
ONG	131,000	-	131,000	3%
Total	3,057,588	687,565	3,745,153	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SBS al 30.09.2019

Nota: La información de Cooperativas y ONG es al 30.06.2019, obtenida de <http://www.copeme.org.pe/Blog/wp-content/uploads/2019/10>

Según el análisis de participación del mercado en el sistema financiero, se evidencia la participación de las empresas privadas del sistema financiero bancario y no bancario, con participaciones de mercado mayor al 90% en conjunto, es decir, si observamos la participación de mercado en colocaciones de crédito MYPE en el segmento Banca Múltiple, tenemos liderando a la empresa Mi Banco y el Banco de Crédito (grupos económicos vinculados). Si analizamos las Empresas Financieras, tenemos a la entidad Compartamos y Financiera Confianza; en el caso de las Cajas Municipales tenemos como líderes a la CMAC Arequipa y Huancayo.

Cabe precisar, que estas entidades financieras, tienen políticas de crédito flexibles y diversas (varía en función al tipo de entidad), es decir, otorgan créditos significativos diversos a las MYPE, evaluando el riesgos, basando en información de campo de las ventas de los clientes, inventarios de mercancías, flujos de efectivo no registrados en libros contables ni declarados, score crediticio y garantías ofrecidas complementado con intensivas campañas de marketing basado en la simplicidad. Esta situación se sustenta, en el libre acceso al crédito, la libre contratación de modo indirecto respaldado por el secreto bancario y a la misma oferta y demanda de créditos en la economía.

3.2 Brecha de informalidad tributaria estimada en base a información financiera (MYPE)

La tabla 4 determina la brecha de informalidad tributaria de las MYPE en función a la información de créditos del sistema financiero, por una simple operación de resta, entre Créditos MYPE y las personas naturales afectos a renta de tercera categoría, resulta una brecha de 1,053,500 MYPE informales con créditos que no cumplen con sus obligaciones tributarias, lo que representa 43% de la base tributaria formal negocios informales que operan en la economía peruana.

Cabe precisar, que las estimaciones explicadas se han formulado en un escenario optimista, es decir, que todas las MYPE formales e inscritas en la SUNAT tengan un CRÉDITO MYPE (lo que es poco probable), resultando necesaria contar con la información completa que debe ser reportada por las entidades financieras a fin de sincerar de la cantidad de créditos colocados sin RUC, que fácilmente pueden estar superando el 1.5 millones de MYPE informales, tal como concluye y cuantifica en su investigación (Lahura, 2016).

Tabla 4. Brecha de informalidad tributaria de MYPE con productos financieros

RUBROS	CON CRÉDITOS MYPE (MILES)	INSCRITOS EN EL RUC (MILES)	BRECHA DE INFORMALIDAD (MILES)	MONTO DE CRÉDITOS (MILLONES S/)
Personas naturales con negocio	3,020,000	1,966,500	1,053,500	32,456,000
Personas Jurídicas	92,000	92,000	0	6,871,000
Total	3,112,000	2,058,500	1,053,500	39,327,000

Fuente: Elaboración propia con los datos de la SBS y la SUNAT (al 31.12.2018).

Nota: La información de personas naturales con negocio inscritos en el RUC al 30.09.2019 (SUNAT, 2019).

Calculando el tributo omitido en el NRUS, en la menor categoría de S/20 soles (~USD 5.92), se tendría una recaudación mensual de S/21,076,000 (~USD 6,236,503) y anual S/252,912,000 (~USD 74,826,036), ingresos que deja de recaudar la SUNAT por años y a la vez representa una oportunidad para fortalecer el objetivo de ampliar la base tributaria. Es evidente, los

miles de millones colocados en créditos a las MYPE en una economía desordena carente de una regulación idónea, entidades financieras que disponen de la información personal, de los tipos de créditos, domicilio de la personas naturales y de los negocios, es decir, evidencias absolutas que sustentan el incumplimiento de las obligaciones tributarias y otras vinculadas.

4. CONCLUSIONES

La información y las políticas de inclusión financiera tiene una incidencia directa en la formalización de las MYPE que ejercen actividad económica en diversos sectores productivos de la economía peruana, dado que se evidencia un alto índice de informalidad tributaria, que podría estar representando como mínimo 1,053,500 MYPE informales que cuentan con créditos en el sistema financiero lo que evidencia el incumpliendo con las obligaciones tributarias por no estar registrados en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la SUNAT.

La cantidad total de MYPE peruanas con créditos en el sistema financiero (al 30.09.2019), representa 3,745,153 deudores, resultando una gran oportunidad para ampliar la base tributaria (como mínimo en un 43%), sin descartar el hecho de contar con un mayor escenario de formalización y que en cifras representa de manera inmediata recaudar alrededor de USD 74 millones de dólares anuales, asumiendo la formalización en el menor régimen tributario (NRUS- pago de USD 5.92 por mes).

No existe una regulación financiera y tributaria idónea para promover la formalización de las MYPE peruanas evidenciándose políticas laxas con intereses divergentes, estos vacíos legales no contribuyen a fortalecer las finanzas públicas del Estado y la base formal del sistema tributario peruano, urge una regulación integradora inclusiva, que incluya a las cooperativas y las ONG, con convenios de intercambio de información financiera permanente que permitan un mejor control tributario y de otros delitos económicos del sistema.

Las normas tributarias MYPE han cumplido su ciclo, las reformas tributarias- laborales no han contribuido con el objetivo estratégico de promover la formalización de las MYPE en la economía peruana, resulta necesaria acciones estratégicas, basadas en información primaria y de campo que sumado a las acciones de riesgo de la administración tributaria (SUNAT) deberían fortalecer la eficacia de los procesos y de las estrategias emprendidas avizorando ser un país miembro de la OCDE cumpliendo estándares competitivos.

La información financiera puede ser utilizada de forma estratégica por parte de la SUNAT, dado que no está comprendida en el secreto bancario, inclusive, en mérito a sus facultades podría acceder a los datos personales de los negocios MYPE para diseñar una estrategia nacional de formalización tributaria y de recategorización de obligaciones tributarias de los contribuyentes formales, para lo cual debe implementar un plan de formalización inmediato, basado en asistencia e información de calidad a los ciudadanos con relación a las obligaciones tributarias, el reto es formalizarlos y mantenerlos como contribuyentes del sistema tributario.

Es una gran oportunidad para la SUNAT formalizar a las MYPE con créditos en el sistema financiero, dado que a través de la política de convenios con estas entidades (y los demás convenios que resulten necesario), se busca difundir los productos electrónicos tributarios que a la vez representan información útil para las entidades financieras, aprovechando al máximo la utilización de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para llegar a ellos, promoviendo el deber de

colaboración y el con el pago de los tributos al Estado, resultando al final un escenario de ganar – ganar para todas las partes, inclusive para sincerar los altos costos por intereses y comisiones promoviendo la inclusión financiera por disminución de riesgos financieros en el sistema, para lo cual la SUNAT ha implementado

diversos reportes electrónicos de cumplimiento de las obligaciones tributarias que son de utilidad para las entidades del sistema financiero lo cual otorga valor a la reducción de riesgos de colocación crediticia que tendrá un efecto directo en menores costos financieros para una MYPE formal.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Reserva (BCR). (Marzo de 2011). *Glosario de Términos Económicos - BCRP*. Obtenido de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Glosario/Glosario-BCRP.pdf>
- Camara de Comercio de Lima. (5 de Noviembre de 2017). *El Impacto de la Informalidad*. Obtenido de https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/edicion800/edición_800_dig.pdf
- Cámara de Comercio de Lima. (20 de Mayo de 2019). *El 75% de las unidades productivas son informales*. Recuperado el 21 de Noviembre de 2019, de https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r879_1/informe%20economico.pdf
- Cardona de Gomez, D., Fernandez Orrego, D., y Zuluaga Duque, S. (2013). *Estudio comparado sobre el acceso a la información bancaria para fines tributarios en América Latina y el Caribe*. Colombia. Recuperado el 06 de Noviembre de 2019, de https://www.ciat.org/Biblioteca/ConcursosdeMonografia/XXIV-2013/xxiv_2_premio_cardona_colombia.pdf
- CEPAL. (2018). *La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca para el desarrollo*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44213-la-inclusion-financiera-la-insercion-productiva-papel-la-banca-desarrollo>
- CEPAL. (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44516-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2019-politicas-tributarias-la-movilizacion>
- CEPLAN. (2016). *Economía informal en Perú: situación actual y perspectivas*. Obtenido de CEPLAN: https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_economia-informal-en-peru/
- Diario Gestión. (02 de Diciembre de 2019). *Créditos para microempresarios crecieron 425% en valor durante la última década*. Obtenido de <https://gestion.pe/economia/creditos-para-microempresarios-crecieron-425-en-valor-durante-la-ultima-decada-nndc-noticia/?ref=gesr>
- INEI. (2018). *Producción y empleo informal en el Perú- Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2017*. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1589/libro.pdf
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). *Informality and Development*. Journal of Economic Perspectives, 28(03), 109-126.
- Lahura. (2016). *Sistema Financiero, informalidad y evasión tributaria en el Perú*. Obtenido de Revista de Estudios Económicos –Banco Central de Reserva: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/32/ree-32-lahura.pdf>
- MEF. (2018). *Principales ejes para impulsar la competitividad y productividad*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2019, de https://gobpe-production.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/176403/Principales_Ejes_Para_Impulsar_La_Competitividad_y_Productividad.pdf
- SUNAT. (21 de Noviembre de 2019). *Estadísticas y Estudios*. Obtenido de <http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/registro-baseTributaria.html>
- Superintendencia de Banca y Seguro (SBS). (s.f.). *Estadísticas del Sistema Financiero*. Recuperado el 21 de Noviembre de 2019, de http://www.sbs.gob.pe/estadisticas-y-publicaciones/estadisticas-/sistema-financiero_
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS). (s.f.). *Reporte de Indicadores de Inclusión Financiera del Sistema Financiero, de Seguro y de Pensiones*. Recuperado el 19 de Noviembre de 2019, de <https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2018/Diciembre/CIIF-0001-di201>

6. ANEXO

TABLA 5. Información del sistema tributario peruano

AÑO	BASE TRIBUTARIA FORMAL (EN MILES)	RECAUDACIÓN RENTA EMPRESARIAL (EN MILLONES S/)	PRESIÓN TRIBUTARIA
2008	1,164	15,201	15.6%
2009	1,260	10,976	14.4%
2010	1,364	15,025	15.4%
2011	1,494	19,814	16.1%
2012	1,653	21,308	16.6%
2013	1,764	20,212	16.3%
2014	1,874	19,161	16.6%
2015	1,977	17,474	14.7%
2016	2,095	17,231	13.6%
2017	2,271	17,099	12.9%
2018	2,436	19,330	14.1%

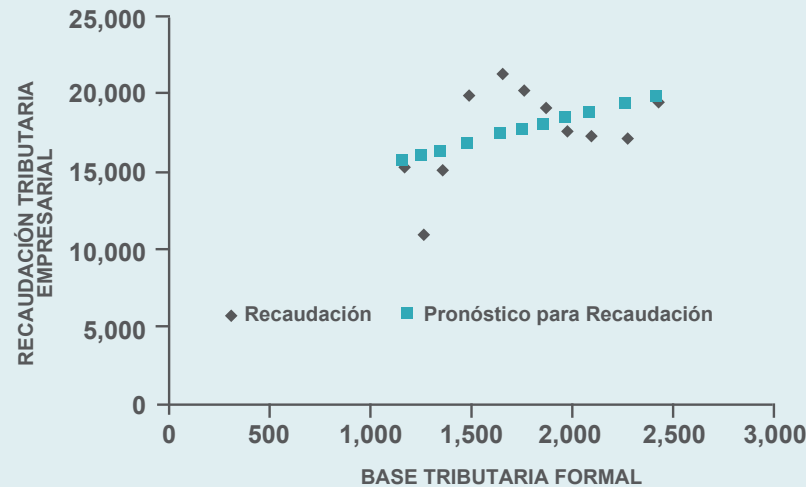
Fuente: Elaboración propia con datos de la SUNAT

Nota: La base tributaria formal incluye la totalidad de contribuyentes inscritos en el RUC afectos a la renta de tercera categoría (negocios)- Personas naturales y jurídicas.

En la tabla 5 y figura 4 se observa que existe una débil correlación entre la variable independiente (base tributaria formal) y la variable dependiente (recaudación tributaria empresarial), demuestra que a pesar de que la base tributaria ha ido en aumento en los últimos 11 años,

la recaudación por impuesto a la renta empresarial no ha crecido de manera sostenida acorde al crecimiento económico del país, tal como se muestra en la tabla 5, hechos que sustentan la disminución y alta variabilidad de la presión tributaria del sistema.

FIGURA 4. Análisis de regresión de la base tributaria y recaudación empresarial



ESTADÍSTICAS DE LA REGRESIÓN

Coefficiente de correlación múltiple	0.46
Coefficiente de determinación R ²	0.21
R ² ajustado	0.12

Si observamos el R² ajustado, demuestra que no es un modelo predecible, dado que presenta un coeficiente de determinación débil (0.21) no significativo, en la actualidad no sería válido sostener, que a mayor base tributaria de empresas mayor recaudación tributaria empresarial, lo que corrobora a la vez que en los últimos 11 años la recaudación tributaria empresarial ha dependido de un reducido número de empresas representativas- PRICOS (aproximadamente el 0.6% de la base tributaria), siendo la informalidad de informalidad de las MYPE un reto histórico por superar para el

sistema tributario peruano, estructural y transversal en los diferentes sectores económicos, siendo necesario el cambio de estrategias de formalización, con regímenes tributarios equitativos e inclusivos, que de mayor soporte a la presión tributaria y marque una tendencia clara de un crecimiento competitivo y justo. Al cierre del año 2018, la base tributaria formal, es alrededor de 2.43 millones y la potencial alrededor de 9 millones, lo que refleja una gran brecha de informalidad tributaria MYPE.



ciat@ciat.org



www.ciat.org

