



## **EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO**

### **CONFERENCIA DEL DIRECTOR GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS, JUAN HERNÁNDEZ BATISTA, ANTE LA 40 ASAMBLEA GENERAL DEL CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS (CIAT)**

**Florianópolis, Estado de Santa Catarina, Brasil, martes 4 de abril de 2006**

#### **1. Introducción:**

La encomienda de hablar para este foro sobre el Control del Cumplimiento constituye un ejercicio interesante para retomar un tema esencial en el quehacer de una Administración Tributaria.

A pesar de la complejidad intrínseca del tema, que viene dada por la cantidad de factores que inciden en él, la mayor dificultad del análisis está relacionada con la diversidad de enfoques que puede dársele, atendiendo a la madurez de las sociedades, sus niveles de cumplimiento, las características de su sistema tributario, entre muchos otros.

Independientemente de que el objetivo mediato que se persigue es el mismo, no importa el nivel de cumplimiento en que se sitúen los contribuyentes de un país, todos requieren el diseño de una política de control del cumplimiento que fomente el cumplimiento voluntario.

En un medio de alto cumplimiento, los esfuerzos estarán dirigidos a mantener el nivel de éste, el hábito de cumplir está creado, de manera que los esfuerzos que hay que realizar estarán más enfocados en reducir las posibilidades de elusión tributaria fruto de una legislación que en algunos aspectos resulte no adecuada.

Por su parte, en un medio de bajo cumplimiento los esfuerzos deben estar dirigidos a cambiar la cultura tributaria, tomando decisiones que impacten grandes grupos y que sus resultados provoquen efectos que se difundan en todo el universo de contribuyentes y eleven así la percepción de riesgo para el incumplidor.

#### **2. La Misión de las Administraciones Tributarias y su relación con el objetivo de mejorar los niveles de cumplimiento**

Parte esencial de la Misión de las Administraciones Tributarias es el ejercicio del control del cumplimiento, conocer los factores que inciden en los niveles de cumplimiento es parte vital para lograr su Misión.

Las Administraciones Tributarias tienen como razón de ser recaudar, y en ese sentido, aumentar sostenidamente las recaudaciones debería ser su directriz estratégica. Lo que entendemos debe variar entre una y otra Administración es la manera de cumplir con su Misión de recaudar y alcanzar su directriz de aumentar sostenidamente las recaudaciones. De la manera en que una Administración Tributaria decida abordar el tema de aumentar las recaudaciones dependerá la diferencia entre los procesos que aplican unas y otras para elevar el cumplimiento de los contribuyentes.

Sin embargo, el aumento sostenido de las recaudaciones puede darse en magnitudes que no se corresponden con las acciones de la Administración; así que, solamente debemos atribuir una parte del aumento de las recaudaciones a las acciones de la Administración Tributaria. Es decir, sólo atribuirse a la Administración Tributaria la parte del crecimiento de las recaudaciones que se logra por los efectos de las acciones de la misma para al menos garantizar el mismo nivel de cumplimiento.

Ponderar de manera adecuada la parte del crecimiento que es atribuible únicamente al crecimiento económico, permite que las Administraciones no pierdan de vista que sobrepasar el crecimiento de la economía debe ser su objetivo. De manera que, conocer la parte del incremento de las recaudaciones que se explica por el aumento de los niveles de cumplimiento, como resultado de las acciones de la Administración Tributaria, es importante para evaluar los resultados reales de esas acciones.

La mejor forma de garantizar que una parte del crecimiento de las recaudaciones se explique por variables atribuibles a acciones de la Administración, es determinando la recaudación potencial y estableciendo como objetivo la reducción de la brecha entre ésta y el nivel de cumplimiento que puede alcanzarse. De ahí la importancia de que las Administraciones utilicen modelos de estimación de productividad de los principales impuestos que componen su sistema tributario.

Ascender en el nivel de cumplimiento que se logra o en el cierre de la referida brecha, implica esfuerzos de corto, mediano y largo plazo en los procesos de control de cumplimiento, que deben formar parte de los objetivos estratégicos de las administraciones y, a la vez, de las iniciativas, proyectos y planes de la organización. Esto es, alinear los esfuerzos de la Administración con el fin de lograr una reducción de la brecha entre el nivel de cumplimiento óptimo y el nivel de cumplimiento real. Significa que el diseño de los procesos, las capacidades de la gente y el uso de la tecnología estén orientados a mejorar el nivel de cumplimiento.

Para nosotros hay dos factores que explican el nivel de cumplimiento y la consistencia del mismo en las administraciones tributarias a lo largo del tiempo: El nivel de desempeño institucional y el nivel de desempeño tecnológico. Para lograr que el nivel de cumplimiento se mantenga en crecimiento se requiere lograr altos niveles de desempeño en esos dos factores.

El nivel de desempeño institucional representa las capacidades que tiene la Administración para cumplir con sus metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo. Esta dimensión abarca aspectos como la percepción de la sociedad en torno a la eficacia de la organización, a las aptitudes y actitudes de su recurso humano, a la cultura organizacional que la caracteriza, a la calidad de su actuación en el ámbito de la ética, a la percepción de riesgo que tengan los contribuyentes y a la credibilidad de los líderes de la institución para mantener posiciones e influir en la sociedad.

Lograr un alto desempeño institucional se convierte en una especie de factor de apalancamiento organizacional que le permite maximizar los recursos de que dispone. Es una manera de utilizar del modo más idóneo esos factores intangibles, como la credibilidad, la respetabilidad, el liderazgo, etcétera, que le son propios.

Es importante que señalemos que el alto desempeño institucional depende de una alta calificación en cada factor. Así, una organización con un recurso humano con capacidades y competencias envidiables, pero con una dirigencia sin credibilidad, obtiene un bajo desempeño institucional. De igual manera, una institución con un alto

nivel de credibilidad de su dirigencia y un recurso humano incapaz, tendrá una baja calificación en su desempeño institucional.

Lograr un alto desempeño de los factores que inciden en las capacidades de la Administración Tributaria implica asumir liderazgos en ámbitos profesionales que le permitan trascender socialmente, creando procesos que se traduzcan en beneficios para la sociedad.

Medir el desempeño institucional es, en gran medida, evaluar percepciones y expectativas. Así que, realizar estas mediciones es de vital importancia para disponer de datos objetivos que nos permitan situar a la organización en su nivel real de desempeño organizacional. Realizar encuestas de opinión y realizar evaluaciones comparativas con instituciones similares deben ser instrumentos de planificación esenciales para las Administraciones Tributarias, con la finalidad de determinar sus fortalezas y debilidades en el ámbito institucional.

Por nivel de desempeño tecnológico entendemos la capacidad de hacer uso de las herramientas tecnológicas adquiridas y desarrolladas por la Administración, alineadas con los objetivos estratégicos de la misma. Esta dimensión comprende el uso efectivo de la tecnología para mejorar las labores de la Gestión Tributaria, garantizando el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes y el retorno de la inversión a corto o mediano plazo.

La Tecnología debe constituirse en un factor de equilibrio para diseñar procesos simples y costo-eficientes con suficientes controles para preservar el cumplimiento y la acción transparente de los funcionarios.

Una herramienta que se utiliza en el análisis estratégico para representar el impacto que tienen dos factores colocados sobre dos ejes, en relación con un objetivo, y determinar el nivel en que se encuentra la organización respecto de ese objetivo, son los cuadrantes estratégicos.

En este caso, colocamos los dos factores citados en los ejes del diagrama: Nivel de desempeño institucional y Nivel de desempeño Tecnológico, y representamos el impacto sobre el nivel de cumplimiento y su consistencia en el tiempo.

Se observa en los cuadrantes estratégicos que hemos relacionado la consistencia del nivel de cumplimiento con altos desempeños en estos dos factores, el bajo desempeño en alguno de ellos determina que el nivel de cumplimiento que se logre alcanzar no sea consistente y, por tanto aumentar sostenidamente las recaudaciones no sería factible en el mediano plazo. De esta manera se representa que un desempeño alto en ambos factores conduce no sólo a un aumento en el nivel de cumplimiento, sino a su

sostenimiento.



Las instituciones con desempeño tecnológico alto, pero con una organización que se desempeña pobremente, requieren de esfuerzos excesivos para aumentar el nivel de cumplimiento, aunque en el tiempo el nivel alcanzado se preserva consistentemente.

Los sistemas de información para fines de mejorar el control del cumplimiento de los contribuyentes bien diseñados e implementados, permiten que la Administración actúe como una maquinaria donde cada componente del proceso opera de manera cuasi automática y ejerce algún tipo de control sobre el componente que le sigue.

Cuando tenemos instituciones con un alto desempeño tecnológico pero con un bajo desempeño institucional, no daremos saltos importantes en el nivel de cumplimiento de los contribuyentes, pero consistentemente tendremos un nivel de cumplimiento más o menos igual.

En síntesis, los saltos en los niveles de cumplimiento se dan, fuera de aquellos que se producen por reformas de la norma tributaria, en períodos de desempeño institucional altos.

Lograr implementar cambios importantes en procesos de control o introducir innovaciones en ellos, requiere de pactos tácitos o formales con los contribuyentes, que sólo se dan si la Administración tiene un desempeño institucional alto. Si frente a la sociedad la Administración ocupa un lugar de respetabilidad podrá lograr introducir modalidades en la aplicación de la ley (resoluciones o normas administrativas) o endurecer aspectos de la misma sin crear dificultades al gobierno de turno.

La importancia que hemos concedido en nuestro análisis a lo que hemos denominado desempeño institucional, requiere que, continuamente, midamos los factores que lo componen, a través de la realización de sondeos para medir la percepción de los contribuyentes y de la sociedad.

En este sentido, es importante realizar este tipo de estudios periódicamente para comparar resultados y establecer los planes de acción que debe seguir la Administración Tributaria para mejorar los elementos que pueden incidir negativamente en la percepción de la sociedad, sobre las capacidades de la Administración para cumplir con su Misión.

### **3. El principio de la equidad y la relación con los procesos de control de cumplimiento**

Existe una relación directa entre el nivel de ineficiencia de una Administración Tributaria en el cumplimiento de sus funciones de control y los niveles de evasión.

Una Administración que no ejecuta procesos de control de cumplimiento eficaces propicia la evasión y ésta, citando al profesor Claudino Pita, *“representa entre todos los actos lesivos al principio de la igualdad de la tributación, la forma más burda y condenable de injusticia tributaria”*.

Cuando la Administración Tributaria no ejerce de manera adecuada sus facultades de fiscalización, recaudación y cobranza, los beneficiarios de esta incapacidad serán aquellos que no cumplen y los que tienen un alto nivel de cumplimiento se sitúan en posición de desventaja frente a aquellos que incumplen. Este tratamiento desigual se traduce en la violación al principio de equidad tributaria.

El impacto negativo de la falta de equidad, se traduce en la pérdida de la credibilidad en la institución, en la disminución de la percepción de riesgo e incluso la duda sobre la capacidad de la Administración de lograr su Misión. Todo ello se traduce en una baja en el nivel de desempeño organizacional y por tanto influye de manera negativa en la posibilidad de aumentar sostenidamente las recaudaciones a partir de aumentar el nivel general de cumplimiento.

Dependiendo de la percepción que los contribuyentes sobre si las acciones de la Administración garantizan la equidad, será mayor o menor la predisposición al cumplimiento o al incumplimiento de las obligaciones tributarias. Aunque de ninguna manera se puede atribuir la falta de equidad, exclusivamente a las acciones de la administración, en tanto, en muchas ocasiones los propios sistemas tributarios plagados de inexactitudes y/o exenciones generan la falta de equidad que induce a los incumplimientos.

Se dice que *“razonablemente sólo es posible esperar resultados satisfactorios de la tributación cuando se dispone de buenos impuestos y éstos son bien administrados”*. En este sentido, existe una relación directa entre las características de la legislación y la fortaleza de la Administración Tributaria.

---

1.- La Imposición General al Consumo y el Impuesto al valor agregado en los países de América Latina de Luis Illanes.

Las características de una legislación pueden facilitar u obstruir las facultades de la Administración. De esta forma, las herramientas para ejecutar los procesos de control de cumplimiento, pueden variar según las características de cada legislación tributaria.

Cada legislación tributaria define los alcances de los procesos de control que pueden ejecutar las administraciones, mientras algunas legislaciones dejan muchos márgenes de libertad a la actuación de éstas, otras son muy garantistas y obligan a una judicialización de parte del proceso de control de cumplimiento que implica un esfuerzo mayor por parte de las administraciones para lograr iguales resultados. En otros casos, la legislación se convierte en una traba para el logro de los objetivos de la Administración, en tanto evita, regula o limita excesivamente el acceso a informaciones o la ejecución de medidas conservatorias sobre bienes de los contribuyentes.

Las legislaciones que proveen un marco muy libre para la ejecución de medidas coercitivas, o cuyas disposiciones resultan permisivas para la organización, propician la violación de los derechos del contribuyente y lesionan la credibilidad de la Administración, impactando, obviamente, su desempeño institucional.

Asimismo, las definiciones contenidas en los códigos tributarios para las facultades de determinación de deudas y de fiscalización de la Administración, influyen de manera positiva o negativa en su ejercicio según el alcance de ellas. Definir cuál es el alcance más idóneo para estas facultades de la Administración debe convertirse en un asunto relevante al hablar del ejercicio del control del cumplimiento.

Junto con la facultad de fiscalización que detenta la Administración Tributaria, la efectividad del sistema represivo constituye una de las herramientas esenciales a la hora de asegurar el cumplimiento de la obligación tributaria por parte de los contribuyentes. La percepción de riesgo que crea el nivel de las sanciones y su efectiva aplicación, jugará un papel determinante cuando el contribuyente decida cumplir o incumplir con la obligación tributaria.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que el simple grado represivo de un sistema tributario tampoco es determinante en cuanto a su efectividad. Si las penas son demasiado severas, éstas se pueden tornar en inaplicables o, peor aún, propiciar el desarrollo de la corrupción en torno a las mismas.

Otro aspecto que es necesario destacar es el efecto disuasivo que deben tener las penas sobre el contribuyente. Si el sistema represivo es demasiado lento, entonces perderá gran parte de su vigencia y eficacia. Desde esta perspectiva y buscando la eficiencia del sistema, la Administración Tributaria debe buscar en todo momento que los procedimientos de fiscalización y de aplicación de las sanciones sean rápidos.

Un aspecto importante de esta variable, estrechamente relacionado además a la equidad y justicia del sistema tributario, es la necesidad de que los contribuyentes observen que la aplicación de las sanciones por incumplimiento de las obligaciones tributarias no responde a criterios políticos o económicos, sino que todo el mundo tiene la posibilidad de ser fiscalizado.

Por otro lado, con frecuencia, muchas administraciones tributarias, por una pretendida razón de eficiencia, sólo fiscalizan las grandes empresas, lo que posibilita que los pequeños contribuyentes tengan incentivos para incumplir con sus obligaciones tributarias, pues saben que las probabilidades de ser fiscalizados son limitadas.

Sería importante que la Administración Tributaria diese publicidad a las decisiones condenatorias dictadas por el tribunal contencioso tributario, o a las decisiones condenatorias dictadas por ella misma, cuando éstas se vuelvan definitivas. De esta forma, se estaría incitando al contribuyente para que cumpla con su obligación tributaria, no sólo por el miedo a la sanción, sino también por temor a la censura social.

#### **4. La promoción del Cumplimiento Voluntario**

Estamos convencidos de que el componente más importante dentro del proceso de elevación del nivel de cumplimiento es el cumplimiento voluntario. Los planes para fomentar el cumplimiento voluntario son imprescindibles en la búsqueda de la directriz de aumentar sostenidamente las recaudaciones. Elevar el cumplimiento voluntario es fundamental para el logro de la Misión de las Administraciones Tributarias y la legislación impacta de forma determinante sobre ello.

Si bien de lo que se trata es de referirse a las tareas o responsabilidades de control del cumplimiento de las administraciones, no puede pasarse por alto que la promoción del cumplimiento voluntario sería la manera más sencilla y quizás de menor costo para lograr un alto nivel de cumplimiento.

Promover el cumplimiento voluntario debemos relacionarlo básicamente con el desempeño institucional, al cual ya nos hemos referido al inicio de esta ponencia, a la calidad del servicio y a las características de la normativa tributaria.

Cuando el sistema tributario está compuesto por normas claras y precisas, se facilita el cumplimiento voluntario del contribuyente. Si, por el contrario, las normas son excesivas y complejas, esto generará incertidumbre e inseguridad en el contribuyente, que probablemente optará por no cumplir voluntariamente con sus obligaciones tributarias.

Por otro lado, si las normas son confusas, el contribuyente puede cometer un error involuntario al interpretar la norma tributaria o alegar una interpretación equívoca de la ley, aumentando el grado de incumplimiento. Esta situación podría implicar un uso ineficiente de recursos por parte de la Administración Tributaria, que deberá entonces destinar cuantiosos recursos para la comprobación de delitos o la interpretación de leyes.

En este sentido, la complejidad en cuanto a la redacción de la norma propicia diferencias de interpretación que causan controversias entre el contribuyente y la Administración lo que deteriora la relación fisco-contribuyente.

Mientras más complejo sea el sistema normativo tributario, mayores serán los costos que deberán sustentar, tanto la Administración Tributaria para una correcta fiscalización, como los contribuyentes para cumplir con las obligaciones tributarias. Por ejemplo, si para un mismo impuesto hay tasas distintas, exenciones o tratamientos especiales, la auditoría que se realice para comprobar que la declaración es correcta será más compleja y, a mayor complejidad, menor probabilidad de que se detecte la evasión.

Por otro lado, en el caso de los contribuyentes, mientras más aumenta el costo de cumplir con la obligación tributaria, mayor será la probabilidad de que éstos asuman el riesgo de no declarar, en vez de asumir los costos de la declaración.

En definitiva, esta variable se refiere al nivel de certidumbre del sistema tributario o en términos llanos, a la cuestión de si las obligaciones tributarias están claramente definidas por el sistema normativo y, por tanto, si la manera de cumplirlas es suficientemente clara.

Facilitar el cumplimiento es un excelente “anzuelo” para la promoción del cumplimiento voluntario; así pues las acciones de mejorar los servicios y simplificar los procesos, deben ser abordadas como tareas para aumentar el cumplimiento voluntario.

Embarcarse en proyectos de uso de la Tecnología y de los métodos modernos de mejoramiento de los servicios para mejorar el cumplimiento voluntario, puede transformar la cultura de las administraciones tributarias. Ver este tipo de proyectos como contribuciones a la elevación de los niveles de cumplimiento y no como accesorios, es determinante.

Las acciones para facilitar el cumplimiento implican un esfuerzo en el ámbito de la mejora de procesos, la capacitación del recurso humano y el uso de tecnologías modernas que tienen un impacto favorable en la percepción de los contribuyentes sobre las capacidades de gestión de las administraciones tributarias y por tanto impacta favorablemente en el desempeño organizacional y tecnológico.

## **5. La tecnología como medio para ejercer las facultades de control**

La tecnología representa el medio más idóneo para lograr Sistemas de Control de Cumplimiento eficaces. La Tecnología hace posible desde los subsistemas de control de cumplimiento de las obligaciones formales de declarar y pagar, pasando por los subsistemas de control de los flujos de trabajos de cobranza y seguimiento a casos de auditoría hasta los sistemas que permiten administrar las fuentes de datos más diversas y generar las informaciones con fines de elevar el cumplimiento.

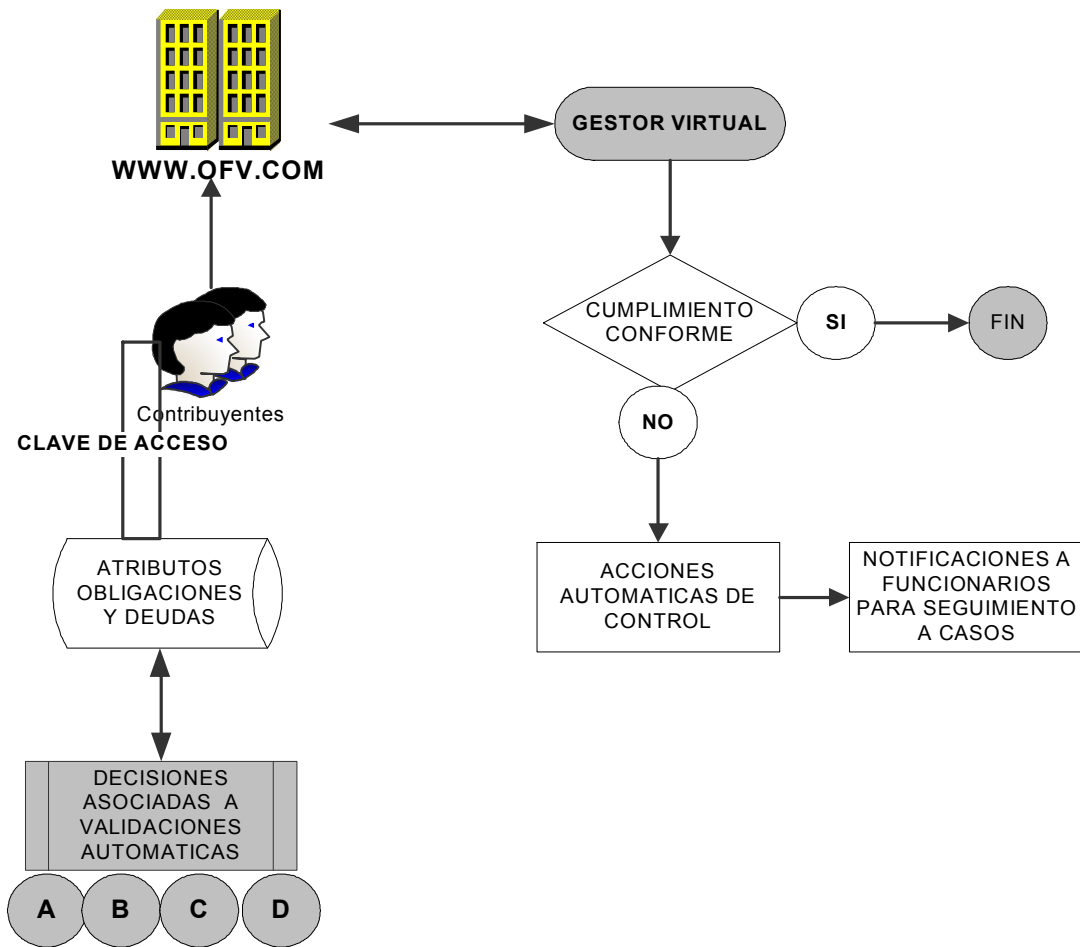
Tradicionalmente, los sistemas de Control de Cumplimiento han estado basados en el control de la omisión y la morosidad; es decir en el seguimiento al cumplimiento de obligaciones básicas; sin embargo, la calidad del cumplimiento no se mide con ninguna de esas vías, aunque las administraciones para madurar, requieren lograr la eficacia en el ejercicio de estos procesos básicos de control.

Las nuevas tecnologías han impactado de forma determinante la manera de realizar las acciones para el control de cumplimiento en su nivel más básico. Si pagó el que debía pagar, cuando debía pagar y en algunos casos el monto que debía pagar.

Una muestra de ello es que hace años los objetivos de los proyectos, hoy realidades, de crear una Oficina Virtual que sea una oficina de la Administración Tributaria en la red, se enfocaban en facilitar el cumplimiento y de procesamiento de las declaraciones, mientras hoy en día la vemos como oficinas virtuales que nos permiten diseñar modelos de gestión para el control virtual del cumplimiento.

Así por ejemplo, cuando pasamos de procedimientos de notificación a omisos o morosos que inician con “notificaciones” electrónicas que se generan de forma automática, cuando se producen eventos determinados que son identificados por la Oficina Virtual, estamos reduciendo la discrecionalidad de los funcionarios y agilizando la logística del proceso de notificación. En el gráfico se muestra una idea general de la manera en que opera una gestión virtual asociada a la Oficina Virtual.

## REPRESENTACION SIMPLIFICADA DE UN MODELO DE GESTION VIRTUAL



Pensar en la relación con el contribuyente a partir de interacciones que se producen por la Oficina Virtual sin que medie decisión de funcionario alguno, es pensar en obligar a la Administración Tributaria a realizar un ejercicio de identificación de aquellas infracciones e incumplimientos que pueden desencadenar acciones automáticas al contribuyente, lo cual deriva en más transparencia.

No obstante, la transformación del modelo de control de cumplimiento en un modelo de gestión electrónico requiere de una legislación que respalde las acciones de la Administración. En este contexto, pasan a ser aspectos relevantes del proceso de control de cumplimiento, elementos como el domicilio fiscal, la firma digital, etcétera. De todos modos, avanzar hacia ese modelo de gestión es un reto para la transparencia de las administraciones, en cuanto a su gestión de cumplimiento y para nuestras legislaciones comerciales y tributarias.

Otros procesos que se han transformado como resultado de la evolución de las tecnologías son los de Registro de Contribuyentes, de autorización para emitir facturas, el procesamiento oportuno de los pagos y los procesos de conciliación de las cuentas de recaudo, entre otros que hasta hace unos años parecían fatigar a las administraciones. En todos los casos, la Tecnología ha sido el detonante de la transformación de estos procesos.

En muchas de nuestras administraciones ya no es un inconveniente disponer de las declaraciones y pagos de los contribuyentes, en línea, en tiempo real o en el peor de los casos al transcurrir de la transacción que ejecuta una llamada a un procedimiento de un “servicio web”, y consecuente respuesta. De la solución de este inconveniente depende el inicio del ciclo de los procesos de control de cumplimiento. Tan pronto como se disponga de las declaraciones y los pagos, pueden iniciarse las tareas de su verificación.

En ese mismo sentido, las nuevas tecnologías han transformado la manera en que las Administraciones aprovechan su facultad fiscalizadora. Cada vez más las auditorías exhaustivas o de campo se reducen en la medida en que las administraciones tributarias avanzan desde el punto de vista tecnológico y mejoran las facultades que les conceden sus legislaciones. Así, por ejemplo, en la medida en que se hace posible obtener informaciones de terceros (otros contribuyentes u otras instituciones), acceder a la información bancaria e integrar la información de Aduanas, se cuenta con más y mejores informaciones sobre los contribuyentes. De ahí que ha aumentado la posibilidad de disponer de una base más cierta para comparar los datos de sus declaraciones con nuestros datos, sin realizar revisiones exhaustivas a los libros de los contribuyentes.

Antes de pasar a otro tema vale detenernos brevemente para destacar el impacto positivo sobre los niveles de control del cumplimiento cuando se dispone de la información de las importaciones. Si la información se obtiene por efectos de una integración, virtual o tecnológica u organizacional con las Aduanas, no es lo relevante, lo importante es que en países muy dependientes de las importaciones, lograr niveles de cumplimiento óptimos sin disponer de forma oportuna y confiable de los datos de las importaciones, es más que difícil, una tarea descomunal.

No obstante la aludida transformación del proceso de fiscalización, que en algunas de nuestras Administraciones ya se ha producido y en otras apenas se inicia, requiere del aumento de las capacidades de la organización para administrar adecuada y oportunamente desde el punto de vista tecnológico los datos obtenidos, garantizando su calidad y accesibilidad.

Las auditorías de escritorio, basadas cada vez más en información cruzada, persiguen elevar el nivel de cumplimiento, en tanto mejora la calidad de los datos suministrados en las declaraciones de los contribuyentes, pero además eleva el nivel de cumplimiento de los contribuyentes en general por cuanto aumenta la percepción de riesgo que tienen.

Disponer de más y mejores datos para contrastar los que suministra el contribuyente es una meta fundamental de las administraciones para inducir a un nivel de cumplimiento más óptimo. En ese sentido, la tecnología es la herramienta que permite que sean más fructíferas las opciones, que son permitidas por la legislación, para requerir informaciones y utilizarlas en la labor fiscalizadora. Lograr que la mayor cantidad de los datos contenidos en la declaración de un contribuyente puedan ser verificados contra la información de algún otro contribuyente o entidad debería ser nuestra meta en el ámbito de los procesos de fiscalización. Mientras mejor sea nuestra información, mejor será la contenida en las declaraciones de los contribuyentes.

2.- Estas aplicaciones o tecnologías intercambian datos entre sí con el objetivo de ofrecer unos servicios. Los proveedores ofrecen sus servicios como procedimientos remotos y los usuarios solicitan un servicio llamando a estos procedimientos a través de la Web. Estos servicios proporcionan mecanismos de comunicación estándares entre diferentes aplicaciones.

En este punto, sólo a manera de reflexión, planteamos el dilema teórico que podría presentarse para las Administraciones Tributarias en el ejercicio de las labores de control de cumplimiento, en cuanto a conseguir un equilibrio entre el fomento del

cumplimiento voluntario y el derecho que deberían tener los contribuyentes de “autoliquidar” sus impuestos y asumir los riesgos de ser sancionados ante una falta, versus la capacidad de la Administración Tributaria para determinar deudas en el mismo momento de la autoliquidación, evitando el derecho al cumplimiento “libre”. En todo caso, siempre será mejor la alternativa que garantice mayor nivel de cumplimiento, voluntario o inducido por la Administración, para beneficio de la sociedad que requiere de los recursos que recaudamos.

Una legislación tributaria puede permitir muchas libertades a las administraciones tributarias en cuanto solicitar u obtener directamente información; pero el manejo incorrecto desde el punto de vista tecnológico de las mismas, puede generar un proceso de “indigestión” a la organización que impida su aprovechamiento y reduzca la percepción de los contribuyentes de la eficacia de la Administración Tributaria.

El diseñar Bases de Datos adecuadas y procesos de integración de datos oportunos y confiables, se ha convertido en una disciplina vital para las administraciones tributarias y cumplir con los procesos de control de cumplimiento. En este momento pasa a ser crítico para las administraciones tributarias disponer de técnicos especializados en disciplinas en el ámbito de la infraestructura tecnológica, desde el diseño e implementación de los sistemas de información, pasando por la administración de bases de datos hasta la conformación de una red de datos confiable y de alta disponibilidad,

La incorporación de tecnologías de gestores u orquestadores de flujos de trabajo cambian la forma de actuar de los funcionarios porque permite mejorar su evaluación y la detección de conductas inadecuadas, en la medida en que hacen posible crear sistemas para el control de procesos de trabajo como los de auditoría y de cobranza; así como el registro y control de las medidas adoptadas para efectuar el cobro de las deudas, planificar el trabajo de campo de la auditoría y medir los tiempos de ejecución de cada una de estas tareas.

La existencia de herramientas de Bases de Datos Multidimensionales de relativamente fácil implementación para realizar sistemas analíticos (inteligencia de negocios) definitivamente permite a la Administración innovar en dos aspectos determinantes para mejorar los procesos de control y/o fiscalización. Primero, en la selección de casos de auditoría, en la medida en que se elaboran modelos econométricos o analíticos que toman en cuenta los factores mas diversos y simples y segundo, en las proyecciones de las recaudaciones y su análisis posterior. Diseñar “cubos” de recaudo y auditoría para obtener datos de apoyo a la selección de casos por sectores de actividad económica o tipo de contribuyentes y analizar los resultados recaudatorios versus las estimaciones, ahora es parte del quehacer de una Administración Tributaria preocupada por mejorar sus procesos de control de cumplimiento.

De la selección acertada de los contribuyentes a auditar de manera exhaustiva o de campo depende en buena parte la percepción de riesgo de los contribuyentes.

La integración de acciones que dificulten la operación de contribuyentes morosos en el resto del aparato estatal, puede constituirse en un elemento que incide favorablemente en los niveles de cumplimiento. Tratándose de percepción de riesgo para favorecer el cumplimiento, es esencial el sistema de cobranza, así como la definición de modelos para el cobro en los cuales el resto del sector público colabore de alguna manera. Esta visión integral del Estado contribuye grandemente a la mejora de los procesos básicos de control de cumplimiento.

Por otro lado, en muchos de nuestros países no existen planes integrados dentro del sector público que permitan la implementación de medidas para mejorar la actualización

del Registro de Contribuyentes, o el establecimiento de medidas que permitan de forma sistemática, detectar omisos o incumplimientos de fondo. El uso generalizado y obligatorio del Registro Único de los Contribuyentes para cualquier actividad empresarial sigue siendo el núcleo de cualquier esquema de control de cumplimiento.

Aunque hablemos del desarrollo tecnológico y de su impacto en estos sistemas básicos de control, no podemos dejar de admitir que todavía lograr la eficiencia operativa en el ejercicio de los sistemas de administración del ciclo de vida del contribuyente sigue siendo un reto para nuestras administraciones tributarias. Desde el registro óptimo de los contribuyentes, pasando por la actualización de sus datos y obligaciones, hasta el control del cumplimiento de sus obligaciones formales no han dejado de ser un dolor de cabeza para nuestras Administraciones Tributarias. La visión integral del contribuyente que nos brinda ese registro único junto con las bondades de los sistemas integrados, muchas veces no se aprovecha por efectos de estructuras organizaciones inadecuadas.

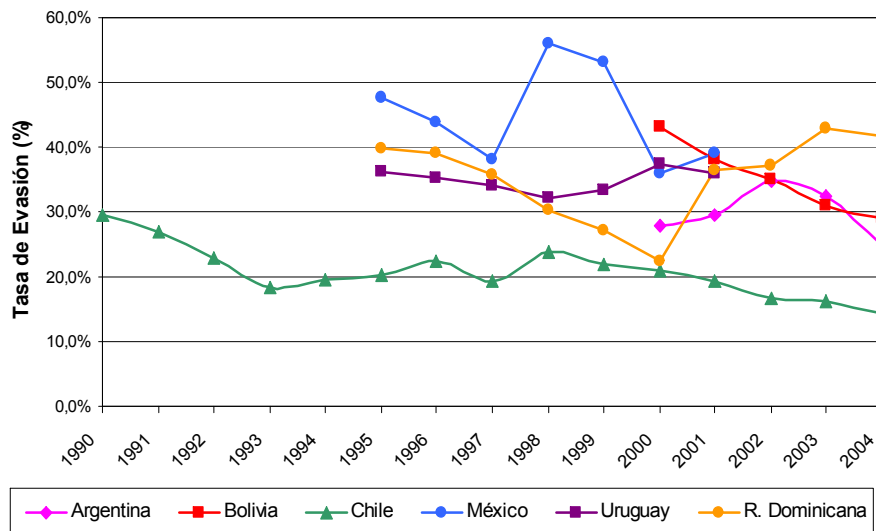
De igual forma hay que ponderar el aporte más elemental de la tecnología en la búsqueda de lograr un equilibrio idóneo entre control del cumplimiento por parte de la Administración y la facilidad de cumplimiento para el contribuyente. En este punto, la tecnología también se ha convertido en una herramienta imprescindible para permitir algunas libertades a la Administración en la definición de las formas para liquidar y pagar. Aunque para lograr maximizar el uso de la tecnología se necesita que nuestras legislaciones admitan el almacenamiento de documentos electrónicos e incluyan otros elementos para fomentar las transacciones electrónicas.

Definitivamente, aprovechar los aspectos positivos del desempeño institucional y del desempeño tecnológico de manera coordinada y estratégica, causa un impacto muy positivo en los niveles de cumplimiento.

## **6. Caso práctico de medidas de control en países con bajo nivel de cumplimiento**

Un caso que quisiéramos mostrar para analizar los efectos sobre los niveles de cumplimiento al emplear de forma integral las facultades normativas, la credibilidad institucional y la tecnología, es el caso de Norma General 8 del año 2004 dictada por la DGII de República Dominicana. La idea es mostrar cómo llegar tarde a la implementación de las técnicas más modernas en el ejercicio de los procesos de control de cumplimiento puede ser aprovechado en la medida en que se analizan como oportunidades las dificultades de otros.

## EVASIÓN EN AMÉRICA LATINA<sup>3</sup>



Fuentes: AFIP, para Argentina; SIN, para Bolivia; SII, para Chile, SHCP, para México; DGI para Rep. Dominicana; y Cobas et al., para el caso de Uruguay. Nota: Para Argentina se ha considerado el “coeficiente de incumplimiento del IVA”, concepto más amplio que el de evasión.

La referida Norma establece que las denominadas empresas de adquirencia deben retener al momento de pagar a los negocios afiliados los valores consumidos (ventas con tarjetas de débito o crédito), un porcentaje del valor consignado en la factura o del Impuesto a las Transferencias de Bienes Industrializados y Servicios (ITBIS) transparentado en el voucher. De lo que se trata es de una retención de ITBIS o IVA. Lo importante es que siendo la primera vez que se establece este tipo de normativa en República Dominicana, la oposición a la misma resultó muy grande.

Convencer a los sectores “afectados” y a la sociedad en su conjunto de que este tipo de medidas contribuye a mejorar los procesos de control de cumplimiento, a reducir la evasión y por tanto favorece la equidad, no resultó tarea fácil.

En ese contexto, se requirió la coordinación y el concurso de los sectores involucrados, primero las Empresas del Sector Comercial (grandes tiendas, restaurantes, supermercados, ferreterías...) que representan las de mayores niveles de venta con tarjetas de crédito y débito, segundo las empresas de adquirencia que debieron invertir recursos en adecuar sus sistemas para que la generación del “voucher” incluyera el ITBIS y para el reporte electrónico de los datos.

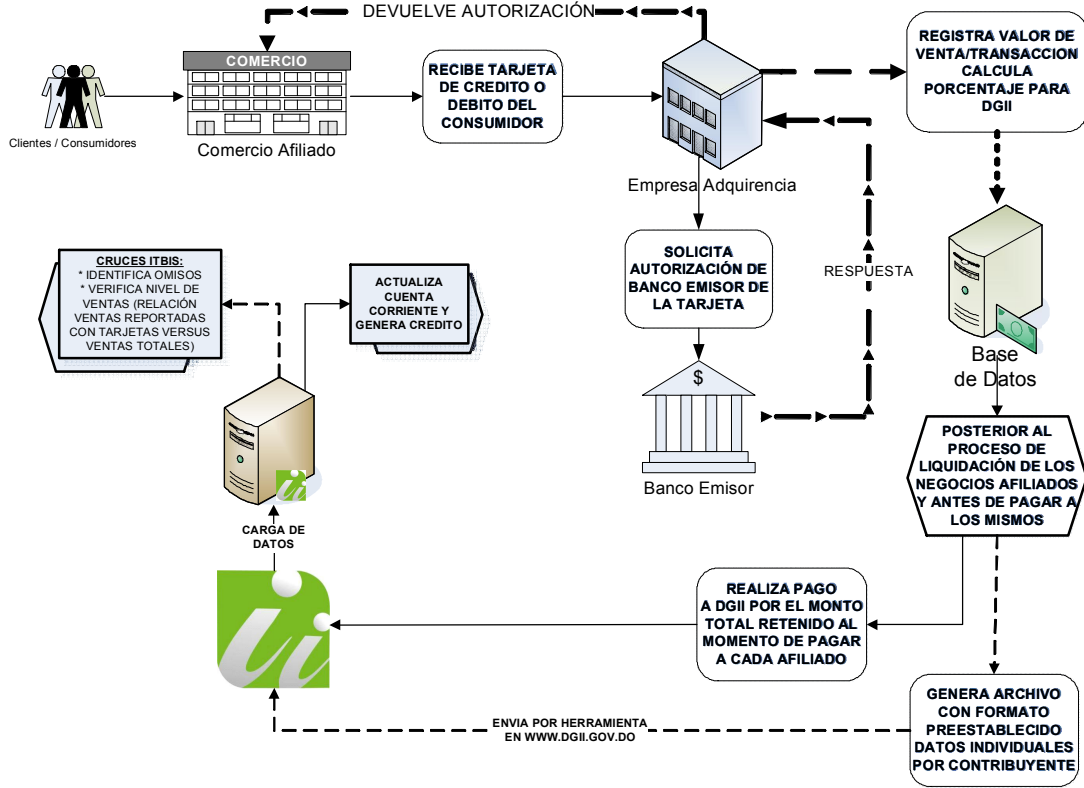
En ambos casos, la credibilidad de la Administración Tributaria, la confianza en sus capacidades para hacer exitoso el proceso permitió su implementación.

3.- Tomado De la exposición Evasión y Gasto Tributario en América Latina de **M. Victoria Espada Tejedor**. Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública, ILPES, CEPAL, Naciones Unidas en el I CURSO INTERNACIONAL POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y FINANZAS PÚBLICAS Santiago de Chile, 7 al 18 de noviembre de 2005

4.-Son Empresas que administran el procesamiento de las transacciones con Tarjetas de débito y crédito, sirviendo de intermediarios entre el Banco Emisor de las Tarjetas y el negocio afiliado. Administran la plataforma tecnológica y los pagos por las ventas con este medio de pago.

5.-El ITBIS es el Impuesto a las Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios, y es el nombre que tiene el Impuesto al Valor Agregado en República Dominicana. La tasa del impuesto es 16% con exenciones para la mitad del PIB.

**ESQUEMA GENERAL DE APLICACION DE LA NORMA 8-04**



Por otra parte, en términos de tecnología requirió la implementación de una herramienta de remisión de información, que permitiera a cada contribuyente, al momento de realizar su pago, beneficiarse del crédito registrado en su cuenta corriente por el valor de los pagos realizados por las empresas de adquirencia a su nombre. Por el éxito de esta herramienta, los contribuyentes no resultaron afectados y pudieron utilizar oportunamente sus créditos, pero además el proceso de detección de contribuyentes omisos, totales o parciales y de ventas declaradas por debajo de las ventas reportadas como efectivamente realizadas con tarjetas de débito o crédito, redundaron en una elevación de las recaudaciones y de la productividad del Impuesto.

**Gráfico No. 1**



\*Estimado

Previo a la implementación de la medida se estimó la productividad del ITBIS, a fin de conocer su impacto, así se observa en el Gráfico 1 que se ha revertido la tendencia de los últimos años a la baja de la productividad del ITBIS y ha retornado su tendencia al crecimiento.

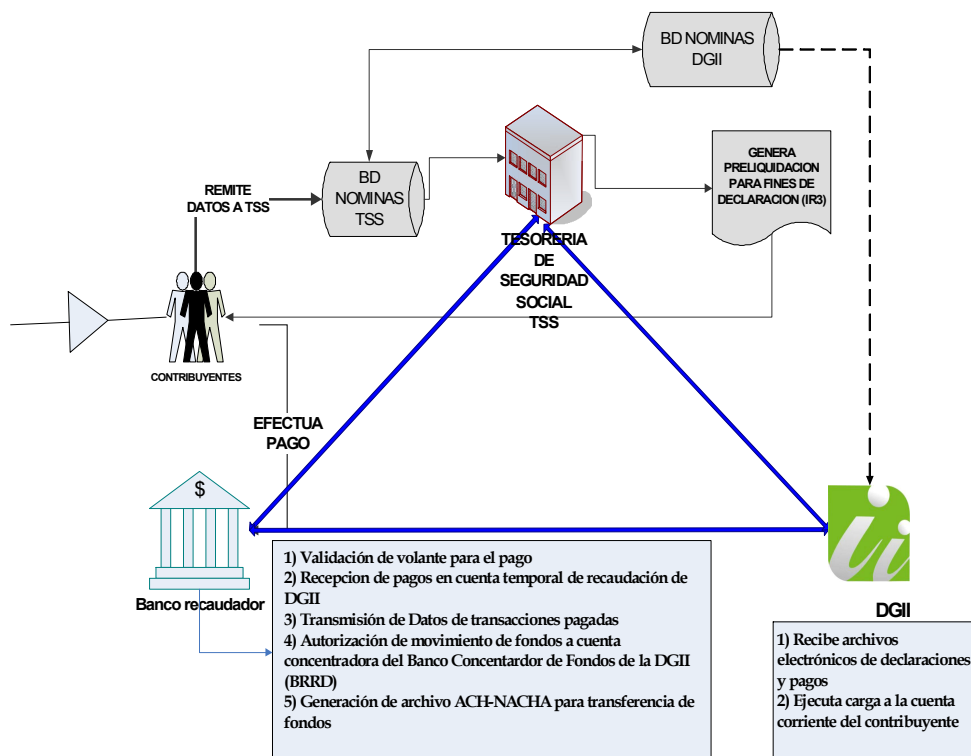
Otro caso que consideramos importante presentar, es el logro de una alianza estratégica con otra entidad estatal para obtener resultados en cuanto a la elevación de los niveles de cumplimiento.

La Norma General 10 del 2004, unifica el proceso de declaración de retenciones del Impuesto Sobre la Renta de los asalariados con la declaración de la Seguridad Social a cargo de una institución estatal llamada Tesorería de la Seguridad Social (TSS). Este proceso es una muestra de integración tecnológica y cooperación para obtener un objetivo: mejorar el nivel de cumplimiento en ambos tributos que tienen un mismo contribuyente y prácticamente una misma base.

De esta manera, todos los empleadores remiten electrónicamente mediante una aplicación Web desarrollada para estos fines por la TSS, y sobre estas informaciones la DGII y la TSS ejecutan sus procesos de cálculo de los valores a retener individualmente, por empleado, y consolidado por empleador. El empleador obtiene una autorización de pago y lo efectúa en cualquier Banco Recaudador.

En este proceso tanto la TSS como la DGII disponen de los datos de cada empleado y su salario y puede realizar verificaciones individuales y del Agente de Retención.

Para el caso de la DGII, estos datos alimentan un Sistema de Información Cruzada que permite verificar, entre otras cosas, el cumplimiento de empleados, por ejemplo con más de una remuneración, y del empleador, para fines de selección de casos para auditar comparando su reporte de nómina en relación con su sector económico.



Los resultados positivos de esta medida administrativa se comprueban con el aumento de las recaudaciones por este concepto y del número de contribuyentes. Las recaudaciones superaron el año anterior (2005 versus 2004) en un 12 % a pesar del aumento de la exención contributiva que se estimó produciría una reducción en las recaudaciones de un 10%. De esta medida, además resultó, un aumento del 31% de los asalariados sujetos a retención.

Las medidas administrativas anteriormente descritas, afectan un gran número de contribuyentes y por tanto elevan la percepción de riesgo del universo de los mismos, de ahí sus resultados positivos. Estos resultados son consistentes con el comportamiento esperado para una sociedad con bajo nivel de cumplimiento, en el sentido de producir saltos bruscos que apuntan hacia el mejoramiento del cumplimiento voluntario.

No obstante, la consistencia de estos niveles de cumplimiento alcanzados estará supeditada al alto desempeño institucional y tecnológico.

**MUCHAS GRACIAS**