



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



USAID LEADERSHIP IN PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT
**Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración
Tributaria en América Latina y el Caribe
Capítulo 7. Declaración y Pago**

Preparado por: David Crawford

Agosto 2013

Contrato Número: EEM-I-00-07-00005-00

Esta publicación fue producida para revisarse por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos. La publicación fue preparada por Deloitte Consulting LLP.

Directrices Detalladas para la Mejora de la Administración Tributaria en América Latina y el Caribe

Capítulo 7. Declaración y Pago

Nombre del Programa:	USAID Leadership in Public Financial Management (LPFM)	
Oficina Patrocinadora:	USAID/LAC	
Número de Contrato:	EEM-I-00-07-00005-00	Orden de Trabajo: 11
Contratista:	Deloitte Consulting LLP	
Fecha de Publicación:	31 de agosto de 2013	

Autores

David Crawford
Experto en la Materia
USAID/LPFM
e-mail: davidacrawford2001@yahoo.co.uk

Descargo de responsabilidad

Las opiniones del autor expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Tabla de Contenido

Lista de Siglas y Abreviaturas	4
RECONOCIMIENTOS:	5
Capítulo 7. Declaración y Pago	6
7.1. Prácticas Líderes	6
7.1.1. Autodeterminación	6
7.1.2. Marco Legal	8
7.1.3. Simplificación de Política Fiscal	10
7.1.4. Diseño de Formularios - Una Consideración Importante	11
7.1.5. Retención de Impuestos	13
7.1.6. Sanciones	16
7.1.7. Organización y Procedimientos	23
7.1.8. Llevando la Declaración Tributaria de los Contribuyentes a la Administración Tributaria	28
7.1.9. Entrada de Datos	29
7.1.10. Declaración Electrónica	32
7.1.11. Tasación de las Declaraciones	33
7.1.12. Pagos	33
7.1.13. Pagos Electrónicos	37
7.1.14. Implementación de Servicios Electrónicos	37
7.1.15. Reembolsos	40
7.1.16. Detección de los que Dejaron de Declarar Impuestos	44
7.1.17. Percepciones Públicas y Cumplimiento	52
7.2. Tendencias Comunes	54
7.2.1. Configuración del Nivel de Sanciones	54
7.2.2. Certificados de Cumplimiento Fiscal	55
7.2.3. Iniciativas para el Manejo de Devoluciones	55
7.2.4. Automatización del Contacto con el Contribuyente	56
7.3. Madurez de la Administración Tributaria	57
7.4. América Latina y el Caribe	59
7.5. Puntos de Referencia Clave y Directrices	60
REFERENCIAS:	62
Apéndice 7.A. Fraudes de Reembolso en el IVA	64

Lista de Siglas y Abreviaturas

Sigla	Definición
CFO	Jefe de finanzas
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CIPRO	Compañías y Oficina de Registro de la Propiedad Intelectual (Sudáfrica)
CRA	Agencia de Ingresos de Canadá
GST	Impuesto sobre bienes y servicios (Canada)
IRS	Servicio de Impuestos Internos (Estados Unidos)
IVA	Impuesto al valor agregado
LAC	Latinoamérica y el Caribe
NIT	Número de identificación tributaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCR	Reconocimiento óptico de caracteres
OGC	Oficina de Grandes Contribuyentes (LTO por sus siglas en inglés)
PAYE	Retención en la fuente (PAYE por sus siglas en inglés)
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RR.HH.	Recursos Humanos
SARS	Servicio de Ingresos Sudafricano
TI	Tecnología de la Información
TIPP	Plan de pre-pago fraccionado de impuestos (TIPP por sus siglas en inglés)

RECONOCIMIENTOS:

Varias personas contribuyeron a los borradores de este documento. Doug Pulse y Anton Kamenov proporcionaron un resumen para el capítulo y, con Rajul Awasthi del Grupo del Banco Mundial, se hicieron los comentarios de los borradores. Arturo Jacobs y Guillermo Jiménez proporcionaron la revisión. Esta ayuda es altamente apreciada. Los errores y las omisiones deben, por supuesto, ser atribuidos a los autores.

Capítulo 7. Declaración y Pago

Este capítulo pretende ser una guía de la administración tributaria para la declaración y pago y provee observaciones sobre algunos de los problemas que se encuentran frecuentemente y conocimientos sobre los métodos para resolverlos. La declaración y procesamiento de pagos no es un fin en sí mismo, sino que es una parte esencial de la cadena de eventos que resultan en la obtención y almacenamiento de la información que se utiliza para otras funciones tales como recaudación, auditoría, informes de ingresos y análisis de impuestos.

7.1. Prácticas Líderes

Con respecto a la declaración y pago, la administración tributaria tiene dos preocupaciones principales. En primer lugar, las declaraciones y pagos de los contribuyentes requieren un procesamiento significativo y se debe hacer de manera eficiente a un costo mínimo para que la administración tributaria pueda utilizar sus recursos para otras actividades. En segundo lugar, la administración tributaria debe trabajar para garantizar que los contribuyentes cumplan con los requisitos de declaración y pago. Dado que la declaración y el pago son las dos principales obligaciones de los contribuyentes, el cumplimiento, incluidas las sanciones apropiadas cuando un contribuyente no cumple, se aborda en detalle en este capítulo.

A lo largo de este capítulo, un contribuyente que "cumple" es aquel que:

1. Se registra para efectos tributarios;
2. Presenta declaraciones de impuestos, incluidas las informativas, en la fecha requerida por la ley;
3. Informa obligaciones tributarias correctamente y
4. Paga el impuesto en la fecha requerida por la ley.

La obligación de realizar pagos de impuesto sobre la base de algún tipo de obligación ha sido un hecho de la vida desde antes de los tiempos bíblicos. La administración tributaria ha evolucionado lentamente a lo largo de dos milenios, pero esto se aceleró en la última parte del siglo 20 a través de la introducción de la autodeterminación de impuestos, mejora de gestión, estructuras organizativas, mejora del marco jurídico y sobre todo la introducción de mejores herramientas de trabajo - es decir, automatización junto con los avances en la comunicación y la banca. Con estos cambios las administraciones tributarias han sido capaces de hacer tanto el proceso de declaración con rapidez e identificar a los contribuyentes en incumplimiento.

7.1.1. Autodeterminación

Antes de iniciar un debate sobre la presentación de declaraciones y la forma de obtener mejor cumplimiento, vale la pena iniciar una breve discusión sobre el principio fundamental de la política fiscal y la administración tributaria moderna. La mayoría de las administraciones tributarias modernas se

basan en un sistema de autodeterminación¹. En las últimas décadas, se produjeron importantes cambios a los cuales las administraciones tributarias tuvieron que hacer frente: la población fue creciendo, las economías estaban cambiando, los pequeños y medianos contribuyentes eran cada vez más prolíficos, y la legislación fiscal se hacía más compleja.

Las administraciones tributarias descubrieron que estaban tratando de hacer frente a las estructuras de organización y métodos de trabajo que se desarrollaron cuando la legislación fiscal no era tan compleja en una época en que se trataba de cargas de trabajo mucho más pequeñas. Bajo estos métodos antiguos de administración, a menudo un funcionario fiscal era asignado para un determinado contribuyente. Este funcionario fiscal era responsable de la administración de todos los servicios incluidos en las leyes fiscales, en función de su grupo de contribuyentes asignados. Esta responsabilidad incluía la entrega de declaraciones de impuestos de estos contribuyentes, responder las preguntas de los contribuyentes, la verificación matemática de la obligación tributaria, cobro de cuentas atrasadas, obtención de retornos de los contribuyentes que no cumplen, y la auditoría de su grupo asignado de contribuyentes. La estrategia de asignación de contribuyentes específicos a funcionarios fiscales particulares e involucrando a estos agentes en la preparación o la comprobación de cada declaración de impuestos en el momento de su presentación, además de todas las demás actividades administrativas, al aumentar el número de contribuyentes se requerían constantemente niveles crecientes del personal. Esto se convirtió en poco práctico, ya que la mayoría de las administraciones tributarias no tenían fondos suficientes para crecer continuamente, y causó que las administraciones tributarias redujeran el tiempo dedicado a las medidas de cumplimiento.

Se hizo evidente que los procesos en torno a la presentación de declaraciones de impuestos, pago de impuestos, y la recaudación de cuentas en mora exigían cambios significativos con o sin la existencia de un sistema de autodeterminación. En gran medida las presiones administrativas y el pensamiento progresista de gestión, llevaron a la idea de que el contribuyente en última instancia sabe más de sus asuntos fiscales que cualquier otra persona incluyendo el oficial de impuestos. Si un contribuyente está provisto de información clara, procedimientos simples, y el estímulo suficiente, entonces él/ella puede calcular y remitir la cantidad correcta de impuestos sin ayuda, ya sea del administrador fiscal o preparadores comerciales de impuestos.

Este es el **sistema de autodeterminación** - a los contribuyentes se les proporciona información que les da una comprensión suficiente de sus obligaciones y derechos fiscales y les permite calcular sus propias obligaciones tributarias para completar sus declaraciones de impuestos y remitir la cantidad correcta de impuestos en el tiempo requerido por la ley. No existe intervención de un funcionario fiscal en este proceso para comprobar que cada declaración es correcta. Aunque la administración tributaria se reserva el derecho de auditoría de declaraciones, lo hace de manera selectiva y en una etapa posterior.

La autodeterminación se ha convertido en una de las estrategias fundamentales que permitan a las administraciones tributarias administrar efectivamente las leyes fiscales del país. Se da más responsabilidad al contribuyente, porque cada declaración de impuestos ahora debe prepararse sin

¹ La autodeterminación también se discute brevemente en el capítulo 3.

ayuda directa y la confirmación de un administrador fiscal. Un sistema de autodeterminación es mucho más eficiente para los contribuyentes como para las administraciones tributarias. Los contribuyentes ya no tienen que pasar horas en largas filas cada mes a la espera de tener "su" administrador fiscal aceptar la declaración de impuestos, o de volver varias veces si su administrador fiscal no está disponible. Las administraciones tributarias pueden introducir mayor especialización en sus operaciones mediante la organización del personal para especializarse en determinadas funciones. Este cambio en la organización permite a los contribuyentes dirigir preguntas a un equipo de expertos de información tributaria, sin tener que buscar o esperar a su administrador fiscal particular.

La autodeterminación es un sistema en el que los contribuyentes tienen el deber de:

- Reportar los hechos sobre los que se calcula su obligación fiscal;
- Computar su obligación tributaria;
- Presentar una declaración de impuestos que muestra el resultado de ese cálculo, y
- Pagar el impuesto (normalmente la fecha de declaración y las fechas de pago coinciden) adeudado en el momento de la declaración.

Como se discutió en este y otros capítulos las condiciones generales necesarias para que un sistema de autodeterminación funcione correctamente son:

- Leyes fiscales estables;
- Servicios al Contribuyente;
- Procedimientos simples de pago y declaración;
- Detección y ejecución de incumplimiento efectivo;
- Programas de auditorías basadas en el riesgo selectivo;
- Sanciones aplicadas imparcialmente; y
- Solución de conflictos justos y oportunos.

7.1.2. Marco Legal

Las administraciones tributarias modernas tienen la responsabilidad de cobrar la cantidad correcta de impuestos al menor costo posible. Esto comienza con un marco legal. Es importante que las disposiciones legales tengan las herramientas necesarias para requerir a los contribuyentes a presentar correctamente declaraciones y remitir la cantidad adecuada. Las leyes fiscales deben contener disposiciones para:

- Quién tiene la obligación de presentar una declaración;
- La hora a la que se requiere que se presente una declaración;
- Cómo pueden ser modificadas las declaraciones;
- Dónde se debe presentar la declaración;

- Qué información debe proporcionarse (formulario²);
- Autoridad para exigir una declaración que no ha sido presentado;
- Qué impuesto se paga, a quien se paga, donde hay que pagar, y
- Sanciones apropiadas que se aplicarán cuando un contribuyente no cumple.

Como se discutió en el Capítulo 3, algunas administraciones tributarias ponen las reglas generales relativas a declaraciones (por ej., quién está obligado a firmar la declaración y otros asuntos de procedimiento) en la ley general de la administración tributaria, el impuesto específico determina quién es requerido para presentar la declaración y la fecha límite de declaración. En otros países la ley sustantiva puede ser independiente, teniendo todas las disposiciones necesarias para su administración dentro de la ley para un impuesto específico. Otro enfoque es para todas las leyes fiscales (nacionales) que se organizaran en una sola ley o código de impuestos. En armonía con los principios de autodeterminación para facilitar el cumplimiento del contribuyente, consolidando todas las disposiciones en el menor número de leyes, esto es el método preferido. Un código, siendo la situación ideal, elimina la posibilidad de conflictos y confusiones que puedan desarrollarse cuando las disposiciones se encuentran dispersas en más de una ley.

La obligación de presentar la declaración de impuestos en general especifica que, quienes sean los contribuyentes están obligados a presentar una declaración y remitir el impuesto impuesta por dicha ley al gobierno. La ley define en líneas generales quién es un contribuyente y exige que presente una declaración incluyendo, por ejemplo, cualquier persona que supere un determinado umbral o se dedica a un cierto tipo de actividad, independientemente de que si se han presentado y registrado o no.³ Esta estructura elimina la necesidad de disposiciones adicionales que describan la necesidad de presentar declaraciones y el pago de impuestos de los contribuyentes que no se han registrado.

Además de la obligación de presentar una declaración no debería haber confusión acerca de la obligación de firmar una declaración. En ausencia de una disposición de una declaración electrónica en la ley fiscal o una ley de comercio electrónico que abarque todo, las administraciones tributarias requieren firmas originales realizadas con tinta. En la mayoría de jurisdicciones fiscales, la suposición general es que la firma en la declaración es válida a menos que la persona reclame que la firma no era suya y lo demuestre. En muchas jurisdicciones, la ley o los reglamentos prevén que los que preparan las declaraciones fiscales deben firmar declaraciones originales en un bloque especial en la que indica que ha sido elaborado por una persona contratada para preparar la declaración. Son de particular importancia las disposiciones relativas a las empresas. La norma legal es que las declaraciones son firmadas por un funcionario de la compañía, que normalmente incluye al presidente, vicepresidente, tesorero, jefe de contabilidad, o de cualquier otra persona, que está autorizado para firmar. Al igual que

² Formularios, dependiendo del sistema jurídico del país pueden ser: 1) que se requieren para formar parte del derecho primario como un programa que sólo puede ser modificada por el proceso legislativo; 2) prescrita por la legislación secundaria, como por reglamento, y 3) prescrita por la administración tributaria con el aviso correspondiente siendo publicado. En este último sistema de determinación administrativa, el contenido de los formularios hace que sea más fácil de modificar cuando sea necesario.

³ En el caso del Impuesto al Valor Agregado (IVA), es común que la ley establezca que todas las personas registradas y las requeridas para el registro, están obligadas a presentar una declaración y remitir el impuesto.

en otras declaraciones, un preparador contratado como una empresa de contabilidad, puede firmar las declaraciones de una corporación. Es importante señalar que aunque el preparador pueda haber sido contratado por la empresa para presentar la declaración, a menos que haya una designación válida que le permita a la administración tributaria comunicarse con el preparador, dicha comunicación sería prohibida bajo las disposiciones sobre el secreto de la mayoría de las leyes fiscales.⁴

Deficiencias notables y típicas para proporcionar una sólida base jurídica para presentar declaraciones de impuestos y remitir la cantidad requerida de impuesto en algunos países incluyen:

- La ley exige presentar una declaración, pero no especifica la forma. Los países deben exigir que los formularios se publiquen en una de las siguientes formas: (a) como parte de la ley sustantiva que requiere la aprobación de la legislatura; (b) en el marco de un reglamento que en el proceso de regulación puede o no requerir la aprobación de la legislatura en función del sistema legal; o (c) en el marco de un recurso administrativo que sólo requiere la aprobación del director de la administración tributaria y algún tipo de notificación pública. Si no se especifica el formulario puede tener un resultado no intencional, de que una carta o cualquier cosa presentada tiene que considerarse una declaración. Estas presentaciones son difíciles de computarizar. En algunas jurisdicciones, el hecho de no especificar el formulario de declaración hace que el requisito de presentar sea nulo hasta que se especifique un formulario;
- La exigencia de que se presente un formulario, pero la falta de especificar dónde se declara, de tal manera que declaraciones presentadas a cualquier oficina tributaria, incluyendo la más remota, es aceptable;
- Las declaraciones se consideran presentadas si el sello postal fue estampado dentro de la fecha límite, a pesar de que el sistema postal sea ineficiente y pueda tomar varios días o incluso semanas para que la declaración llegue a su destino; o
- Las disposiciones para la presentación electrónica de las declaraciones no existen o bien están obsoletas debido a los avances tecnológicos.

Las siguientes sub-secciones describen algunas áreas específicas del marco legal que son de suma importancia para la declaración y el pago y merecen mayor atención: la simplificación fiscal de políticas, diseño de formularios, retenciones y sanciones.

7.1.3. Simplificación de Política Fiscal

Las administraciones tributarias existen con el fin de garantizar el cumplimiento de los contribuyentes con las leyes fiscales y el ejercicio de buenas decisiones de política fiscal del liderazgo político afecta directamente a la administración tributaria y el cumplimiento. Dicho esto, "la administración tributaria es la política tributaria" - una declaración a menudo atribuida a Milka Casanegra de Jantscher, Directora

⁴ Hay otros casos en los que las declaraciones se presentan a nombre de un contribuyente. Estos incluyen la declaración final de los ingresos por impuestos sobre la renta presentada por el representante en nombre de una persona fallecida y en el caso de insolvencia financiera una declaración presentada por un síndico o administrador de la quiebra. En estas situaciones se aceptaría la declaración si va acompañada de la prueba de que el firmante tiene la capacidad legal para presentar la declaración.

de la División de Política Fiscal del FMI en la década de 1980. Ella había llegado a la conclusión de que no obstante este bien afinado el diseño de la política fiscal, es la manera de interpretar y aplicar la ley por la administración tributaria lo que cuenta. Las leyes fiscales pueden ser muy complejas, si se combina con la administración tributaria y no se tiene el personal adecuado para interpretar y aplicar la ley, va hacer que la carga real del impuesto sea muy diferente al objetivo original. La complejidad de la ley también deja margen para la "interpretación", y por lo tanto la captación de rentas fácilmente puede mantenerse pulsada para complementar lo que se percibe como bajos salarios en muchas administraciones tributarias.

No es una sorpresa que los aumentos en la complejidad de un impuesto cause que más personas utilicen los servicios de profesionales sobre impuestos, pero curiosamente el nivel promedio de incumplimiento es mayor para las declaraciones de impuestos preparadas por personas contratadas para este servicio.⁵

7.1.4. Diseño de Formularios - Una Consideración Importante

El sistema fiscal se inicia con la declaración de impuestos. Esto es a menudo pasado por alto y es un elemento esencial en el proceso de promover el cumplimiento tributario. Existen algunas pautas básicas que contribuyen al cumplimiento general: (a) el formulario de declaración debe ser lo más simple e intuitivo como sea posible, (b) debe presentar una serie de pasos lógicos para calcular el monto del impuesto adeudado por el período fiscal; (c) deberá proporcionar información suficiente en un formato lógico para la administración tributaria para poder verificar el cálculo correcto de la obligación tributaria del contribuyente y ser capaz de ejecutar varias pruebas de validación de antecedentes, (d) en su caso una guía para completar adecuadamente la declaración debe ser producida en un esfuerzo por reducir los errores de los contribuyentes,⁶ lo que reducirá los costos de procesamiento y el tiempo y ayudará con los esfuerzos para identificar rápidamente el incumplimiento, y (e) el aspecto profesional es tan importante como el diseño.

El diseño de formularios es un campo especializado que va más allá del alcance de este documento. Hay sin embargo algunas directrices básicas:

- Todos los formularios deben tener un aspecto coherente en el marco de una identidad corporativa y algunos bloques de información deben estandarizarse;
- La información solicitada debe ser consistente a través de toda una serie de declaraciones de impuestos y otros documentos. Por ejemplo el nombre del contribuyente, domicilio y Número de Identificación Tributaria (NIT) del contribuyente debe ser consistente a través de todas las formas en la misma posición, tipo de letra, espaciado, etc. Esto presenta una apariencia profesional;

⁵ Alm (1999), p. 21.

⁶ Por ejemplo la administración tributaria de la India comenzó a publicar en todas las lenguas indígenas, un folleto titulado *Cómo calcular su renta imponible*. Dos años después de la primera publicación los errores de cálculo habían caído de un 22 por ciento a un 3,5 por ciento. Esta reducción de los errores de cálculo produce un ahorro en los gastos administrativos.

- Todos los formularios deben tener un número y fecha de revisión;
- Hay disponible software para crear formularios y debe usarse para preparar todas las formas con el fin de proporcionar un aspecto profesional.⁷ Una búsqueda en Internet dará lugar a una gran cantidad de software para crear formularios de aspecto profesional;
- Si los formularios se llenan a mano, las áreas de respuesta deben proporcionar suficiente espacio para dar cabida a una gran cantidad de palabras;
- Las líneas y celdas del formulario deben ser numeradas. Esto hace la referencia a instrucciones fáciles de seguir y la navegación en el formulario más simple. Además, cuando se numeran las celdas en formularios de papel, la entrada de datos se hace más simple ya que el operador de entrada de datos puede simplemente escribir el número de la celda y el valor presentado por el contribuyente para esa celda en particular;
- En los formularios que serán procesados manualmente, la administración tributaria debe considerar la inclusión de un dígito de control⁸ en el número de línea como en el ejemplo siguiente. El operador tendrá que introducir el número de la celda, el valor presentado por el contribuyente y el dígito de control. Este proceso minimiza el error frecuente donde los operadores capturan el número de la celda y los valores de una línea por encima o por debajo de la línea que se está procesando;
- Las áreas de preguntas y respuestas deben seguir una progresión lógica;
- Las referencias legales deberán estar totalmente ausentes o deben ser incluidas como notas a pie de las notas explicativas o instrucciones;
- Todos los formularios deben estar en un tamaño de papel estándar, es decir, A4 o Carta;
- Todos los formularios que están disponibles al público deberán estar disponibles en línea a través del sitio web de la administración tributaria, ya sea para descargar o para llenar en línea y ser presentados;
- Deberán proporcionar instrucciones claras con ejemplos;
- En los casos en que la información mínima se captura y una gran cantidad de formularios deben ser procesados, la administración tributaria debe considerar el uso de formularios que se pueden procesar utilizando la tecnología de reconocimiento óptico de caracteres (OCR). La tecnología OCR ha evolucionado hasta convertirse en una tecnología de captura de datos fiables. Tecnología OCR debe limitarse a las formas que contienen información sobre todo numérica. Se puede considerar una solución costosa ya que se requiere un equipo especial para la captura y proceso de formularios de revisión;
- Algunas administraciones tributarias han implementado formularios pre-impresos donde alguna información sobre todo la información de identificación se imprime en los formularios que se envían a los contribuyentes. Este proceso se basa en una infraestructura de distribución bien establecida, y

⁷ Uno de los estándares de la industria es Adobe por su capacidad de crear formas que pueden ser completadas en línea y complementadas con los otros servicios que Adobe ofrece.

⁸ Este dígito se calcula a partir de los dígitos restantes introducidos. Si los resultados de los cálculos del sistema en un dígito de control es diferente a la que se incluye en la línea, entonces hay un error en la entrada.

- Con el aumento de la cantidad de datos electrónicos recogidos para auditorías y otros propósitos, las administraciones tributarias tienen la capacidad para rellenar previamente formularios de impuestos para los contribuyentes en algunos casos. Por ejemplo, en el caso de la retención de impuestos sobre la renta para empleados, la administración tributaria requiere que las empresas informan la cantidad retenida a cada empleado. Esta información puede ser utilizada a fin de año para preparar un "sugerido" o declaración pre-llenada de impuesto sobre la renta que el contribuyente puede acceder en Internet y modificar o enviar con su aprobación.⁹ Del mismo modo, el uso de la factura electrónica y la información aduanera facilita la preparación de un formulario llenado previamente para la declaración mensual del IVA.

Figura 7.1. Sección de ejemplo de un formulario de Impuesto al Valor Agregado (IVA)¹⁰

6	Ganancias sobre Capital	(adjuntar detalle)	+	100		9
7	Ingreso por alquiler	(adjuntar detalle)	+	105		4
8	Ingresos por Intereses		+	110		8
9	Otros Ingresos	(adjuntar detalle)	+	115		3

7.1.5. Retención de Impuestos

Un marco jurídico adecuado debe asegurarse de que el número de contribuyentes es razonable cuando se considera el presupuesto de la administración tributaria, los niveles de dotación de personal e infraestructura. Esto significa que, por ejemplo al diseñar un Impuesto al Valor Agregado (IVA), el umbral que requiere el registro debe mantener el número de contribuyentes estimado dentro de los límites de la capacidad de la administración tributaria. También puede significar que el número de personas obligadas a presentar una declaración de impuesto sobre la renta personal debe ser pequeño fijando una base imponible mínima bajo las cuales las personas están exentas de presentar una declaración. Además, cuando la única fuente de ingresos de una persona está sujeta a retención en la fuente (PAYE por sus siglas en inglés) y el impuesto es retenido por el empleador, éste puede ser tratado como un impuesto final que no requiere que el empleado presente una declaración. Esta justificación de retención pasa a las economías de escala, en los que la administración tributaria tiene que hacer frente a un número considerablemente menor de los remitentes más grandes de PAYE - empresarios - que tienen el sistema de mantenimiento de registros y contabilidad sofisticados para simplificar el proceso de remisión fiscal y la presentación de información. La retención en la fuente aumenta el cumplimiento fiscal siempre y cuando la administración tributaria supervise de cerca al agente retenedor para su cumplimiento. Esto es más fácil con un solo empleador que con muchos empleados. La retención de impuestos actúa también como medida de seguridad garantizando que algunos impuestos se remitan

⁹ Según CIAT, Argentina, Chile, República Dominicana, México y Perú ya tienen rendimientos pre-impreso o pre-llenados. El estudio señala que el número de administraciones tributarias que implementan estos crecerá cuando el servicio se dé a conocer y mejore de la calidad, lo que requiere trabajar continuamente para mejorar la actualización y exactitud de la información fiscal (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y otros (2012), p. 53.).

¹⁰ Nótese que cada celda de datos se enumera y para fines de introducción de datos se ha agregado un dígito de control al lado derecho de la celda.

incluso cuando el portador legal (por ejemplo, el empleado) del impuesto no puede presentar una declaración o de otro modo no tiene en cuenta sus obligaciones tributarias. Cuando un sistema de retención funciona correctamente reduce el costo de administración: hay menos declaraciones / devoluciones, requiere menos personal, menos espacio físico y otras infraestructuras y menos interacción personal con los pequeños contribuyentes.

En los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),¹¹ por ejemplo, los impuestos relacionados con los ingresos representan aproximadamente el 62 por ciento de los ingresos fiscales totales.

- 28 de los 30 países de la OCDE aplican retenciones de impuestos sobre los ingresos de empleo, y
- 23 de los 30 países de la OCDE aplican de forma rutinaria retención a los pagos de intereses y dividendos.

Dado el gran aporte de estos impuestos a los ingresos del gobierno vale la pena diseñar mecanismos administrativos tales como retención de impuesto en origen para asegurar el cumplimiento.

Cuando se diseña un régimen de retención la información electrónica debería ser un requisito para las grandes empresas y el gobierno, mientras que las soluciones de información basados en la web deben ser desarrolladas para pequeños contribuyentes. Esto puede involucrar la actualización de los sistemas de tecnología de la información (TI) de la administración tributaria y el trabajo con los contribuyentes para desarrollar una interfaz adecuada entre los sistemas de los contribuyentes y los requisitos de presentación de informes. Por otra parte, los países escandinavos están probando el uso de informes presentados de retención, información para pre-llenar las declaraciones de impuestos para algunos individuos. El concepto es que estas declaraciones de impuestos pre-llenadas eliminarán la mayor parte del esfuerzo requerido por los contribuyentes para completar sus declaraciones de impuestos anuales. Al hacer esto, la tasa de cumplimiento debe aumentar.

La siguiente tabla ilustra algunos de los sistemas de retención y presentación de informes en uso en los países seleccionados de la OCDE.

Figura 7.2. Regímenes de retenciones y reporte de información de algunos países de la OCDE¹²

País	Nombre del Régimen	Naturaleza del Régimen	Sector de la Industria	Año de inicio
Canadá	Sistema de notificación de Pagos de Contrato (CPRS)	Solo reporte	Construcción, todos los bienes y servicios facilitados de forma contractual de Órganos de Gobierno federal	1999
Irlanda	Impuesto de Contratos Relevantes (RCT)	Informes (sanción retención)	Construcción, procesamiento de carne y forestal	1970
	Servicios Profesionales de	Retención e informes	Servicios profesionales (definidos)	1987

¹¹ OCDE (Agosto 2009), p. 6.

¹² Ídem., p. 14.

País	Nombre del Régimen	Naturaleza del Régimen	Sector de la Industria	Año de inicio
	retención de impuestos (PSWT)			
	Declaraciones de Terceros (TPR)	Solo reporte	Amplia cobertura prescrita en la ley	1992
Japón	Retención orgánica e informes (SWR)	Retención e informes	Categorías específicas de remuneración y derechos prescritos en las leyes (no captado por los ingresos de "empleados")	1899
Nueva Zelanda	Pagos cedulares (SCH)	Retención e informes	Amplia cobertura prescrita en la ley	1979
Noruega	Retención de impuestos pescadores (WTF)	Retención e informes	Pesca	1956
Reino Unido	Esquema de la Industria de la Construcción (CIS)	Retención e informes	Construcción	1972
Estados Unidos	Programa de Información de los retornos (IRP) y la retención de respaldo	Informes y retención	Amplia cobertura prescrita en la ley	1954,1984,2011

Aunque la retención reduce los costos para el gobierno, impone costos adicionales a las empresas, que deben considerarse al momento de decidir sobre un régimen de retención. Estos costos incluyen:

- Los costos de capacitación de los recursos humanos (RR.HH.) y el departamento de nóminas, así como del costo de hacer que los que tengan retenciones en la fuente estén informados sobre el funcionamiento del sistema;
- El costo de obtener la información requerida por los beneficiarios;
- Los costos de ajuste del sistema de nómina/contabilidad y el mantenimiento de registro para su posible verificación en una futura auditoría;
- Contabilización de los impuestos que deben ser retenidos de los pagos efectuados;
- Preparación de declaraciones informativas para la administración tributaria;
- Los gastos de preparación de boletas de retención en la fuente de los montos retenidos;
- Los costos asociados con las investigaciones/auditorías por parte de la administración tributaria, y
- Costos del personal.

Finalmente, hay nuevos costos que la administración tributaria debe cargar, entre ellos:

- Elaboración de guías y otros materiales explicativos;
- Mejoras en el sistema informático;

- Procesamiento de costos relacionados con la carga de trabajo adicional para declaraciones y pagos;
- Personal adicional para hacer frente a las solicitudes de información, y
- Costos de ejecución destinados a hacer frente a la carga de trabajo adicional para los contribuyentes omisos, los contribuyentes que han dejado de declarar impuestos y la falta de pago de los casos de retenciones en la fuente.

7.1.6. Sanciones

Son necesarias disposiciones penales efectivas en el marco legal para alentar a los contribuyentes a cumplir, y existe una considerable cantidad de investigación sobre las sanciones por incumplimiento. Hay que señalar en primer lugar que no todos los contribuyentes deliberadamente se proponen a no cumplir. Hay errores no deseados y errores honestos y en ocasiones los contribuyentes simplemente no entienden cómo se aplica la ley. Como resultado de ello el incumplimiento se puede dividir en dos categorías. La primera categoría comprende contribuyentes que no cumplen pero probablemente cumplen voluntariamente si las condiciones son diferentes. Por ejemplo:

- Ellos carecen de información suficiente sobre la manera de cumplir;
- El esfuerzo para cumplir la normativa es demasiado costosa. Es decir, que no tienen tiempo o no pueden darse el lujo de tener un contador, o
- Es demasiado difícil cumplir. Se gastan muchas horas haciendo cola esperando a un funcionario tributario para aceptar la devolución.

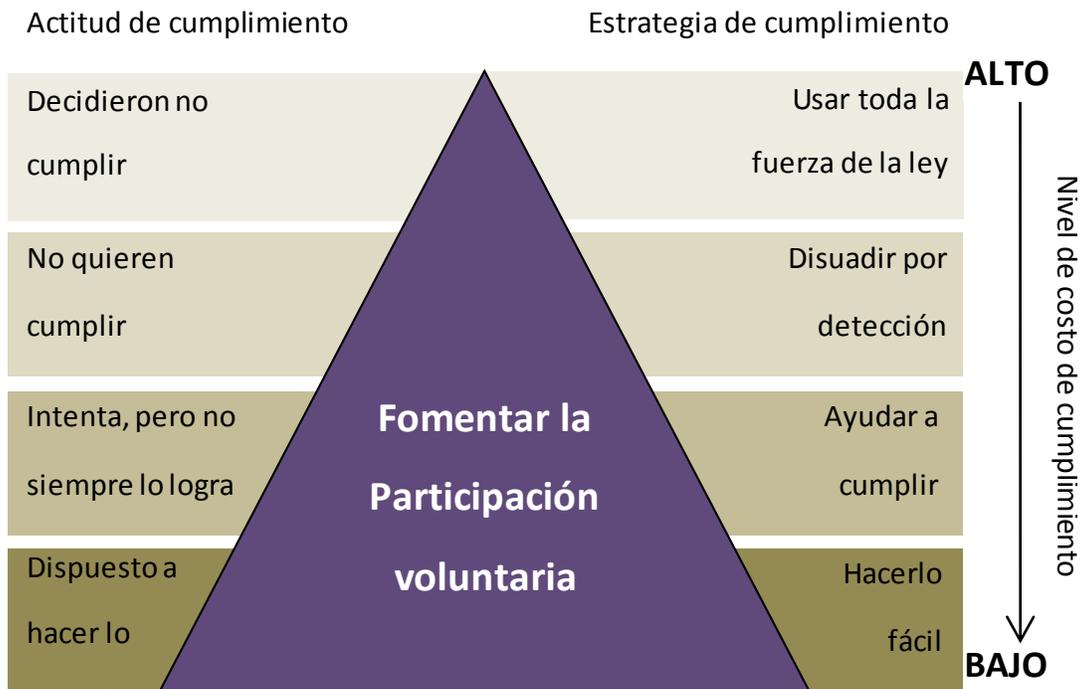
La segunda categoría está compuesta por los contribuyentes que deliberadamente deciden no cumplir. Estos contribuyentes podrán:

- Tomar una decisión económica para evadir el pago de impuestos cuando los costos y el riesgo de detección es menor que el beneficio percibido por incumplimiento;
- Fundamentalmente en desacuerdo con el pago de impuestos. Ellos pueden estar en desacuerdo con las políticas del gobierno, o
- Evitar el pago de impuestos a través de una planificación fiscal agresiva.¹³

El siguiente diagrama ilustra los resultados de la investigación sobre cumplimiento fiscal de la Oficina Australiana de Impuestos. Al igual que en todos los países hay un número muy reducido de contribuyentes que por diversas razones hacen la decisión consciente de no cumplir las disposiciones. Este pequeño grupo demanda de la administración tributaria un gasto considerable de recursos para aplicar la ley en toda su extensión con el fin de obtener el cumplimiento. Esto es contrastado con la gran mayoría de los contribuyentes que en general cumplen sólo cuando es necesario para la administración tributaria enviar al contribuyente un aviso recordatorio de bajo costo que ayuda al cumplimiento.

¹³ La planificación fiscal agresiva consiste en aprovechar los tecnicismos de un sistema fiscal o de desajustes entre dos o más sistemas fiscales con el fin de reducir la obligación tributaria.

Figura 7.3. Modelo Australiano de cumplimiento¹⁴



La percepción de los contribuyentes del riesgo de ser detectado combinado con la percepción del contribuyente de si en realidad se impondrá la sanción, es importante. Por ejemplo la disposición del gobierno para imponer sanciones y llevar los casos a los tribunales en caso de ser necesario es un factor para alcanzar su cumplimiento.¹⁵ Por lo tanto cuando los contribuyentes saben o perciben que la probabilidad de ser enjuiciado en un tribunal es insignificante, estas sanciones se vuelven ineficaces. La situación puede empeorar si los contribuyentes creen que el incumplimiento es relativamente común y queda impune. Una actitud que puede desarrollarse es "todo el mundo lo hace, así que yo también" o puede emerger "la mentalidad del público" dando como resultado la casi legitimación del incumplimiento. Es difícil revertir este tipo de incumplimiento.

Cuando se diseña un esquema de sanciones hay otros factores para considerar.

- Aunque la justificación de las sanciones puede parecer obvia los gobiernos no deben perder de vista el hecho de que su finalidad consiste en corregir o desalentar el incumplimiento. Las sanciones económicas no deben ser vistas como una fuente importante de ingresos. Es poco aconsejable, por ejemplo, dividir una parte de las sanciones con la administración de ingresos ya que esto puede convertirse en un incentivo para aplicar sanciones con tanta frecuencia como sea posible. La dependencia de los ingresos por sanción para los contribuyentes puede ser una fuente de descontento y resentimiento y las sanciones pueden perder su efecto disuasorio.

¹⁴ Australian Taxation Office, Compliance Program 2011-12, <http://www.ato.gov.au/corporate/content.aspx?menuid=0&doc=/content/00284023.htm&page=5&H5>.

¹⁵ Ejemplos son discutidos en el Capítulo 9.

- Incluyendo en las sanciones el encarcelamiento como alternativa a una pena monetaria puede tener implicaciones fiscales para los gobiernos y también puede haber limitaciones legales sobre su uso. Las penas de cárcel tienen un costo para el gobierno por las instalaciones, los costos por cada prisionero, los costos de enjuiciamiento, etc. pueden resultar en un aumento de los gastos que afectan el presupuesto. Además, la capacidad para utilizar el encarcelamiento como una sanción es a menudo reservada para los más graves delitos económicos del fraude criminal. Incluyendo el encarcelamiento por no haber presentado una declaración de impuestos y pagar los impuestos no se ajusta al esquema proporcional de la sanción del delito.
- Las sanciones económicas pueden ser intrascendentes para algunos contribuyentes como aquellos con un alto patrimonio neto global o por el contrario los que carecen de recursos para pagar la multa. En otras situaciones donde hay una inflación el efecto de la sanción podría ser anulada si el pago, legalmente, se puede retrasar el tiempo suficiente. Incluso las sanciones financieras bien elaboradas como las que son proporcionales a la cantidad debida o que aumentan los delitos posteriores aún pueden ser inefectivas. En este caso, posiblemente el encarcelamiento como pena alternativa sería más eficaz o incluso el cierre temporal de la empresa puede ser considerada pero su uso sería en circunstancias excepcionales.¹⁶
- El efecto de las sanciones siendo compuestas es una consideración importante. Las sanciones compuestas que lleguen a una cantidad exorbitante que no se puede pagar podrían verse como injustas y confiscatorias. Algunos países han sido acusados de usar al sistema fiscal y estas sanciones severas para acallar su oposición o para vender los activos de un negocio exitoso a precios "de remate" a sus amigos. Si las sanciones se aplican en gran medida contra los más débiles y las personas ricas o conectadas en ese momento se ven por encima del alcance de la ley, entonces es razonable que la percepción del público por la justicia es débil. Esto también tiene el potencial de disminuir el cumplimiento fiscal. Así las sanciones compuestas deben ser limitadas a una cantidad razonable que se puede pagar.

Si bien pueden ser bien intencionadas al redactarse, inicialmente severas sanciones prevén la posibilidad de abuso. Esto también es particularmente importante cuando hay corrupción en la administración tributaria. Las situaciones pueden convertirse rápidamente en poderes administrativos aplicados selectivamente por los funcionarios fiscales corruptos para extraer renta adicional. La guía general al considerar un esquema de sanciones y sus directrices administrativas adjuntas sería la de tratar los casos de incumplimiento mediante la imposición de sanciones moderadas con más frecuencia, que la creación de un elaborado esquema de sanciones que contengan algunas disposiciones que son tan graves que están destinadas a ser aplicadas rara vez.

Aun la acción administrativa bien intencionada para reservar la sanción para castigar los casos presumiblemente poco frecuentes y graves de incumplimiento también puede ser percibida como arbitraria. Por lo tanto en el diseño de las sanciones como elemento disuasorio es mejor asegurarse de que son relativamente ligeras y que tienen programas para detectar el incumplimiento rápidamente en

¹⁶ Las sanciones económicas deben ser "apropiadas", y no pueden ser fácilmente descritas en la legislación; la finalidad del párrafo anterior es señalar algunos de los problemas potenciales. Además, el encarcelamiento probablemente debe permanecer reservado para delitos como el fraude, como se explica en el Capítulo 9.

lugar de tener graves sanciones que se aplican con poca frecuencia. Si se incluyen sanciones graves (a menudo como consecuencia de la religión y de la historia), deben ser objeto de supervisión y de un proceso de apelación independiente.

Estas consideraciones son importantes en el diseño de las sanciones por incumplimiento de la ley. En particular, en los casos de demora en el pago, intereses de sanciones en caso de incumplimiento sirve para proteger el valor real de los ingresos del gobierno, y de la propia pena que pretende desalentar el incumplimiento.

Interés

Los pagos retrasados deben automáticamente tasarse con intereses ya que el interés refleja el valor temporal del dinero. La aplicación de intereses en ningún momento debe ser obviada. La práctica común es que el interés sea devengado en base a una tasa de mercado, en lugar de algún tipo de arbitrariedad, que puede ser demasiado baja para reflejar la imagen fiel del coste real de la utilización de los impuestos no pagados por el contribuyente, o mucho más alta que las del mercado, lo que la convierte en una penalidad. El tipo de interés se fija por lo general por regulación o algún otro mecanismo en el que se puede ajustar periódicamente, sin necesidad de aprobación legislativa para cada cambio. El método más común para determinar la tasa, es por referencia a la tasa de Banco Central, más un cierto porcentaje para aproximar la tasa de interés que se cobraría a un negocio si se pidió dinero prestado a un prestamista comercial. Para determinar el pago de la tasa del Banco Central, se presume que a un contribuyente moroso se le cobrará una tarifa más alta por un prestamista comercial que a uno de sus mejores clientes. Esta tasa alta disuade a los contribuyentes morosos de un "préstamo" económico por parte del gobierno.

Las tasas bancarias cambian con frecuencia, así que para evitar gastos administrativos que se producirían si la tasa fuera a cambiar cada pocos días, es más conveniente establecer las fechas específicas en las que se establece la tarifa. Algunos países pueden especificar en su legislación tributaria que la tasa de Banco Central del primer día de cada trimestre será la tasa base (más recargo predeterminado) a ser aplicado en el pago de impuestos a finales de ese trimestre. Otros países ajustan su tasa con menor frecuencia, pero como mínimo la tasa debe ajustarse anualmente para tener en cuenta las cambiantes condiciones económicas globales.

Sanciones

El propósito de imponer una sanción, por el hecho de no presentar una declaración o realizar un pago, es para disuadir el incumplimiento. Por lo general, existen sanciones separadas por no presentar una declaración de impuestos y por la falta de pago de impuestos a tiempo, ya que cada uno de estos actos es una forma separada de incumplimiento. Hay algunas cuestiones fundamentales a considerar para determinar la magnitud de una sanción. En primer lugar, el importe de la sanción debe ser justo. Por ejemplo, la administración tributaria debe considerar si la sanción por el hecho de no presentar una declaración informativa debe ser igual a la sanción por no presentar una declaración de impuestos sobre la renta anual o una devolución mensual del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

La sanción debe tener una oportunidad razonable de ser pagada. Por ejemplo, si un contribuyente está luchando para pagar el impuesto, puede no ser razonable que una multa por falta de pago deba continuar para acrecentar diez veces el monto original adeudado. Si la imposición de una sanción grande, debido a la acumulación, no tiene ninguna posibilidad razonable de ser recaudada, no debe ser impuesta. Las grandes sanciones pueden distorsionar el potencial de ingresos del gobierno y tienen un impacto en los presupuestos gubernamentales. Las grandes sanciones pueden llegar a ser incobrables y, por lo tanto, tendrán que ser dados de baja en una fecha posterior.

Como se mencionó anteriormente, las sanciones se estructuran a menudo tomando en cuenta diversos grados de culpabilidad. Por ejemplo, las leyes tributarias generalmente contienen sanciones mucho más severas para los casos de fraude, tales como sanciones económicas que son dos veces más grandes que lo normal. Cuando el pago se retrasa, el enfoque habitual es calcular la sanción como un porcentaje del monto del impuesto que se debe. De esta manera, la sanción es proporcional a la cantidad de impuesto que no se pagó. Sanciones de este tipo pueden, sin embargo, llegar a ser excesivas, y en última instancia incobrables, si el contribuyente no paga rápidamente y la cantidad de la multa sigue creciendo con el tiempo. Como resultado de ello, la práctica común es la de limitar la sanción a un máximo, reteniendo así una posibilidad razonable de que la sanción impuesta puede ser recaudada.

Un ejemplo de un régimen de sanciones podría ser: una sanción para el primer mes del 5 por ciento del monto no pagado, que se reduciría al 2 por ciento por cada mes subsiguiente a una sanción máxima de 25 por ciento o 50 por ciento por pago incompleto deliberado. La sanción se incrementaría aún más, por un 10 por ciento adicional (de la cantidad adeudada) en caso de negligencia (que se define como cualquier pago insuficiente mayor que 30 por ciento de la cantidad adeudada). En los casos en los que el contribuyente se encuentra culpable de fraude por parte del tribunal, la multa civil es el doble de la cantidad que se habría aplicado si el contribuyente había sido negligente, pero una sanción penal puede aplicarse como una sanción pecuniaria adicional o incluso encarcelamiento. También vale la pena señalar que en los casos donde el retraso en el pago es una cantidad trivial, algunos países no aplican sanción alguna, reconociendo que las pequeñas cantidades son más caras de recaudar que la cantidad adeudada. En Canadá, no se aplican sanciones a las cantidades de menos de un dólar.

La no presentación de la declaración de impuestos es generalmente sujeta a una multa fija, en lugar de un porcentaje de la cantidad adeudada. Una sanción proporcional para la declaración tardía lleva a dificultades en situaciones en las que sólo se debe un pequeño monto de impuestos, ya que la pequeña sanción resultante no tiene un efecto disuasorio. Otra dificultad con el enfoque proporcional es que no habría ninguna sanción en los casos de declaraciones "negativas" y de devolución de información. Por otra parte, la presentación de una declaración de impuestos es un documento clave que es solicitada por las administraciones tributarias para determinar otras acciones, tales como el análisis de riesgos, la selección de auditoría, y el análisis estadístico de la base imponible. Por estas razones, es preferible una sanción mínima especificada que se aplica en todos los casos, independientemente de la cantidad de impuesto que pueda ser declarada.

Como nota final sobre la magnitud de la sanción, algunos países que están experimentando una inflación relativamente alta han considerado útil indexar las cantidades de sanción por la inflación. Las sanciones podrían ser expresadas en términos de unidades de sanción genéricas en la legislación, con el valor de la unidad de sanción determinada por una regulación a intervalos especificados.

Circunstancias Especiales - Obligación Personal de una Sanción

Otra cuestión que se plantea es en lo que respecta a las personas jurídicas. Un ejemplo sería una empresa que esté obligada a declarar y remitir el Impuesto al Valor Agregado (IVA) pero no tiene fondos suficientes para cumplir con todas las obligaciones de la empresa. El Director Financiero (CFO por sus siglas en inglés) ordena que los salarios y las cuentas comerciales se paguen en lugar de remitir el IVA. En esta situación, la empresa, como contribuyente, incurriría en el interés y la multa por falta de pago, pero la persona física (CFO) que es responsable de la situación tributaria de la empresa, no está sometida a ninguna sanción. La no remisión del IVA es particularmente importante, ya que en la mayoría de los países el IVA es recaudado por el contribuyente en nombre del gobierno y el dinero está legalmente considerado como "fondos fiduciarios". En este ejemplo, la persona que sufre la sanción es el propietario de la empresa y no a la persona física que era responsable. Algunos países han tratado de hacer frente a esta situación mediante la inclusión de una penalización por la "persona física responsable". Tal disposición penal se restringe generalmente a circunstancias específicas, como por ejemplo en los Estados Unidos, donde la sanción se aplica sólo en caso de fallo por retener la cantidad apropiada de impuestos sobre los pagos a terceros y sobre la falta de competencia de retención al empleado en la fuente (PAYE). En esta situación, la persona jurídica y la "persona física responsable" son consideradas como solidariamente responsables y obligadas de una sanción que es igual a la cantidad de impuestos retenidos pero no remitidos, o la cantidad de impuesto que es retribuido de manera insuficiente a un tercero.

Detección Rápida de Personas que han Dejado de Declarar

Cuanto más rápido el incumplimiento se pueda detectar, la sanción será más efectiva como un elemento disuasorio. Es parte de la naturaleza humana que la gente hable, al menos en términos generales, sobre la forma en que el sistema tributario los ha tratado, o para presumir sobre las ocasiones en las que se salieron con la suya en algo. Por lo tanto, si se detecta el incumplimiento y se aplican las sanciones de forma rápida, otros en la comunidad tomarán conciencia de la eficiencia en la detección de incumplimiento a través del "boca a boca". Identificar el incumplimiento rápidamente también afecta el comportamiento posterior de los contribuyentes. Por ejemplo, si un contribuyente no presentó una declaración mensual del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se le notificó poco después de la fecha de vencimiento que no se había recibido su declaración y que una penalización automática se había aplicado, existe una mayor probabilidad de corregir su comportamiento para la próxima declaración mensual del IVA. En segundo lugar, si el hecho de no presentar la declaración no fue un error honesto y no fue tratado con rapidez, hay una mayor probabilidad de que la conducta de incumplimiento del contribuyente se repita, probando otros impuestos la próxima vez, además de repetir el incumplimiento original del IVA.

Del mismo modo, también es parte de la naturaleza humana el disgusto de pagar una multa, no importa cuán pequeña sea esta. La gente puede aceptar una multa con mayor facilidad si las reglas son claras y conocidas, pero aun así ellos tomarán medidas para evitar ser penalizados. Por ejemplo, cuando un vehículo estacionado en la vía pública se mantiene más allá del tiempo asignado, la gente acepta la multa de aparcamiento, ya que saben las consecuencias. Por lo general hay muchas historias que circulan sobre la eficacia de la policía en multar a vehículos, así que hay la percepción de una alta probabilidad de recibir una multa de aparcamiento. Como resultado, la gente vuelve rápidamente a su vehículo para evitar recibir una multa. La misma generalidad se aplica a los impuestos.

La acción administrativa más importante que se puede tomar, es sobre los procesos de diseño y procedimientos que ayudarán en la detección rápida de incumplimiento cuando ocurra, la aplicación de sanciones automáticas y la notificación rápida de los contribuyentes. El método más sencillo para aplicar una sanción, en el caso de no abonar el impuesto a su vencimiento, es aplicar automáticamente un cálculo de porcentaje a la cuantía del impuesto debido pero no pagado. Para introducir un elemento de equidad en la aplicación de las sanciones que se aplican de forma automática, en situaciones en el que el contribuyente puede demostrar que no pudo cumplir debido a circunstancias que estaban fuera de su control o alguna otra razón definida, la administración tributaria, siguiendo las directrices definidas y publicadas, tiene la capacidad de remitir la cantidad de penalización que se había aplicado de forma automática. Este es un método probado y eficaz para disuadir un posterior incumplimiento.

Como parte de las leyes fiscales claras y comprensibles, las sanciones deben ser uniformemente iguales en las distintas leyes, si es que no están contenidos en una sola ley. De esta manera, los contribuyentes pueden entender sanciones más fácilmente. Además, más allá de la simplificación de la legislación, la uniformidad también hace que sea más fácil para la administración tributaria en aplicar sanciones. Por último, los contribuyentes no deben ser enfrentados con la imposición de varias sanciones por el mismo delito, ni debería haber falta de sanciones por un comportamiento de incumplimiento.

Problemas Frecuentes con las Sanciones

Algunos de los problemas más comunes con sanciones pueden ser:

- Sanciones que son cantidades específicas en el derecho sustantivo. Con el tiempo y con la inflación, el efecto disuasorio de la sanción se reduce hasta el punto en que se convierte en una cantidad insignificante. Los legisladores a veces no se atreven a revisar estas cantidades, ya que revisiones de la legislación tributaria deben, por lo general, seguir el proceso legislativo, el cual puede llevar mucho tiempo. Como parte de este proceso legislativo, existe el riesgo de que las sanciones podrían ser objeto de debate y es posible que los cambios propuestos puedan ser alterados o incluso rechazados. Algunos países han creado la aplicación de unidades de sanciones, con la cantidad de una unidad que se determina por un reglamento, decreto ministerial, o algún otro mecanismo que no requiere volver a la legislatura. El razonamiento es que un reglamento es más fácil y rápido de cambiar.
- Las leyes que imponen sanciones, independientemente de la cantidad, pueden crear involuntariamente pequeñas cantidades residuales en una cuenta del contribuyente que debe

ser recaudado. Estas pequeñas cantidades pueden convertirse en un dolor de cabeza administrativo para recaudar, lo que molesta al contribuyente y, a menudo, el notificar al contribuyente y recaudar cuesta más que la cantidad original. Por esta razón, las leyes fiscales a menudo tienen una cantidad mínima, por debajo de la cual no se aplica el interés ni la sanción.

- Sanciones excesivamente complejas que intentan definir diversas circunstancias, con una variación de sanciones a cada circunstancia. Aunque la intención original es proporcionar un sistema gradual de sanciones según la gravedad, estas dificultades pueden conducir a una falta de claridad, los problemas de interpretación y, en última instancia, a controversias.
- La capitalización inicial puede ser una razón de peso para liquidar impuestos en mora, pero, en ausencia de un límite superior, se convierte en una cantidad que no puede ser razonablemente devuelta.
- Las sanciones que son demasiado severas dando como resultado el cierre del negocio y la venta de sus activos bajo las disposiciones de ley sobre cobros en mora. Sanciones severas pueden ser objeto de abuso como punto de negociación para obtener sobornos o como un medio para silenciar a los adversarios políticos.

Pagos Parciales

Los contribuyentes a menudo no entienden cómo se aplicarán sus pagos a cualquier monto que los mismos pudieran adeudar, incluso si la cantidad pagada es insuficiente para cubrir lo que actualmente está en mora. En la mayoría de los países, los pagos parciales se aplican en primer lugar a sanciones e intereses en el orden en que las sanciones e intereses se convirtieron en pagables, y en segundo lugar, a los impuestos, tasas y cargos en el orden en que se hicieron pagables. La ley debe ser clara sobre cómo se aplicarán los pagos a cuenta del contribuyente.

7.1.7. Organización y Procedimientos

Al igual que con la mayoría de los aspectos de la administración tributaria, no hay una sola manera perfecta de hacer negocios. Hay, sin embargo, algunas directrices generales que ayudarán en el diseño de una organización que sea eficaz, efectivo y menos costoso que otras alternativas.

Grandes Contribuyentes

Algunas administraciones han impartido la responsabilidad de los grandes contribuyentes únicamente a la Oficina de Grandes Contribuyentes (OGC)¹⁷. Aunque la definición de lo que califica como grandes contribuyentes varía según los países, existen características generales que tienen en común, incluyendo:

- Entidades operativas múltiples;
- Un alto volumen de transacciones en las actividades del negocio en el día a día;
- Un gran número de empleados;
- Transacciones comerciales internacionales;

¹⁷ Oficinas de Grandes Contribuyentes (OGCs) son abordadas en el Capítulo 4.

- Las características únicas de la industria (como la banca o el petróleo y gas);
- Cuestiones complicadas (que implican las leyes fiscales complejas y los métodos de contabilidad);
- La financiación compleja y estructuras empresariales, y
- Su propio departamento de impuestos para administrar los asuntos fiscales de la empresa.

Los grandes contribuyentes tienen generalmente una función de cumplimiento tributario dentro de su organización y las personas designadas responsables de las diversas declaraciones de impuestos, pero los grandes contribuyentes a veces no presentan declaraciones de impuestos o no las remiten.

Cuadro 7.1. Cumplimiento de Grandes Contribuyentes en Bangladesh

En Bangladesh, un estudio de los grandes contribuyentes corporativos¹⁸ encontró que el 84,4 por ciento de ellos presentan una declaración a tiempo, pero cuando reportan ingresos, su cumplimiento se reduce a 53,9 por ciento. En el pago de los impuestos sobre los ingresos declarados, el cumplimiento fue de 75,3 por ciento. Curiosamente, el estudio encontró que sólo alrededor de un tercio (37 por ciento) de los grandes contribuyentes corporativos cumplían al mismo tiempo con la declaración de informes y las obligaciones de pago. Por el contrario, el 63 por ciento de los grandes contribuyentes fueron incumplidores en algún momento dado en cumplir con sus declaraciones de informes de ingresos y/o obligaciones de pago.

grandes contribuyentes como un selecto grupo pequeño, son responsables de una gran parte de los ingresos tributarios. Los grandes contribuyentes son muy importantes para los ingresos de un país, ya que este grupo comprende por lo general menos del 5 por ciento del número total de contribuyentes, pero pueden dar cuenta del 75 por ciento al 85 por ciento de los ingresos. Un retraso en la devolución o el pago tardío puede tener un impacto importante en los ingresos del gobierno. Dicho esto, una Oficina de Grandes Contribuyentes (OGC) es responsable de un número relativamente pequeño de contribuyentes, y los contribuyentes en general cumplen para los efectos de la declaración y el pago oportuno. Por lo tanto, el personal de la OGC, que es responsable de los impuestos en mora, también se les asigna la tarea de obtener el cumplimiento de las devoluciones pendientes y el impuesto actual. Es evidente que, como la mayoría de los ingresos de un país se concentra en relativamente pocos contribuyentes, el incumplimiento de sólo unos pocos en el cumplimiento de su declaración y las obligaciones de pago, requiere una acción rápida. Estrategias para ello se examinan más adelante en este capítulo. Desde el nivel operativo de la administración tributaria, el elemento más importante es tener la capacidad de detectar rápidamente si un retorno está retrasado o si el pago se encuentra perdido o es corto. Las administraciones tributarias modernas dependen en gran medida de la informatización y los procedimientos fundamentales para esta tarea.

¿Cuál debería ser el objetivo apropiado para que los grandes contribuyentes cumplan en la declaración y el pago oportuno? Tanto la situación ideal y la realidad debe ser un objetivo de cumplimiento del 100 por ciento. Los sistemas de contabilidad para los grandes contribuyentes son casi siempre totalmente informatizados y pueden producir la información necesaria para completar una declaración de impuestos muy poco después de la clausura del período impositivo. Por lo tanto, los grandes

¹⁸ Akhand (n.d.), p. 11.

contribuyentes deberían estar obligados a presentar sus declaraciones de forma electrónica. Del mismo modo, los grandes contribuyentes, en la mayoría de los casos, ya cuentan con sistemas para pagar a sus empleados y proveedores directamente a sus cuentas bancarias. Esto también debería ser el caso para el pago de impuestos. De esta manera, un informe de incumplimiento se puede producir al día siguiente del cierre del período impositivo. Dicho informe reflejará con precisión el cumplimiento de este grupo de contribuyentes y así las medidas adecuadas se podrán tomar de forma inmediata.

Contribuyentes Pequeños y Medianos

Contribuyentes pequeños y medianos son diferentes a los grandes contribuyentes. En primer lugar, son numerosos, pero constituyen un pequeño porcentaje de los ingresos del gobierno. Su organización empresarial puede ser tanto pobre como ineficiente y, a diferencia de los grandes contribuyentes, puede que no cuenten con profesionales contadores altamente calificados en su personal.

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son percibidas por la mayoría de las administraciones tributarias como parte de un segmento difícil de controlar de la base tributaria. Esto ha resultado en la legislación especial aplicable únicamente a seleccionar subconjuntos de estos contribuyentes. En algunos países existe un impuesto presunto¹⁹ para determinados grupos de contribuyentes. Varios países, por ejemplo, tienen métodos "simplificados" del cálculo de la cuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de las diferentes categorías de pequeños contribuyentes del IVA. El propósito de estos métodos simplificados es incluir un gran número de contribuyentes, que son por lo general trabajadores por cuenta propia o tienen un número mínimo de empleados, cuyo cumplimiento tributario ha sido tradicionalmente difícil de controlar, y que tienen niveles de ingresos bajos y de poco impacto en cuanto a la recaudación de ingresos en la base del IVA. Estos enfoques se han adoptado para facilitar el cumplimiento de los pequeños y medianos contribuyentes mediante la reducción de sus costos de cumplimiento. Esto se logra mediante la simplificación de los trámites para mantener los registros, reportes de impuestos y el pago de impuestos. Esto también es lógico, ya que los recursos de la administración son limitados y los empleados más cualificados son asignados para el control de los grandes contribuyentes.

Las tareas administrativas hacia los contribuyentes más pequeños suelen incluir la verificación de su correcta clasificación en la categoría tributaria adecuada (por ingresos) o segmento (es decir, puesto en el mercado, taxi, peluquería, etc.) y asegurarse de que se formule una declaración periódica y el pago sea hecho. En muchos países, el requisito de una declaración, o bien ha sido eliminado o simplificado a sólo un par de elementos de información. El pago periódico, por supuesto, está requerido.

Casi todas las administraciones tributarias del mundo operan sus programas de pequeños contribuyentes de manera voluntaria. Los contribuyentes se registrarán después de auto-clasificarse o auto-categorizarse en su actividad. Una cantidad mínima de la documentación se presenta y la

¹⁹ En un régimen de impuesto presunto, la obligación tributaria se calcula utilizando medios diferentes a las habituales reglas de contabilidad del contribuyente. Esto normalmente se hace para simplificar el cálculo tributario para pequeños contribuyentes o contribuyentes en sectores específicos. Por ejemplo, un impuesto sobre la renta presunto puede ser calculado como un porcentaje fijo de ingresos brutos estimados o del patrimonio neto.

administración tributaria generalmente no verifica la información. Como se mencionó anteriormente, la única variable para clasificar al contribuyente son los ingresos brutos, el cual es un parámetro difícil de verificar para la administración tributaria. Los contribuyentes tienden a inscribirse en los tramos impositivos más bajos o categorías más bajas. Así, aunque parecen estar observando sus obligaciones tributarias, se están beneficiando de ahorro fiscal sin correr ningún riesgo, ya que no se ejercen los controles después de su registro. Si se intentan realizar controles, estos son ineficientes.

Regímenes presuntos y simplificados no deben estar parcializados a la recolección de información mínima por el bien de la conveniencia, si esto va a resultar en la falta de cumplimiento. Como se describe a continuación, los regímenes presuntos y simplificados tienen sus defectos.

- Uno de los defectos principales es que estos regímenes inicialmente priorizan atraer al mayor número de contribuyentes como sea posible y la campaña pública correspondiente se centra en "vender" los beneficios de unirse al sector formal. Por lo tanto, muchas de las comprobaciones y verificaciones normales se eliminan o son administrativamente ignorados. La información crucial acerca de muchos contribuyentes es cuestionable, con información de contacto básica incompleta y no válida, como una dirección o número de teléfono. Después de un período de tiempo, estos errores se convirtieron en un problema y los países trataron de tomar medidas correctivas, pero, para entonces, el número de registros era abrumadora y, a menudo, el personal fiscal asignado al problema no estaba bien entrenado, con una falta de supervisión y procedimientos de verificación ineficientes.
- Un problema con el intento de limpiar la información es que la mayoría de administraciones tributarias utilizan el volumen de negocio para la clasificación, que es muy difícil de controlar, sobre todo porque la limpieza de los datos se hace generalmente a partir de los límites de una oficina de impuestos (es decir, sin ver las instalaciones del contribuyente para tratar de verificar, incluso visualmente, su declaración sobre el volumen de negocio).
- Otro problema con la limpieza de la declaración de impuestos y el sistema de pago, ya que se aplica a los contribuyentes presuntos, es el negociar con aquellos que se unieron al sistema, pero que entienden sus ingresos con el fin de recibir un tratamiento fiscal más preferencial. Como se señaló anteriormente, la determinación de la renta real de los contribuyentes es muy difícil de lograr, y no hay acción previa que se haya tomado para verificar si fueron correctamente clasificados. Aunque este grupo fue clasificado correctamente, su impacto en los ingresos sería mínima en el mejor de los casos, y la administración tributaria se quedaría para hacer frente a las numerosas quejas, malas relaciones, la prensa negativa, y la posible intervención política ya que pequeños contribuyentes representan un gran bloque de votantes.

Estos factores dan lugar a intentos de controlar la situación y fomentar el cumplimiento mediante la promulgación de un régimen de sanciones, el cual es ineficaz, dados los pocos recursos que la administración tributaria tiene disponibles, y los posibles problemas políticos relacionados con sancionar a los contribuyentes más pequeños. Una opción es que las administraciones tributarias utilicen las bases de datos informáticas comparativas para tratar de identificar a los contribuyentes incumplidores. Variables de ingresos, tales como el consumo de electricidad, las facturas de agua, teléfonos celulares, y

las ventas de terceros, entre otros, son posibles áreas para examinar. Sin lugar a dudas, este ejercicio permitirá identificar el incumplimiento, pero la administración tributaria debe asegurarse de que se utilizan las personas debidamente capacitadas y calificadas. De lo contrario, los mismos problemas que se desarrollaron con el registro inicial serán recurrentes.

En resumen, estos regímenes fiscales especiales que fueron diseñados para ayudar a las pequeñas y medianas empresas de los contribuyentes para hacer frente a la transición de la economía informal al sector formal, fueron destinados a un gran número de pequeños contribuyentes que realizan actividades en negocios de ingresos bajos y difíciles de controlar. Teniendo en cuenta sus bajos ingresos, tendrían un impacto insignificante en los ingresos fiscales totales. En lugar de los regímenes descritos anteriormente, la simplicidad del sistema tributario debe prevalecer sobre consideraciones de ingresos. Por lo tanto, las obligaciones formales que esta categoría de contribuyentes deben cumplir tienen que simplificarse considerablemente. Como resultado, varias obligaciones tributarias suelen sustituirse por un único pago regular que descarga todas las obligaciones fiscales.

Abordando el Cumplimiento de los Pequeños y Medianos Contribuyentes

Los problemas creados por un programa de registro débiles deben abordarse a través de una proyección más sólida de la información inicial de registro para verificar, en la medida que sea posible.

- Direcciones (donde hay un sistema de direcciones formal) se verifican contra la base de datos de impuesto a la propiedad;
- Los números de teléfono celular se verifican (aunque las personas suelen cambiar los números, y en los teléfonos de prepago esta validación es generalmente no productiva);
- Números de Identificación nacional (si está en uso en el país) se comparan con la base de datos;
- Número de pasaporte (aunque la mayoría de los pequeños contribuyentes no tienen un pasaporte), y
- Se requiere información de la cuenta bancaria, el cual puede ser un problema con los contribuyentes más pequeños, ya que los bancos pueden no permitirles abrir sus cuentas.

El pago de impuestos debe ser cómodo, sencillo y rápido, incluyendo, por ejemplo:

- Pago aceptado en cualquier banco, sin costo alguno para el contribuyente, y
- Una corta forma de pago completada por el contribuyente, que muestre el Número de Identificación Tributaria (NIT) y la información de contacto actual (es decir, teléfono(s), dirección). Esta información básica se puede ingresar en línea por el banco y sirve para actualizar la información de contacto en los archivos de la administración tributaria.

Los teléfonos móviles se han convertido en un importante canal adicional de distribución electrónica de servicios para este fin, que ha crecido rápidamente en los últimos 5-10 años. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) informó anteriormente que poco más de la mitad de los organismos tributarios encuestados reveló que los teléfonos móviles se usan para fines relacionados con

el servicio a los contribuyentes. En su mayor parte, los servicios ofrecidos eran bastante limitados y los volúmenes bastante bajos.²⁰

Las facturas emitidas por los pequeños contribuyentes que operan bajo el régimen de impuesto presunto no pueden ser utilizadas por personas registradas en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) para obtener un crédito por el impuesto pagado. Esto está diseñado para alentar a los pequeños contribuyentes para avanzar al siguiente nivel en el sistema tributario y dejar el régimen tributario especial. Esta medida también reduce el problema de las facturas que se utilizan para llevar a cabo el fraude del IVA. Todas las personas que importan mercancías por la administración aduanera deben tener un paz y salvo válido²¹. Como se describió en el capítulo 10, esta acción debe ser planificada cuidadosamente y coordinada con la administración aduanera.

Por último, todas las personas que proveen al gobierno con bienes o servicios debe:

- Estar registrado como contribuyente, y
- Presentar un paz y salvo vigente.

7.1.8. Llevando la Declaración Tributaria de los Contribuyentes a la Administración Tributaria

El primer paso en el proceso de declaración es llevar la declaración de impuestos de los contribuyentes a la administración tributaria. Existen varios métodos en uso, que van desde el uso de los métodos tradicionales de completar una copia en papel y el uso de correo o entrega en mano, hasta completarla en línea con firmas digitales y transmisión instantánea, a software de impuestos que guía de forma interactiva al contribuyente a través del proceso y, en donde el internet esté disponible, transmite la declaración completa a la administración.

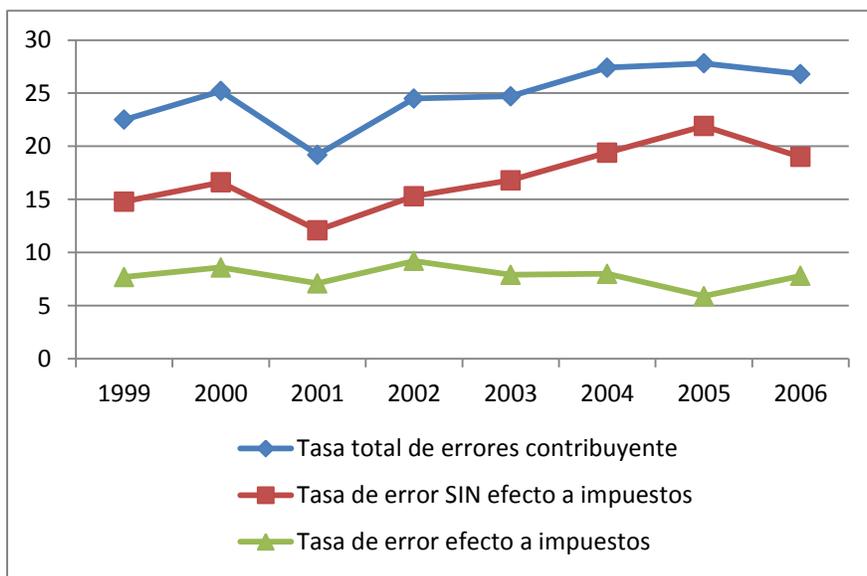
Hay costos y problemas asociados con declaraciones manuales y sistemas de pago arcaicas. Las administraciones tributarias gastan grandes cantidades de tiempo y recursos financieros para imprimir formularios de declaración en blanco y doblar y rellenar estos formularios en sobres (en muchos casos, se contrata personal temporal). El proceso se retrasa debido a que el sistema de correo en muchos países puede ser lento. Declaraciones en papel deben introducirse manualmente. Este es un proceso lento que puede contener errores de entrada de datos e introducir inexactitudes en la cuenta del contribuyente. La entrada de datos de declaraciones de impuestos individuales puede durar varios meses y, en algunos casos, mucho más tiempo, ya que la administración vuelve a entrar y revisar todas las declaraciones para tratar de resolver tanto los errores de entrada de los contribuyentes como también de los datos. Independientemente de las revisiones, los errores de entrada de datos pueden permanecer, lo que puede resultar irritante para los contribuyentes. Al final del proceso, las declaraciones en papel deben presentarse físicamente, lo que requiere de personal y espacio. Sistemas de archivo manuales también son propensos a los errores, con declaraciones mal archivadas. Otra debilidad con archivos en papel es que a veces se pueden hacer "desaparecer" cuando son crucialmente

²⁰ OCDE (Marzo 2010), p. 56.

²¹ Los certificados de pago de impuestos son abordadas en el Capítulo 10.

necesarios de servir como prueba en procedimientos judiciales. A menudo, los países requieren que los archivos de impuestos deban conservarse en algún lugar durante 6 a 10 años, lo que requiere un espacio seguro.

Figure 7.4. Agencia Tributaria de Canadá, tasa de error sobre declaraciones tributarias de ingresos de impuesto sobre la renta personales²²



7.1.9. Entrada de Datos

Es importante tener en cuenta que el proceso de llevar la información de la declaración al sistema de Tecnología de la Información (TI) debe aprovechar tanto como sea posible la automatización (formularios de llenado previo, códigos de barras, llenado de formularios en línea, etc.), y los procesos internos deben simplificarse y estandarizarse en todos los impuestos en la medida de lo posible, para reducir los gastos administrativos, así como para detectar el incumplimiento lo antes posible. Dicho esto, en los casos en que aún existen las declaraciones en papel, estas declaraciones se deben introducir en el sistema de forma manual.

Las administraciones tributarias pueden tener una unidad de procesamiento central de datos o pueden operar en forma descentralizada, con oficinas de distrito responsables por los aportes de sus contribuyentes, y la Oficina de Grandes Contribuyentes (OGC) responsable de sus propios contribuyentes. Tras la recepción de la declaración de impuestos, hay básicamente dos filosofías divergentes a la publicación de una declaración en la cuenta del contribuyente. En pocas palabras, la declaración puede ser:

- Sometida a un proceso de revisión, en la que no se acepta como una declaración de impuestos completada, a menos que sea correcta, o

²² Agencia Tributaria de Canadá (2007), p. 23.

- Publicado en la cuenta del contribuyente "tal cual" y el equipo identifica los errores para su posterior corrección.

Existen variaciones en ambos enfoques. Por ejemplo, el contribuyente dispone de un acuse de recibo de una declaración que ha sido presentada, pero los detalles de la declaración se mantienen en suspenso cuando se detecta un error durante la entrada de datos en el sistema informático, y quedan en suspenso hasta que se corrija el error. En este caso, el sistema podría ser capaz de indicar que hay una declaración presentada, pero los detalles pueden no estar disponibles. Hay ventajas y desventajas para cualquier sistema, pero la publicación de la declaración "tal cual" se vuelve preferible cuando se sigue la premisa inicial de que el incumplimiento se debe detectar y tratar rápidamente.

Las declaraciones deberán ser capturadas electrónicamente tan pronto como sea posible. La experiencia ha demostrado que se producen problemas si los datos de declaración se reservan para la corrección de errores en lugar de ser capturados inmediatamente. La dificultad más común es cuando la declaración está fuera de lugar y no puede ser localizada. Esto puede requerir ponerse en contacto con el contribuyente y, aunque puede haber un registro de lo que se llena, resulta embarazoso el que se haya perdido. El segundo problema que ocurre con frecuencia es cuando la declaración se deja de lado para la corrección de errores, pero otras prioridades y carga de trabajo provoca retrasos significativos en el procesamiento, que luego llevan a la inevitable pregunta acerca de la eficiencia de la administración. Si un número significativo de declaraciones se mantienen en suspenso, los esfuerzos para llevar a cabo el análisis tributario y la evaluación de riesgos puedan verse afectados negativamente.

Las declaraciones de impuestos que contienen errores deben ser corregidos. Las administraciones tributarias han abordado este tema en una variedad de formas dentro de sus organizaciones. Los enfoques van desde:

- Operadores de entrada de datos dejando de lado la declaración cuando el sistema informático detecta un error al tratar de resolver el error, poniéndose en contacto con el contribuyente por teléfono. Declaraciones sin resolver que no se pueden resolver por la sección de entrada de datos se reenvían, según la organización, a otras áreas funcionales, como una unidad dedicada a la resolución de declaraciones, los servicios al contribuyente, las recaudaciones, o auditoría;
- Declaraciones rechazadas durante la entrada de datos son automáticamente enviadas a una unidad de resolución de errores. Esta unidad puede organizarse diversamente como parte de los servicios al contribuyente, recaudaciones, auditoría o de contabilidad de ingresos. Dependiendo de cómo se organiza la unidad, puede contener, ya sea personal de nivel administrativo, o puede requerir algunos empleados de nivel superior, si su mandato es resolver todas las cuestiones, con la excepción de las situaciones más complejas, y
- Los problemas graves que no pueden ser resueltos por teléfono, dependiendo de la organización, son referidos a la auditoría, las recaudaciones, o los servicios al contribuyente. La preferencia predominante de la mayoría de las administraciones tributarias es referir la declaración a la función de auditora.

Las organizaciones han encontrado que tener los operadores de entrada de datos detener la producción para acceder a los contribuyentes por teléfono, es el proceso menos deseable. La producción sufre y, a menudo, el personal de entrada de datos pueden no responder a las preguntas que puedan surgir durante el contacto telefónico.

La Ergonomía de Entrada de Datos

Los países se están moviendo hacia la declaración electrónica como un medio para reducir los costos y aumentar la exactitud de la información, ya que elimina los errores de entrada de datos de la administración tributaria, pero en un futuro previsible todavía prevalecerá la necesidad de cierta entrada de datos. Como resultado, la modernización del entorno de trabajo de entrada de datos es un área que también se suele pasar por alto, pero importantes avances tanto en la producción y la calidad se puede obtener con un costo mínimo. Los procesos de entrada de datos más eficientes cuentan con personal dedicado exclusivamente a esta función y el lugar de trabajo es propicio para la entrada de datos, como un proceso de línea de producción con escritorios y sillas ergonómicamente correctas. El entorno de trabajo de entrada de datos debe estar correctamente diseñado y ajustado para optimizar el confort, la seguridad y la salud de los operadores, para así garantizar resultados de calidad y productividad. Por ejemplo:

- Tareas de entrada de ordenador se realizan mejor sin brazos. Los reposos de brazos de los asientos/sillas pueden causar la restricción de movimientos del antebrazo, puntos de presión, y estresantes posturas en los hombros;
- Los operadores deben estar sentados para que puedan mantener una buena postura neutral de la muñeca para evitar el dolor causado a menudo por largos períodos de trabajo con las manos dobladas hacia arriba o hacia abajo, lo que puede contribuir a que los operadores desarrollen el síndrome de túnel carpiano;
- La posición correcta del monitor de la computadora y el ángulo de la pantalla, ayudan a evitar el brillo de la pantalla y mantener el cuello y espalda en posturas relajadas. La posición del monitor no debe obligar a los operadores a inclinar la cabeza hacia adelante para ver el texto;
- Una iluminación adecuada es importante. Ventanas, iluminación del techo y los reflejos de las superficies brillantes pueden crear reflejos que causan fatiga visual. Por ejemplo, una pared brillante detrás de una pantalla de ordenador oscuro puede causar fatiga visual, porque los ojos de los operadores deben ajustarse repetidamente de los entornos brillantes a la oscuridad de campo visual cercana en la pantalla del ordenador;
- El porta-documentos o soporte de copia que está ubicado correctamente puede hacer que la entrada de datos sea menos estresante, incrementar la eficiencia, mejorar la postura, y permitir a los operadores que trabajen con mayor comodidad. El porta-documentos que se coloca cerca del monitor reduce giro de cabeza para crear movimientos oculares menos estresantes;
- La entrada de datos obliga a los operadores a ingresar datos constantemente en el ordenador usando su teclado y el documento de origen. Para esta disposición, el teclado y el documento fuente deben ser colocados directamente delante del operador con la pantalla a lado. Los documentos deben estar a la misma altura que la pantalla;

- El ruido excesivo, temperaturas incómodas, resplandor y la mala iluminación afecta a la comodidad y la productividad del operador, así como puede causar distracciones. Niveles demasiado altos o bajos de luz o luces parpadeantes en general, pueden causar fatiga, y
- El tráfico en el área de trabajo, o las operaciones cercanas a las estaciones de trabajo de entrada de datos, a veces puede causar distracciones. El movimiento puede distraer el ojo, disminuir la atención visual o concentración, y crear la fatiga.

7.1.10. Declaración Electrónica

La declaración electrónica (e-filing) es la transmisión de información de declaración de impuestos directamente de los contribuyentes a la administración tributaria a través del Internet.²³ Las opciones de declaración electrónica incluyen completar declaraciones en línea, como una declaración de elaboración propia, ya sea utilizando una computadora personal o un software de preparación de impuestos.

A medida que los sistemas de la Tecnología de la Información (TI) operados por las administraciones tributarias se modernizan, las disposiciones se realizan para la declaración electrónica. Además, algunas administraciones han introducido más sofisticados sistemas de declaración de impuestos en línea que son interactivos. Estos sistemas tienen controles matemáticos y otros mensajes que reemplazan los antiguos controles manuales que la administración tributaria realizó durante el proceso de selección. Esta modernización reduce el número de personal necesario para la corrección de error y hace que el sistema sea más eficiente mientras que el número de contribuyentes utilizando la declaración electrónica aumenta.

Cuadro 7.2. Declaración Electrónica en los Estados Unidos

El procesamiento de las declaraciones individuales de impuestos sobre la renta del Servicio de Impuestos Internos (IRS por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, durante la temporada tributaria del 2009, se incrementó la declaración electrónica por un 6,1 por ciento en comparación con el mismo periodo en el 2008. La mayor parte de este aumento se debió a la declaración electrónica que los contribuyentes realizaron desde sus computadoras personales, el cual se incrementó por un 19,9 por ciento²⁴. Para la temporada tributaria del 2010, el IRS recibió casi 61,3 millones de declaraciones tributarias. De ellos, 51,6 millones fueron declaradas electrónicamente, y casi 9,7 millones fueron declaradas en papel (una disminución de casi el 20 por ciento respecto al año anterior). El IRS recibió cerca de 60,5 millones de declaraciones de impuestos personales para la temporada tributaria 2011 – 53.9 millones (89 por ciento) fueron declaradas electrónicamente - y casi 6,7 millones (11 por ciento) fueron presentadas en papel.²⁵ El IRS ha recibido más de 63 millones de declaraciones de impuestos en la temporada tributaria de 2012: 57 millones (90 por ciento) fueron declaradas electrónicamente y casi 6,3 millones (10 por ciento) fueron declaradas en papel.²⁶

La declaración y pago electrónico (que se analizan más adelante) tienen muchas ventajas, entre ellas:

²³ Dowe (2008), p. 6.

²⁴ Treasury Inspector General for Tax Administration (2009), p. 2.

²⁵ Treasury Inspector General for Tax Administration (2011), n.a.

²⁶ Treasury Inspector General for Tax Administration (2012), n.a.

- Conveniencia - las declaraciones pueden acomodarse al horario del contribuyente y ser declaradas en cualquier momento - día o noche;
- Ahorra tiempo, ya que las declaraciones no requieren que los contribuyentes hagan un viaje para obtener una declaración física de una oficina o esperen que la declaración llegue por correo;
- El aumento de la satisfacción en los contribuyentes/clientes;
- La certeza de la entrega y la confirmación rápida de recepción, así como las administraciones tributarias pueden proporcionar una confirmación por correo electrónico de que las declaraciones se han recibido;
- Reembolsos rápidos - permite que los contribuyentes reciban sus reembolsos prontamente;
- Asegura la privacidad y la seguridad de los contribuyentes;
- Servicios de ayuda en línea y guías de usuario;
- El uso de software comercial de preparación de impuestos en línea;
- Elimina los errores de entrada de datos y mejora la calidad de los datos, y
- Reduce los costos operativos de la administración tributaria, eliminando el coste de la gestión de devoluciones de papel, y los requisitos de personal para la entrada de datos y mantenimiento de archivos pueden ser reducidos.

Los servicios electrónicos exigen las bases que permitan una infraestructura política, legislativa y técnica. La representación electrónica de un documento debe ser reconocida como equivalente al documento en un procedimiento judicial, la autenticación de las dos partes y el no repudio de las transacciones electrónicas, así como la integridad del mensaje y la confidencialidad, deben ser reconocidos legalmente.

7.1.11. Tasación de las Declaraciones

Una vez que el contribuyente se haya registrado, haya presentado una declaración que fue introducida en el sistema informático, y haya pagado su impuesto, las administraciones tributarias persiguen la más precisa y eficiente tasación de las declaraciones. El proceso de tasación, más propio del impuesto sobre la renta debido a su complejidad inherente, verifica las declaraciones en busca de errores y genera avisos de tasación (aceptación de la declaración tal como fue presentada o con cambios en el impuesto a pagar) para que el contribuyente conozca si ha presentado adecuadamente su declaración y la cantidad de impuestos que pudieran adeudar, junto con la realización de una verificación limitada de elementos en la declaración. Con el constante aumento en el número de contribuyentes, esto se hace generalmente con la ayuda de sistemas informáticos. Al mismo tiempo, el área de caja se asegurará de que el pago de los contribuyentes se registre en la cuenta correcta, para el año correcto y que se emita un recibo. Tener un sistema eficiente en esta área es fundamental.

7.1.12. Pagos

Muchas administraciones tributarias les falta dar cabida a los pagos electrónicos, y, por lo tanto, los contribuyentes realizan los pagos en la oficina de impuestos, tesorerías gubernamentales, y a veces en los bancos. Los pagos en las oficinas de impuestos y de los tesorerías a menudo resultan en largas colas

cerca de las fechas de vencimiento lo cual genera la necesidad de áreas de servicios públicos más grandes y cajeros adicionales para recibir y procesar los pagos. Cuando las verificaciones son declaradas por los bancos, un personal debe ser asignado para resolver declaraciones verificadas con los contribuyentes.

Con estos retos, muchos países han adoptado un sistema para que los contribuyentes realicen sus pagos en un banco. El pago se transfiere posteriormente a las cuentas del gobierno en el Banco Central. Una de las principales razones de este cambio es para quitar la administración tributaria del manejo de pagos de impuestos y reducir la posibilidad de irregularidades. Otra razón importante es por el flujo de ingresos tributarios para el gobierno, el cual es más fiable con el sistema bancario, ya que la mayoría de los bancos pueden transferir electrónicamente o realizar una transferencia bancaria de los fondos inmediatamente después de la recaudación (por ejemplo, sobre una base diaria) a las cuentas de los ingresos tributarios del gobierno. Este sistema también permite la contabilización de los ingresos fiscales más precisos y oportunos.

Beneficios del Sistema de Pago Bancario

Los siguientes son los beneficios para el contribuyente de realizar pagos en el sistema bancario:

- Conveniente - el contribuyente puede hacer el pago en el banco en cualquier momento durante el horario bancario;
- Fácil - el contribuyente puede ir a un banco cercano;
- Eficiente - no hay que esperar en las líneas en una oficina tributaria para presentar la declaración y efectuar los pagos a un cajero, que a menudo es un proceso de dos pasos, donde los dos pasos requieren de espera en colas;
- Seguro - el contribuyente puede acordar con el banco la transferencia de fondos de la cuenta bancaria del contribuyente para hacer el depósito fiscal, reduciendo la necesidad de viajar con dinero en efectivo, y
- Preciso - el contribuyente tiene un recibo bancario que muestra la cantidad y la fecha de pago.

Los siguientes son los beneficios para los bancos:

- Incremento de depósitos y uso de fondos debido al tiempo de "flotación" cuando existen fondos en el banco, previos al pago y la transferencia hacia la administración tributaria;
- Los contribuyentes pueden depositar fondos en sus cuentas bancarias antes del pago directo hecho a la administración tributaria;
- Nuevos clientes potenciales, ya que los contribuyentes utilizan los bancos con mayor frecuencia para el depósito directo de los pagos de impuestos, y
- Potencial de préstamos adicionales, líneas de crédito o transacciones similares con clientes al realizar pagos de impuestos directamente a través del banco.

Existen también varios beneficios para la administración tributaria:

- Mejor cumplimiento de los requisitos sobre pago de impuestos;
- Genera un pago más oportuno para el gobierno;
- Acelera el flujo de fondos de los impuestos a las cuentas del gobierno que pagan intereses;
- Mejores relaciones con el contribuyente, ya que el pago de las obligaciones tributarias es más conveniente a través de los bancos;
- Mejor gestión de la carga laboral, ya que el número de transacciones del tipo "administrativo" con los contribuyentes se reduce y hay más tiempo disponible para las cuestiones de cumplimiento fiscal de fondo;
- Una mayor eficiencia, eficacia y exactitud de los pagos de impuestos, lo que contribuye a mejorar la contabilidad tributaria;
- El sistema automatizado (computarizado) para la transferencia de los pagos de impuestos de los contribuyentes a la tesorería del gobierno, reduce los errores en la transposición de las cifras y otros problemas de entrada de datos;
- Proporciona la base para la declaración centralizada de centros de servicios informáticos regionales;
- Los sistemas computarizados son capaces de generar informes de gestión con información más precisa y oportuna sobre la recaudación y pago de impuestos;
- Reduce la necesidad de mantener una función de cajero, o reduce el nivel de dotación de personal para el manejo de efectivo y transacciones de cheques;
- Incrementa la capacidad de la administración tributaria de concentrarse más sobre la precisión y puntualidad de presentación de las declaraciones, lo que genera mejoras en el sistema de autodeterminación, y
- Los ingresos tributarios son más estables, ya que los contribuyentes presentan declaraciones cada vez más precisas, con ello las declaraciones corregidas y los posteriores ajustes tributarios se reducen.

Riesgos del Sistema de Pago Bancario

Cuatro de las categorías básicas de los riesgos en el proceso de pagos son el riesgo de liquidez, los riesgos operativos, riesgos de seguridad, y el riesgo legal.

- El riesgo de liquidez surge de la posibilidad de que la parte que envía (el contribuyente o la institución financiera del contribuyente) pueda dejar de cumplir con su obligación de pago en la fecha prevista debido a un déficit imprevisto de los fondos disponibles. El riesgo de liquidez implica una pérdida de la parte receptora (gobierno), que ahora debe ejecutar el proceso de recaudación atrasada en contra del contribuyente. Por supuesto, esto podría ser un problema incluso cuando los contribuyentes realizan pagos directamente en la caja de la oficina de la administración tributaria. Sin embargo, ya que un solo banco maneja múltiples contribuyentes, el problema es más grave si la institución financiera no cumple con la obligación de pago. Sin embargo, suponiendo que el Banco Central (u otra entidad encargada de la supervisión bancaria) está llevando a cabo un seguimiento adecuado y efectivo del sistema financiero, éste

debe ser consciente de la insolvencia de una institución financiera mucho antes de que el problema aparezca y debe ser capaz de tomar las medidas adecuadas;

- Los riesgos operacionales surgen con la posibilidad de errores humanos, mal funcionamiento del equipo, los desastres naturales o fallas en el diseño del sistema que pueden dar lugar a errores en los pagos o a las transacciones incompletas;
- Los riesgos de seguridad, tales como el riesgo de fraude, pueden dejar una parte sujeta a pérdidas financieras. Los riesgos de seguridad incluyen el riesgo sobre la privacidad si el sistema es vulnerado y el agresor obtiene acceso a la información de pago confidencial que puede ser usado para explotar la información financiera, y
- Por último, hay también un riesgo legal. Teniendo en cuenta que hay una tercera parte involucrada (los bancos), puede que no siempre sea claro qué parte tiene la obligación cuando algo sale mal.

Para mitigar algunos de los riesgos de la administración tributaria, diversas salvaguardias deben aplicarse, por ejemplo:

- Fuertes controles de procesamiento interno y de datos sobre todos los programas;
- Acuerdos escritos que establezcan procedimientos y riesgos, y
- La aplicación y revisión periódica de los controles internos que aborda el acceso a control, confidencialidad de datos, integridad de los datos, y otras cuestiones de seguridad de la información, según sea apropiado.

Por ejemplo, muchos de los gobiernos municipales de Canadá han introducido un Plan Tributario pre-pago en Cuotas (TIPP por sus siglas en inglés). Este es un plan de pago en cuotas mensuales de impuestos que permite a los dueños de propiedades y negocios realizar pagos mensuales consecutivos por impuestos, en lugar de un pago anual o semestral. TIPP es un programa automatizado en el que los contribuyentes establecen con su gobierno local, y los pagos se retiran automáticamente de su cuenta bancaria designada. El sistema está configurado para realizar pagos en un día específico de cada mes a través del retiro automático de la cuenta bancaria, con el número de períodos de pago elegido tanto por el municipio o el contribuyente. Los planes de pago pueden ser flexibles con, por ejemplo, el impuesto a la propiedad con plazos de pago de entre 7 y 12 meses, y los impuestos a los negocios con períodos de entre 6 y 10 meses. El pago mensual se calcula dividiendo la tasa de impuestos del año anterior por el número de cuotas elegidas para el año calendario, además de los gastos aplicables que el municipio pueda añadir. Con frecuencia, el municipio no agrega ningún cargo para alentar a los contribuyentes a utilizar este sistema, ya que existe un beneficio neto para el municipio cuando los impuestos son depositados automáticamente. En el momento de la facturación anual de impuestos, los contribuyentes serán notificados sobre la cantidad total de cuotas pagadas hasta la fecha y el cálculo de las nuevas cantidades y plazos para los pagos restantes de ese año.

Compensación Bancaria

Antes de implementar un sistema de pago bancario, la administración tributaria debe considerar en primer lugar los costos asociados con la implementación de trámites y servicios en línea. Muchos de

estos costos se asocian con las instituciones financieras y los servicios en línea que puedan proporcionar. La institución financiera requerirá de una compensación económica. Una administración tributaria debe determinar si el cambio es financieramente viable y si los contribuyentes aceptarán el nuevo sistema.

Los bancos se compensan normalmente en una de tres maneras:

- Negociación de un cierto número de días que el banco está autorizado a retener los pagos de impuestos (flotación), sin comisiones por pagar;
- Una tarifa plana por el pago de impuestos, que se deduce diariamente, y el importe neto se deposita a las cuentas gubernamentales a más tardar al cierre de cada día hábil, o
- Un porcentaje del pago del impuesto se negocia, que se deduce por el banco del importe total depositado en las cuentas del gobierno, a más tardar al cierre de cada día hábil.

La compensación en cada país varía. Esto depende del volumen previsto de las transacciones, con un pequeño país pagando lo que puede ser un cargo alto en relación a un país con un gran número de transacciones. Por ejemplo, la tarifa negociada que cobran los bancos por lo general oscila entre el 0,75 por ciento a 2,5 por ciento de la cantidad del pago de impuestos. Sólo el tiempo de "flotación" (es decir, que los bancos pueden utilizar el dinero antes de transmitir pagos al gobierno) es a menudo una compensación suficiente y aceptable para los bancos.

7.1.13. Pagos Electrónicos

Un pago electrónico es la transferencia de dinero de la cuenta bancaria del contribuyente a la cuenta bancaria de la administración tributaria a través del Internet. Los pagos electrónicos pueden hacerse en línea, en cualquier momento (durante y después del horario de los bancos), y desde cualquier lugar. En comparación a un sistema de pagos bancarios, los pagos electrónicos ofrecen los siguientes beneficios adicionales:

- Conveniencia – los pagos electrónicos se pueden hacer en cualquier momento y también se pueden programar para una fecha posterior;
- Reducción del costo de pago a los contribuyentes - reemplaza el uso de cheques, y muchos bancos ofrecen servicios de pago en línea gratuitos;
- El aumento de la satisfacción en los contribuyentes/clientes;
- Recaudación de ingresos rápida;
- Reducción de los costos de manejo de cheques – al no tener que lidiar con los cheques respaldados por fondos insuficientes; y
- La información oportuna sobre los pagos para ayudar en la reconciliación de cuentas y la presentación de informes de ingresos.

7.1.14. Implementación de Servicios Electrónicos

La implementación exitosa de sistemas de declaraciones y pagos electrónicos requiere: (1) Que el servicio de Internet sea fiable y accesible, (2) que las instituciones y cooperativas financieras cuenten

con la infraestructura que pueda respaldar el pago electrónico, (3) de contribuyentes concedores de Tecnología de la Información (TI); y (4) el adecuado financiamiento para establecer la infraestructura apropiada en la administración tributaria. Un sistema de declaraciones y pagos electrónicos debe formar parte de una estrategia de TI más grande. Este tema se trata en el Capítulo 12.

Problemas para los Servicios Electrónicos

Uno de los mayores problemas para la mayoría de las administraciones tributarias es la dificultad que tienen para tener suficiente experiencia en TI. Otras preocupaciones incluyen:

- El comercio electrónico (E-commerce), en particular el uso de la firma digital y el cifrado de datos, puede requerir modificaciones legislativas para apoyar la declaración electrónica;²⁷
- Los problemas de seguridad de información que rodean la transferencia de información, la integridad y la confidencialidad;
- Los posibles riesgos de fraude a través de falsa identificación del contribuyente, reembolsos, etc.;
- La capacidad para responder a las preocupaciones del contribuyente (dado que las interacciones entre el contribuyente y la administración tributaria son limitadas), y
- Preocupaciones sobre la estabilidad laboral (dado que los servicios electrónicos podrán sustituir los puestos de trabajo tradicionales).

Muchos países han introducido gradualmente la declaración y pago electrónico, haciéndolo primero voluntario para un grupo selecto de los contribuyentes, como los de la Oficina de Grandes Contribuyentes (OGC), para permitir las pruebas en vivo de los sistemas y procedimientos. Después de completar la prueba, la declaración electrónica será obligatoria para determinados contribuyentes, y la declaración electrónica y pago electrónico voluntario se extiende a la base general de los contribuyentes.

Muchos países siguen limitando la declaración electrónica a sólo ciertos impuestos o cuando las declaraciones están por debajo del umbral. La administración tributaria siempre tiene el derecho legal de cuestionar cualquier declaración de impuestos, solicitar documentos o auditar cualquier período impositivo (dentro de los límites legales de tiempo). Donde existen leyes de comercio fuertes y las provisiones de declaración electrónica son respaldadas por la ley, aunque puede haber alguna razón administrativa para retener la insistencia sobre las declaraciones en papel, se supone que no existe ninguna barrera legal. Otras administraciones han tomado una posición relajada, con ciertas salvedades. Por ejemplo, los contadores profesionales y agentes tributarios, que han sido certificados por la administración tributaria, pueden presentar casi todas las declaraciones en línea con pocas excepciones.

²⁷ En los Estados Unidos el Servicio de Impuestos Internos (IRS por sus siglas en inglés - Estados Unidos) utiliza un "número de identificación personal auto-seleccionada (PIN)" como un método para la firma de declaraciones electrónicas de impuestos sobre la renta por los contribuyentes. El método de auto-selección PIN requiere que los contribuyentes provean su anterior monto de ingresos anuales o su PIN del año anterior para ser usado por el IRS para autenticar e identificar a los contribuyentes. Los contribuyentes pueden también autorizar a su asesor profesional tributario de ingresar su PIN en su representación, en este caso, los contribuyentes deben revisar y firmar un formulario completo de autorización de firma después de revisar la declaración.

Una de esas excepciones es la declaración de impuesto sobre la renta final para una persona fallecida, en la que muchas jurisdicciones requieren de documentos de la corte que acrediten la capacidad legal de la albacea de la herencia.

Durante la implementación de la declaración electrónica, algunas de las preguntas más comúnmente realizadas por los contribuyentes que la administración tributaria debe prever de antemano, son:

- ¿Cómo funciona la declaración electrónica y el pago electrónico?
- ¿Cuáles son los beneficios de la declaración electrónica y pago electrónico?
- ¿Soy elegible para la declaración electrónica?
- ¿Cómo puedo yo hacer la declaración y pagos electrónicos?
- ¿Son seguros la declaración y pago electrónicos?
- ¿Puede un tercero declarar electrónicamente para mí?
- ¿Qué pasa si debo dinero cuando realizo la declaración electrónica - Cómo puedo pagar?
- ¿Puedo configurar una cuenta especial para el pago electrónico?
- ¿Hay pago adicional para la declaración y pagos electrónicos?
- ¿Cómo puedo saber si mi declaración electrónica ha sido recibida?
- ¿Tengo que presentar algún documento o justificante si declaro electrónicamente?
- ¿Cómo firmo mi declaración electrónica?
- ¿Cómo puedo modificar mi declaración electrónica?

Además, los bancos pueden no estar equipados para ofrecer estos servicios, los honorarios de los servicios propuestos por las instituciones financieras pueden ser demasiado altos, puede que no existan servicios de intercambio de información interbancaria en el país, y puede que no se haya desarrollado la infraestructura pública clave que proporcione instalaciones óptimas.

Lecciones Aprendidas de la Implementación del Servicio Electrónico

Importantes lecciones aprendidas sobre la implementación de los servicios electrónicos incluyen:

- Un buen programa de conciencia pública es absolutamente necesario para lograr altas tasas de aceptación de la declaración electrónica. Este programa de concientización debe ser bien investigada, ya que depende mucho de lo que es factible en cada país. Por ejemplo, las llamadas telefónicas directas a los contribuyentes y profesionales funcionaron muy bien para las autoridades de Dinamarca. Algunos países obtuvieron una mayor participación en el programa como resultado de la información explicativa presentada a los contribuyentes, en foros tributarios y seminarios de educación;
- Basándose en el tipo de preguntas recibidas durante la fase piloto inicial, los países encontraron que era importante abordar las necesidades de los contribuyentes en un plan bien desarrollado, antes de la fase de ejecución general, y una vez en la fase de ejecución era importante proporcionar una adecuada y oportuna información para estimular la aceptación por parte de los contribuyentes, y

- La construcción de relaciones con otros grupos de intereses durante el proceso de implementación es altamente importante. El desarrollo de un sistema de pago electrónico debe hacerse en conjunto con las instituciones financieras locales. Los países que se han asociado con instituciones financieras, profesionales tributarios, y otras organizaciones, han visto una mayor aceptación y uso del sistema y los niveles de satisfacción más altos. Un aspecto especialmente importante es la entrevista cara a cara con los profesionales de impuestos en las primeras etapas del desarrollo del sistema. Fueron estos profesionales tributarios que, una vez convencidos de los beneficios, asistieron a las administraciones tributarias en promover la declaración y pagos electrónicos.

7.1.15. Reembolsos

Los reembolsos o devoluciones se presentan naturalmente en muchos sistemas tributarios. Tanto en impuestos sobre la renta y retención en la fuente (PAYE - Pay as you earn - por sus siglas en inglés), habrán contribuyentes que han pagado en exceso sus impuestos y son elegibles para reembolsos. En algunos países, las tablas PAYE que los empleadores utilizan para calcular la cantidad que se debe retener a un empleado puede causar deliberadamente que se requiera un poco más de impuestos retenidos, con el resultado de que un empleado debe presentar una declaración de reembolso de impuestos sobre la renta para recuperar el pago en exceso. En otros países, el diseño del sistema puede tener pagos por adelantado de impuesto sobre la renta aplicado a diversos tipos de transacciones, como la importación de bienes a través de la administración aduanera, la cual requiere la reconciliación de cuentas en la declaración anual del impuesto sobre la renta y puede resultar en un reembolso. El nivel de las devoluciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA) depende del valor añadido de los bienes exportados, el alcance de las disposiciones de calificación de cero, y el uso de varias tarifas.

Una pregunta frecuente es, si el nivel de los reembolsos que se pagan como un porcentaje de los ingresos brutos de un país en particular es "normal". Los resultados de un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre las administraciones tributarias se muestran abajo. Los reembolsos varían ampliamente, debido principalmente a las características de diseño del sistema tributario de cada país.

Figura 7.5. Porcentaje de recaudación bruta reembolsada a contribuyentes en el 2007²⁸

País	Impuesto sobre la renta personal	Impuesto a los Ingresos Corporativos / Beneficios	Impuesto al Valor Agregado	Todos los impuestos
Australia	14,5	10,8	46,1	20,1
Canadá	13,2	20,4	n/a	21,6
Hungría	6,4	13,5	42,8	17,4
Irlanda	19,1	12,8	24,6	13,9
Japón	4,3	1,6	6,5	12,6
Nueva Zelanda	4,3	3,0	46,1	16,7
Corea	3,6	10,3	41,6	18,9

²⁸ OCDE (Enero 2009), p. 100.

País	Impuesto sobre la renta personal	Impuesto a los Ingresos Corporativos / Beneficios	Impuesto al Valor Agregado	Todos los impuestos
Eslovenia	11,0	9,1	38,1	-
España (2006)	14,7	11,2	31,0	18,0
Suiza (2006)	5,0	-	41,0	-
Reino Unido	-	-	40,8	13,3
EE.UU.	18,2	6,8	n/a	11,0

Pago de Reembolsos

Muchos países están preocupados con el pago oportuno de reembolsos, ya que el pago de un reembolso dentro de un período determinado puede ser un requisito legal. Además, si el reembolso no se paga dentro del tiempo asignado, la administración tributaria debe pagar intereses a los contribuyentes. Es importante que los reembolsos se paguen rápidamente ya que este dinero se debe a los contribuyentes legalmente. Cuando los gobiernos no respetan el derecho de los contribuyentes a al reembolso, esto puede afectar negativamente el cumplimiento tributario ya que los contribuyentes encontrarán otros medios para recuperar su derecho, tales como la compensación de reembolsos frente a obligaciones y reportar sólo la cantidad neta, o menos.

Fraude de Reembolsos

Una razón principal por la que muchas administraciones retrasan el pago de los reembolsos es el potencial de fraude, especialmente en relación con el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los fraudes que explotan el sistema del IVA son grandes. En Europa, un estudio realizado en 2007, por la Comisión Europea, estima que el fraude del IVA cuesta a los Estados Miembros 60 mil millones de euros al año²⁹ en un solo tipo de fraude.

El enfoque de las administraciones tributarias sobre el procesamiento de todas las solicitudes con rapidez y las limitaciones de tiempo impuestas a ellos, por lo general dejan poco tiempo para realizar cualquier investigación de fondo, y no hay tiempo ni recursos disponibles para llevar a cabo una auditoría en las instalaciones del contribuyente. El procesamiento de reembolsos se convierte en una revisión de escritorios que es una larga operación mecánica asegurando que toda la documentación este presente. Estos "huecos" operativos, que dejan al sistema de reembolsos susceptible al fraude por reembolso son, cómo muchos países se están dando cuenta, explotados regularmente, a veces con grandes cantidades de dinero siendo pagados a los autores de estos fraudes. Peor aún, debido a las deficiencias en el sistema de registro, los autores del fraude a veces no pueden ser localizados posteriormente.

El fraude por reembolso tributario va en aumento en muchos países, ya que es relativamente fácil de cometer, debido a la falta de herramientas de detección adecuadas utilizadas por la mayoría de los países y, en muchos casos, la incapacidad de las autoridades fiscales para cooperar con la policía, debido

²⁹ Financial Action Task Force (2007), p. 3.

a las disposiciones de confidencialidad en las leyes fiscales que impiden la divulgación de datos a otras agencias. Como se muestra en la tabla a continuación, el número de fraudes de reembolso que se identificaron en los Estados Unidos aumentó en 3 años de aproximadamente 457 mil a más de 2 millones de dólares.

Figura 7.6. Declaraciones y reembolsos fraudulentos en los Estados Unidos en 2009-2011³⁰

Año de Procesamiento	Número de Declaraciones y Reembolsos Fraudulentos Identificados	Número de Declaraciones y Reembolsos Fraudulentos Detenidos	Monto de Declaraciones y Reembolsos Fraudulentos Identificados	Monto de Declaraciones y Reembolsos Fraudulentos Detenidos
2009	457.369	369.257	\$2.988.945.590	\$2.517.094.116
2010	971.511	881.303	\$7.300.996.194	\$6.931.931.314
2011	2.176.657	1.756.242	\$16.186.395.218	\$14.353.795.007

Las administraciones tributarias europeas no sólo tienen un problema con el fraude tributario de impuestos sobre la renta, sino también un problema mucho más grande con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) "fraude carrusel". En este tipo de fraude, los bienes son importados exentos de IVA en otro país de la UE, pero no se venden para el consumo en el mercado interno. Los productos se venden a través de una serie de empresas, cada una sujeta al IVA, antes de su exportación, posiblemente incluso de nuevo al vendedor inicial. En el fraude carrusel, el primer eslabón de la cadena de negocios desaparece sin tener en cuenta el IVA. El último eslabón de la cadena reclama el IVA que ha pagado por el gobierno antes de desaparecer. Este tipo de fraude genera una alta rentabilidad en un corto período de tiempo, es difícil de detectar, y es difícil de probar. El fraude por reembolso del IVA se trata en más detalle en el Apéndice 7.A.

Gestión de Reembolso Basado en el Riesgo

Las administraciones tributarias están tratando de reforzar el sistema de reembolso, pero también están tratando de mantener un tiempo de respuesta aceptable en el procesamiento de reembolsos. Parte de la solución se está llevando a cabo con la gestión del riesgo. Esto implica categorizar las solicitudes de reembolso por indicadores de riesgo y procesar rápidamente los que son de bajo riesgo. Al procesar las devoluciones de bajo riesgo con control mínimo, la administración tributaria puede dedicar tiempo y recursos adicionales a los que son de alto riesgo.

En ausencia de un programa formal para determinar los indicadores de riesgo, y como medida provisional hasta que se instituya un programa de gestión de riesgos, se podría utilizar una clasificación de riesgo de tres niveles rudimentarios. Por ejemplo, en el caso de los reembolsos del Impuesto al Valor Agregado (IVA), incluyendo las declaraciones de impuestos donde hay una cantidad anormalmente grande de crédito que va a ser absorbida por los rendimientos futuros, las siguientes categorías de riesgo pueden ser utilizadas:

³⁰ Electronic Tax Administration Advisory Committee (2012), p. 24.

- Solicitantes de categoría "A" podrían ser aquellos para los que existe un riesgo mínimo. Los solicitantes en esta categoría pueden ser los que negocian sobre un mercado de capital, tienen auditados sus estados financieros por una empresa importante, son compatibles con todos los impuestos, y han tenido una inspección fiscal en los últimos 2 años. Estos solicitantes/contribuyentes deben ser tratados como "clientes" valiosos, no deben ser sometidos a retrasos frustrantes, y sus reembolsos deben ser emitidos rápidamente.
- Los solicitantes de la categoría "B" podrían ser aquellos con un riesgo medio. Estos solicitantes podrían tener estados financieros auditados, pero no necesariamente por una empresa importante. Están registrados por más de 2 años, tienen un historial de cumplimiento razonable (aunque algunos reembolsos pueden llegar tarde), han pasado por una auditoría tributaria en la que el auditor visitó las instalaciones del solicitante, y los proveedores del solicitante sobre los que se basa el reembolso son conocidos y también cumplen razonablemente. Estos solicitantes/contribuyentes también son valiosos "clientes", no deben ser sometidos a retrasos frustrantes, y sus reembolsos deben ser emitidos rápidamente. Por supuesto, las auditorías posteriores al reembolso pueden llevarse a cabo, si las informaciones posteriores dan lugar a dicha acción.
- La categoría "C" de solicitantes son de alto riesgo. Estos solicitantes no necesariamente han auditado sus estados financieros, tienen un historial de declaraciones incumplidas o "nulas", y es probable que se hayan registrado recientemente. No han tenido un control tributario, o puede haberse realizado una auditoría, pero el auditor en realidad no visitó las instalaciones del solicitante (auditoría de documentos). Además, los proveedores del solicitante bien pueden no cumplir o el impuesto cobrado en base a la documentación es excesiva sobre las declaraciones tributarias que han sido presentadas por estos proveedores. Las solicitudes de los contribuyentes deben ser objeto de auditoría pre-reembolso.

El IVA ofrece oportunidades distintivas para la evasión y el fraude, en especial mediante el abuso del crédito y el mecanismo de reembolso. En muchos sistemas tributarios, los reembolsos se procesan a través de auditorías de documentos donde se pueden examinar copias de los documentos de apoyo. Estos documentos de apoyo se pueden "crear" fácilmente usando una computadora para generar facturas falsas o incluso simplemente alterando una fotocopia. Es importante para la administración tributaria adoptar un enfoque más integral de los reembolsos, mediante el examen de la credibilidad de la empresa, así como del solicitante de reembolso.

Es especialmente importante cuando las personas registradas no hayan sido auditadas previamente, que el inspector tributario sea consciente de los posibles indicios de fraude.³¹ Cuando se justifica una visita a las instalaciones del solicitante, se debe hacer un intento de tasar el probable patrón de comercio futuro de la empresa. Esta información se indica en el expediente de auditoría como una ayuda para la verificación de los futuros reembolsos.

Puede haber casos en los que es difícil ponerse en contacto con el solicitante del reembolso del IVA. Esto puede ser una indicación de que el negocio no es genuino, sobre todo si la empresa no se ha

³¹ El proceso y técnicas de auditoría son tratados en el Capítulo 8.

visitado anteriormente. Cuando el contacto con el solicitante no se puede hacer fácilmente, es importante comprobar la existencia de un verdadero negocio en la dirección provista.

7.1.16. Detección de los que Dejaron de Declarar Impuestos

La detección temprana de los contribuyentes que dejaron de declarar y su acción correspondiente es esencial. Los contribuyentes que dejaron de declarar se definen como aquellos contribuyentes que se han registrado en la administración tributaria y se les ha emitido un Número de Identificación Tributaria (NIT) en algún momento en el pasado, pero han dejado de presentar declaraciones de impuestos.

¿Cómo puede un contribuyente convertirse en un contribuyente que dejó de declarar?

- Si un contribuyente registrado no presenta una declaración mensual del Impuesto al Valor Agregado (IVA) o PAYE (o cualquier otra declaración para la fecha de vencimiento), entonces el contribuyente se convertirá en un contribuyente que dejó de declarar para ese período impositivo. Cada contribuyente registrado deberá presentar una declaración tributaria de IVA o PAYE para cada período impositivo (en la mayoría de países, el IVA y PAYE se presentan mensualmente, posiblemente con excepciones para las pequeñas empresas y por temporada)
- Si un contribuyente registrado decide presentar una "declaración consolidada" (una declaración que podría combinar uno o más períodos tributarios), entonces el contribuyente se convertirá en una contribuyente que dejó de declarar para esos períodos (por ej., un contribuyente no presenta una declaración de junio, julio y agosto, pero en septiembre presenta una declaración consolidada de los tres meses - en este caso, el contribuyente sería un contribuyente que dejó de declarar para junio, julio y agosto). Los contribuyentes deben ser informados de que no se aceptarán declaraciones consolidadas – se requiere una declaración por separado para cada mes.
- Si un contribuyente registrado no presenta una rentabilidad mensual porque no hay operaciones gravadas, el contribuyente se convertirá en un contribuyente que dejó de declarar. Los contribuyentes deben ser informados de que deben presentar una declaración mensual, incluso si no hay operaciones gravadas.
- Si un contribuyente registrado no notifica a la administración tributaria que el negocio ya no está en funcionamiento, entonces el contribuyente se convierte en un contribuyente que dejó de declarar.

Las siguientes son razones para actuar con rapidez con contribuyentes que dejaron de declarar:

- Si un contribuyente no presenta la declaración, el contribuyente no está remitiendo impuestos, lo que tiene un impacto en la recaudación de ingresos.
- Los contribuyentes que dejan de declarar IVA/Retenciones en la fuente, deben recibir atención prioritaria, debido a que el contribuyente ha recaudado el impuesto de sus clientes. En el caso de la retención en la fuente, este es el impuesto que se ha deducido de los empleados. El contribuyente no tiene derecho legal para retener la cantidad recaudada - estos son pagos en confianza.

- Una igualdad de condiciones se debe crear para todos los contribuyentes, ya que cada contribuyente debe estar sujeto a las mismas reglas - si los contribuyentes creen que otros no están presentando declaraciones, ellos mismos pueden dejar de cumplir.
- La recaudación inmediata de los atrasos se considera esencial, ya que la posibilidad de éxito es mayor si se recogen los que están en mora antes de que el monto ascienda a un monto incobrable. Es esencial que la cantidad de estos en mora se conozca lo más rápidamente posible por asegurar que los contribuyentes presenten sus declaraciones de impuestos.

El rápido procesamiento de las declaraciones, de preferencia en un sistema automatizado, es esencial para la detección rápida de contribuyentes que han dejado de declarar. Como un ejemplo, las declaraciones electrónicas deberán ser publicadas en las cuentas de los contribuyentes dentro de los 2 días hábiles siguientes a la recepción,³² y la mayor parte de los datos de todas las declaraciones presentadas en papel, no debe superar los 5 - 10 días laborables³³ desde la fecha de vencimiento para la declaración. A este punto, el sistema informático debe ser capaz de indicar si el retorno se ha recibido, y, por el contrario, debe ser capaz de producir un informe preciso de los contribuyentes que presentaron en años anteriores, pero no en este año-contribuyentes que han dejado de declarar.

El informe sobre los contribuyentes que dejaron de declarar, también debe clasificar a los contribuyentes sobre la base de las previsiones de ingresos en situación de riesgo a partir de datos históricos y otros factores de riesgo que pueden ser aplicadas por el sistema informático, para que la administración tributaria pueda hacer frente, en primera instancia, a los contribuyentes que dejaron de declarar con el riesgo más alto para los ingresos. El supervisor responsable de los contribuyentes que dejaron de declarar, puede entonces asignar los contribuyentes incumplidores a los agentes tributarios responsables de la obtención de las declaraciones en mora. Los agentes tributarios pueden utilizar la clasificación de riesgos para determinar su prioridad en contactar al contribuyente. En un sistema totalmente automatizado, los contribuyentes que dejaron de declarar serían asignados a los oficiales de impuestos individuales por el supervisor en el sistema (o automáticamente por el sistema). Una administración que no tiene esa capacidad debe proporcionar a los oficiales de impuestos una lista preparada de asignación manual.

En los Estados Unidos, el Servicio de Impuestos Internos (IRS por sus siglas en inglés) utiliza tres fases de recaudación de obligaciones tributarios no pagados en un enfoque de "línea de montaje" para los casos de cobro. Los casos fluyen a través de cada una de las siguientes fases hasta que se determine que son incobrables, recaudadas, o de otro modo resueltas:

³² Esto asume que existe un sistema en línea con sugerencias interactivas para detectar errores matemáticos básicos y sugerir al contribuyente que corrija el problema.

³³ Mucho depende sobre el sistema de entrada de datos empleado y el volumen de declaraciones tributarias. En pequeños países con procesamiento centralizados, el marco de tiempo es realista. En algunas situaciones, la Oficina de Grandes Contribuyentes (OGC) es responsable por su propia entrada de datos y está en contacto con un pequeño número de contribuyentes donde, por instancia, todas las declaraciones de IVA pueden ser publicados dentro de sólo un par de días. Las operaciones de la OGC deben tener como meta que todas las declaraciones tributarias sean electrónicamente presentadas con declaraciones publicadas al día siguiente.

- Flujo de avisos: El Servicio de Impuestos Internos en Estados Unidos (IRS) envía al contribuyente una serie de avisos de pago de saldos para solicitar una respuesta, o pago, por parte del contribuyente. Los requisitos legales establecen que el IRS envíe una notificación de deficiencia al contribuyente para cada gravado al contribuyente. En consecuencia, el flujo de avisos comienza con la emisión de la notificación oficial, que se genera por el archivo principal, seguido de recordatorios, que son generados por el Sistema Integrado de Datos de Recuperación.
- Contacto telefónico: Los empleados del IRS intentan realizar un contacto telefónico con el contribuyente para solicitar un pago o adoptar medidas de ejecución que pueden incluir gravámenes de activos financieros o la declaración de un embargo contra la propiedad.
- Contacto en persona: Los agentes de ingresos contactan al contribuyente para solicitar un pago o adoptar medidas de ejecución, incluyendo gravámenes, embargos y confiscaciones de bienes.

Las administraciones tributarias han ido probando las alternativas a hacer el primer contacto con los contribuyentes que ya no declaran, por teléfono. Muchas administraciones tributarias han dejado de ejercer envíos rutinarios masivos de correos³⁴ a través de la oficina de correos, debido al alto coste y, en algunos países, las ineficiencias del sistema de correos. Los contribuyentes que ya no declaran serían contactados por teléfono, sin embargo, se trata de mano de obra, y las re-llamadas a menudo son necesarias con el fin de hablar directamente con el contribuyente incumplidor. Debido a cuestiones de confidencialidad, los mensajes no se pueden dejar con otras personas. En el contexto de una OGC, las llamadas telefónicas son el método preferido ya que los contribuyentes asignados a la OGC deben estar cerca del 100 por ciento de cumplimiento, y el número de llamadas que se realizan es muy pequeña.

En un estudio realizado por el Inspector General del Tesoro para la Administración Tributaria de los EE.UU.³⁵, se descubrió que la primera notificación que se envió a los contribuyentes resultó en 2,79 veces más cierres que todas las demás notificaciones combinadas. Esta primera convocatoria también recaudó 1,84 veces más dinero que el resto de avisos combinados y generó 2,02 veces más respuestas de los contribuyentes que todos los demás avisos juntos.

Enfoque del Proyecto para Contribuyentes que Dejaron de Declarar

Un proyecto de contribuyentes que dejaron de declarar, es un componente separado dentro de una administración tributaria diseñada para aumentar el cumplimiento de los grandes contribuyentes. Al centrarse únicamente en los grandes contribuyentes, se evitará que el personal asignado sea abrumado por los altos números inmanejables de contribuyentes con obligaciones tributarias bajas. Este proyecto se refiere únicamente a la obtención de las declaraciones de impuestos de contribuyentes que dejaron de declarar.

El proyecto se centró inicialmente en los impuestos que son de fondos fiduciarios (IVA y Retención en la fuente) y se recaudaron en nombre del gobierno por los grandes contribuyentes. Después de hacer

³⁴ En los Estados Unidos por ejemplo, aproximadamente el 20 por ciento de todos los contribuyentes cambian de dirección durante el año, por lo que, los avisos por correo tienen un alto porcentaje de no entrega.

³⁵ Treasury Inspector General for Tax Administration (2011), p. 2.

frente a estos impuestos y comenzar a estar satisfecho sobre cómo los sistemas y procedimientos funcionan, el alcance del proyecto especial debería ampliarse para incluir a los otros impuestos.

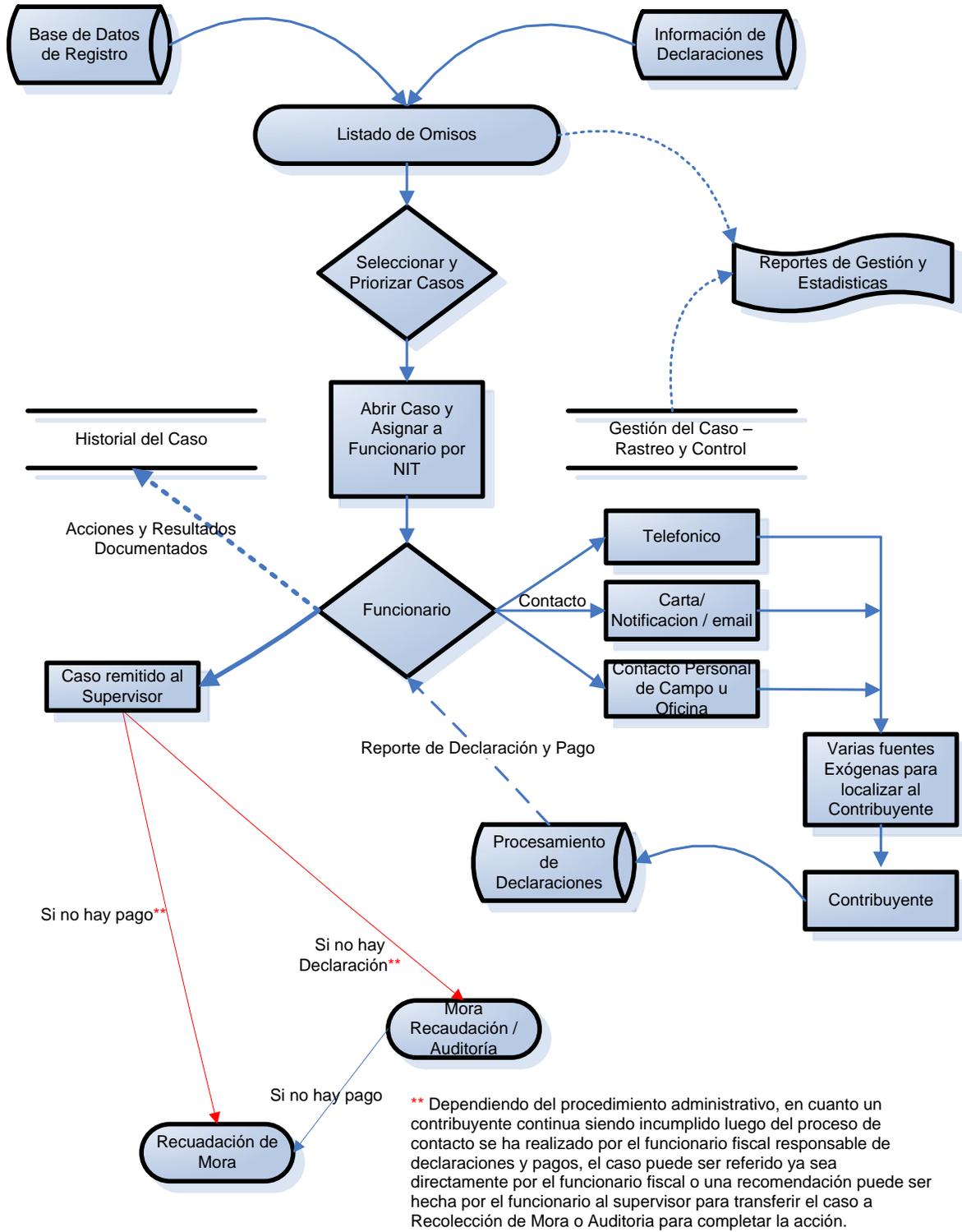
Implementar el proyecto sobre contribuyentes que dejan de declarar es una tarea importante. Será uno de los elementos más visibles de la administración tributaria, pero, a diferencia de otras funciones de la administración tributaria, como el cumplimiento de la recaudación o auditoría, no debe ser social y políticamente sensible, ya que sólo se refiere a la obtención de una declaración de impuestos y su respectivo pago.

Proceso Sobre Contribuyentes que Dejaron de Declarar - Un Resumen

Este es un resumen general de las medidas adoptadas cuando un contribuyente no presenta su declaración. La descripción de la forma en que el equipo de trabajo funciona en casos de contribuyentes que dejaron de declarar esto es sólo indicativo y podría variar significativamente dependiendo de la capacidad del sistema tributario computarizado, el tiempo de procesamiento de datos sobre el usuario, la infraestructura del país (como las telecomunicaciones), y la estructura organizativa de la administración tributaria. El flujo de trabajo se ilustra en el diagrama de flujo a continuación.³⁶

³⁶ Fuente: Trabajo previo de autor.

Figura 7.7. Flujo de procesos para declarantes omisos



Los procedimientos descritos a continuación son directrices y no están destinados a ser una lista de pasos secuenciales que un oficial debe seguir. El supervisor del equipo tendrá que determinar cuándo es eficaz y apropiado utilizar las diferentes medidas y acciones. El siguiente es un resumen de los procedimientos y pasos posibles:

Paso 1. Lista que genera declarantes-omisos

El supervisor del equipo debe usar el sistema computarizado para imprimir una lista de declarantes que han dejado de declarar impuestos. En algunos sistemas esto ya es un informe predefinido que puede ejecutarse en cualquier momento. En otros países el sistema informático puede tener limitaciones y puede que sea necesario trabajar con la sección TI (Tecnologías de la Información) para ejecutar un informe personalizado. La lista de los que dejaron de declarar impuestos debe producirse aproximadamente 7 a 10 días después de la fecha de vencimiento debido al IVA / Retención en la fuente.

Al inicio del proyecto, el número de declarantes-detenidos puede ser grande. Utilizando el caso ya citado de los grandes contribuyentes en Bangladesh menos del 40 por ciento cumplían completamente. La lista debe ser clasificada o priorizada. Mientras más largo sea el periodo de tiempo que ha transcurrido para que se presente una declaración de impuestos, menor será la probabilidad de que las acciones de casos de lo que dejaron de declarar impuestos se resuelva rápidamente. Por ejemplo un gran contribuyente que dejó de presentar todas las declaraciones de IVA y Retención en la fuente (Pay as you earn - PAYE por sus siglas en inglés) del semestre anterior puede estar en dificultades financieras e incluso podría estar en quiebra. Alternativamente el miembro responsable de la rentabilidad pudo haber dejado el negocio y el nuevo reemplazo no puede mantener los registros requeridos o incluso no ser consciente de la obligación de presentar declaraciones.

Paso 2. El Supervisor de equipo considera el envío de una carta automática de "recordatorio al declarante que dejó de pagar impuestos"

El supervisor puede decidir que una carta recordatorio se enviará a cada contribuyente que haya dejado presentar una declaración. El contribuyente puede simplemente haber olvidado presentar la declaración por tanto la carta puede servir como recordatorio oportuno para presentar su declaración.

Paso 3. El supervisor crea y asigna los casos de los que dejaron de pagar impuestos a los miembros del equipo

El supervisor abrirá un caso y lo asignará a un oficial de impuestos. En algunos sistemas computarizados los casos pueden ser asignados en el sistema informático a los empleados y también realiza un seguimiento en el sistema por el supervisor. El sistema también puede tener un "registro de casos" (diario), donde las acciones serán registradas por el agente fiscal en orden cronológico. El caso en el que se registran las acciones de la administración fiscal y las respuestas de los contribuyentes también se introducen puede ser un documento importante si el caso debe ir a juicio. En otros países pueden no tener un sistema informático sofisticado. En esta situación se hace necesario el uso de los

procedimientos manuales que estaban en uso antes de la computarización. En caso de registros manuales que documentan la acción tomada para el registro de contribuyentes, este se debe mantener. Del mismo modo el control manual debe ser mantenido por el supervisor.

Paso 4. Completar el perfil de contribuyente

Los sistemas manuales de archivos de contribuyentes son a menudo poco fiables, fuera de fecha e incompletos. Por esta razón se debe crear un formulario de perfil de contribuyentes estandarizada. Debería ser completado cuándo se contacta por primera vez al contribuyente, la información debe ser revisada con él para garantizar su exactitud. Este es el momento oportuno para captar información detallada de contacto tal como números de fax, direcciones de correo electrónico y números de teléfono celular ya que se pueden usar si es difícil llegar al contribuyente por teléfono o si el gobierno iniciará un proyecto para contactar de forma rutinaria a los contribuyentes que no cumplen.

La revisión de información también es importante en caso de procedimientos judiciales o casos de fraude. Cuando el contribuyente es una sociedad, los miembros de la sociedad deben ser revisados con el contribuyente y asegurarse de que no ha habido cambios. Si se incorpora, el contribuyente debe dar una copia del registro de la sociedad para que esté disponible en el archivo. Si no se puede localizar se debería solicitar una copia a los contribuyentes.

Paso 5. Examinar la historia anterior del no-declarante

El miembro del equipo debe verificar si el contribuyente tiene un historial del no-declarante. En este punto, hay dos resultados posibles:

- Se determina si las solicitudes de declaración de impuestos de los contribuyentes estén al día. Un miembro del equipo hará las entradas correspondientes en el caso de registro y la regresara al supervisor, o
- Se determinara que hay un problema con la información de los contribuyentes en el archivo o hay un problema con las declaraciones de impuestos.
 - Si están en el sistema informático o la contabilidad adecuada pero no existe una copia impresa en el archivo fiscal el contribuyente debe pedir que se le proporcione una copia de la declaración;
 - Cuando una declaración está en el archivo y no en el sistema informático o el libro de contabilidad apropiada, esto será referido al supervisor para solicitar la corrección a través de la sección de introducción de datos; y
 - Cuando no hay ningún registro de una declaración se pedirá al contribuyente que presente una copia (con el pago).

Paso 6. Contacte al contribuyente por teléfono

El contribuyente es contactado por teléfono para averiguar por qué la(s) declaración(es) no ha sido presentada.

- Si el contribuyente indica que la declaración ha sido presentada, entonces pide al contribuyente que presente la prueba de que la declaración ha sido presentada;
- Si la declaración no ha sido presentada el contribuyente debe ser informado de las multas e intereses que acumulara hasta que se reciba su declaración;
- Si el contribuyente indica que no hay operaciones imponibles en el caso del IVA, o que no tiene empleados para retener impuestos, entonces hay que explicar al contribuyente que debe presentar una declaración "nula" de inmediato;
- Si el contribuyente necesita ayuda entonces deberá nombrarse una persona de la sección de servicios al contribuyente para que lo visite. En algunos países esto puede ser responsabilidad de otra sección, cualquier funcionario de auditoría puede explicar la presentación adecuada de la declaración y asistir al contribuyente.

Esta primera llamada es muy importante ya que proporciona la oportunidad de revisar y actualizar si es necesaria la información de contacto y proporcionara a los contribuyentes una impresión positiva de la administración fiscal. Todo esfuerzo debe ser hecho durante esta llamada telefónica para asegurar un acuerdo de parte del contribuyente de que la declaración(es) faltante(s) será presentada a la administración tributaria dentro de una semana.

Cuando se completa la llamada al contribuyente:

- Los detalles de la llamada deben ser introducidos por el miembro del equipo en el registro de contribuyentes, si la información de contacto ha cambiado también se debe cambiar en el sistema informático.
- El miembro del equipo ingresará la fecha de presentación de la declaración del contribuyente en "adelantando"³⁷ la agenda en el sistema informático para comprobar y determinar si el sujeto pasivo ha presentado su declaración. Si el sistema informático no tiene una función de "adelantar", entonces será necesario un sistema de agenda manual.
- Cuando el contribuyente ha indicado que requieren un formulario de declaración de impuestos que no está disponible para su descarga desde el sitio web de impuestos, un formulario debe ser enviado al contribuyente por correo electrónico o por fax . Esta acción también se registra en el registro de casos.³⁸

Paso 7. Recordatorio para el contribuyente

Aunque no siempre es un paso en el proceso de declarante-detenido, el contribuyente es contactado en la fecha "adelantada" como un recordatorio "gentil" de que ya se acordó una fecha para la presentación

³⁷ Un diario o calendario donde una acción se debe realiza por el agente tributario se introduce una fecha futura (hacia adelante).. En la mayoría de las situaciones este es un diario electrónico que recordará el agente tributario al inicio de la jornada laboral las acciones que previamente habían sido introducidas y que ahora se deben organizar en su trabajo diario.

³⁸ Una variedad de ejemplos de registro de casos se proporcionan en el capítulo 10. Los casos de personas que han dejado de declarar se reflejan en gran medida en la sección de registro de casos de recaudación dedicada a las acciones de registro adoptadas para ponerse en contacto con el contribuyente.

de declaración. Esto se haría cuando el funcionario tributario asignado al caso lleva a cabo una búsqueda rápida en el sistema informático y esta no muestra ningún cambio en la cuenta del contribuyente (una devolución o pago). Esta acción puede ser por correo electrónico, teléfono o mensaje de texto. Esta acción también se registra en el registro de contribuyentes.

Paso 8. Visite al contribuyente para asegurar la declaración

Pocos días después de la fecha pactada para la presentación de retribución, el miembro del equipo comprobará los registros para garantizar que la(s) declaración(es) se han presentado. Cuando se hace esto, depende de los sistemas y procedimientos de la administración tributaria. Cuando el procedimiento consiste en reconocer en el sistema que una declaración se ha recibido el día de su presentación o si la declaración se aceptó electrónicamente e ingreso en la cuenta del contribuyente, entonces el miembro del equipo que la recibe debe revisar el sistema un día después de que el contribuyente se comprometió a presentar la declaración. En los sistemas tecnológicamente avanzados esta comprobación es automática y el "adelantarse" o será cancelado, o se anotará que la declaración ha sido recibida, y una nota se introducirá automáticamente.

Si el contacto telefónico no ha funcionado, el oficial puede considerar dos alternativas:

- Se repite la llamada telefónica pero con un "fuerte tono de" cumplimiento de declaración. Cuando se hace una llamada telefónica al contribuyente se confirma por correo electrónico. El correo electrónico se imprime y se conserva en el registro del contribuyentes, también se conserva una copia electrónica. En esta situación las razones de incumplimiento de fecha de entrega acordada se anotarán en el registro del contacto. Una nueva fecha de presentación será acordada con el contribuyente y en lo posible este nuevo acuerdo no debe extenderse más de 2 semanas. Es preferible una fecha anterior, si el contribuyente está de acuerdo.
- Visitar al contribuyente o hacer una cita para que el contribuyente asista a una reunión en la oficina tributaria con el objetivo de ayudar al contribuyente a preparar su declaración. Las siguientes son algunas pautas y consejos:
 - Puede que no haya recursos suficientes para visitar a cada uno de los contribuyentes, por lo tanto con la ayuda del supervisor es necesario dar prioridad a los contribuyentes que deben ser visitados
 - Los grandes contribuyentes que no han presentado deben ser visitados ya que esto podría tener una importante implicación en los ingresos. Es importante que la visita se lleve a cabo en coordinación con otras áreas de la administración fiscal para determinar si por ejemplo hay una visita para una fiscalización prevista, de modo que el contribuyente no reciba múltiples visitas.

7.1.17. Percepciones Públicas y Cumplimiento

La percepción del público del sistema fiscal depende de una serie de factores como el grado en que el público ve al gobierno como legítimo y si el público percibe que los fondos están siendo objeto de apropiación indebida por la corrupción, perdida, o mal dirigidas a proyectos que no abordan prioridades

o necesidades públicas. Si la gente en general apoya al gobierno y tienen una visión positiva del gasto de "su" contribución fiscal entonces es lógico pensar que son más propensos a cumplir con las leyes tributarias. Cuanto más el público percibe que los fondos están siendo objeto de apropiación indebida por la corrupción, mayor es la tasa de incumplimiento.³⁹ Es muy importante, como parte de la ecuación para la obtención de cumplimiento tributario, que un gobierno haga gastos prudentemente. Incluso cuando los fondos se gastan prudentemente, el gobierno necesita comunicar a la gente sobre los beneficios que están recibiendo al pagar impuestos. El gobierno debe aprovechar oportunidades como la apertura de una nueva escuela u hospital o la realización de obras viales para demostrar al público que los ingresos tributarios están apoyando inversiones esenciales y servicios públicos.

La percepción del público va a cambiar si el público tiene una mejor comprensión de porqué se imponen impuestos. Este conocimiento mejorará también el concepto de la legitimidad del régimen tributario. Posiblemente las administraciones fiscales y el gobierno deben considerar la adopción de una visión a largo plazo para lograr un cambio, por ejemplo la participación en cursos de educación financiera impartidos en las escuelas, colegios y universidades. Cuanto más entienda el público que el incumplimiento con el sistema fiscal tiene un costo y que el público en general debe asumir este costo, es más probable que la administración tributaria tenga éxito en el aumento de los niveles de cumplimiento. A largo plazo, la educación financiera puede modificar las actitudes y potencialmente contribuir a una nueva cultura tributaria que hace que sea socialmente inaceptable evadir impuestos.

Cuadro 7.3. Lecciones de la investigación de la CRA sobre la participación de los ciudadanos más jóvenes⁴⁰

La Agencia de Ingresos de Canadá (CRA por sus siglas en inglés) se interesó en los niveles de comprensión de los jóvenes acerca de la conciencia y las actitudes hacia los impuestos y para detectar las posibles lagunas de conocimiento en relación al tema. Además, la CRA quiso profundizar en los mensajes potencialmente claves que resuenan en este segmento de la población y los mejores vehículos para la transmisión de información tributaria a la misma. Este estudio se realizó con jóvenes de 16 a 22 años. Para satisfacer las objetivos de la investigación se llevaron a cabo un total doce grupos de enfoque.

Los hallazgos sugieren que la juventud tiene un mínimo de conciencia y comprensión de la terminología relacionada con el impuesto sobre la renta. Los jóvenes también expresaron un conocimiento limitado de los requisitos y procesos involucrados en la presentación de una declaración de impuestos. Los resultados destacan la importancia de informar y tranquilizar a los jóvenes. Más importante, los jóvenes necesitan ser conscientes de que potencialmente pueden obtener una devolución si se pagó un impuesto de más, ya que se considera que es el mayor motivador. Los padres, el Internet y el teléfono fueron considerados el medio más útil de acceso a la información gubernamental mientras que las presentaciones en la escuela y Publicidad Impresa fueron consideradas el medio más eficaz y sencillo para comunicar la información tributaria a la juventud.

³⁹ Ver: Odd-Helge Fjeldstad (2004), Trust in Public Finance: Citizen's Views on Taxation by Local Authorities in Tanzania, Project Brief LRG 12. El estudio apoya la hipótesis de que la tasa de contribución a los servicios se ve afectada por factores como la confianza de los ciudadanos en los demás y la confianza al gobierno. Los encuestados estuvieron de acuerdo (51 por ciento) que las personas deben negarse a pagar impuestos hasta que los servicios prestados por el gobierno mejoren. A paper by Cummings, Ronald G. Jorge Martinez-Vazquez, Michael McKee, and Benno Torgler (2005), "Efectos de la Moral Tributaria de Cumplimiento Fiscal: Experimental and Survey Evidence" encontró apoyo para la hipótesis de que el cumplimiento de los aumentos de impuestos con las percepciones individuales de que el sistema fiscal sea justo y que el gobierno está proporcionando bienes y servicios por el valor de los ingresos.

⁴⁰ OCDE (2010), p. 34.

7.2. Tendencias Comunes

Las administraciones tributarias están dedicando cada vez más recursos a la investigación del comportamiento, volviendo a examinar los enfoques probados para obtener cumplimiento mediante el uso de certificados de cumplimiento y aplicación de la tecnología, tales como la minería de datos que se utiliza para combatir el fraude en otras áreas del gobierno y la adaptación con éxito para detectar fraude en devolución de impuestos.

7.2.1. Configuración del Nivel de Sanciones

Existe un considerable cantidad de investigación sobre las sanciones por incumplimiento. Las teorías sobre el cumplimiento se pueden clasificar en tres grandes grupos: 1) los que se basan en las teorías económicas que hacen hincapié en los incentivos, 2) aquellas que se basan en las teorías de la psicología, y 3) las que tienen una base en la sociología. En términos generales, y más bien simplista, la teoría económica del incumplimiento tributario sostiene que cuando una persona racional pretende estar inconforme él/ella va a calcular el beneficio que se deriva con el costo marginal, además de la probabilidad (riesgo) de ser detectado. Por lo tanto la respuesta económica también resumida y simplista es que el objetivo de imponer una sanción es que la amenaza, ya sea financiera o de otro tipo, disuade el comportamiento de cumplimiento. Por desgracia las personas no son siempre racionales (en el contexto de la economía) y las otras teorías ponen un mayor énfasis en los factores psicológicos y sociológicos. Estas teorías incluyen el papel de las normas éticas, personales, morales y sociales, así como las consideraciones de justicia o equidad, como fuertes determinantes del comportamiento de los contribuyentes.

El estudio sobre el comportamiento de los contribuyentes es un campo relativamente nuevo. Sólo hay un cuerpo de investigación⁴¹ que se extiende en las últimas tres décadas. Como tal las administraciones fiscales están aún en las primeras etapas de aprendizaje y aplicación de nuevos enfoques, existe la tendencia a utilizar el enfoque más tradicional y directo de las sanciones en la búsqueda de un mayor cumplimiento. Hasta ahora, con este cuerpo de investigaciones, no hay un enfoque concluyente para el diseño de medidas que garanticen que los contribuyentes cumplan. La mayoría de los estudios y trabajos concluyen que las personas son complejas y lo que pueden funcionar para un grupo de personas en una circunstancia no funciona para otros. Por lo tanto, es necesaria una combinación de enfoques.

Cuando se prevé una reforma tributaria, las cuestiones relativas al cumplimiento suelen ser citadas como una de las razones de la reforma. En algunas situaciones hay una presión considerable sobre el programa de reformas para mostrar resultados. Nuevas sanciones se precipitan en la ley como una respuesta política a la falta de cumplimiento o una situación específica que el electorado considera inaceptable. Por ejemplo el electorado puede estar indignado por un par de grandes casos de corrupción lo que lleva a una modificación apresurada para confiscar todas las propiedades adquiridas

⁴¹ Oficina Australiana de Impuestos (nd), "Revisión de la literatura: measuring compliance effectiveness 2007", <http://www.ato.gov.au/corporate/content.aspx?menuid=39508&doc=/content/00105122.htm&page=1&H1>.

con el dinero de prácticas de corrupción. El problema es que con la prisa para redactar la disposición, los bienes que fueron comprados con dinero de fondos legítimos, se mezclan y no son contemplados. Inversionistas legítimos ven sus inversiones incautadas por que tuvieron la desgracia de recibir dinero de otro inversor que fue declarado culpable de fraude tributario. En este caso, la sanción fue anulada por los tribunales. En otras situaciones las sanciones podrían seguir las normas tradicionales de un grupo conservador que puede no estar al paso con las prácticas modernas. Por ejemplo al mirar la demografía del país donde un gran porcentaje de la población tiene menos de 25 años, mientras que aquellos que preparan la ley y las sanciones son mucho mayores y pueden tener valores diferentes. Uno de los métodos aceptables cuando se propongan nuevas sanciones es revisar las disposiciones de otras leyes en el país y también países vecinos para garantizar que el régimen de sanciones propuesto está sincronizado en gran medida con las normas de esas otras leyes. Si es radicalmente diferente entonces puede que no sea social o políticamente aceptable, y este podría no pasar la revisión judicial.

7.2.2. Certificados de Cumplimiento Fiscal

Otras sanciones civiles que se utilizan en algunos países es la suspensión temporal de licencias comerciales para operar o la suspensión de un contador u otro profesional para representar a sus clientes en materia tributaria. Esta prohibición podría extenderse para hacer negocios con el gobierno o la capacidad de importación de bienes por la aduana. Esta última sanción se utiliza generalmente en conjunción con un sistema de certificados de cumplimiento fiscal en que los importadores deben tener un certificado claro de la administración tributaria para desaduanar bienes. El certificado generalmente debe renovarse trimestralmente o al menos dos veces al año. Un certificado no se emitiría si hubiera una declaración de impuestos pendiente o deudas fiscales.

Hay desventajas en suspender una licencia para operar o importar. Es análogo al anterior sistema Británico de encarcelar deudores, donde las personas que no podían pagar eran encarceladas hasta que puedan pagar, pero estar encarcelado les impedía ganar dinero para pagar sus deudas. Mientras que la suspensión tiene la intención de ser un impedimento, puede tener el efecto no deseado y causar desempleo, dañando la economía y reduciendo aún más la capacidad de los contribuyentes para pagar la deuda fiscal original, mientras que los intereses y sanciones se acumulan.

7.2.3. Iniciativas para el Manejo de Devoluciones

Las administraciones tributarias han utilizado tradicionalmente la computarización para identificar el incumplimiento después de que una transacción se ha completado. En muchos países que tienen sistemas de ingresos menos sofisticados, se basan en el examen de datos históricos de reembolso para identificar los casos de fraude para su investigación, después de que se han pagado los reembolsos. En este escenario las administraciones fiscales están usando sus recursos escasos para perseguir los fraudes después de que han sido pagados. Estos son casos en que nunca debería haber habido un pago. Las administraciones fiscales deben utilizar las mismas bases de datos para construir modelos que predican y trabajan en tiempo real, para detectar el incumplimiento antes de la aprobación de dicha restitución y hacer el pago.

El fraude por supuesto no es exclusivo en los impuestos. Otras áreas del gobierno han reconocido que el fraude es cada vez más sofisticado y que se necesitan herramientas sofisticadas para descubrirlo.

"A medida que los esquemas de fraude se vuelven más sofisticados y migratorios, el acceso a datos en tiempo real y el uso de análisis de datos avanzados para controlar los reclamos y las características del proveedor, son de vital importancia."

Daniel R. Levinson, Inspector General, Oficina del Inspector General del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE.UU.⁴²

Los avances en las técnicas de búsqueda de datos presentan posibilidades de detectar rápidamente reembolsos excepcionales que deben ser candidatos a una mayor investigación. La búsqueda de datos para detectar anomalías es diferente que los métodos de modelado. El modelado se basa en reglas donde se examinan los fraudes conocidos para determinar un conjunto de reglas que se quedan almacenadas y los patrones de varios reembolsos se comparan con estas reglas para detectar similitudes. Modelos de detección de anomalías almacenan información sobre lo que se ve como un comportamiento normal lo que permite identificar las desviaciones incluso si no se ajustan a ningún patrón conocido bajo el método de modelado.

Otro ejemplo del uso de datos en tiempo real es el uso de sofisticados algoritmos para predecir un resultado, que se utiliza con mucho éxito por los inversores del mercado de comercio de alta frecuencia. Un concepto similar se puede aplicar a la identificación de reembolsos que son sospechosos.

7.2.4. Automatización del Contacto con el Contribuyente

La tecnología ofrece opciones de bajo costo para automatizar completamente el proceso de contacto con el contribuyente, por ejemplo el envío de mensajes de texto y correos electrónicos directamente a los contribuyentes no cumplidores. El contacto inicial a través de mensajes de texto y/o correo electrónico es breve y cortés pero también da un plazo para cuando se espera la presentación. Este plazo sería alrededor de 5 días laborables. Los contribuyentes que no estén incluidos en la oficina de grandes contribuyentes (OGC), pero que tienen alto riesgo o altos rendimientos de ingresos, se los contacta después de un tiempo de espera adecuado para permitir que vuelva a ser publicado en el sistema informático (aproximadamente 2 semanas). Si la declaración en mora no se ha materializado entonces el caso escala al funcionario tributario asignado a iniciar el contacto telefónico con el contribuyente. En el sistema automatizado, un registro (diario), donde se detallan fechas y acciones tomadas, es mantenido en el sistema informático. Cuando el oficial fiscal toma contacto con el contribuyente por teléfono, la fecha, hora, el nombre de quienes hablaron, lo que se pide al contribuyente y la respuesta de los contribuyentes se registran.⁴³

Administraciones tributarias con capacidad tecnológica también están experimentando con soluciones de autoservicio basadas en la Web. Además de ser capaz de presentar una declaración en línea y hacer

⁴² <http://www.hhs.gov/asl/testify/2009/06/t20090625a.html>.

⁴³ Cuando se implementa un sistema automático, similar a un registro de mantenimiento en el sistema informático, es importante que los temas jurídicos relativos a la admisibilidad del registro en el tribunal estén dirigidos en caso de que el contribuyente sea procesado.

pagos de sus cuentas fiscales, los contribuyentes también pueden ver las transacciones de su cuenta tributaria, balance, declaraciones de impuestos anteriores y su información de registro.

7.3. Madurez de la Administración Tributaria

Declaración y Pago: Nivel de Madurez 1

Palabra clave: "Fuera de foco"

- Los formularios utilizan plantillas que varían según el tipo de impuesto y contienen información suficiente para determinar la obligación. Las declaraciones se registran manualmente en libros y archivos, no son analizados de otro modo (excepto cuando sea necesario para otras funciones, tales como la auditoría). Sólo se utilizan declaraciones en papel. Los pagos se realizarán únicamente en las oficinas tributarias. Los reembolsos se retrasan y requieren asignaciones presupuestarias.
- No se captura electrónicamente información completa sobre la declaración de impuestos y no puede ser utilizada para el análisis.
- No hay verificación de declaración (excepto durante la auditoría).
- Presentación, pago y reembolso son disposiciones independientes para cada tipo de impuesto y no existe un estándar.
- Hay cuentas individuales de los contribuyentes para cada tipo de impuesto.
- Puede haber números de identificación tributaria (NIT) separados, emitidos por tipo de impuesto.
- Los datos electrónicos, si existen, no son fiables. No existen garantías de seguridad en archivo de papel ya que los empleados tributarios tienen acceso sin restricción a los archivos.
- No existe un programa para personas que han dejado de declarar impuestos
- Las pocas sanciones penales que existen en las leyes separadas, son imprecisas o incompletas (por ejemplo, sanciones, pero no intereses).

Declaración y pago: Nivel de Madurez 2

Palabra clave: "Agobiado por el proceso"

- Las devoluciones contienen información suficiente para determinar responsabilidad pero continúan usando plantillas que pueden variar según el tipo de impuesto. Las devoluciones están sujetas a una extensa revisión anual antes de que puedan ser aceptadas como archivo, se envía para la captura de datos y son archivadas. Sólo se utilizan declaraciones en papel. Se permiten pagos a través de bancos. Los reembolsos se retrasan y requieren asignaciones presupuestarias.
- Poca información es capturada electrónicamente (no la suficiente para determinar responsabilidades). La información no es capturada de forma práctica (es decir, antes de las verificaciones de cálculo, auditorías, etc.) y existen sistemas inadecuados para comprobar y asegurar la integridad de los datos.

- Declaración, pago y reembolso son disposiciones independientes para cada tipo de impuesto y no existe un estándar.
- Aunque se combinan los ingresos en un solo sistema de contabilidad, las cuentas de los contribuyentes siguen siendo separadas para cada tipo de impuesto, sin ninguna coordinación.
- Existen algunas medidas de seguridad para los archivos en papel, pero las medidas de protección electrónica de datos y la recuperación ante desastres son deficientes.
- No existe un programa para personas que han dejado de declarar impuestos.
- Hay una serie de disposiciones que establecen sanciones financieras para varios incumplimientos pero son insuficientes y se diferencian de acuerdo al impuesto.

Declaración y pago: Nivel de Madurez 3

Palabra clave: "Guiado por procesos"

- Las declaraciones contienen información suficiente para determinar responsabilidad y se usa un modelo estándar. Se verifican las devoluciones, se capturan electrónicamente y se archivan. Se permite la declaración electrónica. Se permiten pagos a través de bancos. Los reembolsos no requieren asignaciones presupuestarias, pero todavía se demoran.
- La información capturada electrónicamente es suficiente para determinar responsabilidad tan pronto como sea práctica (es decir antes de la verificación de cálculo, auditorías, etc.).
- A pesar de la estandarización de la presentación de pago y reembolso, siguen siendo separados para cada tipo de impuesto.
- Aunque se combinan los ingresos en un solo sistema de contabilidad, las cuentas de los contribuyentes siguen siendo separadas para cada tipo de impuesto.
- Se garantiza la seguridad de los datos de los contribuyentes (electrónica e impresa).
- Las personas que han dejado de declarar impuestos son identificadas y perseguidas, pero de una manera circunstancial cuando otras prioridades existentes lo permiten.
- Hay una serie de disposiciones que establecen sanciones financieras coherentes establecidas en los niveles adecuados y que cubren todos los delitos.

Declaración y pago: Nivel de Madurez 4

Palabra clave: "Guiado por un programa"

- Las declaraciones y pagos están estandarizados, expeditos, y, donde es posible, existe presentación y pago electrónico y es obligatorio para los grandes contribuyentes. Las declaraciones son capturadas electrónicamente, verificadas y archivadas. Los reembolsos son expeditos a través de la utilización de un proceso de evaluación de riesgos.
- La información es suficiente para determinar la responsabilidad y el análisis tributario de apoyo es capturado electrónicamente tan pronto sea posible.
- A los contribuyentes se les ofrece una vista consolidada de su cuenta tributaria, la combinación de todos los pagos y devoluciones en un único equilibrio con la capacidad de compensar reembolsos contra otras obligaciones tributarias.

- Se garantiza la seguridad de los datos de los contribuyentes (electrónica e impresa).
- Se identifica a las personas que han dejado de declarar impuestos y se los persigue sistemáticamente, de acuerdo a un programa bien definido para estas personas.
- Hay una serie de disposiciones que establecen sanciones consistentes para todos los tipos de incumplimientos (no presentación, no registro, presentación tardía, falta de pago, la morosidad, etc.). Estas se establecen en los niveles necesarios para promover un comportamiento compatible con los contribuyentes.

7.4. América Latina y el Caribe

Ha habido progresos sustanciales realizados en las últimas décadas con respecto a la presentación y los sistemas de pago en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Formularios estandarizados se complementan con la presentación y pago electrónico, se proporciona información a los contribuyentes para determinar la responsabilidad y ayudar a completar los formularios. En promedio las declaraciones de impuestos presentadas a través de Internet han crecido rápidamente, en algunos casos específicos, el internet es la forma más confiable y accesible para obtener formularios y declaraciones. En países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia⁴⁴, República Dominicana, Ecuador, México y Perú, la presentación electrónica es prácticamente la única forma de declaración.

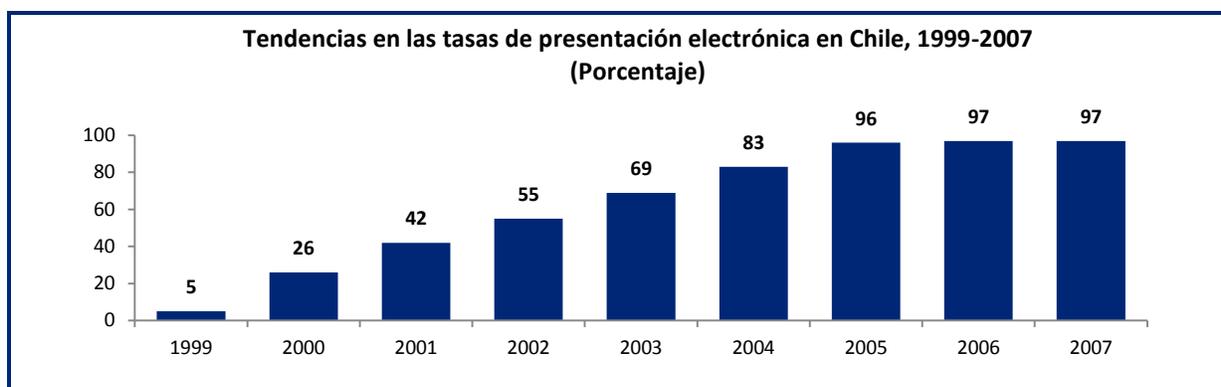
Cuadro 7.4. En Chile más del 97 por ciento de la presentación es electrónica⁴⁵

El rápido crecimiento de la tecnología y servicios en Internet en todo el mundo en la última década ha tenido un enorme impacto en términos de las administraciones tributarias que prestan servicios de declaración electrónica a los contribuyentes, los países que tratan de lograr el 100 por ciento en declaración electrónica enfrentan varios obstáculos en el camino.

Dentro de ALC los dos países más importantes en porcentajes de declaración electrónica son Brasil y Chile. A finales de la década de 1990, impulsada por el auge tecnológico y el Internet Chile lanzo un esfuerzo para aumentar las tasas de presentación electrónica a través de inversiones a gran escala, en sistemas de fácil uso, la simplificación de las formas y las iniciativas innovadoras para superar los problemas de conectividad. Para el 2007 la nueva red pública y privada establecida para combatir la conectividad escasa y los costos, representaron casi la mitad de las nuevas declaraciones electrónicas. Un marketing agresivo, campañas de sensibilización junto con incentivos para presentar en línea, aumentaron significativamente la tasa de declaración electrónica en el país. La declaración electrónica fue también facilitada por la mejora del acceso a través de acuerdos con cafés Internet, para permitir que los contribuyentes declararan en línea sin costo alguno, unidades móviles con computadoras, agentes tributarios y operadores de capacitación.

⁴⁴ Colombia estableció la declaración electrónica obligatoria para el pago de impuestos mayores incluyendo el impuesto de sociedades y el impuesto sobre el valor agregado (International Finance Corporation (nd), p. 6).

⁴⁵ Dohrmann y otros., p. 14.



También se ha logrado un progreso en la detección y el tratamiento de morosidad. En el área de las personas que han dejado de declarar impuestos, la computarización ha permitido a las administraciones tributarias de la mayoría de los países de la región, mejorar el control de estas personas que han dejado de declarar.⁴⁶ En algunos países las administraciones tributarias están trabajando con la policía para luchar contra el fraude consolidado.⁴⁷

Muchos países de LAC deben ser colocados en el tercer o cuarto nivel del modelo de madurez. Sin embargo muchos países de LAC siguen luchando con marcos legislativos engorrosos que dan como resultado requisitos de cumplimiento difíciles.⁴⁸ Varios países han dado pasos para superar este reto. En Brasil un plan simplificado tributario para micro empresas consolidó varios impuestos, redujo los costos de contribuyentes y dio lugar a un aumento en la afiliación a la autoridad tributaria.⁴⁹ Según el informe Doing Business del Banco Mundial, el 2012, México continuó reduciendo la carga administrativa de las empresas mediante la eliminación de algunos requisitos de registro para las empresas, incluida la obligación de presentar el valor anual agregado a declaraciones de impuestos y Colombia permite la declaración consolidada y el pago de impuestos sobre salarios.⁵⁰

7.5. Puntos de Referencia Clave y Directrices

A lo largo de la discusión de la declaración y pagos presentados en este capítulo, han surgido varios temas y puntos de referencia importantes que deberían servir como puntos clave. La siguiente lista, aunque no es exhaustiva, intenta resumir cinco puntos de referencia importantes y directrices para la declaración y pagos en el ámbito de la administración tributaria.

⁴⁶ Tanzi (2000), p. 35.

⁴⁷ Brasil ha tomado medidas importantes para dismantlar y dar a conocer el fraude. En Marzo de 2013 una investigación de nueve años dio como resultado 31 encarcelamientos y la congelación de los activos de 62 individuos y 195 empresas (Latin American Herald Tribune (2013), párr. 13)). En febrero de 2013 la Policía Federal de Brasil en el estado de Piauí emitió cinco órdenes para dismantlar una organización delictiva especializada en declaraciones individuales fraudulentas de impuestos para abusar de la obtención de reembolsos ilícitos. (Comunicación Social de la PF de Piauí (2013), parr. 1).

⁴⁸ En octubre de 2012 el Latin Business Chronicle después de analizar el índice de impuesto en Latinoamérica sobre la base de Banco Mundial, KPMG, y la Fundación del Patrimonio de datos, llamó a un número de países "pequeñas pesadillas" colocando en último lugar a Brasil (Latin Business Chronicle (2012)).

⁴⁹ Fajnzlybler y otros. (2011), p. 76.

⁵⁰ International Finance Corporation (n.d.), p. 5-7.

- **Asegurar que la legislación tributaria, la legislación subordinada, y la estructura penal sean sólidos instrumentos de política pública.** Esto se puede medir más o menos por la frecuencia de las enmiendas a las declaraciones y las disposiciones de pago de la ley. Enmiendas frecuentes pueden ser indicativo de problemas de cumplimiento, que pueden ser legales y/o administrativas en su naturaleza (por ejemplo, organización, procesos, procedimientos). Las estadísticas mensuales deben ser examinadas, así como los problemas legislativos a menudo serán identificados por los funcionarios tributarios durante esta discusión en general. Ambas sanciones e intereses deben ser automáticas, sin discreción sobre si se aplican, salvo en caso de dificultades donde la discreción administrativa podrá ser utilizada en la aplicación para reducir o suprimir las sanciones.
- **La autodeterminación es fundamental y sólo puede funcionar eficazmente si el contribuyente tiene información suficiente para determinar con precisión su obligación tributaria correcta.** Una guía rápida, es determinar cuándo se realizó la última reforma a una disposición que afecta a la presentación de una declaración o al pago de impuestos y para localizar la(s) publicación(es) que tienen que ver con estos cambios. La(s) publicación(es) deben ser modificada para reflejar un cambio en la legislación poco después de la modificación legal. La administración tributaria debe tener una página web con todas las formas y publicaciones actuales disponibles.
- **La declaración y pago de declaraciones deberían tener un mínimo, o preferentemente, ningún contacto con un funcionario tributario.** Lo ideal sería que los pagos se hagan a través del sistema financiero y las declaraciones presentadas electrónicamente.
- **No debe ser una unidad dedicada a la identificación y contacto con las personas que han dejado de declarar impuestos.** Esto puede ser delineado aún más por el tamaño del contribuyente con un grupo especial dedicado a los grandes contribuyentes, a pesar de que los grandes contribuyentes idealmente deben ser 100 por ciento compatibles en sus declaraciones y pagos.
- **Deben existir estadísticas mensuales de declaraciones y pagos.** Como mínimo se debe contactar a todos los grandes contribuyentes dentro de los 14 días cuando la declaración se convierte un vencida. Un informe anterior de cuentas por cobrar debe ser generado por el sistema cada mes, en los casos de mayor riesgo, se asignan los casos por acción. Un informe de gestión mensual debe ser producido por tipo de impuesto que diferencie entre los grandes contribuyentes y otros, describa el balance de apertura, la admisión de los casos, los casos resueltos, y el saldo final del periodo. El informe también debe tener un breve análisis no estadístico de los acontecimientos que afectan a su cumplimiento.

REFERENCIAS:

Akhand, Zakir (n.d.), "Coercion, Persuasion and Tax Compliance: A Multi-strategy Analysis", University of Birmingham.

Alm, James (1999), "Tax Compliance and Administration", *Handbook on Taxation*, New York, Marcel Dekker.

Canada Revenue Agency (2007), "Measuring the Small Business Compliance Burden Benchmark Report".

Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), Oficina Regional de Asistencia Técnica FMI, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR), y el Banco Interamericano de Desarrollo (2012), "Estado de la Administración Tributaria en América Latina: 2006 – 2010".

Comunicação Social da PF no Piauí (2013), "PF deflagra Operação Hiena II contras fraudes no imposto de renda", <http://www.dpf.gov.br/agencia/noticias/2013/02/pf-deflagra-operacao-hiena-ii-contras-fraudes-no-imposto-de-renda?e82743e0>.

Dohrmann, Thomas and Gary Pinshaw (2009), "The Road to Improved Compliance: A McKinsey benchmarking study of tax administrations", McKinsey and Company.

Edwards-Dowe, Denise, "E-Filing and E-Payment – The Way Forward", Caribbean Regional Technical Assistance Centre (CARTAC), paper presented at the Caribbean Organization of Tax Administration (COTA) General Assembly.

Electronic Tax Administration Advisory Committee (2012), "Annual Report to Congress", Internal Revenue Service.

Fajnzylber, Pablo, William F. Maloney, and Gabriel V. Montes-Rojas (2011), "Does Formality Improve Micro-Firm Performance? Evidence from the Brazilian SIMPLES Program", *Journal of Development Economics* 94 (2):262-76.

Financial Action Task Force (2007), "Laundering the Proceeds of VAT Carousel Fraud", Groupe d'action financière,

GAO (2011), "Taxes and Identity Theft. Status of IRS Initiatives to Help Victimized Taxpayers", Testimony Before the Subcommittee on Fiscal Responsibility and Economic Growth, Committee on Finance, U.S. Senate, Statement of James R. White, Director Strategic Issues, GAO-11-674T

Internal Revenue Service (2012), "IRS Releases the Dirty Dozen Tax Scams for 2012", IR-2012-23.

International Finance Corporation (n.d.), "Doing Business. Paying Taxes"

<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-Chapters/Paying-Taxes.pdf>

Latin American Herald Tribune (2013), "Brazil Busts \$625 Million Tax-Evasion Scheme", March 20, 2013, <http://www.laht.com/article.asp?ArticleId=417375&CategoryId=14090>.

Latin Business Chronicle (2012), "Latin tax heavens and tax hells", October 22, 2012, <http://www.latinbusinesschronicle.com/app/article.aspx?id=5763>.

OCDE (January 2008), "Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)", Centre for Tax Policy and Administration.

OCDE (August 2009), "Withholding & Information Reporting Regimes for Small/Medium-sized Businesses & Self-employed Taxpayers", Centre for Tax Policy and Administration, Forum on Tax Administration: Compliance Sub-Group.

OCDE (July 2009), "Experiences and Practices of Eight OECD Countries", Centre for Tax Policy and Administration, Forum on Tax Administration: Compliance Management of Large Business Task Group.

OCDE (March 2010), "Survey of Trends and Developments in the Use of Electronic Services for Taxpayer Service Delivery", OECD Forum on Tax Administration, Taxpayer Services Sub-Group.

OCDE (November 2010), "Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour", Centre for Tax Policy and Administration, Forum on Tax Administration: Small/Medium Enterprise (SME) Compliance Subgroup.

Tanzi, Vito, "Taxation in Latin America in the Last Decade", International Monetary Fund and Carnegie Endowment, 2000.

Treasury Inspector General for Tax Administration (2009), "Interim Results of the 2009 Filing Season", Department of the Treasury.

Treasury Inspector General for Tax Administration (2011), "Interim Results of the 2011 Filing Season", Department of the Treasury.

Treasury Inspector General for Tax Administration (2011), "Reducing the Processing Time between Notices Could Increase Collections", Department of the Treasury.

Treasury Inspector General for Tax Administration (2012), "Interim Results of the 2012 Filing Season", Department of the Treasury.

Apéndice 7.A. Fraudes de Reembolso en el IVA

Tipos de Fraudes de Reembolso

En pocas palabras hay varios métodos y esquemas que involucran identidades falsas y la identidad de los fraudes del IVA tales como:

- Crear o robar la identidad de una persona con el propósito de presentar reclamos falsos de reembolsos y rebajas (por ejemplo, llenado de declaraciones de impuestos utilizando información y documentación falsa);
- El uso de identidades falsas y robadas para la creación de empresas con la única finalidad de cometer fraude de reembolso sobre el impuesto a la renta e IVA. Estas identidades falsas y robadas se pueden utilizar para crear una empresa que parece legítima, incluso con un registro corporativo legítimo, de otro poder del Estado;
- La creación de una identidad sobre la base de un pasaporte robado/utilizado de manera fraudulenta u otra fuente importante de identificación, tales como los documentos que se encuentran en una cartera o bolso robado. Esta identidad "adquirida" se utiliza para obtener un número de identificación nacional, el cual se utiliza para el registro de impuestos o de negocios, apertura de cuentas bancarias, impresión de facturas, etc.;
- El secuestro de identidad del contribuyente por un oficial tributario que lo utiliza para cometer fraude, y
- El presentar un reclamo ante un agente tributario de una persona que no existe, el aprovechamiento del sistema por permanecer en los diferentes umbrales internos que pondrían en marcha una auditoría.

En los Estados Unidos, el problema es cada vez mayor en el IRS (Servicio de Impuestos Internos de Estados Unidos - IRS por sus siglas en inglés) ha identificado el número de casos de robo de identidad⁵¹ que han afectado al sistema de impuestos: 51.702 incidentes en 2008, 169.087 incidentes en 2009 y 248.350 incidentes en 2010. En 2012, en la lista del IRS, el fraude de identidad como el mayor tipo de fraude tributario, en 2011, el IRS interceptó más de \$ 1,4 mil millones⁵² de las devoluciones de impuestos que iban a pagarse por robo de identidad.

Los casos de robo de identidad ocurren debido a:

- La incapacidad de la administración fiscal de compartir información con otras agencias de la ley debido a las disposiciones de confidencialidad de las leyes tributarias y
- El tiempo transcurrido entre el pago de un reembolso y la identificación de un fraude hace que sea difícil encontrar al autor del fraude.

⁵¹ GAO 2011, p. 2.

⁵² Internal Revenue Service (2012), para. 9.

Sobre la base de los fraudes de falsa identidad, descrito anteriormente, existe un potencial de por lo menos cuatro tipos diferentes de fraude de reembolso del IVA que pueden surgir con o sin la complicidad de los funcionarios fiscales:

- El fraude menos complejo es que una empresa ficticia crea facturas de falsos, inexistentes, o ficticios proveedores, que luego se utilizan para solicitar y obtener la devolución del IVA, a pesar de que la empresa no ha hecho físicamente nada en absoluto;
- Un fraude ligeramente más complejo y más difícil de identificar es cuando se crean una serie de falsas empresas. Estas empresas generan falsas facturas, realizan ventas entre una a otra y finalmente se declara que las mercancías han sido exportadas. Cuando se verifica, para asegurarse que un proveedor está registrado, el auditor podrá ver un registro válido e incluso un buen historial de cumplimiento de declaraciones presentadas a tiempo;
- Una empresa de buena fe puede comprar insumos o servicios sin ningún tipo de comprobantes fiscales mediante la negociación de un acuerdo en efectivo y así evitar pagar impuestos sobre estos insumos. El proveedor suprime la venta en efectivo pero reclama el impuesto soportado. La empresa compradora luego utiliza la facturas falsas de proveedores falsos, inexistentes o ficticios, con importes fiscales inflados para solicitar la devolución del IVA, y
- Una empresa de buena fe puede comprar bienes o servicios, pero venden los mismos en el mercado nacional en lugar de exportarlos, mientras uso las facturas para obtener el IVA de los bienes exportados.

"Fraude carrusel" se basa en los tipos anteriores de fraude y es probablemente una de las formas más frecuentes de fraude al IVA.

Cuadro 7-A.5. Fraude carrusel

El fraude carrusel se aprovecha de una falla estructural en el sistema de contabilidad del IVA. Los importadores están obligados a liquidar el IVA con la administración tributaria en sus compras comerciantes locales. Los exportadores pueden reclamar el IVA pagado en las compras, pero no están obligados a declarar el IVA con respecto a los bienes exportados, ya que estos productos son de tipo tasa cero. Si los bienes que son importados dentro de un país, son subsecuentemente exportados por una persona diferente, por lo que la situación general del IVA debe ser esencialmente neutral. Sin embargo los autores de fraude pueden explotar las brechas de tiempo en la declaración de impuestos y los procesos de restitución. Muchas administraciones procesan y pagan los reembolsos del IVA con rapidez, dentro de los 30 días de recibido, mientras que para las ventas nacionales con frecuencia la situación es que la devolución de un mes determinado se da de 15 días a un mes, siguientes al cierre de cada mes en el cual el contribuyente se convierte en responsable de recaudar el impuesto. Si un impuesto a la venta interna se realizó el primer día del mes, el contribuyente tiene hasta casi dos meses, antes de que éste sea reportado en muchas instancias. Esto proporciona la oportunidad de reclamar un reembolso como si la mercancía se hubiera exportado, no remite el impuesto sobre las ventas nacionales y cobra el monto total del cliente interno antes de desaparecer. Este tipo de fraude puede ser un hecho aislado utilizando el registro falso para una sola persona, el fraude es relativamente grande (pero aún por debajo de los límites que harían congelar el pago hasta que una auditoría se lleve a cabo) o puede ser repetida por muchos meses, el estafador desaparece sólo cuando la administración tributaria lo llama para registrarlo.

Por desgracia la administración tributaria generalmente tarda en descubrir un fraude carrusel. El reembolso(s) ha sido pagado desde hace mucho tiempo, y ellos sólo podrán notificar al solicitante del reembolso del IVA, que una auditoría está siendo realizada. A menudo la supresión de las ventas nacionales imponibles no son reportadas y pasan inadvertidas durante un período considerable. El uso de una identidad falsa hace que el fraude sea extremadamente difícil de rastrear.

Todas las administraciones tributarias se enfrentan al fraude. Por ejemplo:

Canadá: Identidades falsas o robadas han sido utilizados para la creación de empresas para cometer fraude sobre el impuesto a bienes y servicios (GST por sus siglas en inglés) y presentar declaraciones de impuestos falsas para tomar ventaja de los programas de devolución previsto en ambos impuestos. Inicialmente, el sistema de registro de GST era permisivo lo que permite a un contribuyente registrar solo el teléfono y, debido a un sistema saturado durante los primeros años de la GST, la verificación de estos registros era mínima. La Agencia de Ingresos de Canadá ha establecido ya una serie de procedimientos de control interno para las solicitudes de registro.

Sud África: En un esquema de fraude sofisticado y grande, crearon duplicados de empresas de renombre en la Oficina de Registro de la Propiedad Intelectual (CIPRO por sus siglas en inglés). Cuentas bancarias fueron creadas con nombres duplicados por las personas que utilizan la empresa fraudulenta y documentos de identidad obtenidos de la CIPRO. Miembros del sindicato invadieron el sistema informático de Servicio de Ingresos Sudafricano Central (SARS). Los detalles de las cuentas bancarias de las empresas legítimas se cambiaron a los de los duplicados. Cuando el SARS pagó las devoluciones de impuestos, éstas fueron a las cuentas de las empresas duplicadas y no a las reales.

DetECCIÓN DE FRAUDE

Los países están ideando métodos para detectar fraudes de reembolso, la mayoría utilizan una combinación de recopilación de inteligencia, análisis de riesgos, perfil de riesgo y datos coincidentes para detectar los casos de fraude tributario. Las investigaciones de fraude se abordan en detalle en el capítulo 9, los siguientes son ejemplos específicos para fraude de reembolso:

- Verificación de la integridad de los datos de registro con los criterios de riesgo como la comprobación de contribuyentes inscritos que no parecen tener ingresos para iniciar un negocio o que parezcan demasiado jóvenes para empezar un negocio;
- Utilizando búsquedas en las bases de datos especializadas que detectan las relaciones y similitudes entre las cuentas de los contribuyentes (direcciones, números de teléfono, datos bancarios) y la validación de la información con bases de datos externas;
- Llevar a cabo validación computarizada para comprobar e identificar declaraciones duplicadas o información que se repite en otras declaraciones, y
- Perfiles de los casos conocidos para identificar las características del fraude de reembolso y luego buscar los datos con estas características (por ejemplo, un patrón de presentación en la declaración).

La acción de verificación de auditoría, que normalmente sigue las líneas de auditoría/verificación convencionales de escritorio (en la oficina), aunque la actividad puede limitarse al reembolso en cuestión. La credibilidad de las propias operaciones comerciales debería ser examinada junto con la documentación utilizada para soportar la solicitud.

Algunas de las lecciones aprendidas al examinar reembolsos son:

- La existencia de una factura no prueba que una transacción haya sido realizada. Es importante que los auditores tributarios estén convencidos de que no existe evidencia de una transacción real (por ejemplo, contratos, documentos de importación/exportación, liquidación, depósitos bancarios, etc.);
- No debe haber evidencia de comercio aparente. Por ejemplo si los controles de inventario muestran que las mercancías entraron en almacén, debe haber evidencia de pago de las mercancías al proveedor. Si los materiales en un proceso de manufactura están presentes, debe haber suficiente materia prima agotada que equipare a los productos terminados, y la maquinaria deben ser capaz de producir los bienes;
- Debe existir evidencia de participación de Aduanas, incluyendo, en el caso de exportaciones una carta de crédito del comprador, facturas de envío de un transportista independiente, consolidación del embarque de la compañía de transportes, documentos de seguro que reflejan la documentación de importación para el país que se exportan las mercancías, tales como el ingreso a aduana y una factura del servicio del despachante de aduana;
- Puede haber otros documentos comerciales que lo respalden además de las compras y las facturas de venta, tales como pedidos, reclamos de garantías, reclamaciones de seguros por daños y perjuicios, y las facturas de mercancías entrantes;
- Las compras, ventas e incluso nómina de pago de los empleados deben estar apoyadas por estados de cuenta bancarios, recibos de depósito y cheques cancelados;
- La comprobación-cruzada de las transacciones para verificar la compra, facturas de venta deben formar parte del muestreo de las transacciones más grandes, operaciones repetitivas y transacciones irregulares. Parte de la verificación también debe comprobar las transacciones con los proveedores para verificar que el proveedor haya pagado el IVA. Esta verificación-cruzada implica visitar al proveedor y verificar sus registros para asegurarse de que coinciden con los datos que figuran en el expediente del solicitante.

A veces debido a los estrictos controles con que los bancos cuentan ahora, como una medida contra el lavado de dinero, una vez que una cuenta bancaria es abierta, ésta se puede utilizar para múltiples negocios fraudulentos. Esto puede ser detectado simplemente ejecutando una consulta en la base de datos de reembolso o la lista del tesoro para de cuentas bancarias duplicadas.

Algunos países no procesan reembolsos centralmente y varias oficinas de distrito procesan diversas solicitudes para sus propios contribuyentes. Muchas administraciones fiscales no coordinan la información de reembolso para el demandante y es posible presentar solicitudes de reembolso en

diferentes oficinas, en algunos casos, sólo cambiando la dirección del solicitante. Es necesario verificar las bases de datos en las oficinas de distrito en busca de detalles que se repiten en otras oficinas.

Lucha contra el Fraude de Reembolso

Los siguientes son lineamientos generales.

- Los procedimientos de devolución deben usar de las TI (tecnologías de la información) para comprobar anomalías en el registro y pago, tales como pagos realizados en el mismo número de cuenta bancaria para los diferentes solicitantes;
- Deberían analizarse de acuerdo con los criterios de riesgo de los solicitantes de reembolso. Mientras la administración se vuelve más experimentada con la evaluación de riesgos los criterios deberían ser más sofisticados;
- Donde exista una razón para la verificación adicional de un reembolso, el reclamo de reembolso debe ser referido a un auditor/investigador experimentado para auditoría de campo;
- Las auditorías de campo deberán ser autorizadas para los reembolsos de alto riesgo. En muchos casos la administración tributaria carece de fondos y apoyo logístico mismas que deben ser abordadas, y
- Las solicitudes que se refieren para auditoría de campo, no deben estar sujetas a los mismos límites de tiempo estrictos para el procesamiento, deben ser ecuanimes para permitir tiempo extra, si es necesario.

Cuando los controles sobre el reembolso cuestionable no aportan pruebas que justifiquen la solicitud de reembolso, el auditor tributario deberá considerar las razones. Si el auditor considera que se ha producido un error involuntario o un verdadero malentendido, una evaluación de auditoría debe ser emitida para brindar la cantidad correcta de impuestos a la cuenta. En otras circunstancias, se debe considerar la posibilidad de fraude. El auditor que realiza la investigación debe haber recibido formación contra el fraude, y debe estar bien informado sobre las normas establecidas para la preparación del caso, para recopilación y protección de pruebas.

La lucha contra el fraude de identidad requiere cambios en la manera de procesar la información en las administraciones tributarias. Por ejemplo antes de autorizar la devolución de impuestos retenidos en la fuente (PAYE por sus siglas en inglés), la administración tributaria debe exigir información del empleador que se presenta vía electrónica de forma regular, con estos datos verificar con las declaraciones de impuestos antes que los reembolsos sean emitidos. Este tipo de cambio obligaría a mejoras en los sistemas de tratamiento automatizado de la administración tributaria y el trabajo con los empleadores para implementar este cambio.

Reembolsos - Robo de Identidad

El fraude de reembolso puede ocurrir cuando un ladrón de identidad utiliza el nombre del contribuyente y el legítimo número de identificación tributaria NIT para presentar una declaración solicitando un reembolso en la temporada de presentaciones, antes de que el contribuyente legítimo declare. La

administración tributaria emitirá el reembolso al ladrón de identidad después de verificar el nombre y el NIT en la declaración de impuestos que parece ser válido. El ladrón pide que el reembolso se abone en una cuenta bancaria, que luego vacía rápidamente y el ladrón desaparece. La administración tributaria sólo se dará cuenta del problema después de que el contribuyente presente una declaración legítima y el sistema informático identificara que dos declaraciones han sido presentadas con el mismo nombre y NIT.