



Centro Interamericano de
Administraciones Tributarias

Serie Temática Tributaria CIAT

1

Fiscalización: Planes y Programas

TABLA DE CONTENIDO

• Introducción	i
• La Evaluación y Control de las Actividades de Fiscalización / Matthijs Alink. Asamblea General del CIAT, Cochabamba, Bolivia, 2004, tema 3 Países Bajos.	1
• La Supervisión y Revisión de las Actuaciones de Fiscalización / Luiz Fernando Lorenzi. Asamblea General del CIAT, Cochabamba, Bolivia, 2004, tema 3.1 Brasil.	18
• La Supervisión y Revisión de las Actuaciones de Fiscalización / Mauricio Sanhueza Berríos. Asamblea General del CIAT, Cochabamba, Bolivia, 2004, tema 3.1 Chile.	29
• La Evaluación Integral de Resultados de las Acciones de Fiscalización / Mario Arduz Campero. Asamblea General del CIAT, Cochabamba, Bolivia, 2004, tema 3.3 Bolivia.	47
• La Evaluación Integral de Resultados de las Acciones de Fiscalización / Frans Besselink. Asamblea General del CIAT, Cochabamba, Bolivia, 2004, tema 3.3 Países Bajos.	63
• El Análisis de Riesgo para la Fiscalización / Neil Barclay / Conferencia Técnica del CIAT, Lisboa 2003 tema 1.2 Canadá.	75
• El Análisis de Riesgo para la Fiscalización / Joao Paulo Morais Canedo. Conferencia Técnica del CIAT, Lisboa 2003 tema 1.2 Portugal.	91

INTRODUCCIÓN

Serie Temática Tributaria del CIAT.

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias esforzándose por suministrar cada vez un mejor y más calificado servicio en materia de información tributaria a sus países miembros, presenta el primer número de la Serie Temática Tributaria del CIAT.

El objetivo de esta serie es difundir información relevante sobre temas específicos en tributación, como apoyo a la labor de investigación y estudio que desarrollan las administraciones tributarias de los países miembros del CIAT.

El material bibliográfico de este primer número está dedicado al tema de "Fiscalización: Planes y Programas". Para ello, se han compilado los estudios y trabajos desarrollados por funcionarios técnicos bien sea como ponencias en ocasión de la realización de asambleas generales o conferencias técnicas, monografías, becas de investigación, y artículos publicados en la revista de administración tributaria, entre otros.

Para agilizar la búsqueda y recuperación de la información, se presenta una tabla de contenido general e índice por cada trabajo. Los documentos que integran este número están disponibles en la Biblioteca Virtual y en la página web del CIAT: www.ciat.org

El CIAT espera con este nuevo aporte documental, seguir difundiendo el material bibliográfico existente en la Biblioteca Especializada, ampliando de esta forma su cobertura de información para el beneficio de las AATT.

LA EVALUACIÓN Y CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN

Matthijs Alink
Subdirector de Asuntos Internacionales
Ministerio de Finanzas
(Países Bajos)

Introducción

Política de Ejecución de la Ley

Aplicación de la ley

Trato al Cliente.

Suministro de servicio:

- Supervisión.
- De la supervisión a la detección del fraude.
- Deber de mantener la reserva.
- Integridad profesional.

Identificación y clasificación de riesgos.

- Selección.
- Evaluación.

Estrategia de tratamiento traducida en formas de tratamiento.

- Por qué la prueba pro-activa.
- Validación.
- Auditoria.

Mantenimiento de registros

Planificación y control.

Desarrollo de la función de control.

- Anotador.
- Contralor financiero.
- Contralor administrativo.
- Garantía de calidad.

Factores críticos de éxito.

El índice de calidad fiscal (ICF).

- El monitor fiscal.
- Gestión del desempeño.

INTRODUCCIÓN

El negocio básico de las Administraciones Tributarias consiste en aplicar, recaudar y controlar los impuestos, establecidos por el gobierno, incluyendo la detección del fraude tributario.

La administración de las leyes tributarias de un país debe servir el interés público. Es decir, debe responder a las necesidades del gobierno y a las personas de ese país que son servidas por el gobierno. Por lo tanto, la Administración Tributaria y los empleados tributarios deben gozar de la confianza y estimación del público al que sirven.

La responsabilidad primaria de una Administración Tributaria es recaudar la cantidad correcta del impuesto adeudado al gobierno, al menor costo posible para el público. Además, es indispensable que una Administración Tributaria cumpla con sus responsabilidades de un modo que garantice el más alto grado de confianza pública en la eficiencia, integridad e imparcialidad de la organización.

El público contribuyente debe poder esperar que la organización responsable de la administración del sistema tributario de un país administre las leyes tributarias de manera consistente y justa, de modo que los contribuyentes que estén en situación similar reciban igual trato de acuerdo con las leyes. Los contribuyentes también deben recibir un valor adecuado por el dinero invertido por la Administración Tributaria en la administración de las leyes tributarias. Es decir, la Administración Tributaria debe funcionar tan eficientemente, y con tal efectividad de costos como sea posible. Además de recibir valor por su dinero, el público espera que la Administración Tributaria y sus empleados estén libres de todo tipo de corrupción o influencia indebida.

El medio que representa la mayor efectividad de costos en la recaudación de impuestos es a través del cumplimiento voluntario del público con las leyes tributarias. Mientras más actividades de cumplimiento coactivo se requieran, más costosa será la administración del sistema tributario. Para estimular a los contribuyentes a cumplir con sus responsabilidades tributarias de manera voluntaria, es importante que la Administración Tributaria los ayude a comprender sus responsabilidades. Ello puede lograrse mediante la asistencia al contribuyente y actividades de educación del contribuyente.

Igualmente importante para el concepto de cumplimiento voluntario es la creencia por parte del público contribuyente de que la Administración Tributaria respeta los derechos de los contribuyentes y opera bajo los principios de integridad y honestidad. Para poder confiar en el sistema tributario, las personas deben creer que es un sistema justo, administrado de una manera imparcial. Es importante que la Administración Tributaria logre un balance adecuado entre servicio al cliente y la justa aplicación de las leyes tributarias.

Los contribuyentes esperan que los funcionarios de la Administración Tributaria estén bien capacitados en su área de responsabilidad técnica. También se espera que los mismos tengan una comprensión global de las operaciones de la Administración Tributaria a fin de garantizar que los problemas de los contribuyentes puedan ser resueltos sin que tengan que realizar numerosos contactos.

Se debe prestar la debida atención a la capacitación de los funcionarios, de modo que la Administración Tributaria disponga de una fuerza laboral experta y profesional a la vez que respete los derechos de los contribuyentes.

La Administración Tributaria requiere de un sistema de información gerencial para una adecuada toma de decisiones y evaluación. Dicho sistema debe proveer suficiente información de modo que la Administración Tributaria puede responder a consultas de entidades gubernamentales a cargo de la supervisión, al igual que a organizaciones internas encargadas de la revisión y evaluación de los procedimientos, procesos y prácticas de la Administración Tributaria. Un elemento clave consiste en determinar los factores críticos a ser medidos a fin de estimar la efectividad de las operaciones y el desempeño de la Administración Tributaria.

POLÍTICA DE EJECUCIÓN DE LA LEY

El modo en que se ejecuta la legislación es de gran importancia. La ejecución de la ley se interpreta desde dos ángulos diferentes: la aplicación de la ley y el trato al cliente. Lo que importa, en primer lugar, es que la Administración Tributaria ejecute la legislación y reglamentos debidamente. En esencia, esto significa la correcta interpretación de hechos de importancia fiscal. Esta es la perspectiva de la aplicación de la ley. La legitimidad, certeza legal e igualdad ante la ley son conceptos claves al respecto.

Al mismo tiempo, la Administración Tributaria debe realizar un esfuerzo por prevenir o reducir el riesgo de incumplimiento por los contribuyentes, tanto como sea posible. Apoyar al contribuyente cuando sea necesario para cumplir con las obligaciones tributarias constituye un primer e importante paso. Ello hace que el suministro de servicio sea parte esencial del trato al cliente. También es importante garantizar, mediante extensa supervisión general, que el contribuyente indique correcta, completa y oportunamente los hechos de importancia fiscal. Por lo tanto, la supervisión constituye el segundo elemento del trato al cliente. En casos en que los contribuyentes no cumplen con sus obligaciones tributarias a propósito, la Administración Tributaria actuará por medio del combate y detección específicos del fraude.

La ejecución efectiva de la ley se lleva a cabo cuando ambos ángulos - atención al método tributario y atención al contribuyente - se consideran igualmente y en relación uno con el otro en la ejecución de la ley.

APLICACIÓN DE LA LEY

Los contribuyentes deberán poder contar con que la ley sea aplicada correctamente a su situación tributaria. Igualmente deberán tener la certeza de que la ley sea aplicada correctamente a otros contribuyentes. La meta estratégica para la aplicación de la ley es unidad de política y ejecución. A fin de garantizar la unidad de política y ejecución existe la necesidad de requerimientos de calidad:

- Probar nueva legislación y reglamentos respecto a aspectos de aplicación y ejecución.
- Evaluar periódicamente la legislación y reglamentos existentes.
- Divulgar la nueva legislación inmediatamente.
- Realizar consultas regulares con los sectores de la sociedad involucrados
- Cuando sea útil y necesario, divulgar acuerdos sobre aplicación de la ley para industrias y grupos meta
- Incluir la ejecución de la legislación y los reglamentos en un sistema de garantía de calidad.

Las administraciones tributarias están bajo creciente presión respecto a dar cuenta de cómo procuran lograr unidad de política y ejecución en relación con los contribuyentes, las autoridades y supervisores externos, así como otras organizaciones de ejecución legislativa con la cual las mismas cooperan. Las opciones, por lo tanto, deben ser explícitas y convincentes. La organización debe ser transparente y dar cuenta del modo en que lleva a cabo su tarea de ejecución legislativa. La Administración Tributaria deberá presentarse como una Administración Tributaria unificada; lo que requiere políticas claras y reconocibles que sean ejecutadas de manera inequívoca.

TRATO AL CLIENTE

En términos del trato al cliente, el principal enfoque está en la atención que se le presta al contribuyente. El tipo de trato al cliente se basa en la situación específica del contribuyente. Los puntos de partida al respecto son el interés y riesgo fiscales. Un enfoque selectivo garantiza un uso efectivo de la capacidad disponible. El principio rector para el trato al cliente es que, "cada contribuyente debe recibir la atención requerida según su situación".

El trato al cliente involucra diferentes procesos, como el suministro de servicio, supervisión y detección de fraude. El suministro de servicio se propone apoyar al contribuyente a cumplir con las obligaciones resultantes de la legislación y el reglamento. Además del suministro de servicio, el proceso de supervisión también procura garantizar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones. Al monitorear la rendición de cuentas correctas y completas de hechos de relevancia fiscal de manera oportuna, la Administración Tributaria garantiza que se provea una base sólida a la aplicación de las leyes. La detección y enjuiciamiento del fraude es el último recurso dentro del espectro del trato al cliente.

SUMINISTRO DE SERVICIO

El punto de partida es una actitud de suministro de servicio. Ello requiere una actitud abierta y de ayuda e impone fuertes exigencias a la comunicación y suministro de servicio. Los contribuyentes deben estar conscientes de sus derechos y obligaciones, así como bien informados sobre cualesquiera cambios. Se deben sentir suficientemente respaldados por la Administración Tributaria para cumplir con sus obligaciones y ejercer sus derechos. Esto también significa que los contribuyentes deben tener certeza sobre la situación de sus asuntos tributarios tan pronto como sea posible. El suministro de servicio de la DTCA se caracteriza por el contacto, accesibilidad y orientación del cliente.

Supervisión

Desde el punto de vista de la Administración, la supervisión significa rectificar o combatir las fallas en el cumplimiento con las obligaciones tributarias. El objetivo es que la supervisión esté tan enfocada como sea posible. Un medio importante para lograrlo lo constituye la administración de riesgos. Se establecen grupos de conocimiento para identificar qué riesgos de incumplimiento existen en diferentes sectores así como para encontrar formas de anticiparlos y hacerle frente a los mismos. En base a la información proporcionada por los grupos de conocimiento, la Administración Tributaria designará cada año, un número de sectores de riesgo para brindarles atención especial. La actualización de las reglas de selección es un proceso continuo.

El proceso de supervisión procura determinar todos los hechos relevantes sujetos a tributación para el trato oportuno y de la manera correcta. Un elemento importante en una estrategia efectiva de supervisión es la oportunidad. El vincular el tiempo en que se produce el hecho tributario tanto como sea posible al trato tributario de este hecho, limita el riesgo de incumplimiento. Es por ello que la supervisión se basa cada vez más en la situación actual: visitas iniciales, observaciones en el sitio, inspecciones de libros en base al informe anual de negocios y las cuentas, y control en base a información previa a la llegada en la Administración de Aduanas, son ejemplos de esto. Es importante a este respecto, que haya información disponible y que sea procesada rápidamente: los procesos logísticos de apoyo bien estructurados y el trato rápido son condiciones previas para una efectiva supervisión. Otro objetivo de esto es la optimización del flujo de caja (pago según se devenga).

La supervisión se lleva a cabo en base a la "penetración en la situación del cliente" y la "penetración en el grupo meta". La situación específica del contribuyente y el interés tributario y riesgo tributario relacionados con esto, sirven de base para el enfoque del trato. La selectividad es de gran importancia al respecto. El concentrarse mayormente en los registros que involucran riesgo aumenta la efectividad. A fin de evitar la desigualdad ante la ley, tanto a nivel de la oficina regional como local, se utilizan criterios a nivel nacional. La selección se convierte cada vez más en un proceso automatizado.

Igualmente, disponer de conocimiento de industrias específicas y grupos meta es importante para un trato adecuado. A tal fin, las oficinas de adopción de grupos meta cumplen el papel de centros de conocimiento. El uso de planes de trato por segmentos y módulos uniformes de trato promueven la aplicación eficiente y no ambigua de la política de ejecución.

La recopilación y uso de contra-datos constituye una parte extremadamente importante de la supervisión. Extensas corrientes de datos son procesadas tanto como sea posible por computador, e incorporadas en la liquidación. El intercambio de información y conocimiento y cooperación operacional con otras agencias, tanto dentro como fuera del país - pero especialmente dentro de la propia administración - es una condición adicional. El uso del número fiscal social único (número SOFI) es importante para el registro e intercambio de grandes cantidades de datos. Aún más crucial es el hecho de que el sistema de información básica sea completo y de calidad y que todas las personas responsables del pago de impuestos aparezcan registradas.

De la supervisión a la detección del fraude

El enjuiciamiento penal del fraude tributario es un factor concluyente necesario para el trato del cliente. Los contribuyentes que muestran la forma de mayor alcance de incumplimiento son tratadas represivamente. Este enfoque sirve, en primer lugar, para corregir el comportamiento de incumplimiento, al igual que para lograr efectos preventivos a fin de promover el cumplimiento.

Las oficinas locales reportan cualesquiera casos de sospechas de fraude al Servicio de Información e Investigación Fiscal (SIIF). El SIIF atiende casos que valen la pena enjuiciar. Dependiendo de la conveniencia de los casos, se expedirán autorizaciones al Servicio de Enjuiciamiento Público.

Una condición importante para lograr una buena tasa de detección es disponer de excelente información. Mediante el análisis e investigación, se listan los riesgos de fraude para ser usados en el trato al cliente, e igualmente se dan advertencias de riesgos que ayudan a descubrir cualquier fraude cometido y ofrecen una idea sobre los patrones de fraude.

El DTCA utiliza las siguientes normas de calidad en la detección del fraude:

- Los patrones de fraude y riesgos son analizados sistemáticamente
- Vale la pena enjuiciar los casos de fraude reportados
- Los casos de fraude son concluidos de manera rápida y eficiente
- Se brinda especial atención a la detección de sujetos

Deber de mantener la reserva

La gran importancia del deber de la reserva es ampliamente reconocida en la sociedad. Esta importancia tiene dos facetas: para el contribuyente es alentador saber que en la Administración Tributaria, su información está en buenas manos, mientras que para la Administración Tributaria, el éxito o fracaso de la tributación depende de la preparación de los contribuyentes para ser abiertos y honestos con la Administración Tributaria. Mientras más confíen los contribuyentes en que la Administración Tributaria es cuidadosa con los datos proporcionados; más dispuestos estarán hacia la apertura y la honestidad.

Un aspecto importante de la reserva es la seguridad física de los edificios y equipos. Un deber diario de los gerentes es garantizar que se mantengan los escritorios limpios, proteger los códigos, limitar a los empleados acceso a los datos que requieren para atender a sus propios clientes, asegurarse de que los empleados tengan cuidado al discutir casos en lugares públicos.

INTEGRIDAD PROFESIONAL

La integridad es una de las características esenciales del gobierno público. La legitimidad de las acciones del sector público se basa en la confianza que los ciudadanos deberían tener en la política y el gobierno. Los ciudadanos esperan un sector público honorable. Claramente, no se puede esperar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias si la propia Administración Tributaria no es honorable. Por lo tanto, la integridad

es un aspecto obvio del comportamiento de negocio del DTCA. La misma involucra medidas en el campo de la protección física, la protección de información, la separación de posiciones, la organización administrativa y el control interno, y la formulación de Reglas de Integridad y promoción de las discusiones internas sobre el tema.

ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS

La aplicación de la ley consta de tres componentes: interpretación y ejecución de la ley, fiscalización y suministro de servicios. La verificación y auditoría es parte de la fiscalización. Para hacer opciones racionales para la estrategia de trato al cliente, se requiere un sistema de administración de riesgos. La administración de riesgos se define como un proceso sistemático durante el cual se despliegan personas y recursos, en base al análisis de riesgos con el fin de lograr un resultado óptimo.

El proceso de administración de riesgos es normalmente un proceso continuo. Ello es necesario porque el proceso debe ser efectivo dentro del ambiente en el que opera la Administración Tributaria. El ambiente está sujeto a cambio, y estos cambios en el ambiente tendrán un efecto sobre los riesgos y la evaluación de riesgos. El proceso de administración de riesgos no involucra solamente decisiones operacionales, sino también decisiones de alto nivel que requieren el compromiso de la gerencia superior.

La retroalimentación continua del proceso de administración de riesgos puede ayudar a la gerencia superior a fijar logros y objetivos para todo el proceso de control tributario, a desarrollar planes de control, a asignar recursos presupuestarios, y a mejorar los procesos de toma de decisiones en estas áreas. La retroalimentación también puede ser de gran importancia a nivel político, en la formulación de estrategias para el futuro.

Mediante el uso de técnicas de administración de riesgos se pueden desplazar recursos humanos y otros recursos de forma tal de lograr un balance óptimo entre la aplicación de la ley y el respaldo a los contribuyentes.

La retroalimentación de las evaluaciones también permite a la administración y al nivel operacional ser más pro-activos en el campo de control en lugar de adoptar una posición reactiva. Además, permitirá a las unidades de inteligencia mejorar la identificación de medidas antifraude e implantar las mismas de manera oportuna.

El análisis de riesgo es la clave del proceso de administración de riesgos. Es un proceso pro-activo y dinámico mediante el cual se identifican, analizan y evalúan los riesgos sistemáticamente, de modo que sirva de base para las decisiones sobre acciones adicionales. También monitorea y revisa el desarrollo de riesgos a través de la medición del cumplimiento de los contribuyentes.

Identificación y clasificación de riesgos

El primer paso en la administración de riesgos consiste en identificar y clasificar el riesgo objeto teórico y los hechos y eventos relevantes relacionados. Las actividades de fiscalización se pueden llevar a cabo con fines de investigación. Ello podría ser investigación de un fenómeno económico, tal como una nueva línea de negocio o industria, aumentando así el conocimiento de industrias existentes o de un instrumento actual de

auditoría. La ponderación de riesgos es parte de su clasificación. Los elementos a considerar son la extensión (tasa) del riesgo, indicando la probabilidad de que el riesgo en efecto se materialice y el monto del riesgo, refiriéndose a la pérdida monetaria que experimentará la Administración Tributaria.

Hay un reconocido refrán que reza "es mejor prevenir que curar". El mismo también se aplica al sistema de administración de riesgos. Prevenir o reducir un riesgo es superior (tanto más efectivo como eficiente) a "reparar" un riesgo posteriormente.

La reducción del riesgo conlleva disminuir o prevenir un riesgo. Es una forma especial del cubrir el riesgo. Usando la reducción de riesgo, se reduce la probabilidad de que el contribuyente escape a sus deberes y responsabilidades. En términos de administración de riesgos, la reducción de riesgo requiere que para cada riesgo se debe establecer si, y si es así, de que manera se puede reducir anticipadamente el posible riesgo.

Un riesgo no es siempre una consecuencia del comportamiento intencional del contribuyente, pero también puede ser el resultado de una falta de conocimiento fiscal. También puede suceder que un riesgo ocurra específicamente bajo ciertas circunstancias, o en ciertos (grupos de) contribuyentes; por ejemplo, en compañías que se inician. Estos empresarios con frecuencia desconocen todas las consecuencias fiscales de sus actividades.

Muchas veces se puede reducir un riesgo con medidas genéricas tales como:

- Legislación;
- educación: tanto en general, como para ciertos contribuyentes;
- acuerdos con el comercio o industria, así como con contribuyentes individuales para aclararle al contribuyente la interpretación de la ley;
- aumentando la probabilidad percibida de ser atrapado.

Por supuesto que no todos los riesgos pueden ser (totalmente) prevenidos. Esto conlleva a la detección del riesgo, el establecer si ha ocurrido u ocurrirá un riesgo con cierto grado de probabilidad.

SELECCIÓN

Luego de que se haya detectado un riesgo, surge la pregunta sobre si, en efecto, se debe señalar ese riesgo al funcionario tributario. Esto depende de tres factores:

- la importancia financiera
- la medida en que el riesgo esté involucrado en el riesgo objeto (la probabilidad de que las consecuencias fiscales no se incluirán en la declaración de impuestos)
- el nivel de integridad fiscal del contribuyente en cuestión, el riesgo sujeto, reflejado en su comportamiento fiscal

Al determinar el peso de estos tres factores, será posible establecer un nivel límite para su categoría de intensidad de atención. Con este parámetro, se puede determinar el peso del riesgo potencial.

En cada caso de riesgo, se deben hacer esfuerzos por cubrir el riesgo por medio de la forma de tratamiento más efectiva y eficiente. Preferiblemente un programa de tratamiento que estaría dirigido hacia el riesgo, respaldaría al funcionario tributario.

EVALUACIÓN

La evaluación y retroalimentación son elementos esenciales para el proceso de administración de riesgo. La evaluación es necesaria a fin de aprender del proceso y aumentar su precisión. La misma hace posible mejorar el modelo del proceso y lograr mayor eficiencia. La retroalimentación de cualesquiera resultados y conclusiones del proceso de evaluación provee un importante insumo para la toma de decisiones por la Administración Tributaria. Por lo tanto, es necesario evaluar no solamente cada paso individual, sino todo el proceso en su totalidad.

La retroalimentación tendrá un doble impacto:

- Primeramente, proporcionará información con respecto a las decisiones sobre estrategia de auditoría, política y planes de auditoría, así como la planificación global de las actividades operacionales de auditoría. También será una herramienta esencial para la asignación de recursos humanos y técnicos.
- Segundo, los resultados tendrán un impacto directo en el modelo mismo. En vista de que la evaluación requiere cubrir todos los pasos, así como el proceso en su totalidad, el resultado se podría traducir directamente en decisiones, que refuercen los diversos pasos, al igual que el proceso como tal. Si la auditoría tributaria se basa principalmente en el análisis de riesgo, será de gran importancia evaluar regularmente el modelo y su resultado.

Aparte de la información obtenida de la fiscalización de los riesgos señalados, la información de las fiscalizaciones al azar (fiscalizaciones sin razón especial) pueden ofrecer retroalimentación adicional. Las fiscalizaciones al azar pueden brindar información sobre riesgos no identificados.

ESTRATEGIA DE TRATAMIENTO TRADUCIDA EN FORMAS DE TRATAMIENTO

Existe una interrelación entre el proceso de administración de riesgos y la estrategia de tratamiento. La estrategia de tratamiento refleja el grado de atención, la forma e intensidad del tratamiento. Aspectos tales como la capacidad disponible y el nivel de capacitación y desarrollo de los empleados determina el grado en que la estrategia de tratamiento, como ha sido establecida, en efecto será implantada en la práctica.

En base a la estrategia de tratamiento seleccionada, se pueden aplicar diversas formas de tratamiento. La elaboración de la estrategia de tratamiento, se basa en la pirámide de ejecución, la que incluye todas las formas de tratamiento, desde brindar asistencia a los contribuyentes en la base, hasta la detección, investigación penal en la parte superior. Se pueden distinguir dos principales flujos de actividades: actividades pro-activas / actividades hasta el presente y actividades de prueba / reactivas. Los formularios de tratamiento pro-activo están proporcionando información activamente, mientras que la pro-activa hasta el presente verifica cosas como visitas a las compañías que inician

operaciones, consulta preliminar y observación en el sitio. Las actividades de prueba pro-activas son validación, verificación y auditoría.

Por qué la prueba pro-activa

Una de las metas que surge del objetivo estratégico de cumplimiento es "optimizar los ingresos tributarios" en términos tanto del momento en el tiempo de los recibos como de la totalidad de obligaciones y pagos. Visto desde la perspectiva de la Administración Tributaria, operar hasta el presente debe resultar tanto en un flujo de caja más rápido ("pago según se devenga") y una probabilidad reducida de pérdidas de recaudación. Los hechos todavía son observables, y los documentos fundamentales todavía están disponibles.

Operar hasta el presente también tiene beneficios para el contribuyente. Una compañía ciertamente valorará la rapidez y capacidad de conocimientos, y por su naturaleza, una compañía está más enfocada en el presente y futuro que en el pasado.

Validación

Un gran número de riesgos solamente puede ser detectado en base a la declaración final, particularmente en casos en que se han hecho opciones técnicamente fiscales luego de que se hayan cerrado los libros. La selección de las declaraciones de impuesto se concentra en estos riesgos en particular. En principio, se pueden procesar las declaraciones de impuestos en las categorías de bajo riesgo. Las declaraciones de impuestos en la categoría de riesgo promedio e importancia promedio requieren verificación adicional para determinar si deben ser pasadas a un inspector o auditor. Las declaraciones de impuestos de alto riesgo siempre deben ser manejadas por un inspector / auditor.

Obviamente, para determinar las reglas y criterios de selección se tomará en cuenta la capacidad disponible. Parte de la capacidad disponible se dejará de lado para las consultas preliminares, detección y selección activa.

Verificación

La verificación es una forma de fiscalización, en las instalaciones de la Administración Tributaria. En su análisis de la declaración de impuestos, el inspector puede utilizar datos que están disponibles en la oficina tributaria.

Algunos ejemplos de los datos son

- datos de interés recibidos por el contribuyente
- datos sobre pagos por compañías de seguro
- datos sobre sueldos y salarios
- datos sobre acciones en compañías y dividendos recibidos
- datos relacionados con el valor de la propiedad
- datos sobre hipotecas
- datos recopilados por la Administración Tributaria sobre una base ad hoc (auditorías)

El medio más efectivo y eficiente es tener disponibles estos datos en forma digital.

Al aplicar el modelo de administración de riesgo, el auditor de oficina se enfrenta a la razón por la que cualquier contribuyente haya sido expulsado del sistema computarizado, el riesgo seleccionado. La declaración de impuestos no debe ser verificada completamente en busca de cualesquiera otros ajustes.

El auditor de oficina debe tomar notas de la verificación sistemáticamente para garantizar que los hallazgos y conclusiones sean fácilmente recuperados y claramente definidos en una auditoría interna o durante las etapas de objeciones y/o apelaciones.

Se debe informar a los contribuyentes respecto a los ajustes efectuados mediante un anuncio de ajustes claramente redactado.

Auditoría

Luego de la selección, se debe preparar la asignación de auditoría. En general, una asignación de auditoría conlleva a un examen de libros, registros y otros documentos. El primer objetivo de un examen de libros, registros y otros documentos es determinar la aceptación de (partes de) las declaraciones de impuestos. Para ello, el auditor tributario verifica si las declaraciones de impuestos están correctas y completas. El segundo objetivo del examen de libros, registros y otros documentos es establecer si el contribuyente ha cumplido con los otros reglamentos y obligaciones que el legislador le ha impuesto.

Con respecto a la auditoría de libros y registros, la asignación de auditoría establece que (partes de la) entidad, y que (partes de las) declaraciones de impuestos deben ser auditadas. Esto es importante para el auditor tributario, ya que la asignación de auditoría le indica lo que se espera de él. El auditor tributario debe tomar decisiones sólidas desde el punto de vista técnico, respecto a la naturaleza y extensión de su auditoría. Por consiguiente, debe poder penetrar en los procesos de negocio de la entidad, así como del grupo meta de la cual la entidad es parte.

En el proceso de auditoría de la Administración Tributaria se distinguen diversos pasos:

- planificación
- ejecución
- formarse una opinión
- presentación de informe y ajuste

La disposición organizacional y la administración del proceso de auditoría deben garantizar a la Administración Tributaria que la ejecución del proceso de auditoría reúne los requisitos de calidad. En cada una de las oficinas de la Administración Tributaria debe estar en funcionamiento un conjunto de medidas dirigidas a garantizar la calidad del proceso de auditoría.

MANTENIMIENTO DE REGISTROS

En cada etapa del proceso de auditoría, los funcionarios involucrados deben mantener un registro de los procedimientos que han realizado y de las conclusiones pertinentes. Este registro debe incluirse en el archivo de auditoría. El mantenimiento de registros permite dar cuenta del enfoque y ejecución de la auditoría tributaria de un modo efectivo y eficiente.

Desde la asignación de la auditoría, a través de la etapa de presentación del informe, el registro de auditoría debe poder brindar una perspectiva de los datos utilizados, las bases y argumentos, y las decisiones tomadas con respecto al enfoque utilizado, el proceso de planificación, y la ejecución de los procedimientos de una auditoría.

El registro de auditoría debe incluir, como mínimo, la asignación de la auditoría, el programa de auditoría (el enfoque), los hallazgos y conclusiones, una copia del informe de auditoría, un registro de tiempo, así como un registro señalando que los procedimientos han sido evaluados y quién los evaluó.

En vista del creciente volumen de información disponible para la Autoridad Tributaria, y las múltiples posibilidades de usarla en los procedimientos de auditoría, se recomienda desarrollar un sistema computarizado que capture en varias bases de datos, establecidas con datos recibidos de los contribuyentes a través de declaraciones y datos recopilados de terceras personas, toda la información relacionada con un contribuyente específico.

PLANIFICACIÓN Y CONTROL

Los administradores Tributarios desearán administrar sus diversos procesos, tanto cuantitativa, como cualitativamente, por medio de un sistema de planificación y control. A través de la planificación y control, una Administración Tributaria desea garantizar la integridad de sus operaciones, y contribuir a la igualdad y seguridad ante la ley, así como la justicia.

Planificación

La política de ejecución determinada a nivel central, se refleja en los planes de política (cubriendo generalmente un período de cinco años), así como en los planes anuales derivados de la misma. Directores de divisiones o direcciones regionales tienen la responsabilidad de determinar la política y planes anuales de la dirección o división así como de su ejecución. Los jefes de oficinas son responsables del plan de oficina y de su ejecución; los gerentes de equipos, del plan de su equipo y su ejecución y, finalmente, cada empleado tiene que dar cuenta de su contribución personal a la realización del plan del equipo.

Cualesquiera arreglos con respecto a la realización de planes anuales y las condiciones bajo las cuales se deben lograr, deben establecerse en contratos de administración.

Es importante en este proceso de planificación, comunicar a los empleados los objetivos a lograr por la organización como un todo, incluyendo la contribución que se espera de los empleados.

Control

El control es el proceso que asegura si, y en qué medida se han logrado los objetivos y qué riesgos han sido encontrados. En la administración del proceso de ejecución, la función de control constituye un instrumento importante. La Administración Tributaria tiene diversas partes interesadas con diferentes intereses. Algunos ejemplos son:

- política;
- organizaciones internacionales;
- poder judicial;
- consultores tributarios y contadores;
- opinión: medios y ciencia;
- contribuyentes;
- empleados;
- comité de auditoría gubernamental;
- otras agencias gubernamentales.

La función de control no solamente debe estar dirigida al funcionamiento interno, sino también a las expectativas de las partes interesadas externas. Las cifras sobre efectividad y eficiencia, satisfacción del empleado, tasa de enfermedad son importantes, pero igualmente las cifras sobre el monto de impuestos recaudados y los costos reales son de interés. También resulta valiosa la información respecto a la opinión de los contribuyentes y otros sobre el desempeño de la organización.

Se puede establecer una distinción entre el mecanismo de control más de tipo diagnóstico (mecánico) relacionado con las variables de desempeño críticas y los sistemas interactivos de control relacionados con incertidumbres estratégicas. Los sistemas de diagnóstico con frecuencia resultan en factores críticos de éxito e indicadores para medir el desempeño. Los sistemas de diagnóstico están orientados internamente y utilizan las cifras disponibles en la organización. Los sistemas interactivos están más orientados hacia el exterior y comprenden herramientas tales como un panel o revisión de clientes, el uso de auditorías operacionales para destacar ciertos aspectos de las operaciones, puntos de referencia y de modo más general, el uso de revisiones.

Dentro de la función de control se pueden distinguir diversos niveles y perspectivas:

- control estratégico, administrativo y operacional; particularmente dirigido a resultados
- control de procesos, dirigido a diversas funciones, tales como recaudación, validación, verificación y auditoría
- control financiero, que monitorea las transacciones y el flujo de dinero
- control de calidad que complementa el control cuantitativo

Otra distinción es:

- control duro (resultado estadístico) basado en cifras
- control blando (actitudes, conducta y comportamiento)

Un aspecto que requiere cuidado y atención continuos es la integridad. La naturaleza de la organización de la administración tributaria hace que sus empleados estén en contacto inmediato como el dinero, bienes y flujos de bienes, y con los grandes intereses financieros de las empresas y personas particulares. En estos contactos, los funcionarios deben permanecer siendo objetivos e incorruptibles. La organización debe brindar garantía a este respecto.

DESARROLLO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL

Hay un cierto desarrollo en el papel de la función de control en el que se distingue un número de etapas. Debe señalarse, sin embargo, que estas etapas dependen del estado de desarrollo de la organización misma, con respecto a los procesos (enfoque interno versus enfoque orientado hacia el contribuyente), la tecnología (sistemas separados versus sistemas integrados) y la organización (burocrática o empresarial).

Decisivo al respecto, es el papel que la administración considera para sí misma.

Anotador

En su forma más elemental, el control involucra llevar claramente la cuenta de todas las transacciones que se llevan a cabo en la organización. Ejemplos de rubros que determinan el puntaje son: facturación, compras, sueldos, registros de producción, etc.

El contralor que encaja en esta etapa es pues clasificado como un "anotador". Este término refleja su enfoque: registrar puntajes. En la medida en que estos puntajes se mantengan de manera debida y confiable, se considera que la administración es adecuada.

Contralor financiero

En una etapa de desarrollo más avanzada, el anotador se convierte en un contralor financiero. Además de investigar si los puntajes se mantienen debidamente, el contralor financiero también verifica la eficiencia: debe llevarse a cabo de manera adecuada, rápida y al más bajo costo posible. El conocimiento de costos está altamente desarrollado.

Contralor administrativo

Otra etapa adicional en el desarrollo es la del contralor administrativo. Los sistemas, rutinas y procedimientos a través de los cuales se mantienen los puntajes están en su lugar adecuado; son confiables, y su eficiencia es regularmente revisada de manera crítica. El contralor administrativo, no obstante, trae consigo algunas nuevas destrezas y perspectivas. El enfoque del contralor administrativo está en el gerente, al que ve como un cliente a ser servido, primeramente, escuchándolo y entendiendo sus requerimientos y tratando de anticiparse a sus necesidades. Este tipo de contralor no responde a preguntas exclusivamente produciendo cifras, sino que también da una opinión en base a la información pertinente. Ambiciona ser "socio en el negocio".

Garantía de calidad

Además de, a través del papel de la función de control y de contralor, se puede garantizar la calidad:

- evaluando el trabajo realizado por o en nombre del gerente del equipo;
- evaluando el trabajo realizado por los expertos técnicos;
- supervisión de los empleados con mayor experiencia (mentor);
- supervisión como parte del entrenamiento;
- supervisión dentro de grupos de especialistas.

FACTORES CRÍTICOS DE ÉXITO

Los factores críticos de éxito son factores que son de importancia decisiva para el éxito de la organización como un todo. Los factores críticos de éxito se originan en la estrategia. Los indicadores de desempeño se usan para medir la realización de las metas estratégicas. Algunos ejemplos son:

Factor crítico de éxito	Indicador de desempeño
Maximización de recaudación	Pago según se devenga Ritmo del flujo de caja
Productividad	La relación entre recursos y producción
Esmero	Número de objeciones en relación con número de liquidaciones tributarias Número de objeciones resueltas en favor del contribuyente
Cabalidad	Cabalidad del objeto: la medida en que la recaudación tributaria es cubierta por contra-información Detección de sujetos: número de nuevos contribuyentes detectados
Satisfacción / aceptación	Número de contribuyentes que aceptan / aprecian el desempeño
Justicia	Número de casos en que se cuestiona la justicia
Confidencialidad	Número de casos en que se cuestiona la confidencialidad
Equidad	Número de casos en que se cuestiona la equidad
Prevención de fraude	Número de auditorías tributarias Número de casos comprobados de fraude Número de liquidaciones con corrección Monto promedio de corrección
Aplicabilidad de leyes tributarias	Brecha del cálculo: diferencia entre costos estimados y costos reales
Calidad del producto	Correcciones aceptadas Número de fallos del tribunal en favor de la administración tributaria
Calidad de procesamiento	Tiempo promedio invertido en las liquidaciones tributarias y apelaciones Número de liquidaciones tributarias a ser procesadas
Gastos	Relación entre recursos e ingresos tributarios
Habilidad del personal	Número de funcionarios cuyo desempeño está por encima del promedio Calidad: resultados de pruebas
Desempeño del personal	Porcentaje de enfermedad Designación indebida Cuota de satisfacción del personal

Estos factores críticos de éxito, representados aquí, constituyen indicadores de desempeño, brindan una perspectiva del desarrollo y avance de las metas (estratégicas).

No es tanto el resultado real de los indicadores lo que importa, sino la tendencia. Las tendencias ofrecen a la gerencia de la Administración Tributaria, información estratégica para ajustar oportunidades y políticas futuras.

Es importante desarrollar un conjunto balanceado de indicadores de desempeño estrechamente vinculado a la estrategia de la organización y a las tareas esenciales. De otro modo, la Administración Tributaria podría estar muy lejos de lograr su misión.

EL ÍNDICE DE CALIDAD FISCAL (ICF)

El índice de calidad fiscal es un instrumento que mide la calidad de implantación de la legislación y reglas. Cada año, especialistas tributarios de la administración tributaria determinan los aspectos más importantes de los principales impuestos. Los aspectos son especificados como rubros. Los especialistas tributarios juzgan los puntos de vista fiscales en base a una verificación al azar e indican con un puntaje si la legislación y las reglas han sido aplicadas correctamente. Los diferentes puntajes para cada forma de tributación se resumen en un número índice: el índice de calidad fiscal.

El monitor fiscal

El monitor fiscal es un instrumento para medir las actitudes y opiniones de los grupos meta respecto a la forma en que la Administración Tributaria implanta la legislación y reglas. Los datos del monitor fiscal se obtienen principalmente mediante entrevistas personales con preguntas estandarizadas (cuantitativas). Algunos grupos de clientes (negocios muy grandes) son entrevistados mediante entrevistas libres (cualitativas) semi-estructuradas.

Tanto el índice de calidad fiscal como el monitor fiscal ayudan a la Administración Tributaria a mejorar la calidad del servicio y el desempeño de la Administración Tributaria. El primer instrumento ofrece una perspectiva de la calidad de implantación, mientras que el último brinda una idea de la forma en que los clientes experimentan esta implantación.

Gestión del desempeño

Con un fuerte enfoque en los resultados y una relación más explícita entre metas organizacionales y efectos y resultados deseados, la gestión del desempeño estará dirigida a objetivos. Los sistemas van (a ser) implantados en base a la llamada Tarjeta de Anotación Balanceada de Negocios. El modelo muestra cuatro perspectivas diferentes desde la cual una organización puede ver el mundo exterior. Para la Administración Tributaria, las cuatro perspectivas se han traducido en perspectivas de la Administración Tributaria:

1. Perspectiva financiera: Resultados de aplicación de la ley.
2. Perspectiva de innovación: Organización en desarrollo.
3. Perspectiva del proceso: Control del proceso.
4. Perspectiva de mercado: Evaluación por las partes interesadas.

Los objetivos podrían ser los siguientes:

Resultados de aplicación de la ley:

- Control del flujo de caja;
- Control de riesgo;
- Unidad de política e implantación;
- Control efectivo del fraude;
- Protección de la sociedad de mercancía no deseada (Aduanas).

Organización en desarrollo

- Implantación de nuevas tecnologías;
- Implantación de nuevos métodos y técnicas;
- Elevar el nivel de profesionalismo de los empleados;
- Intensificación de la gestión del conocimiento.

Control de procesos

- Control de costos en el proceso logístico;
- Optimización de la gestión de datos;
- Realización de productos y servicios;
- Optimización de eficiencia y flexibilidad;
- Optimización de seguridad de información.

Evaluación por las partes interesadas

- Administración integrada y de clientes actuales;
- Suministro de información accesible y rápido;
- Disminución de costos y carga para los contribuyentes;
Términos competitivos de empleo y ambiente de trabajo desafiante.

Cuando estos objetivos se desarrollan en metas mensurables, constituirán la base de la gestión de desempeño en el futuro.

LA SUPERVISIÓN Y REVISIÓN DE LAS ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN

*Luiz Fernando Lorenzi
Coordinador Operacional
Secretaría de Ingresos Federales
(Brasil)*

Contenido

Resumen.

1. Los sistemas electrónicos de control del procedimiento fiscal.
2. La documentación del procedimiento fiscal.
3. La evaluación durante el procedimiento.
4. Las evaluaciones una vez concluido el procedimiento
 - 4.1. Evaluación de los procedimientos en relación con la selección de los contribuyentes.
 - 4.2. Evaluación del procedimiento en relación con otros semejantes
 - 4.3. Evaluación del procedimiento en lo que respecta al cumplimiento de las normas y los procedimientos.
 - 4.4. La evaluación del procedimiento en cuanto a la instrucción de las actuaciones en lo contencioso administrativo.

RESUMEN

La supervisión y revisión de los procedimientos de fiscalización de la Secretaría de Ingresos Federales se estructura de la siguiente forma:

- a) Durante el procedimiento, el jefe de equipo acompaña la ejecución del trabajo, efectuando un control técnico y administrativo, ya sea mediante el acompañamiento directo de la actuación fiscal o a través de los sistemas de control. Le cabe al Jefe de Equipo orientar al auditor para la adecuada conducción del trabajo y la correcta aplicación de las normas legales, además de intervenir cuando fuere necesario poniendo a disposición los medios adecuados para la ejecución del procedimiento.
- b) Una vez concluido el procedimiento, el análisis de los datos disponibles en los sistemas de control permite:
 - En relación con la selección de los contribuyentes, verificar si el auditor, al ejecutar el procedimiento, examinó todos los puntos previamente seleccionados para el análisis y conocer el resultado obtenido en cada uno de ellos. De esta forma es posible evaluar tanto la ejecución como el proceso de selección de los contribuyentes y los puntos de análisis;
 - Evaluar el procedimiento, comparándolo con otros semejantes, para verificar si el procedimiento se encuentra dentro de una franja promedio de tiempo y de resultados aceptables;
 - Evaluar el procedimiento en términos del cumplimiento de las normas legales y administrativas, mediante auditoría del procedimiento;
 - Evaluar el procedimiento en lo que respecta a la instrucción de los autos de infracción en lo contencioso administrativo, verificando la calidad final de las actuaciones originadas en el procedimiento fiscal.

De hecho, cualquier organización, inclusive las tributarias, deben trabajar con conceptos comunes de administración tales como planeamiento, organización y control. En este último aspecto, y con relación a las actividades de fiscalización de Ingresos Federales, hay una serie de mecanismos que permiten acompañar y evaluar la actividad fiscalizadora, a fin de calificar su ejecución, maximizando también la productividad de los funcionarios intervinientes.

Estos mecanismos se basan en una supervisión y orientación previas y en el análisis de los datos relativos a los procedimientos una vez concluidos los trabajos, partiendo de la información de gestión disponible en el sistema electrónico.

1. LOS SISTEMAS ELECTRÓNICOS DE CONTROL DEL PROCEDIMIENTO FISCAL

La SRF dispone de un sistema electrónico de soporte de la fiscalización, denominado Sistema de Acción Fiscal, en el cual, para cada procedimiento fiscal, se registra la siguiente información:

- a) En ocasión de la autorización para la ejecución del procedimiento, los datos del contribuyente, los tributos, períodos y procedimientos de auditoría que deben llevarse a cabo en la acción fiscal, además de los agentes fiscales que deberán ejecutar el procedimiento y el jefe del equipo responsable de la auditoría
- b) En el transcurso de las actuaciones fiscales, el auditor debe informar la fecha de inicio de la actuación fiscal y, mensualmente, mientras dure el procedimiento, el número de horas empleadas y la etapa en la que se encuentra el procedimiento. Esta información se presta a través de un formulario electrónico
- c) Al terminar el procedimiento fiscal, el auditor informará la fecha de cierre, los procedimientos de auditoría realizados, los tributos, períodos y procedimientos que no hayan sido ejecutados, el monto de los autos de infracción labrados y el número de proceso administrativo correspondiente, además de otros datos tales como la existencia de proceso criminal, inventario de bienes o medidas cautelares fiscales.

Los procedimientos de auditoría aquí mencionados incluyen la descripción sumaria del alcance de las inspecciones que deberán realizar los auditores mientras que su ejecución se encuentra detallada en los manuales de fiscalización. Por ejemplo, véase el procedimiento descrito en el anexo I: en dicho procedimiento se determinó el auditor así como la ejecución del procedimiento XXXXX - YYYYYYYYYYYYYY. La ejecución de este procedimiento, a su vez, está reglamentada en el capítulo correspondiente del Manual de Fiscalización.

La información mencionada en el punto "c" también es suministrada por medio del formulario electrónico, a partir del sistema específico para la elaboración de los autos de infracción.

De esta forma, están a disposición de la Administración Tributaria, de manera permanente y actualizada, los datos que permiten evaluar las actuaciones de fiscalización en lo que hace al inicio del procedimiento, el número de horas empleadas, el tiempo transcurrido desde el inicio, la etapa en la que se encuentra el procedimiento fiscal y los resultados obtenidos. El sistema permite que las evaluaciones sean realizadas por auditor, por equipo, por unidad, por región o en el ámbito nacional.

En breve este sistema permitirá, también de forma automática, verificar si los autos de infracción resultantes de los procedimientos fiscales fueron mantenidos en las sentencias administrativas.

2. LA DOCUMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO FISCAL

Además de los datos disponibles electrónicamente, para cada procedimiento fiscal realizado se genera un dossier o expediente con los principales documentos del procedimiento administrativo, como por ejemplo, copia de los autos de infracción, informes del procedimiento e informes de las actuaciones sin resultado o que no hayan sido ejecutadas.

De esta manera, los documentos quedan archivados en la unidad, permitiendo el análisis de las piezas más importantes del procedimiento sin necesidad de acceder al proceso

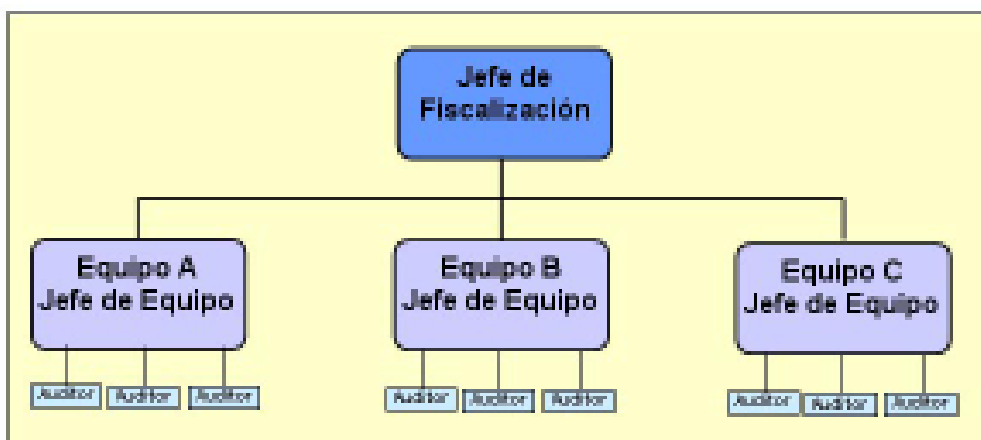
administrativo, que muchas veces se encuentra en otras dependencias de la Administración Pública.

3. LA EVALUACIÓN DURANTE EL PROCEDIMIENTO

Dentro de una unidad de la SRF, el área de fiscalización está compuesta por equipos de fiscalización. Cada Equipo consta de 5 a 9 auditores y un jefe de equipo. En las unidades grandes, donde hay más de un equipo, éstos se organizan por especialidad en función de las actividades o sectores económicos.

El jefe de equipo debe reunir, preferentemente, los requisitos establecidos por el Secretario de Ingresos Federales, quien también define sus atribuciones.

ESTRUCTURA DEL ÁREA DE EJECUCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE UNA UNIDAD:



Así, compete al Jefe de Equipo acompañar el desarrollo de los procedimientos fiscales en manos de su equipo, orientándolo para asegurar la adecuación del procedimiento a las normas y a la mejor técnica de ejecución. En este caso, el acompañamiento, la evaluación y el control son efectuados mediante el análisis de los elementos concretos de cada procedimiento.

Por otra parte, basándose en los datos disponibles en los sistemas de control y frente a una situación concreta de un procedimiento, es posible verificar si hubo desvíos en función de las horas empleadas o del tiempo transcurrido desde el inicio del procedimiento.

Muchas veces, varios auditores de un mismo equipo llevan a cabo, simultáneamente, un mismo procedimiento de auditoría. Al acompañar las actuaciones, los jefes de equipo pueden identificar las mejores prácticas y adoptar una línea de acción común, optimizando, así, los procedimientos del equipo.

Esta conducta patrón debe ser informada a la Jefatura de fiscalización de la unidad, para que pueda ser utilizada también por los demás equipos de la unidad y, cuando correspondiere, introducir mejoras en los manuales de fiscalización, con alcance nacional.

La experiencia ha demostrado que la actuación eficiente de los jefes de equipo tiende a eliminar o disminuir la ocurrencia de problemas en los procedimientos de fiscalización, con un sensible aumento de su productividad y calidad.

El sistema de control permite saber, además, la cantidad de procedimientos en ejecución por parte de los auditores así como la etapa en la que se encuentran, lo que le posibilita al jefe de equipo dimensionar la carga de trabajo de cada uno y planificar la apertura de nuevos procedimientos. Esta información también puede ser aprovechada por el jefe del área de fiscalización para planificar la carga de trabajo de cada equipo.

4. LAS EVALUACIONES UNA VEZ CONCLUIDO EL PROCEDIMIENTO

Una vez realizados los procedimientos y basándose en la información contenida en los sistemas de control, es posible, mediante el cruzamiento de datos y su organización estadística, evaluar los procedimientos bajo distintos aspectos y adoptar medidas correctivas.

Cabe resaltar que, en vista de la complejidad de la legislación tributaria nacional, los eventuales desvíos no permiten, en principio, afirmar cuál es su causa, recomendando apenas que se examine detalladamente el caso concreto.

Estas evaluaciones se pueden dividir, a los efectos didácticos, en cuatro líneas principales:

4.1. Evaluación de los procedimientos en relación con la selección de los contribuyentes

La selección de los contribuyentes debe hacerse de forma técnica e impersonal, buscando una mayor eficiencia de las actuaciones de fiscalización en la categorización de los malos contribuyentes por riesgo, maximizando así los recursos de la máquina fiscalizadora.

En la SRF, la fiscalización está estructurada, en la mayoría de sus unidades, en dos áreas: una, de selección de contribuyentes y preparación del procedimiento y la otra, de ejecución de los procedimientos propiamente dichos.

En lo que respecta a la selección y preparación de las actuaciones, se busca identificar a los contribuyentes que presentan mayor potencial de evasión fiscal, sugiriendo, inclusive, los puntos que deberán ser examinados por los auditores en la actuación fiscal. El potencial de evasión, a priori, se mide por el valor potencial de los autos de infracción, aunque algunas actuaciones pueden perseguir otros resultados, como por ejemplo, un mayor alcance de los procedimientos en determinado sector, en detrimento del resultado directo.

De esta forma, es posible evaluar, con relación a la selección del procedimiento:

- Si los procedimientos seleccionados fueron ejecutados por el auditor, y, caso contrario, por qué no;
- si los procedimientos de auditoría recomendados por el sector de selección presentaron los resultados esperados;

- cuáles de los procedimientos seleccionados fueron los más efectivos;
- el motivo de las diferencias significativas en un mismo tipo de procedimiento ejecutado por auditores diferentes.

Esta evaluación sirve para mejorar los procedimientos de ejecución y para perfeccionar los criterios de selección de los contribuyentes y de los procedimientos a realizar, además de detectar eventuales fallas que concurren para que se dejen de cobrar los tributos que debe el contribuyente.

4.2. Evaluación del procedimiento en relación con otros semejantes

Si bien esta evaluación puede ser realizada en el ámbito de los equipos de fiscalización por los jefes de equipo, los datos reunidos en los sistemas de control de los procedimientos permiten que algunas evaluaciones puedan ser efectuadas en el ámbito de una unidad (comparación entre equipos), regionalmente (comparación entre unidades de una región) o hasta nacionalmente, comparando todas las unidades entre sí o determinadas regiones.

A través de dichas comparaciones, es posible detectar los desvíos entre las acciones fiscales o las unidades, detectando posibles fallas o también procedimientos que puedan servir como paradigma.

a) Comparación de las horas empleadas en los procedimientos

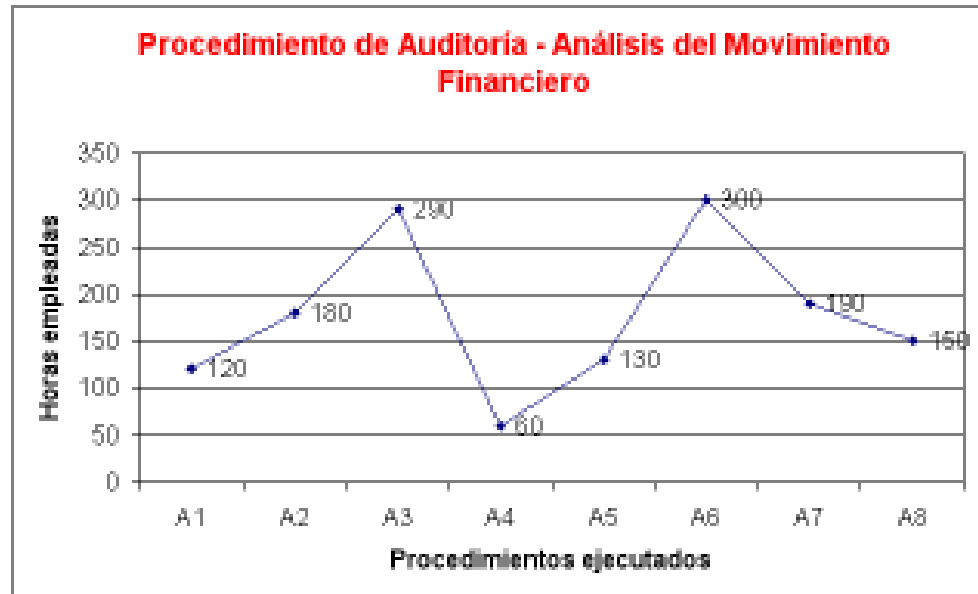
Como ya hemos dicho, el sistema de control de los procedimientos registra el número de horas empleadas por los auditores en la realización de los procedimientos fiscales. Sobre la base de este dato, es posible:

- Calcular la cantidad de procedimientos que puede realizar la unidad en un período dado (meta), basándose en series históricas y la mano de obra disponible. Por ejemplo:

Imaginemos una unidad de 20 auditores, que equivale, en promedio, a 37.400 horas de trabajo anuales. Si, hipotéticamente, la unidad realizara solamente el procedimiento "A", cuyo análisis histórico registra para su ejecución un **promedio** de 180 horas, se estima que la unidad puede realizar 207 procedimientos "A" durante el año. Claro que hay otros factores a considerar, tales como la capacidad de los auditores involucrados, el tamaño de los contribuyentes, las modificaciones en la legislación durante ese período, etc., pero aún así, la información permite trazar un objetivo promedio esperado para la unidad o para el equipo.

- Identificar aquellos procedimientos que presentan importantes desvíos en comparación con la media (local, regional o nacional), comparando las horas empleadas en procedimientos similares durante un período dado. Este estudio permite evaluar auditores, equipos, unidades e, inclusive, determinadas regiones, con solo agregar los datos obtenidos en esos niveles. Veamos, por ejemplo, la demostración gráfica de uno de esos análisis.

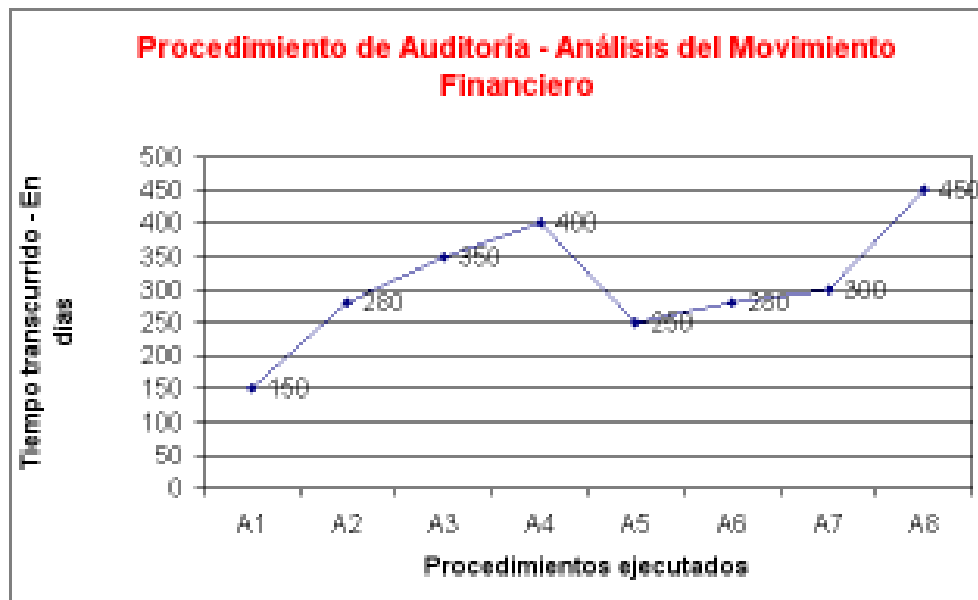
Se pretende examinar el procedimiento "A", realizado por varios auditores, comparando el número de horas empleadas por cada uno, según los datos disponibles en los sistemas.



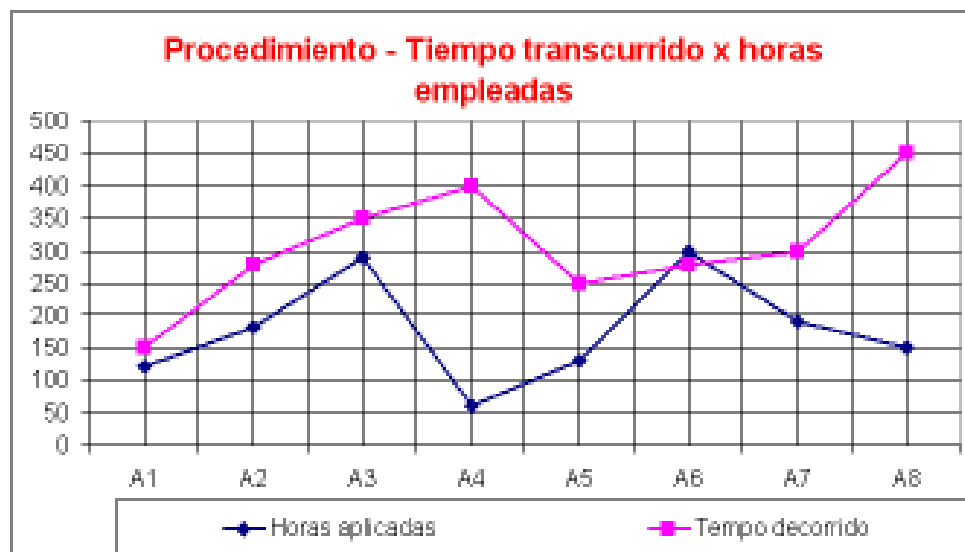
Como se ve, los procedimientos "A3", "A4" y "A6" presentan un desvío considerable en relación con la línea media de horas empleadas, es decir que, para la ejecución de un mismo tipo de procedimiento, distintos auditores emplearon un tiempo bastante diferente en su ejecución. Estos procedimientos merecen ser examinados detalladamente, para conocer los motivos que llevaron a tales desvíos y, dado el caso, para que se adopten las medidas correctivas correspondientes.

Si bien el ejemplo está focalizado en los auditores, los datos podrían referirse al tiempo promedio en una unidad o región. Así, podríamos verificar, por ejemplo, que en la unidad 4 el procedimiento "A" es ejecutado, en promedio, en 60 horas, mientras que en la unidad 6 el mismo procedimiento requiere, también en promedio, 300 horas de trabajo.

- Efectuar la misma comparación mencionada en el punto anterior, pero en relación con el tiempo transcurrido en número de días transcurridos desde el inicio del procedimiento:



Suponiendo que los procedimientos fueran los mismos mencionados en el punto anterior, podemos concluir que los procedimientos "A1", "A4" y "A8" deben ser examinados. Además, combinando ambos datos, es posible verificar cuáles son los procedimientos que, aún habiendo demorado un tiempo considerable para su conclusión, registraron pocas horas de trabajo:



Dado que el sistema es alimentado mensualmente con nuevos datos, el número de horas patrón utilizado para dimensionar las metas de trabajo puede ser revisado en cualquier momento, sobre la base de los datos actualizados.

4.3. Evaluación del procedimiento en lo que respecta al cumplimiento de las normas y los procedimientos

En cuanto a los procedimientos tratados en los puntos 4.1 y 4.2, las evaluaciones pueden ser efectuadas por la jefatura local, regional o nacional, y tienen un alcance eminentemente gerencial.

Aparte de estos controles, los procedimientos fiscales están sujetos también a una auditoría correctiva y una auditoría de procedimientos.

En la "auditoría correctiva" se examinan los procedimientos en función de los aspectos éticos y de conducta del auditor. Estas auditorías son llevadas a cabo por funcionarios ajenos al área de fiscalización, si bien responden directamente al Secretario de Ingresos Federales.

La "auditoría de procedimientos" ya está incluida en la estructura de fiscalización, a nivel nacional, y tiene por objeto examinar los procedimientos desde el punto de vista técnico y administrativo, apuntando a la calidad del procedimiento.

Es decir, que mientras la auditoría correctiva examina los procedimientos bajo el punto de vista de la corrección de conducta ética, la auditoría de procedimientos lo hace bajo el aspecto técnico.

En la auditoría de procedimientos también se utilizan los datos disponibles en el sistema de control, para seleccionar los procedimientos que deben ser examinados. Como soporte del análisis del procedimiento seleccionado, se utiliza el expediente mencionado en el punto 2.

Veamos un ejemplo:

La legislación brasilera determina que, cuando en un procedimiento fiscal se constatan conductas que puedan tipificar la ocurrencia de delito por parte del contribuyente, el auditor debe informar el hecho al jefe de su unidad, para que éste informe al Ministerio Público (Procuración). Normalmente, la existencia de delitos contra el orden tributario implica la aplicación de multas agravadas. De esta forma, conociendo la infracción verificada o la multa aplicada, es posible saber si el auditor dejó de efectuar la mencionada presentación.

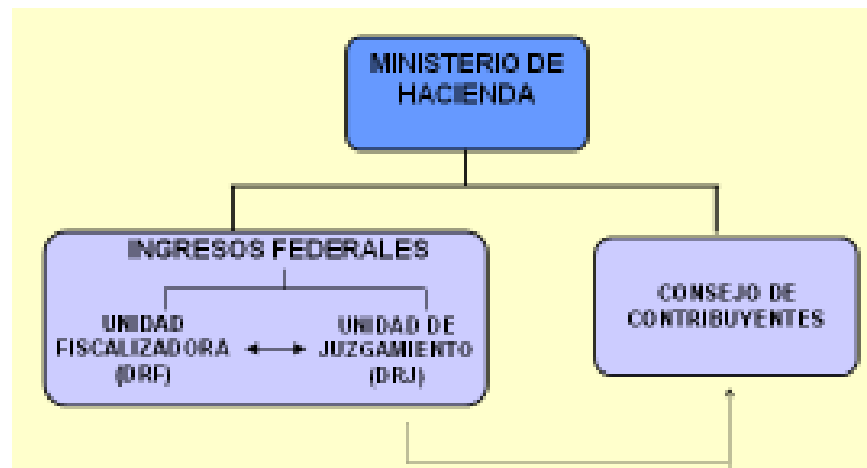
Basándose en esta información, los Equipos de Auditoría pueden comparecer a la unidad para confirmar, luego de examinar el expediente, si había necesidad de efectuar la denuncia y, en ese caso, recomendar al jefe de la unidad de hacerla, además de adoptar las medidas para prevenir tales desvíos.

4.4. La evaluación del procedimiento en cuanto a la instrucción de las actuaciones en lo contencioso administrativo

Una manera de evaluar la calidad del procedimiento es verificar el camino seguido por el acta de infracción finalmente labrada contra el contribuyente. Si la misma se pagó, significa que el propio contribuyente reconoció su deuda tributaria y que el trabajo se hizo con la corrección técnica necesaria.

Ahora bien, si el contribuyente está en desacuerdo con la actuación, podrá interponer un recurso administrativo, que será juzgado por las Delegaciones de Juzgamiento de Ingresos Federales (DRJ), unidad interna específica para dirimir los recursos de los contribuyentes.

Si la sentencia fuera desfavorable al contribuyente, éste podrá recurrir al Consejo de Contribuyentes del Ministerio de Hacienda, órgano no subordinado a Ingresos Federales, pero que está compuesto equitativamente por representantes de Hacienda y de los Contribuyentes.



Como se ve, la actuación de fiscalización puede ser juzgada por hasta dos instancias administrativas, cuyas decisiones deben ser respetadas y evaluadas.

A partir de lo anterior es posible identificar:

- Auditores o unidades que poseen un bajo nivel de mantenimiento de los autos de infracción juzgados:
 1. En términos absolutos
 2. En comparación con los demás auditores o unidades
- Cuestiones que reiteradamente reciben una sentencia desfavorable para el Fisco, en especial en el seno del Consejo de Contribuyentes;
- Defectos en la sentencia, lo que permite a Hacienda interponer un recurso;
- Motivos para la exoneración del crédito tributario, en relación con la ejecución del procedimiento fiscal, permitiendo la adopción de medidas correctivas.

Veamos, a continuación, un ejemplo de análisis basado en los datos disponibles en los sistemas de la SRF, donde determinados procedimientos de una unidad son verificados en relación con el porcentual de crédito tributario que fuera declarado, al compararlo con el valor original:

Procedimiento	Auditor	Valor declarado - R\$
A	1	100%
A	2	100%
A	3	25%
A	1	95%
B	1	100%
B	2	100%
C	2	90%
C	3	40%
D	2	100%
E	3	25%
F	1	30%
F	2	25%
F	3	20%

Promedio de declaración	
Por auditor	%
1	98%
2	79%
3	46%
Por procedimiento	%
A	80%
B	100%
C	65%
D	100%
E	25%
F	25%

Como se ve, la organización de los datos disponibles demuestra, en este caso, que existe un importante desvío en los procedimientos ejecutados por el auditor 3. Además, el procedimiento "F" tiene un bajo porcentaje de resultados concretos, aun cuando es realizado por auditores que normalmente hacen el seguimiento de las actuaciones. A priori, existe en este caso una discrepancia entre la Administración Tributaria y el órgano de apelación del Ministerio de Hacienda.

LA SUPERVISIÓN Y REVISIÓN DE LAS ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN

Mauricio Sanhueza Berríos
Jefe del Departamento de Control de Gestión de Fiscalización
Servicio de Impuestos Internos
(Chile)

Contenido

1. Introducción.
2. Departamento Control de Gestión de la Fiscalización.
3. Convenio de Desempeño.
4. Mecanismos de Supervisión y Revisión de las Actuaciones de Fiscalización.
5. Situación Actual y Proyección Futura de cada Proceso de Fiscalización.
 - a. Procesos masivos de IVA.
 - b. Procesos masivos de Renta.
 - c. Fiscalización selectiva.
 - d. Presencia fiscalizadora.
 - e. Devoluciones de IVA.
6. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La supervisión y revisión de las actuaciones de fiscalización fue, hasta hace poco tiempo atrás, tarea individual de los responsables de los distintos procesos, quienes privilegiaron en gran medida evaluaciones y seguimientos globales. Así las cosas, a fines del año 2002 se creó el Departamento de Control de Gestión de la Fiscalización, cuya especial tarea consiste en realizar el seguimiento de cada uno de los procesos que dicen relación con la fiscalización, en forma desagregada por las unidades participantes, coordinando esfuerzos de distintas áreas con objeto de entregar indicadores que permitan evaluar y realizar gestión.

Los citados indicadores se orientan al seguimiento de los procesos desde tres perspectivas: eficacia en el cumplimiento de los objetivos, eficiencia en el uso de recursos y calidad en la atención al contribuyente.

La información generada es entregada mensualmente a los responsables de los procesos, separada por unidad a cargo de un determinado universo de contribuyentes y comparativa respecto de períodos anteriores. Además, se publican en Intranet todas las tablas que dan cuenta de la información para que las unidades puedan compararse entre ellas.

En el levantamiento de los procesos, encontramos que no siempre se cuenta con suficiente información que permita su seguimiento y evaluación, por lo que se hace necesario el desarrollo de rutinas o procedimientos que generen estadísticas confiables que faciliten su control.

Las nuevas tecnologías aplicadas están permitiendo automatizar procesos, el registro de datos y su extracción en línea, lo que redundará en el hecho de contar con más información, en forma oportuna y de mejor calidad.

La generación de información permitirá en el corto plazo, que las unidades responsables tomen sus decisiones en forma oportuna sobre los procesos, medir el impacto de sus esfuerzos y facilitar la evaluación global del mismo. En el mediano plazo, la estandarización de parámetros, la fijación de objetivos por unidad y la verificación de su cumplimiento.

Ya en el segundo semestre del año 2003, se inició el seguimiento del Convenio de Desempeño, que fijó metas para ciertos indicadores de manera de evaluar su cumplimiento por equipos de trabajo, convirtiéndose así en una importante herramienta de supervisión y control.

2. DEPARTAMENTO CONTROL DE GESTIÓN DE LA FISCALIZACIÓN

El Departamento Control de Gestión de la Fiscalización fue creado el 31 de Diciembre del año 2002, y entre sus principales tareas se encuentra el realizar seguimiento de cada uno de los procesos que dicen relación con la fiscalización en forma desagregada por las unidades participantes, coordinando esfuerzos de distintas áreas con objeto de entregar indicadores que permitan evaluar y realizar gestión.

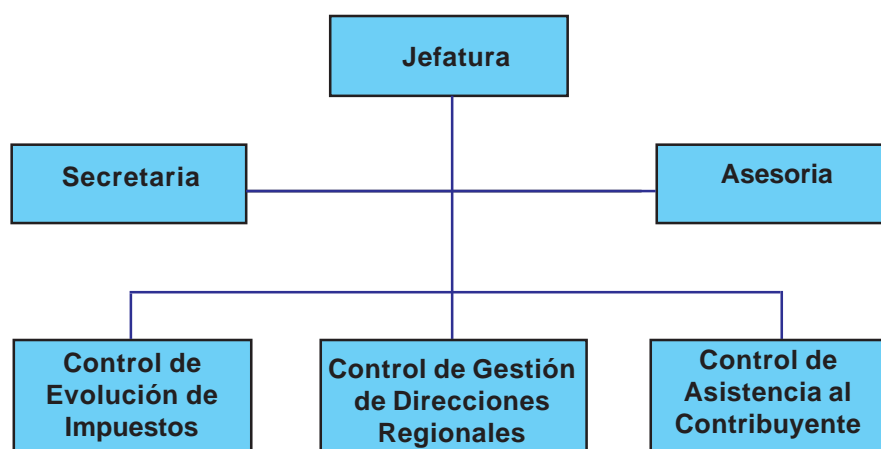
Este Departamento tiene dependencia directa de la Subdirección de Fiscalización, que integra la Dirección Nacional. En ella se definen, estructuran y planifican los procesos de fiscalización que son llevados a cabo en las distintas unidades del Servicio de Impuestos Internos a lo largo del territorio nacional.

A su vez, las distintas Direcciones Regionales son responsables del seguimiento tributario de los contribuyentes y en ellas se desarrollan gran parte de los procesos de fiscalización (algunos procesos son realizados centralizadamente a través de los sistemas informáticos).

La Subdirección de Fiscalización está conformada por cuatro Departamentos, a saber: Operación IVA y Catastro de Contribuyentes, Operación Renta, Fiscalización Selectiva e Internacional y Control de Gestión de la Fiscalización. Existen además tres Oficinas orientadas a desarrollar programas de fiscalización en relación a determinados grupos de contribuyentes, además de dos Áreas de Proyectos. Las Oficinas mencionadas son: Oficina de Fiscalización de Organizaciones Sin Fines de Lucro y Entidades Fiscales, Oficina de Prevención del Fraude Fiscal y Oficina de Casos Especiales.

Por su parte, el Departamento Control de Gestión de la Fiscalización está organizado como se indica en la siguiente figura:

DEPARTAMENTO DE CONTROL DE GESTIÓN DE LA FISCALIZACIÓN



Existen tres tareas principales y en base a ellas se estructuró su organización. La primera tarea, denominada "Control de Evolución de Impuestos", consiste en desarrollar un procedimiento de seguimiento de los impuestos a través del tiempo, con objeto de detectar fluctuaciones o desviaciones con respecto a lo esperado, como herramienta de apoyo a la investigación tributaria.

La segunda tarea es el "Control de Gestión de las Direcciones Regionales", que consiste en apoyar a las Direcciones Regionales con la generación y entrega de indicadores que permitan evaluar y realizar el seguimiento constante de cada uno de los procesos de fiscalización desarrollados en ellas o que afectan al universo de contribuyentes de su responsabilidad.

Finalmente, a través de la tarea denominada "Control de Asistencia al Contribuyente" se busca estudiar y crear mecanismos de evaluación y seguimiento de la calidad de atención al contribuyente para los procesos de fiscalización, en los distintos puntos de interacción, los que pueden ser en las Direcciones Regionales o bien, a través de aplicaciones que el Servicio de Impuestos Internos ha puesto a disposición de los usuarios vía Internet.

En la actualidad, conforman el Departamento ocho profesionales de los cuales, dos participan en el proyecto "Evolución de Impuestos", tres en "Control de Gestión de las Direcciones Regionales" y uno en "Calidad de Asistencia al Contribuyente".

3. CONVENIO DE DESEMPEÑO

Durante el segundo semestre del año 2003, se definieron indicadores de gestión y metas de resultados respecto de dichos indicadores, a fin de evaluar el desempeño de las distintas unidades. Para ello se definieron 18 equipos de trabajo, en base a un criterio que recoge en esencia la estructura organizacional y territorial de la institución.

Los indicadores específicos y sus metas dan cuenta de áreas donde la Administración Tributaria quiere poner énfasis, cautelando por cierto, el quehacer operativo y normativo permanente del Servicio en todas sus áreas.

Dichos indicadores fueron definidos para los siguientes ámbitos:

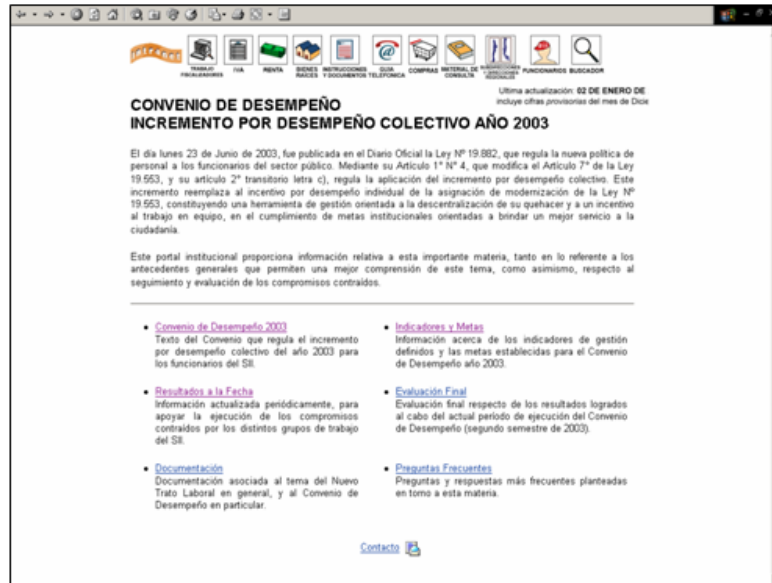
- **Aumento de Recaudación:** Incremento porcentual real de la recaudación que se declara en formulario F29 (Formulario de Declaración y Pago de IVA e Impuestos mensuales) del segundo semestre del 2003, en comparación a igual semestre del año 2002.
- **Aumento Presencia Fiscalizadora:** Incremento porcentual en el segundo semestre del 2003, en comparación con las acciones de presencia fiscalizadora realizadas en el año 2002.
- **Aumento Declaraciones F29 por Internet:** Incremento porcentual de la tasa de declaraciones F29 presentadas vía Internet el segundo semestre del 2003, en comparación a igual semestre del año 2002.

Para facilitar el seguimiento por parte de los equipos de trabajo, la información es publicada mensualmente en Intranet, de manera que todos estén completamente informados del seguimiento y evolución mensual de sus indicadores.

Los indicadores son actualizados mensualmente en relación al período inmediatamente anterior. La verificación del cumplimiento de las metas se realiza en el mes de Enero, una vez que es obtenida la información definitiva del semestre.

Respecto del año 2004 es posible señalar que ya se han definido nuevos indicadores y metas manteniendo el énfasis en los ámbitos señalados respecto el año 2003, con los cuales se evaluará el desempeño colectivo y así sucesivamente, estableciéndose una herramienta de supervisión y seguimiento que involucre a la totalidad de la organización.

La información del Convenio es entregada a los usuarios vía Intranet, a partir del menú especialmente preparado para este objetivo, que incluye los resultados obtenidos por cada uno de los equipos de trabajo.



Inicio | Convenio de Desempeño

INTRODUCCION | DATOS DE BASE | AÑO 2002 | AGOSTO 2003 | SEPTIEMBRE 2003 | OCTUBRE 2003 | NOVIEMBRE 2003 | DICIEMBRE 2003 | AGREGAR 2003

COMPROMISO 3: AUMENTO DE DECLARACIONES FORMULARIO 29 (F-29) POR INTERNET

TASA DE DECLARACIONES F-29 POR INTERNET A LA FECHA

REGIONAL	Declaraciones F-29 Internet	Declaraciones F-29 Papel	Declaraciones F-29 Unidad	Pagos de Gaseo Internet	Pagos de Gaseo Papel	TASA DE DECLARACIONES F-29 POR INTERNET	META AL 31.12.2003
I	16.988	127.018	1.810	8	1.895	12,4%	8,2%
II	19.758	112.796	2.128	2	1.856	14,7%	13,0%
III	7.188	84.507	1.267	10	538	9,7%	9,0%
IV	18.913	182.108	2.844	7	2.014	9,1%	8,9%
V	83.945	495.015	7.405	70	3.875	13,3%	18,4%
VI	35.444	183.576	2.325	17	1.905	15,2%	18,9%
VII	49.085	280.702	1.955	17	3.532	15,6%	12,1%
VIII	83.031	424.823	6.099	94	3.815	12,8%	18,4%
IX	36.831	181.253	2.874	26	2.157	16,6%	14,8%
X	55.378	244.705	4.534	84	2.428	18,1%	15,8%
XI	8.367	18.881	218	7	388	35,7%	18,2%
XII	8.910	44.222	1.012	20	622	13,1%	7,2%
RM CENTRO	91.113	290.383	5.604	80	2.791	21,4%	17,3%
RM PONIENTE	84.528	387.842	6.188	93	4.804	17,1%	14,8%
RM ORIENTE	182.801	471.434	4.972	243	7.380	38,3%	21,3%
RM SUR	66.424	367.080	5.458	33	5.795	18,3%	13,7%
GRANDES CONTRIBUYENTES	4.836	1.395	95	116	795	69,8%	22,8%
DIRECCION NACIONAL	821.788	3.759.207	55.083	909	46.679	17,6%	13,9%

4. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y REVISIÓN DE LAS ACTUACIONES DE FISCALIZACIÓN

La generación de indicadores de supervisión de los procesos de fiscalización se ha planteado desde tres perspectivas, ellas son:

Eficacia: se relaciona con el cumplimiento de los objetivos para lo cual se genera un determinado proceso. Normalmente, lo asociamos a valores de recaudación o rendimientos.

Eficiencia: se vincula con los recursos utilizados en un determinado proceso. Ellos son principalmente humanos y físicos, luego, para la generación de indicadores de eficiencia en el uso de recursos humanos, será necesario conocer la cantidad de horas-hombre destinadas a cada función y especialmente en aquellas consideradas en los procesos de fiscalización.

Calidad de Asistencia al Contribuyente: a través de esta perspectiva intentamos observar aspectos sensibles para el contribuyente en la interacción que mantiene con el Servicio de Impuestos Internos en los distintos procesos de fiscalización.

La información es entregada en forma mensual a los responsables de los procesos, separada por unidad a cargo de un determinado universo de contribuyentes y comparativa respecto de períodos anteriores. Además, se publican en Intranet todas las tablas necesarias para la generación de los indicadores, de todas las unidades, con objeto de facilitar el análisis comparativo.

Procesos de Fiscalización

Los principales procesos de fiscalización, actualmente, son los siguientes:

- Procesos Masivos de IVA (Impuesto al Valor Agregado)
- Procesos Masivos de Renta
- Fiscalización Selectiva
- Presencia
- Devoluciones de IVA

De cada uno de ellos, entregaremos una breve descripción e indicaremos ejemplos de los actuales mecanismos de supervisión y revisión implementados o en vías de implementación en nuestra Institución.

Ejemplo de Cuadro de Indicadores:

4. INDICADORES PRESENCIA FISCALIZADORA									
Fuente: Datos Publicados por Presencia en Intranet									
Fecha Procesamiento de Datos: Noviembre 2003									
NOMBRE INDICADOR	MODO DE CÁLCULO	UNIDADES	REGIONAL						
			ENE-OCT 2003		ENE-OCT 2002		VAR Anual Regional		
			Modo de Cálculo	Resultado	Modo de Cálculo	Resultado			
4.1	Nº Controles Comercio Establecido	Nº Controles Emisión y Reg. Documentos + Nº Controles Puerta a Puerta + Puntos Fijos	Controles	3.248 + 82 = 3.351	1.850 + 232 = 2.276	47,23%			
4.2	Nº Empadronamientos y Tasaciones	Empadronamientos + Tasaciones	Controles	439 + 1.490 = 1.929	445 + 1.050 = 1.495	29,03%			
4.3	Nº Controles Carreteros	Controles Carreteros + Controles Móviles	Controles	1.044 + 402 = 1.446	775 + 81 = 856	68,93%			
4.4	Nº Controles Terminales Ferias Mayoristas y Otros	Term. Hortofrutícolas+Pesq. y Madereros+Ferias de Ganado+Maderos+Molinos Trigo+Esp. de Comb.+Bombas de Bencina +Act. Especiales	Controles	7.102 = 7.102	8.921 = 8.921	-20,39%			
4.5	Tiempo Medio Controles Comercio Establecido	HH Es. y Reg. Doc + HH Pta Pta + HH P Fijos	Horas	4.851 = 1,45	4.489 = 2,276	1,97	-26,60%		
4.6	Tiempo Medio Empadronamientos y Tasaciones	HH Empadronamientos + HH Tasaciones	Horas	971 = 0,50	1.038 = 1,495	0,69	-27,50%		
4.7	Tiempo Medio Controles Carreteros	HH (Carreteros + Móviles)	Horas	978 = 0,68	998 = 856	1,17	-41,99%		
4.8	Tiempo Medio Controles Terminales Ferias Mayoristas y Otros	HH Nº C Terminales Ferias Mayoristas y Otros	Horas	2.037 = 0,29	4.152 = 8.921	0,47	-38,37%		

Ejemplo de Publicaciones en Intranet, para facilitar comparación entre unidades:

Tabla General 3.1 - Nº Controles de Presencia para el periodo Enero - Noviembre 2002 y 2003

Fuente: Datos Publicados por Presencia en Intranet

Fecha Procesamiento de Datos: Noviembre 2003

ENE-OCT 2002	CONTROLES REALIZADOS	CONTROL DE LA EMISIÓN Y REGISTRO DE DOCUMENTOS	PUNTOS FLUJO	PUERTA A PUERTA	EMPADRONAMIENTOS	TASACIÓN DE NEGOCIOS ESPORÁDICOS	CONTROLES CARRETEROS	CONTROL CARRETERO ANGSTORIA	CONTROL CARRETERO MAULE	CONTROLES MÓVILES	FERIAS DE GANADO
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
I	11.829	3.248	21	82	439	1.490	1.044	0	0	0	402
II	11.842	4.851	296	1.622	1.495	467	1.220	0	0	0	80
III	11.790	1.929	38	173	828	1.731	373	0	0	0	224
IV	11.718	2.285	47	291	898	2.282	1.287	0	0	0	822
V	16.800	3.351	86	234	1.523	1.747	838	0	0	0	2.048
VI	28.898	5.269	46	329	307	1.287	5.628	0	0	0	1.525
VII	105.440	3.946	87	2.294	827	1.200	2.485	1.946	52.368	898	67
VIII	40.425	8.264	30	4.085	1.341	1.763	4.828	0	0	0	5.828
IX	42.460	5.032	0	58	238	48	7.823	0	0	0	57
X	34.268	8.581	0	146	62	1.290	224	0	0	0	74
XI	4.671	1.088	43	2	83	222	22	0	0	0	342
XII	30.478	1.576	76	384	51	238	7.282	0	0	0	8
XIII	77.300	7.236	176	1.898	1.878	0	20.778	384	0	0	34.277
XIV	42.082	10.660	600	22	890	0	5.044	0	0	0	9.238
XV	79.447	16.72	408	2.441	2.388	88	26.52	608	0	0	17.828
XVI	83.880	8.170	288	388	2.592	0	6.125	40.88	0	0	12.268
XVII	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	0
TOTAL	688.421	108.750	2.869	28.232	18.545	13.886	88.924	46.922	172.424	88.826	94.884

5. SITUACIÓN ACTUAL Y PROYECCIÓN FUTURA DE CADA PROCESO DE FISCALIZACIÓN

a. Procesos Masivos de IVA

Definición

Consiste en la administración, procesamiento y fiscalización masiva del cumplimiento tributario respecto de los impuestos sujetos a declaración y pago mensual, a través del cual, se busca facilitar dicho cumplimiento tributario y realizar el seguimiento a través de cruces de información con fuentes internas y externas a partir de los cuales, se generan planes de fiscalización respecto de un gran número de contribuyentes.

Dimensión

Monto Declaraciones: 720 millones de dólares mensuales (8.600 anuales).

Número de Declaraciones: 985.000 mensuales (11.800.000 anuales).

Número de Contribuyentes Notificados para Auditoría: 30.000 mensuales.

Indicadores de Seguimiento

El seguimiento global del proceso lo realiza el Departamento de Operación IVA y Catastro de Contribuyentes, con indicadores del siguiente tipo:

- Número y montos de las declaraciones mensuales ingresadas por distintos medios (las declaraciones pueden ser presentadas en papel o ingresadas vía Internet)
- Número y montos de declaraciones rectificadas
- Giros emitidos por descuadraturas y por declaraciones rectificadas

Mensualmente se realizan cruces de información que generan impugnación de contribuyentes, los que son notificados para concurrir a las unidades para presentar documentación que avale su declaración o para que la modifiquen a través de una rectificatoria. El seguimiento de estos "Planes Especiales" se realiza con indicadores del siguiente tipo:

- Número de contribuyentes impugnados notificados.
- Número de contribuyentes notificados que concurren a las unidades.
- Número de declaraciones rectificadas.
- Giros emitidos por declaraciones rectificadas (rendimiento).
- Número de contribuyentes notificados sin rendimiento.

Con esta información se mide la efectividad del proceso de impugnación en forma global, de cada uno de los planes especiales. En el corto plazo, esta información será entregada por unidad.

Para el seguimiento en las unidades, la siguiente información es entregada mensualmente:

- Número de declaraciones mensuales ingresadas por distintos medios (Internet, papel, etc.).
- Monto de las declaraciones en pesos y en dólares.
- Promedio por declaración.

Comentarios

La información de seguimiento se encuentra consolidada a nivel nacional y sólo en algunos casos, ha sido posible generar indicadores por unidad, los que se refieren principalmente, a la eficacia del proceso, medida por la mayor recaudación y no de la eficiencia con la que se realiza, como tampoco, sobre parámetros asociados a la calidad de atención.

Avance en la generación de indicadores por Unidad (%)

	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Eficacia										
Eficiencia										
Calidad										

El seguimiento de los "Planes Especiales" se realiza en forma global y no por las unidades participantes del proceso. Se están generando las rutinas de extracción de datos que permitirán en el corto plazo desagregar estos indicadores.

Los datos son obtenidos directamente desde el sistema denominado IVANET, en forma mensual, una vez registrada la totalidad de los formularios ingresados en papel o vía Internet. La información extraída del sistema puede ser calificada como muy confiable.

Acciones Futuras

Complementar la generación de indicadores de eficacia por unidad: será necesario desagregar la información disponible, consolidada a nivel nacional, para informar sobre el desempeño de los contribuyentes distribuidos por unidades, como también, las acciones que son parte del proceso realizadas por ellas.

La información será extraída directamente desde el sistema IVANET, por lo cual se está realizando el desarrollo de las rutinas y prueba de los resultados, por tanto, debiéramos iniciar la publicación de los indicadores señalados en el corto plazo.

Además se debieran generar indicadores de eficiencia en el uso de recursos y de calidad de atención a los contribuyentes por unidad.

Ejemplos de indicadores posibles son:

Eficiencia

- Número de contribuyentes notificados atendidos por fiscalizador.
- Número de contribuyentes notificados con rendimiento.

Calidad de Atención al Contribuyente

- Tiempo de atención promedio por contribuyente notificado.
- Número de veces promedio que el contribuyente debe concurrir a la unidad hasta que concluye el proceso de auditoría.

b. Procesos Masivos de Renta

Definición

Consiste en la administración, procesamiento y fiscalización masiva de los impuestos que afectan a las rentas percibidas por los contribuyentes, declarados cada año en el mes de Abril.

A través de este proceso, se busca lograr el cumplimiento tributario voluntario de los contribuyentes a través de mecanismos que faciliten, verifiquen e induzcan la correcta declaración y pago de los impuestos y las rebajas de créditos correspondientes.

Dimensión

Número de Declaraciones: 2,4 millones.

Monto de Devolución Solicitada: 1.500 millones de dólares.

Monto Pagado al Fisco: 700 millones de dólares.

Número de Declaraciones Impugnadas: 300.000 declaraciones.

Devolución retenida a mayo: 700 millones de dólares.

Indicadores de seguimiento

El seguimiento global del proceso lo ha realizado el Departamento de Operación Renta con indicadores del siguiente tipo:

- Número y montos de las declaraciones ingresadas por distintos medios (papel o Internet).
- Número y montos de declaraciones rectificadas.
- Giros emitidos por descuadraturas y por declaraciones rectificadas.
- Rendimientos a favor y en contra del fisco resultante de la rectificación de declaraciones primitivas.

Posteriormente al proceso de recepción de las declaraciones anuales, se realizan cruces de información con vectores internos y externos (información de fuentes internas y provenientes de terceros) que generan la impugnación de declaraciones, obligando al contribuyente a entregar antecedentes que respalden lo ya declarado o en caso contrario, a rectificar. Para el seguimiento de este proceso se utilizan indicadores del siguiente tipo:

- Número de contribuyentes impugnados y montos retenidos.
- Número de contribuyentes impugnados notificados.
- Número de contribuyentes impugnados notificados y que rectifican vía Internet.
- Número de contribuyentes impugnados notificados y que concurren a las unidades.
- Número y monto de rectificatorias.
- Rendimientos por rectificatorias a favor y en contra.
- Número y montos de las liberaciones de los montos retenidos.
- Número de liberaciones realizadas centralmente y las realizadas en las unidades.

A partir del año 2003, se inició la entrega mensual de esta información a las unidades responsables del proceso, agrupadas de acuerdo a la nómina de contribuyentes de su jurisdicción.

En forma paralela al proceso de renta se realizan cruces de información complementarios a los anteriormente nombrados que buscan detectar focos específicos de evasión y que involucran a un número reducido de contribuyentes, a los cuales se les practicará auditoría. El seguimiento de estos "Planes Especiales" se realiza con indicadores del siguiente tipo.

- Número de contribuyentes citados.
- Número de contribuyentes que concurren a la citación.
- Número de contribuyentes con rendimiento.
- Giros por liquidaciones y declaraciones rectificadas.
- Número de nuevas declaraciones con pago.

Esta información se encuentra en proceso de validación para ser entregada por unidad.

Comentarios

La extracción de datos se realiza en forma mensual a partir del sistema denominado "Renta en Línea", en el cual el registro se efectúa en forma automática en la operación del proceso. Las estadísticas generadas son confiables.

Avance en la generación de indicadores por Unidad (%)

	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Eficacia										
Eficiencia										
Calidad										

Las unidades disponen de mayor cantidad de indicadores de eficacia respecto de las demás perspectivas. Se necesita, asimismo, complementar con indicadores de eficiencia y de calidad.

Algunos ejemplos de estos indicadores son los siguientes:

Eficiencia

- Número de Contribuyentes atendidos por fiscalizador.
- Rendimiento medio por fiscalizado.
- Tiempo medio de atención por contribuyentes impugnados atendidos en las unidades.
- Número de impugnados notificados para rectificar en las unidades, su concurrencia y rendimiento.
- Número de casos traspasados a auditoría con respecto al total notificados.
- Rendimientos promedio por tipo de anotación que dio origen a la impugnación de declaraciones.

Calidad de Atención

- Tiempo medio de las liberaciones (devolución del monto retenido sin que el contribuyente modifique su declaración).
- Número medio de veces que el contribuyente concurre a la unidad hasta finalizar la revisión.

La información ya disponible permite la evaluación global del proceso de Renta por unidad.

La información referida a los planes especiales será entregada en las unidades en el mediano plazo, ya que las rutinas de extracción de datos están en proceso de validación.

Acciones Futuras

Generación de indicadores para los "Planes Especiales" por unidad.

Complementar los indicadores de eficacia y eficiencia para el seguimiento de los procesos masivos.

c. Fiscalización Selectiva

Definición

Consiste en el desarrollo de programas de auditoría orientados a verificar el cumplimiento tributario de grupos de contribuyentes que cumplen con determinados criterios de selección.

Dimensión

Número de casos de auditoría terminados por año: 13.000 casos.

Rendimiento las auditorías: 350 millones de dólares.

Indicadores de Seguimiento

- Número de casos ingresados para ser auditados.
- Número de casos terminados con y sin rendimiento.
- Rendimiento medio de los casos terminados.
- Número de casos asignados por fiscalizador.
- Número de casos terminados por fiscalizador.
- Rentabilidad del programa.
- Número de casos reclamados con respecto al número de casos terminados.
- Número de casos reclamados con fallo a favor del contribuyente.

Comentarios

Información extraída desde sistema de registro de datos denominado "Sistema de Apoyo a la Fiscalización" (SAF). El registro se realiza en forma manual, una vez concluida cada actividad del proceso de auditoría. La información extraída desde el sistema ha presentado inconsistencias, generadas principalmente por la incorrecta digitación de las actividades, lo que ha limitado la obtención de indicadores confiables, en especial aquellos que asocian la variable de tiempo.

Avance en la generación de indicadores por Unidad (%)

	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Eficacia										
Eficiencia										
Calidad										

Desde la perspectiva de la eficacia, el actual sistema entrega información que debe ser complementada con la evaluación global de cada uno de los programas de auditoría.

Desde el punto de vista de la eficiencia, se deben incorporar indicadores que permitan medir la utilización de recursos humanos asociados a los distintos grados de complejidad de los programas. Ejemplos de ellos pueden ser:

- Número de casos concluidos por fiscalizador.
- Rendimiento promedio por fiscalizador.
- Número de casos asignados por fiscalizador.
- Tiempo medio de duración de la auditoría.
- Tiempo medio utilizado en el desarrollo de auditorías, según distintos grados de complejidad.

Desde la perspectiva de la calidad, es necesario complementar con indicadores tales como:

- Número de auditorías que exceden tiempo máximo determinado.
- Resultado de los reclamos interpuestos por los contribuyentes. Número de reclamos aceptados y que implicaron revertir la tarea del fiscalizador. (Si bien, el actual sistema genera la información mencionada, su calidad no permite su adecuada utilización).

En el corto plazo, se concluirá la implementación de la aplicación TAX Solutions, lo que permitirá mejorar sustancialmente la calidad de los indicadores.

Acciones Futuras

Extracción de datos desde el módulo de auditoría del Tax Solutions. Al respecto, cabe señalar que el registro de información en el TAX se efectúa cada vez que el fiscalizador realiza una operación, parte del proceso de auditoría en el sistema, es decir, emite una notificación, liquidación, giro, etc. Se generarán los mismos indicadores ya elaborados a partir de la herramienta SAF, con una sustancial mejora en la calidad de la información.

A partir del mismo sistema, se generarán estadísticas sobre los reclamos de los contribuyentes a las auditorías realizadas (Revisión de la Actuación Fiscalizadora RAF y Tribunales Tributarios).

Evaluación global de cada programa de auditoría. Número de contribuyentes seleccionados, número de auditorías con rendimiento, rendimiento medio de las auditorías, tiempo medio hasta la liquidación.

d. Presencia Fiscalizadora

Definición

Consiste en el procedimiento permanente de revisión en terreno, que realizan los funcionarios de este Servicio y que tiene por objeto comprobar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, especialmente, en el registro y emisión de documentos. Además, a través de este tipo de acciones, se busca inducir al cumplimiento tributario voluntario.

Tipos de acciones de presencia

Controles a Comercio Establecido: revisiones efectuadas por fiscalizadores en la dirección comercial del contribuyente (locales comerciales, oficinas, fábricas, etc.), con objeto de verificar la correcta emisión y registro de documentos.

Controles en Ferias Mayoristas (ganaderas, hortofrutícolas, madereros, etc.): revisiones efectuadas por fiscalizadores a los centros de venta al por mayor al cual concurren proveedores y demandantes de insumos, con objeto de verificar la correcta emisión y registro de las transacciones.

Controles Carreteros Móviles y Fijos: control realizado por fiscalizadores a la documentación de respaldo (facturas y guías de despacho) de la carga transportada por caminos de uso público.

Empadronamientos y Tasaciones: consiste en la visita a contribuyentes de actividad comercial esporádica (ferias artesanales, navideñas, arriendo de inmuebles en período de vacaciones, etc.), con objeto de verificar su registro de contribuyente asociado a la actividad desarrollada y determinar una estimación de ventas y margen de utilidad para efectos tributarios.

Dimensión

Universo de Contribuyentes: 1.000.000 aproximadamente, declarantes de IVA.

Número total de controles realizados por año: 800.000 controles.

Número de infracciones cursadas: 35.000.

Número de horas hombre utilizadas al año: 340.000 horas-hombre.

Indicadores de Seguimiento

- Número de controles por tipo de acción.
- Tiempo medio utilizado por tipo de control.
- Cantidad de horas hombre utilizados por tipo de control.
- Cantidad de horas extras y horas nocturnas.
- Número de Infracciones cursadas.
- Número de clausuras.

La información se entrega separada por unidad, en forma mensual y comparativa con períodos anteriores.

Comentarios

La información es extraída de planillas electrónicas donde las unidades registran información en forma diaria. En este momento se está comenzando a instaurar el registro de las acciones de presencia en un nuevo sistema en línea, que permitirá extraer información en forma directa. Además, será posible extraer la base de datos de los contribuyentes afectados por cada tipo de acción de Presencia.

Avance en la generación de indicadores por Unidad (%)

	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Eficacia										
Eficiencia										
Calidad										

A diferencia de los anteriores procesos, en este caso contamos principalmente con información de eficiencia y no de eficacia. Para considerar la eficacia del proceso, debemos estudiar el impacto que tiene cada tipo acción de presencia en las declaraciones de los contribuyentes y asociarlos a la mayor recaudación. Para ello será posible extraer del sistema las nóminas de contribuyentes afectados por acciones de presencia para efectuar los análisis de impacto.

Acciones Futuras

Extracción de información de los indicadores a partir del nuevo sistema en línea.

Complementar los parámetros de eficiencia con indicadores de cobertura.

Generar indicadores de eficacia, que midan el impacto sobre la recaudación de los contribuyentes afectados por algún tipo de acción de presencia.

e. Devoluciones de IVA

Definición

Consiste en los distintos procedimientos, en razón de los cuales se generan reintegros de dinero en virtud de pagos efectuados por concepto de IVA. El contribuyente presenta una solicitud de devolución ante el Servicio, y éste, a través de procedimientos previamente establecidos puede autorizar, modificar o rechazar dicha solicitud.

Las devoluciones de impuestos consideradas son las siguientes:

Devoluciones de IVA a Exportadores.

Devoluciones de IVA Inversión en activo Fijo (Art.27 Bis del DL N° 825, de 1974).

Devoluciones por Cambio de Sujeto.

Dimensión

Devolución IVA a Exportadores.

Número de solicitudes presentadas por año: 14.000 solicitudes.

Monto de devoluciones autorizadas anualmente: 2.500 millones de dólares.

Devoluciones de IVA por Cambio de Sujeto.

Número de solicitudes presentadas por año: 8.000 solicitudes.

Monto de devoluciones autorizadas anualmente: 20 millones de dólares.

Devoluciones de IVA por Inversión en Activo Fijo (Art. 27 Bis).

Número de solicitudes presentadas por año: 500 solicitudes.

Monto de devoluciones autorizadas anualmente: 70 millones de dólares.

Indicadores

- Número de solicitudes de devolución recibidas.
- Montos de devolución solicitada.
- Número de solicitudes de devoluciones autorizadas.
- Monto de las devoluciones autorizadas.

Comentarios

Las devoluciones de IVA Exportadores son gestionadas a través de una aplicación workflow denominada "Hoja de Vida del Exportador" (HVE). En ella se lleva a cabo todo el proceso de autorización de la devolución y genera la información estadística para el seguimiento global del proceso. Los indicadores obtenidos a partir de esta aplicación no permiten la adecuada evaluación y seguimiento de las unidades participantes y tampoco de las etapas involucradas en los procesos. A diferencia de lo acontecido en los demás procesos de devolución, en este caso la información se encuentra disponible y es necesario generar las aplicaciones para su extracción.

La información de devoluciones de IVA por Cambio de Sujeto y Art. 27 Bis, es registrada en la aplicación SAF (Sistema de Apoyo a la Fiscalización), sin embargo, no es posible rescatar información confiable del sistema, producto de errores detectados en el registro manual de los datos. Luego, a partir de Octubre del 2003, se inició un nuevo registro manual en planillas Excel, del que se espera extraer información para realizar el adecuado seguimiento.

**Avance en la generación de indicadores
por Unidad (%)**

	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
Eficacia										
Eficiencia										
Calidad										

En consideración a la poca información disponible sobre los procesos, podemos indicar que no contamos con suficientes herramientas que faciliten la supervisión y seguimiento de los procesos de devolución llevados a cabo por las unidades, desde las tres perspectivas señaladas.

Algunos ejemplos de los indicadores necesarios para el adecuado seguimiento son los siguientes:

Eficacia

- Número y monto de solicitudes presentadas.
- Número y monto de devoluciones rechazadas en cada etapa de revisión.
- Número y monto de devoluciones autorizadas en cada etapa de revisión.

Eficiencia

- Promedio de revisiones realizadas por fiscalizador.
- Número y montos de devoluciones rechazadas por fiscalizador en cada etapa de la revisión.
- Número y monto de las devoluciones auditadas en cada etapa de revisión.

Calidad

- Número de veces que la revisión excede los plazos establecidos.
- Tiempo medio de cada etapa de revisión.

Acciones Futuras

Generación de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad, para cada uno de los procesos de devoluciones indicados por unidad responsable.

En el proceso de devolución de IVA Exportador, se espera extraer la información directamente desde las bases de datos generadas por el actual sistema Hoja de Vida del Exportador, para lo cual se inició el estudio requerido. En el corto plazo se generarán los indicadores que permitirán complementar el actual análisis global con uno más detallado por unidades y actividades involucradas en el proceso.

En el caso de las devoluciones por inversión en activo fijo y por cambio de sujeto, se iniciará la extracción de información desde las nuevas planillas de registro, a partir de las cuales se generarán los indicadores de seguimiento y que serán complementados con la información de las devoluciones efectivamente realizadas.

6. CONCLUSIONES

El Servicio de Impuestos Internos de Chile ha tomado la decisión de realizar el seguimiento de cada uno de los procesos de fiscalización desde las perspectivas de Eficacia, Eficiencia y Calidad de Atención al Contribuyente. En la actualidad, se está generando información parcial para la mayoría de ellos.

La información requerida para generar indicadores de gestión es significativamente de mejor calidad en la medida que es producida por los propios sistemas que regulan los procesos de fiscalización, en caso contrario, el registro manual y posterior de datos en sistemas que consolidan y mantienen información histórica de los procesos, ya sea en aplicaciones computacionales, planillas electrónicas o cualquier otro medio, puede crear distorsiones que limiten o invaliden su utilización.

La implementación de indicadores de eficiencia requiere disponer de la distribución de los recursos humanos y físicos utilizados en cada proceso. Esta información no siempre es entregada por los actuales sistemas, motivo por el cual se está desarrollando una aplicación informática, que registrará la proporción del tiempo destinada por el personal en cada tipo de funciones.

El seguimiento de los procesos de fiscalización realizados se ha planteado como una medición de evolución a través del tiempo y comparativa entre las unidades responsables. Contar con la herramienta adecuada de medición permitirá en el corto plazo, fijar metas sobre determinados parámetros y evaluar su cumplimiento, uniformar el uso de recursos y desarrollar análisis globales de los procesos.

Luego, las unidades responsables de los procesos estarán cada vez mejor informadas y podrán tomar mejores decisiones.

Ya en el segundo semestre del año 2003, se inició el seguimiento del Convenio de Desempeño, que fijó metas para ciertos indicadores de manera de evaluar su cumplimiento por equipos de trabajo, convirtiéndose así en una importante herramienta de supervisión y control.

LA EVALUACION INTEGRAL DE RESULTADOS DE LAS ACCIONES DE FISCALIZACION

Mario Arduz Campero
Gerente Nacional de Fiscalización
Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)
(Bolivia)

Contenido

Resumen

1. Introducción.
2. Evaluación de los Resultados de Gestión.
 - 2.1. Planificación de las acciones de fiscalización.
 - 2.2. Instrumentos de registro y seguimiento informatizado.
 - 2.3. Evaluación de actuaciones.
 - 2.4. Costos de las acciones de fiscalización.
 - 2.5. Sistema de evaluación y control de productividad "SISEPRO".
3. Evaluación de los Impactos en el Comportamiento del Contribuyente.
 - 3.1. Impacto de las acciones fiscalización.
 - 3.2. Evaluación de la Administración Tributaria boliviana.
4. Conclusiones.

RESUMEN

A medida que la gestión de fiscalización se moderniza, se enfrentan nuevos retos en las Administraciones Tributarias, entre éstos se encuentran los procesos de evaluación que son de gran interés para redefinir los procesos de fiscalización.

La evaluación integral de los resultados de fiscalización no debe limitarse a verificar el cumplimiento de los objetivos y metas que fueron planteados como compromisos de gestión, sino también, debe tomar un mayor alcance, como el de identificar cómo responde el contribuyente en su cumplimiento voluntario.

Aplicando estos criterios, los procesos de evaluación de las actuaciones de fiscalización que efectúa el Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia, incluye desde una primera perspectiva: la evaluación de los resultados de gestión desde el inicio del proceso de planificación, el seguimiento de las actuaciones, la evaluación de los efectos directos tanto en casos como en recaudación y los niveles de productividad individual. Desde una segunda perspectiva, cuáles han sido los beneficios que se han producido en la recaudación voluntaria como producto de las acciones de fiscalización.

En los resultados de gestión, observamos que a partir de la gestión 2002, existe una tendencia creciente en cuanto a la cantidad de intervenciones realizadas, por recaudación, verificación y control generados por los procesos de fiscalización.

En la gestión 2003 se han realizado 11.763 casos de fiscalización, obteniendo una recaudación de 62,4 millones de Bolivianos; respecto a la gestión 2002, los resultados presentan un crecimiento del 85% en cuanto a la cantidad de fiscalizaciones y 43% en la recaudación por acciones de fiscalización.

El objeto de la mayor cantidad de intervenciones de fiscalización ha sido el Impuesto al Valor Agregado - IVA, el mismo que se considera como el principal impuesto de recaudación para el Fisco. El efecto de este impuesto, fue un crecimiento del 6% de la recaudación en efectivo en la gestión 2001, 13% en la gestión 2002 y 21% en la gestión 2003, estas tasas de crecimiento han sido las más importantes dentro del Sistema Tributario boliviano.

Por otro lado, los contribuyentes que fueron fiscalizados mejoraron su comportamiento respecto a sus declaraciones juradas por concepto del Impuesto al Valor Agregado, siendo el crecimiento del impuesto determinado 47%, mayor al registrado para todo el universo de contribuyentes.

Asimismo, los contribuyentes fiscalizados mostraron una recomposición respecto a sus débitos y créditos declarando un menor porcentaje de compras por cada unidad vendida, esta recomposición permitió que los contribuyentes no incrementen su crédito fiscal IVA en 345 millones de Bolivianos y por lo tanto no reduzcan el IVA en el importe señalado que representa aproximadamente el 19% de las recaudaciones en efectivo del IVA.

1. INTRODUCCIÓN

Una evaluación integral de los impactos de las actuaciones de fiscalización se enfoca desde dos perspectivas: la primera, mediante la evaluación de los resultados directos de la gestión de fiscalización respecto a las metas que fueron planteadas por la Administración Tributaria y una segunda perspectiva, respecto a cuáles han sido las modificaciones en el comportamiento tributario de los contribuyentes fiscalizados.

2. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE GESTIÓN

Consiste en realizar un análisis y seguimiento de los resultados de fiscalización, desde el proceso de planificación de acciones, el seguimiento de las actuaciones, la evolución de resultados en cuanto a intervenciones realizadas, recaudaciones directas y la productividad individual de los fiscalizadores. Esta evaluación en el caso de la Administración Tributaria boliviana, se efectúa considerando los siguientes aspectos:

2.1. Planificación de las acciones de fiscalización

Mediante la Ley de la República N° 1178, se establecieron los Sistemas de Administración y Control Gubernamental (SAFCO)¹, en lo que respecta a los instrumentos de planificación se establece el Sistema de Programación de Operaciones Anual, que tiene por objeto uniformar en forma metodológica y sistemática los procedimientos para la elaboración de planes y programas homogéneos que responden a los criterios de planificación estratégica.

En el Servicio de Impuestos Nacionales, la planificación de las acciones de fiscalización se efectúa en función del marco estratégico², de acuerdo a la metodología señalada en la ponencia de estrategias de fiscalización.

Mediante este proceso se determinan los objetivos estratégicos, las actividades, tareas y metas en cuanto a cantidad de actuaciones a realizar y la recaudación que se pretende lograr para cada uno de los Departamentos de Fiscalización de las Gerencias Distritales.

2.2. Instrumentos de registro y seguimiento informatizado

El Servicio de Impuestos Nacionales cuenta con un sistema informático con el que se gestionan las operaciones, denominado Sistema Integrado de Recaudaciones de la Administración Tributaria (SIRAT); el módulo de las aplicaciones que son utilizadas por el área de fiscalización dispone de los siguientes subsistemas:

¹ Publicada el 23 de junio de 1990, los Sistemas de Administración y Control Gubernamental son: Sistema de Programación de Operaciones, Sistema de Organización Administrativa, Sistema de Presupuesto, Sistema de Administración de Personal, Sistema de Administración de Bienes y Servicios, Sistema de Tesorería y Crédito Público, Sistema de Contabilidad Integrada y Sistema de Control Gubernamental.

² El Marco Estratégico se encuentra compuesto por la Visión, que establece la dirección hacia donde se dirige la Administración y representa los retos que se pretenden encarar. La Misión, que es la razón de ser de la institución y establece los objetivos a los cuales se dedicarán nuestros esfuerzos, los Valores y Principios que deben internalizarse en los recursos humanos y la gestión institucional.

- a) Sistema de Control de Gestión;
- b) Sistema de Selección de Contribuyentes;
- c) Sistema de Información de Terceros;
- d) Sistema de Técnicas y Procedimientos de Auditoría.

A efectos de evaluación y seguimiento de las actuaciones de fiscalización se ha implementado el Sistema de Control de Gestión - COG, que se define como una herramienta informática que permite realizar un control y registro ordenado de los procesos de fiscalización, facilitando el seguimiento de las actuaciones a diferentes niveles de usuarios³, mediante el registro cronológico de los siguientes procesos generales:

- Petición de Orden de Fiscalización.
- Autorización y emisión de la Orden de Fiscalización.
- Impuestos y períodos fiscalizados.
- Supervisores y fiscalizadores responsables.
- Registro de notificaciones al contribuyente.
- Vistas de Cargo con los Impuestos Determinados.

El sistema COG se encuentra implementado en línea en las Gerencias de Grandes Contribuyentes y debido a las limitaciones de hardware en el resto de los contribuyentes se actualiza la información mediante un proceso BATCH. La información es centralizada en una Base de Datos del SIRAT siendo el principal usuario el Departamento de Evaluación y Control de Calidad, dependiente de la Gerencia Nacional de Fiscalización. Este Departamento emite cada 15 días los reportes de gestión actualizados que presentan información global y desagregada, determinando indicadores de evaluación y control de gestión habilitando los mecanismos de retroalimentación. Asimismo, esta información constituye el insumo principal para el procesamiento del Sistema de Evaluación de Productividad, por lo que sin esta aplicación no sería posible efectuar el seguimiento y control de las fiscalizaciones necesario para las tareas de evaluación.

2.3. Evaluación de actuaciones

Las actuaciones de fiscalización pueden ser cuantificadas a través de dos parámetros:

- a) Cantidad de Casos de Fiscalización
La cantidad de intervenciones o casos de fiscalización ejecutados es un resultado que se encuentra relacionado con la universalidad de las acciones de control y la "sensación de riesgo" que perciben los contribuyentes. Mientras se fiscalice a un mayor número de contribuyentes se logrará una mayor "sensación de riesgo" que permitirá mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.
- b) Recaudación
Esta variable permite medir la efectividad de las actuaciones de fiscalización, porque el contribuyente al aceptar y pagar el impuesto determinado deberá cambiar su comportamiento respecto a sus obligaciones fiscales futuras.

³ Gerentes Distritales y Nacionales, Jefes de Departamento de Fiscalización, Supervisores y Fiscalizadores.

La evolución de las actuaciones de fiscalización se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1

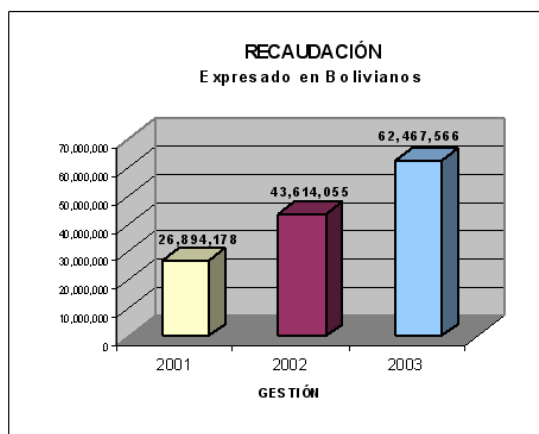
EVOLUCION DE LOS RESULTADOS DE FISCALIZACION

PROCESOS DE FISCALIZACIÓN	Gestión 2001		Gestión 2002		Gestión 2003	
	Acciones	Recaudación	Acciones	Recaudación	Acciones	Recaudación
Fiscalización Externa	362	7.805.886	174	24.734.597	182	22.139.336
Verificación Externa	9.502	19.088.292	3.275	9.460.300	5.830	24.656.260
Verificación Interna (*)	0	0	2.891	9.290.022	5.751	14.571.965
Control Formativo Preventivo	n.d.	0	51.913	129.136	46.786	1.100.005
TOTAL	9.864	26.894.178	58.253	43.614.055	58.549	62.467.566

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales, Gerencia Nacional de Fiscalización, Departamento de Evaluación Operativa y Control de Calidad

(*) Las actuaciones de verificación interna recién se implementan a partir de la gestión 2002

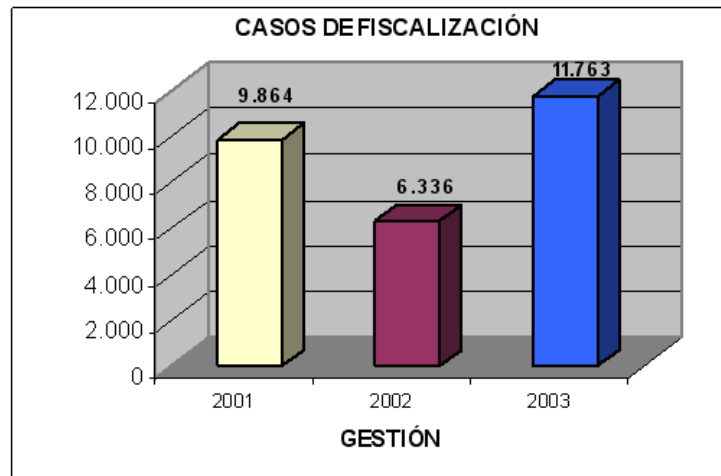
Con referencia a la recaudación en efectivo, se observa un crecimiento de 26,8 millones de Bs⁴ en la gestión 2001 a 43,6 MM⁵ en la gestión 2002 que representa un 62% de incremento, respecto a la gestión 2003, la recaudación se incrementó en un 44% alcanzando un importe de 62,4 MM.



Respecto a la cantidad de intervenciones de fiscalización, en la gestión 2002 se presentó un decremento del 35% debido a que se suspendieron temporalmente las acciones de fiscalización por un período de tres meses como se explicará más adelante. Sin embargo, en la gestión 2003 se observa un crecimiento de la cantidad de intervenciones de fiscalización en un 86%, logrando ejecutar 11.763 casos.

⁴ Todos los importes se encuentran en Bolivianos, para efectos de equivalencias, el Tipo de Cambio Promedio para la gestión 2003 ha sido de 7,67 Bolivianos por un dólar de EE.UU.

⁵ A objeto de simplificar la redacción se utilizará MM para abreviar la palabra millones, asimismo, en adelante todos los importes se refieren a Bolivianos.



En lo que se refiere a los impuestos determinados por acciones de fiscalización, a partir de la gestión 2002 se observan crecimientos significativos, de 120,2 MM en la gestión 2001 a 451,8 MM en la gestión 2002 y 440,4 MM en la gestión 2003, lo que representa un incremento del 266% respecto a la gestión 2001 a la gestión 2003.

Uno de los objetivos de la estrategia de fiscalización fue la de reducir la discrecionalidad en la selección de contribuyentes. En la gestión 2001, el 75% de los casos fiscalizados era seleccionado discrecionalmente por autoridades distritales y nacionales. A partir de la gestión 2002, se implementa la selección automática de contribuyentes mediante la aplicación de criterios de inteligencia fiscal.

En la gestión 2002 y 2003, se seleccionaron 6.423 y 7.611 contribuyentes respectivamente, mediante procesos automáticos para la aplicación de acciones de fiscalización, lo que representó un incremento del 25% al 70% en la participación del universo de intervenciones de fiscalización.

A través del incremento de la selección automática, se disminuyó la susceptibilidad en los contribuyentes de ser fiscalizados por actitudes interesadas y personales, fortaleciendo de esta manera, la transparencia y equidad de la unidad fiscalizadora del SIN.

Cuadro N° 2

METODOLOGIA DE SELECCIÓN

METODOS DE SELECCION	GESTIONES						
	2001	2002			2003		
Discrecional	75%	30%			30%		
Automática	25%	70%			70%		
TIPO DE OPERATIVO	CASOS Y RECAUDACION	CASOS	RECAUDACION	%	CASOS	RECAUDACION	%
Cpras. Vs. Vtas.	No existia	2.513	5.802.176	27%	4.033	9.300.822	36%
Tarjetas		1.457	2.910.674	16%	930	2.802.425	9%
Fact. Duplidas		995	68.725	10%	1.267	490.699	12%
Omisos		1.458	467.765	16%	286	1.756.771	3%
Saldo permanente a favor		20	40.682	1%	37	220.995	1%
Fact. Observadas					924	En Proceso	8%
Agent. Despachantes					134	En Proceso	1%
TOTAL			6.443	9.290.022	70%	7.611	14.571.712

Asimismo, las recaudaciones por fiscalización de los contribuyentes seleccionados por sistemas automáticos se incrementaron de 9,3 millones en la gestión 2002 a 14,6 millones en la gestión 2003, aproximadamente un 56% de incremento.

Con relación al Sector de Hidrocarburos, en la gestión 2002 se determinaron reparos al sector petrolero por un valor de Bs. 156 millones, lo que significó un incremento del 526% respecto a la gestión 2001 en el que se determinó Bs. 25 millones; asimismo, en la gestión 2003 se determinaron Bs. 484 millones, lo que representa un incremento de 210% respecto a la gestión 2002. Debido a que este es un Sector Estratégico de recaudación, se ha gestionado la creación de una Gerencia Nacional de Hidrocarburos razón por la cual no se ha incluido en los reportes generales de fiscalización de las actuaciones de fiscalización.

2.4. Costos de las acciones de fiscalización

Para la evaluación de los costos por acciones de fiscalización se considerarán los costos directos, expresados en los salarios de los funcionarios del área de fiscalización, debido a que no existe un detalle de los costos indirectos y estos no son significativos. La información se encuentra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3

COSTOS DE PERSONAL

PROCESOS DE FISCALIZ.	GESTION 2002				GESTION 2003			
	Cant. Fiscal.	Costos	Recaudac.	Superávit / Déficit	Cant. Fiscal.	Costos	Recaudac.	Superávit / Déficit
Fiscalización Externa	50	4.369.840	24.734.597	20.364.757	56	5.227.469	22.139.336	16.911.867
Verif. Externa	49	4.459.991	9.460.300	5.000.309	73	6.366.854	24.656.260	18.289.406
Verif. Interna	38	3.513.058	9.290.022	5.776.964	68	5.735.535	14.571.965	8.836.430
Control Formativo Preventivo	25	2.033.876	129	-1.904.740	28	1.861.197	1.100.005	-761.192
TOTAL	162	14.376.765	43.614.055	29.237.290	225	19.191.055	62.467.566	43.276.511

En el cuadro observamos que se ha producido un incremento del superávit (Recaudación - Costos) con un importe de 29,2 MM en la gestión 2002 a 43,3 MM en la gestión 2003, lo que representa un crecimiento del 48%.

Respecto a la relación beneficio / costo, observamos que por cada Boliviano que se invierte en acciones de fiscalización se recaudan 3,3 Bolivianos, sin embargo, son más importantes los efectos indirectos que generan las acciones de fiscalización como se explica más adelante.

2.5. Sistema de evaluación y control de productividad "SISEPRO"

Efectuado el diagnóstico de los resultados de fiscalización de la gestión 2002, se ha identificado que los Departamentos de Fiscalización de las Gerencias Distritales no presentaban una productividad uniforme en los procesos de fiscalización. Adicionalmente, existían demoras en el registro de las actuaciones en el sistema de Control de Gestión y los fiscalizadores no se encontraban preocupados por solucionar estos problemas.

Frente a esta situación se definió el Sistema de Evaluación de Productividad (SISEPRO), como un instrumento para corregir estas deficiencias e incrementar los niveles de productividad, motivando y potenciando las habilidades personales de los funcionarios de fiscalización.

Este sistema permite categorizar a los fiscalizadores, supervisores y jefes de departamento en función de los resultados individuales y grupales logrados en cada uno de los procesos de fiscalización. Los mejores resultados de los funcionarios, serán considerados en las políticas motivacionales del SIN (incrementos salariales, cursos de

capacitación, becas, memorándums de reconocimiento y otros). Para evaluar la confiabilidad de la información del sistema, se seleccionan casos a ser revisados mediante procedimientos de control de calidad.

Asimismo, el SISEPRO coadyuva a la evaluación del nivel de cumplimiento de las metas trazadas en el POA para cada Gerencia Distrital y posteriormente realizar una evaluación periódica de los departamentos de fiscalización, a fin de incrementar su productividad.

La nómina de los mejores fiscalizadores, supervisores y jefes de departamento, se publica en la Intranet del Servicio de Impuestos Nacionales.

El Sistema de Evaluación de Productividad está estructurado por los siguientes componentes:

2.5.1. Ranking de Fiscalizadores

El Ranking de Fiscalización es un reporte de posición de los resultados de fiscalización logrados por cada funcionario, que han sido medidos en función a las siguientes variables:

a) Cantidad de Intervenciones Concluidas

Es la suma de las intervenciones que fueron concluidas por un fiscalizador en cada uno de los procesos de fiscalización.

b) Recaudación Cancelada

Es la suma de la Obligación Tributaria Cancelada a consecuencia de un proceso de fiscalización que incluye: pagos en efectivo, pagos a cuenta, rectificatorias, pagos mediante valores, depuración de importes solicitados por devolución impositiva y otros que representen un incremento de saldos a favor del fisco o decrementos de saldos a favor del contribuyente.

Para determinar el indicador del Ranking de Fiscalizadores, se debe obtener en primera instancia los indicadores de recaudación y de intervenciones concluidas, como producto de la ponderación de estos indicadores se obtiene el ranking de fiscalizadores. Esta ponderación se determina asignando un porcentaje a cada indicador según el proceso de fiscalización que se está evaluando.

El indicador de intervenciones concluidas $IC_{(D)}$ se calcula de la siguiente forma:

$$\frac{\text{Intervenciones Concluidas del Fiscalizador}}{\text{Promedio de Intervenciones Concluidas a Nivel Nacional}}$$

El indicador $IC_{(F)}$ permite comparar los resultados de intervenciones concluidas por fiscalizador respecto al promedio, según el siguiente criterio.

- Si el $IC_{(F)} = 1$, el fiscalizador concluye intervenciones igual que el promedio.
- Si el $IC_{(F)} > 1$, el fiscalizador concluye intervenciones por encima del promedio.
- Si el $IC_{(F)} < 1$, el fiscalizador concluye intervenciones por debajo del promedio.

La evaluación de la productividad de recaudación representa mayor complejidad que en el caso anterior, porque no se puede comparar la recaudación de una Distrital compuesta por contribuyentes de menor importancia fiscal con otra compuesta por contribuyentes de mayor importancia fiscal. Por ejemplo, no es correcto comparar la recaudación de la Gerencia Distrital de Potosí con la de Gerencia de Grandes Contribuyentes de Santa Cruz, respecto a este problema es necesario realizar ajustes que reduzcan las distorsiones.

De esta forma, el mejor parámetro de corrección debe relacionarse con la recaudación efectiva por dependencia, como sigue:

$$\text{Rec. Ajustada} = \text{Rec. Real} + (1 -) \text{Rec. Teórica}$$

El ajuste se efectúa ponderando la recaudación obtenida por fiscalización con la recaudación que teóricamente debería obtenerse si se considera la misma proporción de la recaudación general.

Finalmente, se calcula el $IR_{(F)}$

$$\frac{\text{Recaudación lograda por el Fiscalizador}}{\text{Recaudación Ajustada por Proceso de Fiscalización}}$$

El indicador $IR_{(F)}$ permite comparar los resultados de intervenciones concluidas por fiscalizador respecto al promedio, según el siguiente criterio.

- Si el $IR_{(F)} = 1$ el fiscalizador recauda igual que el promedio.
- Si el $IR_{(F)} > 1$ el fiscalizador recauda por encima del promedio.
- Si el $IR_{(F)} < 1$ el fiscalizador recauda por debajo del promedio.

2.5.2. Plan de Rotación de Personal

Consiste en la rotación del personal de fiscalización de una Gerencia Distrital a otra con el objeto de mejorar la gestión de fiscalización y capacitar a los funcionarios, para este efecto, se considera la dimensión de los Departamentos de Fiscalización, y los resultados alcanzados por los funcionarios intervinientes.

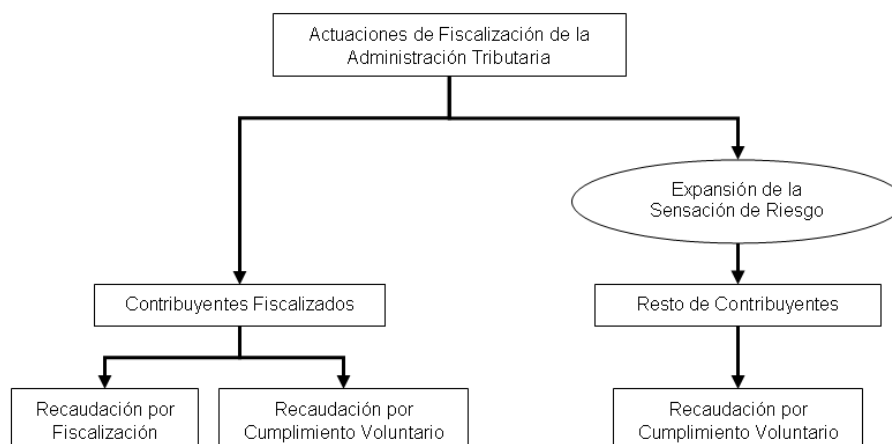
2.5.3. Plan de Sustitución Temporal

Es la intervención de la Gerencia Nacional de Fiscalización, cuando se han determinado resultados deficientes en los procesos de fiscalización; que consiste en un reemplazo temporal del Jefe de Departamento apoyado por los profesionales y técnicos necesarios, con todas las atribuciones para efectuar la gestión de fiscalización y redefinir la dirección del Departamento de Fiscalización.

3. EVALUACIÓN DE IMPACTOS EN EL COMPORTAMIENTO TRIBUTARIO DEL CONTRIBUYENTE

3.1. Impacto de las acciones de fiscalización

A objeto de explicar el impacto de las acciones de fiscalización, definimos el siguiente diagrama, donde se especifica que la aplicación de las acciones de fiscalización tiene efectos directos e indirectos.



3.1.1. Efectos directos

Los efectos directos son los que se manifiestan en forma directa en los contribuyentes fiscalizados y pueden diferenciarse por la recaudación que genera las acciones de fiscalización y el nuevo comportamiento tributario del contribuyente fiscalizado. Si el contribuyente está de acuerdo con las observaciones de fiscalización, entonces también tendrá que decidir cuál será su comportamiento tributario en el futuro respecto a los conceptos fiscalizados.

3.1.2. Efectos Indirectos

Los efectos indirectos de las acciones de fiscalización son los que se manifiestan en el resto de los contribuyentes. Cuando se incrementan las acciones de fiscalización se produce una expansión de la "sensación de riesgo"⁶ que modifica el comportamiento de los contribuyentes, ya que deben tomar la decisión de cuál será su cumplimiento tributario frente a las modificaciones en la "sensación de riesgo".

3.2. Evaluación de la Administración Tributaria boliviana

El proceso de institucionalización se inicia con la designación del Directorio del Servicio de Impuestos Nacionales el 14/9/2001, una de las primeras decisiones que tomó la nueva administración fue la de suspender temporalmente las acciones de fiscalización debido a los indicios de corrupción en algunos procesos de fiscalización y la incertidumbre que se generó en antiguos funcionarios, las acciones de fiscalización fueron reiniciadas en febrero del año 2002 con la implantación de los procesos de verificación interna en los grandes contribuyentes.

3.2.1. Evolución General del IVA

Las acciones de fiscalización han sido dirigidas al Impuesto al Valor Agregado - IVA por la importancia anteriormente descrita, por lo que se efectuará el análisis de sus impactos en la recaudación.

⁶ Entendemos como "sensación de riesgo" a la percepción que tiene el contribuyente de que la Administración Tributaria detecte, demuestre, sancione y tenga la capacidad de forzar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias que no hayan sido declaradas por los contribuyentes. La "sensación de riesgo" puede ser expresada en los términos de una probabilidad estadística.

En el cuadro No. 4 observamos que la recaudación en efectivo por concepto del IVA ha presentado tasas de crecimiento positivas de 6% para el 2001, 13% para el 2002 y 21% para el 2003.

Cuadro N° 4**RECAUDACION EN EFECTIVO DEL IVA - MERCADO INTERNO**

IVA Mercado Interno	2000	2001	Tasa de Crec.	2002	Tasa de Crec.	2003	Tasa de Crec.
Enero	116.921.103	112.829.412	-3,5%	124.989.205	10,8%	153.474.904	22,8%
Febrero	92.036.745	101.411.116	10,2%	97.500.572	-3,9%	149.324.458	53,2%
Marzo	74.779.973	92.985.962	24,3%	104.695.672	12,6%	128.696.383	22,9%
Abril	92.378.740	119.833.741	29,7%	124.688.758	4,1%	130.464.897	4,6%
Mayo	100.627.663	108.851.443	8,2%	125.421.776	15,2%	135.118.774	7,7%
Junio	93.783.264	115.190.376	22,8%	129.065.429	12,0%	145.307.652	12,6%
Julio	95.785.311	105.374.142	10,0%	120.340.538	14,2%	145.413.460	20,8%
Agosto	97.023.985	110.947.544	14,4%	98.913.363	-10,8%	168.775.490	70,6%
Septiembre	96.752.595	116.378.709	20,3%	111.225.712	-4,4%	135.968.425	22,2%
Octubre	126.999.508	106.441.611	-16,2%	124.797.570	17,2%	147.147.570	17,9%
Noviembre	128.514.796	96.393.329	-25,0%	138.312.846	43,5%	152.319.326	10,1%
Diciembre	88.617.428	88.127.727	-0,6%	142.285.070	61,5%	153.087.268	7,6%
TOTAL	1.204.221.111	1.274.765.112	5,9%	1.442.236.511	13,1%	1.745.098.607	21,0%

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales

3.2.2. Impacto de las acciones de fiscalización en los contribuyentes

En el cuadro N° 1, en la gestión 2003 se han realizado 11.763 casos de fiscalización (182 + 5.830 + 5.751), obteniendo una recaudación de 62,4 MM de Bolivianos. Respecto a la gestión 2002, los resultados presentan un crecimiento del 85% en cantidad de fiscalizaciones y 44% de incremento en la recaudación por acciones de fiscalización. A objeto de determinar cuáles han sido los efectos de las acciones de fiscalización en el cumplimiento tributario de los contribuyentes fiscalizados, se han extraído los datos de sus declaraciones juradas por concepto de IVA, que se detallan en la siguiente tabla:

Cuadro N° 5**IVA DETERMINADO DE LOS CONTRIBUYENTES FISCALIZADOS**

IVA Mercado Interno	Débito Fiscal 2002	Débito Fiscal 2003	Crédito Fiscal 2002	Crédito Fiscal 2003	IVA 2002	IVA 2003	Tasa de Crec.
Enero	479.371.460	552.585.608	395.768.864	452.924.007	83.602.596	99.661.601	19,2%
Febrero	433.961.028	558.334.104	364.265.204	406.618.927	69.695.824	151.715.177	117,7%
Marzo	503.146.365	501.175.235	420.076.642	394.518.151	83.069.723	106.657.084	28,4%
Abril	516.902.986	524.749.043	439.171.700	432.304.805	77.731.286	92.444.238	18,9%
Mayo	537.469.417	581.097.110	472.100.375	489.445.802	65.369.042	91.651.308	40,2%
Junio	539.280.949	564.054.434	470.217.534	446.923.522	69.063.415	117.130.912	69,6%
Julio	544.586.136	569.154.381	465.803.016	460.481.292	78.783.120	108.673.089	37,9%
Agosto	601.678.524	569.516.511	533.654.828	459.407.643	68.023.696	110.108.868	61,9%
Septiembre	545.335.252	608.322.319	465.018.185	501.461.219	80.317.067	106.861.100	33,0%
Octubre	582.397.101	588.101.602	505.787.197	463.777.439	76.609.904	124.324.163	62,3%
Noviembre	578.286.793	605.616.960	492.849.928	480.013.210	85.436.865	125.603.750	47,0%
TOTAL	5.862.416.011	6.222.707.307	5.024.713.473	4.987.876.017	837.702.538	1.234.831.290	47,4%

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales, Gerencia Nacional de Informática y Telecomunicaciones

Como observamos en el cuadro N° 5, en todos los meses se ha producido un incremento del IVA, al final del período analizado la tasa de crecimiento es del 47%, muy por encima de la determinada para el crecimiento del IVA que se estableció en 21%.

Asimismo, el comportamiento del débito fiscal y el crédito fiscal de los contribuyentes fiscalizados ha sido bastante favorable para el Fisco, las ventas declaradas se han incrementado de 5.862 MM en el 2002 a 6.222 MM en el 2003, lo que representa un incremento del 6%. Por su parte el crédito fiscal ha disminuido de 5.024 MM de la gestión 2002 a 4.987 MM en la gestión 2003, lo que representa una disminución del 0,7%.

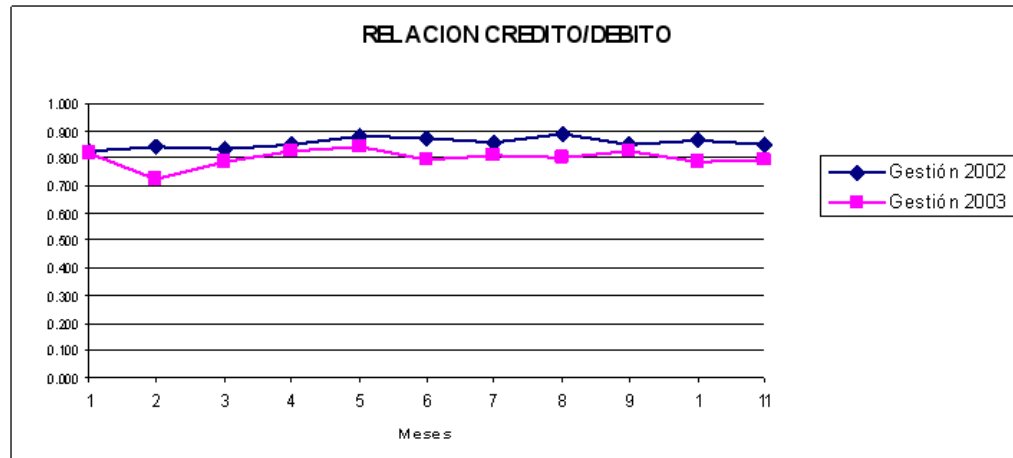
El comportamiento de la relación crédito / débito se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 6**RELACIÓN CREDITO/DEBITO DE LOS CONTRIBUYENTES FISCALIZADOS**

IVA Mercado Interno	Crédito Fiscal 2002	Débito Fiscal 2002	Cré/Déb 2002	Crédito Fiscal 2003	Débito Fiscal 2003	Cré/Déb 2003
Enero	395.768.864	479.371.460	0,826	452.924.007	552.585.608	0,820
Febrero	364.265.204	433.961.028	0,839	406.618.927	558.334.104	0,728
Marzo	420.076.642	503.146.365	0,835	394.518.151	501.175.235	0,787
Abril	439.171.700	516.902.986	0,850	432.304.805	524.749.043	0,824
Mayo	472.100.375	537.469.417	0,878	489.445.802	581.097.110	0,842
Junio	470.217.534	539.280.949	0,872	446.923.522	564.054.434	0,792
Julio	465.803.016	544.586.136	0,855	460.481.292	569.154.381	0,809
Agosto	533.654.828	601.678.524	0,887	459.407.643	569.516.511	0,807
Septiembre	465.018.185	545.335.252	0,853	501.461.219	608.322.319	0,824
Octubre	505.787.197	582.397.101	0,868	463.777.439	588.101.602	0,789
Noviembre	492.849.928	578.286.793	0,852	480.013.210	605.616.960	0,793
TOTAL	5.024.713.473	5.862.416.011	0,857	4.987.876.017	6.222.707.307	0,802

Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales, Gerencia Nacional de Fiscalización

En el cuadro N° 6 observamos que los contribuyentes fiscalizados, en la gestión 2002 declaraban en promedio que sus compras representaban el 85% de sus ventas, mientras que en la gestión 2003 esta relación disminuyó y las compras sólo representan el 80% de las ventas. En general, en la gestión 2003 la relación crédito / débito ha disminuido en un 6% y en todos los meses ha sido menor como se puede apreciar en el siguiente cuadro:



Finalmente si se hubiese mantenido en el 2003 la misma relación crédito / débito del 2002 cuyo proporción es del 85,7%, el crédito fiscal en el 2003 hubiera tomado un valor de 5.333 MM determinando un impuesto de 889,8 MM.

Sin embargo, en la gestión 2003 de 1.234 MM , lo que nos permite concluir que la mejora por las acciones de fiscalización es de 344,9 MM generados por la modificación del comportamiento de los contribuyentes fiscalizados.

4. CONCLUSIONES

- 4.1. La evaluación integral de las actuaciones de fiscalización debe efectuarse desde dos perspectivas; los resultados de gestión y el impacto en los cambios del cumplimiento tributario de los contribuyentes.
- 4.2. Los planes y programas estratégicos también deben ser considerados en el proceso de evaluación, porque a través de una retroalimentación permanente se logran ajustar los objetivos estratégicos para optimizar el uso de los recursos en la gestión del área de fiscalización.
- 4.3. Dado el volumen de la información de fiscalización, para efectuar un adecuado seguimiento de las actuaciones de fiscalización, es de vital importancia contar con el apoyo de aplicaciones informáticas que permitan contar con información oportuna y confiable.
- 4.4. El seguimiento y control de las actuaciones de fiscalización reviste de gran importancia para la toma de decisiones de la gerencia, reforzando los departamentos de fiscalización que presenten mayor debilidad de sus resultados en cuanto a casos y recaudación.
- 4.5. Los costos de la gestión de fiscalización deben mantener parámetros razonables, si bien, los objetivos de las actuaciones no se establecen únicamente en cuanto a metas de recaudación por fiscalización, sino que se orientan a la expansión de la "sensación de riesgo", estos costos deben ser menores a la recaudación de fiscalización.
- 4.6. A medida que la gestión de fiscalización se moderniza en las Administraciones Tributarias, se deben resolver nuevos problemas como la falta de uniformidad en la productividad de los fiscalizadores y como lograr el incremento de la misma.
- 4.7. Considerando la experiencia de la Administración Tributaria de Bolivia, se demuestra como corresponde que los impactos indirectos de las acciones de fiscalización expresados en la modificación del cumplimiento voluntario de los contribuyentes, representa un mayor beneficio que la recaudación que se obtiene en forma directa de los procesos de fiscalización.

EVALUACIÓN Y CONTROL DE LAS ACCIONES DE FISCALIZACIÓN: CASO PRÁCTICO

Frans Besselink
Coordinador de Aplicación de la Ley y Encausamiento
Administración de Impuestos y Aduanas
(Países Bajos)

Contenido

Formas de Manejar los Riesgos Fiscales.

Caso Práctico:

- Los restaurantes orientales.

Caso práctico:

- Cuentas bancarias extranjeras.
- El Arrepentimiento, Efecto de la Publicidad sobre el Comportamiento Fiscal.

FORMAS DE MANEJAR LOS RIESGOS FISCALES

Existen dos formas de manejar los riesgos fiscales¹:

- Contar con una estructura organizacional estándar, capaz de manejar grandes flujos de declaraciones de impuestos, información, actividades de riesgo y fiscalizaciones. Esta es la principal "máquina de producción" de la Administración Tributaria, el proceso de "producción masiva". Las tareas de gestión consisten en crear una organización que oriente su trabajo hacia el manejo de riesgos y que anualmente seleccione los mismos.
- Disponer de una administración de proyectos adecuada para manejar operaciones y campañas especiales. Algunos riesgos requieren un enfoque "hecho a la medida", sin embargo están inmersos dentro de la estructura del proceso de producción masiva. La experiencia indica que la gerencia desea ser frecuentemente informada y quiere decidir sobre cada paso importante de estas operaciones. Habrá publicidad y con frecuencia atención política.

En primer lugar, permítanme señalar que la función de fiscalización (validación verificación y auditorías tributarias) constituye solamente parte de la estrategia de aplicación de la ley. Cada riesgo y cada grupo de contribuyentes puede ser visto como una pirámide de casos individuales: todas las empresas de una ciudad, todos los restaurantes de un estado, todos los contribuyentes del impuesto sobre la renta que dispongan de un auto de la empresa, etc. Resulta imposible examinarlos a todos, por lo que se deben seleccionar ciertos casos dejando a una gran parte del grupo definido sin atención. Por lo tanto, las acciones preventivas, tales como eliminar oportunidades, eliminar razones, procurar cooperación, publicidad, proveer información, etc., tienen la misma importancia que la parte de fiscalización de cada grupo. Igualmente la probabilidad de ser detectado, o mejor dicho, la percepción de la posibilidad de ser detectado, influye grandemente en el comportamiento. Esta percepción puede ser manipulada.

Un segundo comentario: la gerencia es responsable de las selecciones efectuadas durante el proceso de aplicación de la ley. Para hacer estas opciones posibles, debe haber un sistema de planificación del tratamiento del riesgo a un nivel agregado. Partiendo de la base de riesgo, con todos los riesgos tributarios definidos, a través de las fases de investigación preliminar sobre el tratamiento del mismo, efectuando instrucciones estándares para su tratamiento, recopilando información sobre costos y beneficios del tratamiento, hasta la parametrización de riesgos, tiene que haber una combinación (anual) de riesgos, parámetros y formas de aplicación de la ley. Esta mezcla de riesgos sirve de base al uso propuesto de los funcionarios y medios disponibles. Se deben aclarar las opciones dentro de la consistencia de esta mezcla de riesgos, de modo que las decisiones se puedan tomar al nivel adecuado.

¹ Según se explica en el Capítulo 2.2 del Manual de Fiscalización del CIAT.

Caso Práctico: los restaurantes orientales

Saber manejar un negocio equivale a saber cómo auditarlo. Esta regla debería colocarse en la pared de cada oficina de auditoría. Ya sea un gran banco o compañía de seguros, o un pequeño restaurante, la única forma de auditar efectivamente es saber cómo se maneja este tipo de negocio, lo que es importante, cuáles son los principales riesgos, qué correlaciones existen y son utilizadas por la gerencia como herramientas de dirección. Por lo tanto, la recopilación de información, la realización de investigaciones y el análisis de los avances en los importantes tipos de industria, constituirán una buena inversión en beneficio de los inspectores tributarios.

Podría ser prudente concentrar el conocimiento y tratamiento de ciertos negocios en un lugar del país: por ejemplo, bancos, compañías de seguro y compañías petroleras. En los Países Bajos, igualmente todos los deportes profesionales son tratados y auditados por un grupo a nivel nacional. Aparte de esta concentración resultaría útil establecer 'grupos de riesgo' de auditores y especialistas para llevar a cabo investigaciones y analizar los avances en ciertos tipos de negocios. Sus productos serán: manuales de descripciones y de auditoría para estos tipos de negocios, nuevos riesgos con el tratamiento pertinente y parámetros para separar los casos de alto riesgo de los de bajo riesgo. Este grupo de riesgo puede encontrarse en un lugar o estar disperso por todo el país, comunicándose a través del correo electrónico y otras formas modernas de intercambio de información. Los grupos especializados con los que se comenzará dependerán de la situación típica de cada país: agricultura, industria pesada, trabajo de construcción, bares y restaurantes, etc.

En este caso práctico de los Países Bajos, hay un grupo de riesgo a cargo de bares y restaurantes. En el pasado, han desarrollado descripciones de los tipos de negocios, los márgenes brutos, correlaciones entre costos de adquisición de bienes y costos de mano de obra, correlación entre bebidas, tipos de alimentos e ingredientes, etc., se han desarrollado varios riesgos con indicadores, métodos de selección y formas de tratamiento, todos los cuales forman parte del plan uniforme de tratamiento de riesgo. Esta información está digitalmente disponible para todos los auditores tributarios. El uso del plan uniforme de tratamiento del riesgo es obligatorio al auditar negocios seleccionados.

El grupo de riesgo recibía cada vez más señales de que los restaurantes orientales se estaban convirtiendo en un alto riesgo fiscal. Con frecuencia, estos restaurantes constituyen negocios familiares, con costos de personal no muy claros. Los cocineros y ayudantes de cocina con frecuencia son chinos que trabajan ilegalmente y se les paga con dineros de dudosa procedencia. A los empresarios chinos les gusta apostar con dinero de origen desconocido. Como fuente de todos estos gastos ocultos, parte de los resultados se deja fuera de los libros. Para cubrir este faltante de los resultados, igualmente se ocultan las compras de ingredientes, con la colaboración de proveedores, ya que estos últimos entregan las mercancías sin la debida facturación.

Existen alrededor de 5000 restaurantes orientales en los Países Bajos, con un giro de negocio de más de mil millones de dólares por lo que vale la pena investigar el riesgo. En primer lugar, el grupo de riesgo llevó a cabo investigaciones preliminares: auditorías especiales para lograr confirmación de estas señales y desarrollar métodos de detección. Varios proveedores de ingredientes fueron auditados en relación con sus formas de facturación. Varios restaurantes fueron auditados, probando métodos diferentes: tomando

inventarios y comparándolos con facturas recientes, analizando los registros de caja, comparando el margen bruto con los precios, buscando correlaciones entre ingredientes, visitando restaurantes inesperadamente y contando el personal, comparando esto con la planificación de horas, pidiendo identificaciones, comparando éstas con las planillas de salarios, etc.

Algunos enfoques resultaron ser efectivos, otros no. También debía quedar claro que cada método debía atender a los derechos y obligaciones estipulados en los reglamentos de aplicación del impuesto.

Los resultados de esta investigación fueron:

- Una descripción detallada de este tipo de negocio, las formas de auditoría utilizables, las correlaciones y los métodos de ofrecer pruebas por la renta no declarada.
- Un método para seleccionar los casos de mayor riesgo con parámetros utilizables.
- Estimados de los efectos y monto de los ajustes, más el número promedio de horas a ser dedicadas a cada auditoría.

El primer producto es de gran importancia para los auditores, luego de que se decide que los restaurantes orientales serán parte de la combinación de riesgos. El segundo y tercer producto se requieren para la toma de decisiones.

Hay 5000 restaurantes orientales. Cada auditoría tomará alrededor de 80 horas. Cuando solo se manejen los casos de más alto riesgo (alrededor de 100), la auditoría llevará a un monto esperado de ajustes de \$100.000. Esto disminuirá a \$ 50.000 por auditoría cuando también sean auditados los casos de riesgo intermedio (unos 500). También es de esperarse un efecto severo de comportamiento mejorado en los restaurantes orientales que no son auditados y aun en todos los restaurantes.

Parecen haber varios indicadores para la selección:

- *Margen bruto*. El promedio es de 200%. Seleccionar a todos los restaurantes por debajo del 200% significaría auditar 2500 restaurantes. Seleccionar aquellos con un margen bruto inferior a 180% reduciría el número a alrededor de 1000 auditorías. Esta información se basa en los archivos de IVA.
- *Correlación entre costos de compras y costos de personal*. El promedio era de alrededor de 1:1. La selección de 100:80 y menos reduciría el número de casos. Esta correlación también podría estar basada en información digitalmente disponible de los archivos del IVA y el impuesto a los salarios.
- *De la clasificación de las compañías* se determinó que parte de los restaurantes tienen un riesgo mayor que el promedio. La clasificación se hace dos veces al año, tomando en cuenta todas las compañías y se basa en indicadores como pagos tardíos, declaraciones de impuestos tardías, ajustes hechos en el pasado, etc.

- Se requirió brindar atención especial a alrededor de 200 restaurantes que dejaron de comprar ingredientes a ciertos proveedores, luego de que los proveedores cambiaron su facturación de acuerdo con los reglamentos. Se sospecha que estos restaurantes utilizan un sistema 50/50: facturan la mitad de las compras y la otra mitad no. Aparentemente recurrieron a otros proveedores que todavía estaban dispuestos a proveer mercancía sin la debida facturación. Las auditorías de la facturación de los proveedores no brindaron prueba específica ya que las facturas carecían de nombres y los pagos se efectuaron en efectivo. Los proveedores que cambiaron su comportamiento de facturación se quejaron a la administración tributaria de que estaban perdiendo muchas ventas debido a la competencia desleal. Ellos exigieron que la administración tributaria requiriera la facturación adecuada a todos los proveedores. Se extendieron entonces las auditorías de facturación. Además, se propuso que a estos 200 restaurantes se les daría alta prioridad en la selección. Aunque un cambio de proveedor no constituye una prueba en sí, en este caso especial, sí es un indicador útil.

Con la información antes mencionada la gerencia podría tomar una determinación como parte de la decisión sobre la combinación de riesgo:

- ¿Deberíamos incluir a los restaurantes orientales en nuestra próxima combinación de riesgos? Sí.
- ¿Cuántas auditorías se realizarán 100, 200, 500, 1000 ó 5000? Se decidió que se harían 500, que tomarían alrededor de 40.000 horas en el año venidero y proporcionarían una ganancia estimada de \$25 millones. Esta decisión se vio influida por el deseo de enviar un mensaje a todos los restaurantes de que se prestaría atención extensa a las prácticas inaceptables ampliamente difundidas.
- ¿Qué restaurantes serán auditados? Los 200 seleccionados que aparentemente manipulaban las facturas, más otros 300 con un margen bruto inferior a 180% y una baja tasa de costos de personal conocidos (inferior a 100:80) y un indicador de riesgo superior al promedio.
- ¿Qué hacer con los proveedores? Se extendieron las auditorías sobre facturación adecuada. En lo que respecta a quejas de competencia desleal por parte de los otros proveedores, habrá una respuesta directa.

Luego de estas decisiones, las auditorías pueden ser planificadas por el grupo de riesgo, las descripciones e instrucciones de tratamiento podrían difundirse y las auditorías podrían ser incluidas en los planes locales de auditoría. Cada auditoría producirá una lista uniforme de resultados que será enviada automáticamente por Intranet al grupo de riesgo. Este grupo está monitoreando los resultados por oficina tributaria y reaccionará respecto a las desviaciones no explicadas. Cada cuatro meses se informan los resultados como parte del informe sobre la combinación de riesgo aprobada.

¿Cuáles son los resultados? El proyecto todavía está en proceso, por lo que no puedo proporcionarles cifras finales.

- Hubo que visitar a más de 200 proveedores. El problema de facturación inadecuada se complicó más de lo esperado. Luego de que la mayoría de los proveedores de ingredientes ajustaron su facturación conforme a la ley, los restaurantes buscaron

nuevos proveedores, dispuestos a cooperar con la facturación sin nombre. Hubo que rastrear y visitar igualmente a estos nuevos proveedores: con frecuencia, eran pequeñas compañías comerciales y vendedores al detal.

- Las posibilidades legales de multar la facturación inadecuada son limitadas. El monto máximo es de alrededor de \$ 3000. Esta multa no impresionó a algunos proveedores. El Ministerio se encuentra trabajando en una nueva legislación sobre sanciones pecuniarias, no obstante, este es un proceso que consume tiempo.
- Las muchas horas dedicadas a visitar a los proveedores y a aplicar la facturación adecuada, no produjeron ingresos financieros directos. Para ser efectivo, había que visitar a un proveedor varias veces: primero, para auditar el sistema de facturación, luego para evaluar el cambio de sistema de acuerdo con la ley. Así pues, se le dedican muchas horas sin ningún beneficio financiero mensurable.
- Los resultados de las auditorías de restaurantes van de acuerdo a lo planificado.
- Existen grandes diferencias entre oficinas tributarias: algunas tienen puntajes altos, otras muy por debajo del promedio. Estas diferencias se relacionan con el nivel y destrezas de los auditores que la gerencia local había asignado. Aparentemente, solo los buenos auditores harán de esta auditoría un éxito, y los buenos auditores son escasos.
- Se dedicó mucho tiempo a la preparación en lo que respecta a descripciones detalladas de este tipo de negocio, las formas utilizables de la auditoría, las correlaciones, los métodos de proporcionar pruebas, etc. Un 'plan de tratamiento de riesgo' incluía esta información. Igualmente, habían días de inicio de procesos y boletines. ¿No podría hasta un auditor promedio realizar un buen trabajo con toda esta ayuda?
- Concluimos que aquí se llegaba al límite de lo que podía hacerse con las descripciones, instrucciones y otros instrumentos de apoyo. Considere el tipo de auditoría: buscar resultados desconocidos, comparar los inventarios con las últimas facturas, comparar el personal identificado con los registros, hacer correlaciones y cálculos, siendo crítico con respecto a la calidad de teneduría de libros y sobre todo, combinando todas las informaciones diferentes en una conclusión que se pueda probar. Este es un tipo difícil de auditoría. No solamente requiere destrezas y técnicas, sino también perspectiva, creatividad, experiencia y perseverancia.
- Pero aun así, nuestra conclusión es que el tratamiento de este riesgo es un éxito: se logrará la ganancia estimada, el número de horas será mayor al planificado, pero pondrá fin a una mala práctica ampliamente difundida. El enfoque dio un fuerte impulso a una legislación más efectiva y muchos auditores señalan que han aprendido mucho de estas auditorías.

Caso práctico: Cuentas bancarias extranjeras

Según se explicó anteriormente, en ocasiones se requiere un enfoque hecho a la medida. Luego establecer parámetros, desarrollar instrucciones de tratamiento y esperar los resultados no es suficiente. El riesgo causará mucha publicidad, es políticamente sensible, se requiere cuidado especial para lograr igualdad de tratamiento, etc. La administración del proyecto dentro de la estructura existente es necesaria. A finales de los 90, se inició en los Países Bajos un sistema uniforme de administración de operaciones especiales y grandes campañas. Aunque el sistema ha sido mejorado a través de los años, la principal forma de operar ha sido la misma:

- Cada proyecto comienza con una iniciativa. Esto puede ser una señal desde dentro de la administración tributaria o desde afuera. Lo más importante es estar consciente de las señales útiles a nivel central desde una etapa temprana. Todas las direcciones están representadas en un grupo de coordinación, y la obligación de llevar iniciativas posibles a esta junta fue difundida a todos los niveles de administración superior e inferior.
- En los primeros años la gerencia local ocasionalmente trató de realizar operaciones especiales sin informar al grupo coordinador. En dos casos, estas operaciones de repente se convirtieron en titulares de noticias, y la gerencia local tuvo que explicar al Ministerio por qué no se le había informado sobre la operación. Se utilizaron términos fuertes y el efecto ha sido que actualmente, ningún gerente local iniciará una operación por su cuenta.
- La siguiente fase es la investigación preliminar. ¿Vale la pena investigar el riesgo? ¿Se deben esperar problemas especiales? ¿Existe un método de detección utilizable?
- Una comisión planificadora toma decisiones después de la fase de investigación preliminar y luego de las fases siguientes. Este comité también recibe cuatro informes mensuales y monitorea los avances.
- Usualmente, la siguiente fase será el inicio de algunas pruebas piloto para probar la forma de tratamiento desarrollada. En algunas situaciones, las pruebas piloto son solamente un número de casos realizados inicialmente, de los que se aprende a medida que avanzan. En otras situaciones, las pruebas piloto pueden tomar un año o más.
- La fase de realización de pruebas piloto llevará a aconsejar al comité de planificación: extender el tratamiento a todos los casos, o a una selección de casos, o suspender la acción adicional.
- Luego de esta decisión, se inicia el verdadero proyecto: se forma un grupo de proyectos. La gerencia de las oficinas tributarias involucradas es asignada oficialmente a cooperar y a poner a disposición los funcionarios y medios necesarios. Para cada proyecto habrá un coordinador en cada oficina tributaria involucrada. Los proyectos generalmente se inician con un día de arranque para los coordinadores, presentando las instrucciones detalladas y la aplicación de Acceso desarrollada para el proyecto.
- Se informa a la alta gerencia cada cuatro meses y en las etapas críticas de los proyectos mayores. Cuando se espera publicidad, la reacción será en estrecha colaboración con el Ministerio. En muchos casos, hay interrogantes en el Parlamento que también son respondidas en estrecha cooperación con el Ministerio.

Para cada proyecto, se desarrolla una aplicación de Acceso, con datos pertinentes de los contribuyentes, cartas uniformes, recordatorios y otros documentos, registrando cada paso en el proceso de tratamiento para cada caso individual. Esta aplicación la desarrollan unas cuantas personas que pueden producir un programa de trabajo en unas cuantas semanas. Durante la fase piloto, con frecuencia se hacen cambios y adiciones a estas aplicaciones. Estos cambios solamente toman días. Todas las aplicaciones usadas son colocadas en un directorio en el Intranet (la red cerrada de la administración tributaria) a nivel nacional. Una matriz de competencia determina lo que puede hacer un usuario: qué información está visible, cuál se puede cambiar. El gran beneficio para los usuarios es la forma sencilla de producir todas las cartas uniformes y registrar y controlar la situación en cada caso. Las ventajas para la administración del proyecto son: igualdad de trato para todos los casos, y un monitoreo directo de la situación de cada oficina tributaria. Se puede producir información gerencial de manera sencilla y la misma siempre está actualizada. Cuando las oficinas tributarias estén atrasadas con respecto al programa, se le solicitará una explicación a la gerencia. Igualmente, los resultados que están por debajo del promedio serán señalados y ello llevará a tomar acción.

El caso de la cuenta bancaria extranjera es un buen ejemplo, que contiene todos los elementos y con una conclusión singular. Aunque la descripción siguiente es bastante detallada, deseo enfatizar que toda la historia apareció en los diarios holandeses, de modo que no se está revelando ningún secreto.

Hace algunos años, unos empleados del banco KB Lux en Luxemburgo se robaron microfichas con los números bancarios y nombres de propietarios de alrededor de 35.000 cuentas bancarias, por un monto total de \$2 mil millones. Inicialmente, trataron de revenderle las microfichas al banco. Luego de que esto les falló, se fueron al Departamento Tributario belga. Hasta el día de hoy, todavía no se sabe claramente cómo la Administración Tributaria belga se posesionó de estas microfichas. Existen varios casos legales respecto a la pregunta sobre si la información se obtuvo legalmente. Sin embargo, una cosa es cierta: la Administración Tributaria belga obtuvo la información. Luego de algunos análisis se concluyó que parte de las cuentas bancarias eran de propiedad de ciudadanos holandeses, y a finales del 2000, se proporcionó a la Administración Tributaria de los Países Bajos información sobre más de 10.000 cuentas bancarias, de acuerdo con las reglas internacionales de información espontánea.

Simultáneamente, la Administración Tributaria de los Países Bajos obtuvo información sobre cuentas bancarias de sus ciudadanos en Alemania, España e Italia, en total unos cuantos cientos de cuentas bancarias.

Así, a inicios del año 2002, se formó un pequeño grupo en la Administración Tributaria de los Países Bajos para planear acciones adicionales.

Se realizó un estudio de la información recibida. De cada cuenta bancaria se logró saber: el saldo en cierta fecha (17 de febrero de 1994) y el nombre completo del propietario y la segunda persona autorizada. Así pues, no había dirección, ni fecha de nacimiento, ni firma. Era evidente que la identificación sería difícil y en muchos casos, imposible. Para cada cuenta bancaria teníamos que probar que sólo encajaba una combinación de dos personas.

Se requería un archivo de todos los ciudadanos de los Países Bajos, con nombres completos, relaciones con otras personas, y sus números fiscales e información tributaria.

Nuestro archivo tributario 'bvr' era capaz de proveer esta información. Luego, para cada cuenta bancaria había que rastrear todos los nombres completos posibles. En alrededor de 1000 casos, había solamente un nombre completo posible. En los otros casos, había más de un ciudadano con el mismo nombre completo. Combinando el nombre del propietario con la segunda persona autorizada deberían obtenerse indicios adicionales: esposo y esposa, padre e hijo, socios de negocios, etc. La búsqueda de combinaciones únicas proporcionó alrededor de 2000 cuentas bancarias adicionales identificables. El resto de los casos requeriría más investigación. Igualmente, la identificación de cada caso tenía que ser claramente documentada, de modo que se pudiera sustentar en el tribunal. Esta investigación continuó durante los siguientes años. Al final se identificaron alrededor de 5700 cuentas bancarias. En los otros casos, no se pudo lograr una combinación única de dos nombres; hay cientos de 'Jan de Vries' o 'Marie Jansen'. El grupo de personas que llevó a cabo esta investigación realizó un trabajo extraordinario: hasta ahora este método de identificación nunca ha sido cuestionado en un caso legal.

Pregunta 1: ¿El dinero de esta cuenta bancaria ha sido reportado en declaraciones de impuestos?

Esta fue una fácil: en casi todos los casos, la cuenta bancaria y los intereses no fueron declarados.

Pregunta 2: ¿Es la información de 1994 todavía utilizable en el 2001?

Sí: La ley de los Países Bajos dispone que la renta extranjera, como intereses sobre una cuenta bancaria extranjera, puede ser corregida hasta 12 años después.

Pregunta 3: ¿Qué casos deben ser procesados en un tribunal penal?

Esto fue discutido con la oficina central de enjuiciamiento público. La administración tributaria y el fiscal acordaron que alrededor de 100 casos debían ser enjuiciados: propietarios de cuentas bancarias con saldos altos y propietarios con funciones que deben servir de ejemplo y ser dignas de confianza en la sociedad: jueces, policía, empleados de la administración tributaria, etc. Este grupo era pequeño, tal vez 25, pero existía. A medida que avanzaba la investigación sobre identificación, el número de casos enjuiciados aumentó a alrededor de 150. Se formó un grupo de trabajo de funcionarios públicos y fiscales para coordinar los casos seleccionados.

Pregunta 4: ¿La información recibida de Bélgica es legal y utilizable como prueba en el tribunal?

Esto podría ser un problema, ya que las microfichas fueron originalmente robadas del banco por algunos empleados y no estuvo claro cómo la información había llegado a la Administración Tributaria belga. Su uso para efectos fiscales no sería problema ya que nuestra jurisprudencia hasta permite información recopilada ilegalmente, a menos que la propia administración tributaria haya violado la ley. El uso de la información en cuanto al derecho penal sería un problema y sería cuestionado. El fiscal declaró que la información fue legalmente recibida; su uso era bastante defendible en el tribunal penal.

Pregunta 5: ¿Se debería establecer un aligeramiento de la sanción?

Esta sería una decisión política. El grupo de preparación consideró que sería muy injusto para con los ciudadanos que en efecto declararon su renta proveniente de intereses. Igualmente, el Ministro de Finanzas, consideró que no había razón para el aligeramiento de la sanción. La ley tributaria holandesa considera la posibilidad del arrepentimiento. Si la renta no declarada es espontáneamente declarada a la administración tributaria posteriormente, antes de que el contribuyente se enterara de que esa renta ya fue rastreada por la administración tributaria, no se aplicarán multas. Esta regla de arrepentimiento puede usarse en la publicidad. Si usted revela cuentas bancarias e intereses ocultos ahora, no se le multará, solamente pagará los impuestos y el interés por el pago vencido.

Pregunta 6: ¿Debería haber una fuerza especial de trabajo para realizar este proyecto o debería el trabajo ser realizado por las oficinas tributarias de todo el país?

El grupo de preparación propuso trabajar con una fuerza de trabajo especial, ya que sería fácil de administrar, se garantizaría igualdad de trato y la operación sería flexible y de alta calidad. Esta fuerza de trabajo fue rechazada por la gerencia al más alto nivel. Aunque la coordinación fuera más compleja, el trabajo tenía que ser realizado por todas las oficinas tributarias, ya que este proyecto, con sus grandes éxitos potenciales podría ser un impulso a la moral y agresividad de un gran grupo de funcionarios tributarios.

En el verano de 2001, se desarrolló un plan general, como propuesta para la gerencia al más alto nivel. A finales de agosto se aceptó el enfoque propuesto y la verdadera operación podía comenzar. En el otoño, se dieron las instrucciones detalladas, se diseñó la aplicación Acceso, con cartas uniformes, recordatorios, registro de cada paso, etc.

El primer día de noviembre se dio inicio a dos pruebas piloto: 50 casos penales y 100 casos que no serían enjuiciados. Los casos penales recibieron la visita de la policía fiscal, mientras que los casos civiles recibieron una carta con preguntas uniformes. El 6 de noviembre, la operación estaba en todos los diarios, el 10 de noviembre se formularon 10 preguntas en el Parlamento; el 13 de noviembre, algunas grandes firmas forenses declararon que combatirían la legalidad de la información usada. Tal como se esperaba, constituyó un buen negocio para firmas forenses y consultores tributarios.

Dos meses más tarde, se realizó la primera evaluación: 75% de los sospechosos de casos penales y 95% de los casos civiles confesaron. Revelaron, en su totalidad, sus cuentas bancarias extranjeras. Se efectuaron y aceptaron los primeros cálculos de ajustes y pagos de impuestos, intereses y multas. Igualmente, aparecieron los primeros casos de arrepentimiento. Para estimular este arrepentimiento 'espontáneo', se diseñó un formulario especial, el cual se colocó en el sitio Internet de la Administración Tributaria de los Países Bajos: la 'declaración de cuenta bancaria extranjera'.

En Diciembre de 2001, se inició el tratamiento del resto de los casos. Todas las oficinas tributarias asignaron coordinadores locales. Los mismos fueron instruidos durante los días de lanzamiento, fueron admitidos a la aplicación computarizada de apoyo y se enviaron las primeras cartas con las preguntas.

La operación avanzó durante el año 2002 y la primera mitad del 2003. La identificación llevó a un flujo constante de nuevos casos. La aplicación de apoyo hizo posible monitorear el proceso, a los coordinadores locales se les informaba frecuentemente sobre nuevos avances y resultados, todas las preguntas formales y fiscales fueron respondidas por un grupo de especialistas. Hubo una alta tasa de confesiones en los casos civiles, lo que llevó a cálculos uniformes de impuestos a pagar, intereses y multas. Muchas personas firmaron un formulario uniforme para aceptar y pagar los montos calculados y para renunciar al derecho de apelación.

El grupo de casos penales tomó más tiempo, según se esperaba. Un caso penal debe servir de ejemplo para casos futuros. Este tribunal sentenció que el Estado belga debía revelar la forma en que se obtuvo la información. Luego de meses de demora, este caso penal se abandonó ya que el sospechoso falleció. En el 2003 surgieron nuevos casos penales; algunos se ganaron, otros se perdieron. Fue necesario apelar. Debido a problemas de comunicación en la fiscalía, se excedió del tiempo límite para apelar en los primeros casos. Surgirán nuevas apelaciones, pero pueden pasar años antes de que haya certeza sobre la legalidad del uso en los casos penales. Toda la publicidad está dirigida a los casos penales, pero hay que tomar en cuenta que todos los casos penales en conjunto solamente representan 1% de las cuentas bancarias utilizables.

En junio de 2003, concluyó la parte 'masiva' del proyecto. Los beneficios totales para el Estado holandés ascendieron a unos \$ 200 millones. La mitad se hizo efectiva, la otra mitad estaba en proceso. Casi el 90% había confesado la posesión de cuentas bancarias extranjeras. El resto se encontraba en algún estado de negación. Estos casos constituyeron el inicio de la parte 'intensiva' del proyecto, en el que cada caso individual fue respaldado o ejecutado por un grupo de especialistas legales.

EL ARREPENTIMIENTO, EFECTO DE LA PUBLICIDAD SOBRE EL COMPORTAMIENTO FISCAL

Como se mencionó anteriormente, hubo un grupo de arrepentimiento 'espontáneo'. El mismo se inició con unos cuantos casos, pero luego a medida que avanzaba la publicidad, el grupo crecía: cientos, sobrepasando los mil a mediados de 2003. Fue sorprendente el hecho de que la mayoría de este grupo mencionó cuentas bancarias que no estaban en nuestro archivo de KB Lux. Los beneficios adicionales en impuestos e intereses fueron de \$30 millones.

Cuando se inició el flujo de casos de arrepentimiento, un pequeño grupo de psicólogos y sociólogos que trabajaban en la administración tributaria, fueron asignados a estudiar este fenómeno. ¿Existía una correlación entre la publicidad y el arrepentimiento? ¿Podía la publicidad influir en el comportamiento? ¿Qué tipo de publicidad fue la más efectiva? En los últimos dos años se han realizado varios estudios y se esperan otros más. Las conclusiones son sorprendentes.

Existe una correlación directa entre publicidad y arrepentimiento, con una demora de dos semanas.

Obviamente, las personas consideran su propia situación luego de leer o ver las noticias. A algunos les surgen dudas y pasan noches en vela. Se comunican con su consultor, o con alguien en quien confían. El asunto será discutido en el seno de su familia. Se toma una decisión y se envía el formulario de arrepentimiento. Los casos de arrepentimiento podrían estar relacionados directamente con noticias específicas aparecidas en los diarios y en la televisión.

¿Qué tipo de publicidad fue la más efectiva? Toda la publicidad fue dividida en: mensajes amenazadores (se le castigará), argumentos racionales (resulta prudente hacer uso de esta posibilidad de arrepentimiento) y noticias, relacionando el comportamiento con las normas sociales (es injusto evadir impuestos). Era de esperar que las noticias amenazadoras de ser detectado y multado, el temor de ser descubierto y el castigo fueran lo más efectivo. Pero no fue así. El temor paralizará. Las personas tienden a permanecer tranquilas y no hacer nada cuando el mensaje es amenazador. Por lo tanto, el efecto será lo contrario. Por otro lado, hacer relación a los argumentos racionales y aun más a las normas sociales, puede ser muy efectivo. Este proyecto resultó ser una posibilidad única para comparar diferentes tipos de publicidad con las cifras reales de casos en que la respuesta fue el arrepentimiento.

El efecto fue tan obvio que desde mediados del 2003, se inició un nuevo enfoque: "comunicación de la aplicación de la ley", influyendo en el comportamiento fiscal mediante el tipo correcto de publicidad activa. El efecto tiende a ser muy útil.

Como seguimiento al proyecto de cuentas bancarias extranjeras, se dio inicio al proyecto de 'posesiones extranjeras'. Debido a la estrecha colaboración entre los estados de Europa Occidental, se recibe cada vez más y más información de otros países: cuentas bancarias alemanas e italianas, información sobre 'stiftungen' (establecimientos) desconocidos en Liechtenstein, bienes raíces españoles y franceses, fideicomisos desconocidos en las Antillas, todos de propiedad de ciudadanos holandeses. Se difundió la noticia de que las autoridades tributarias holandesas habían recibido esta información. En estos mensajes, se mencionó la posibilidad de arrepentimiento como sabia solución para los propietarios que estaban preocupados. Las noticias y el mensaje estuvieron en los titulares durante semanas. En el otoño pasado hubo una reunión de funcionarios tributarios de diversos estados de Europa Occidental. Francia llevó un pequeño obsequio: documentos de 5000 bienes raíces de propiedad de ciudadanos holandeses. La reunión y el obsequio francés fueron mencionados en un comunicado de prensa por la administración tributaria. Nuevamente, se constituyó en titular de las noticias en el término de un día. Ahora cada semana hay docenas de artículos, puntos de opinión, profesores que explican las consecuencias del fraude tributario, etc. El proyecto 'posesiones extranjeras' ahora consta de dos partes: La primera es para coordinar la corrección sobre tributación en relación con toda la información extranjera que se recibe, organizada de la misma manera que el proyecto de cuenta bancaria. Nuevamente se obtienen millones y se preparan algunos casos penales. La segunda parte es el tratamiento de formularios sobre arrepentimiento que se reciben: alrededor de 1.500 nuevos casos hasta ahora. El público se está convenciendo que no está libre de la tributación, dondequiera que vaya.

El mismo enfoque es actualmente parte de diversos otros riesgos fiscales. Bien podría convertirse en parte uniforme de cada operación organizada.

EL ANÁLISIS DE RIESGO PARA LA FISCALIZACIÓN

Neil Barclay
Director General de Cumplimiento y Administración de Negocios
Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá
(Canadá)

Contenido

1. Introducción
2. Administración de Riesgo y Cumplimiento Tributario.
3. Identificación de los Riesgos del Cumplimiento Tributario.
 - 3.1 Análisis a nivel macro-económico.
 - 3.2 Procesos de identificación del riesgo basados en casos nacionales en CCRA
4. Sistemas de Evaluación del Riesgo Nacional y el Proceso de Auditoría.
 - 4.1 Identificación del incumplimiento basado en el conocimiento.
 - 4.2 Búsqueda de datos.
 - 4.3 Herramientas automatizadas de selección de la carga de trabajo.
 - 4.4 Conocimiento local en el proceso de auditoría.
 - 4.5 Sistemas nacionales e información estratégica (análisis agregado).
 - 4.6 Midiendo el desempeño del sistema nacional de evaluación de riesgo.
 - 4.7 Procesos de mejoramiento continuo.
5. El Programa de Auditoría Básica.
6. El Sistema de Medición de Cumplimiento.
7. Conclusión.

1. INTRODUCCIÓN

La misión de la Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá es promover el cumplimiento con la legislación y los reglamentos tributarios, de comercio y aduana. Para cumplir este objetivo, hay tres enfoques estratégicos básicos. El primer enfoque involucra las comunicaciones efectivas con los contribuyentes canadienses para asegurarse que conocen sus obligaciones y derechos. El segundo es proveer un servicio de calidad para asegurar la facilidad en el cumplimiento. El tercer enfoque es emplear un programa de cumplimiento responsable y asegurar, en la medida de lo posible, que exista igualdad de condiciones para los contribuyentes canadienses, incluyendo a las empresas canadienses.

Esta presentación sistematizará cómo la CCRA utiliza las técnicas de administración de riesgo para ayudarnos a conseguir el cumplimiento. Primero, la presentación dará un resumen de los elementos fundamentales de administración de riesgo empleados por la CCRA. Estos incluyen: la identificación y evaluación del incumplimiento, el análisis de los factores que posibilitan y suavizan los riesgos del incumplimiento, el desarrollo de estrategias para enfocar los riesgos específicos, y el proceso de monitorear, evaluar y mejorar nuestros enfoques hacia el cumplimiento.

La presentación enfocará más específicamente dos de estos elementos: la identificación de los riesgos del cumplimiento tributario, y los procesos para controlar el cumplimiento y evaluar y mejorar nuestras posiciones ante el incumplimiento.

Con respecto a la identificación de los riesgos del cumplimiento tributario, la presentación proporcionará un resumen de cómo la CCRA para realizar esto, utiliza tanto el análisis a nivel macro y los procesos basados en casos. Se proporcionará un ejemplo de la utilización del análisis de tendencias macroeconómicas para demostrar como este enfoque es empleado para determinar si existe cualquier cambio substancial en los niveles de cumplimiento. Luego, la presentación dirigirá su atención hacia el desarrollo y utilización de nuestro sistema basado en casos de evaluación de riesgos y su relación con los programas de auditoría.

Discutirá como el sistema provee la identificación y estimación del riesgo del cumplimiento tributario para cada contribuyente canadiense que presenta una declaración jurada o una declaración jurada de productos y servicios. Incluirá nuestro enfoque para identificar y evaluar los riesgos del cumplimiento tributario, las herramientas computadorizadas utilizadas por el personal de auditoría y cómo las salidas del sistema son utilizadas para proveer un análisis de riesgos en el ámbito agregado. La sección sobre los sistemas de evaluación del riesgo Nacional terminará con una discusión sobre como su desempeño es medido, y cómo son realizadas mejoras continuas.

Luego, la presentación enfocará los procesos establecidos para monitorear el cumplimiento, y la evaluación y mejora de nuestra perspectiva para obtenerlo. Particularmente, examinará la utilización del programa de auditoría principal de auditorías aleatorias, que se utiliza para proporcionar medidas estadísticamente válidas del cumplimiento, dentro de nuestro mundo de empresas pequeñas y medianas. Discutirá los beneficios de este enfoque, y cómo las tendencias del cumplimiento entre subpoblaciones específicas serán seguidas y estudiadas a través del tiempo, para asegurarnos que nuestros esfuerzos de cumplimiento están correctamente dirigidos y son efectivos. Se proporciona un ejemplo de un análisis de los hallazgos del primer año del programa.

La presentación concluirá con una discusión del Sistema de Medición del Cumplimiento (SMC). El sistema proporciona un enfoque sistemático para monitorear cumplimiento e involucra el desarrollo de un amplio conjunto de indicadores del cumplimiento. Estos indicadores nos ayudarán, no solo a identificar las tendencias del cumplimiento emergentes, pero también a identificar las áreas donde las estrategias del cumplimiento necesitan modificarse o ajustarse.

2. ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO Y CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

Las operaciones de la Agencia son guiadas por su objetivo principal de promover el cumplimiento con la legislación y los reglamentos tributarios, de comercio y de frontera de Canadá. Este objetivo forma el contexto en el cual el proceso de administración del riesgo es utilizado para lograr el cumplimiento tributario. Típicamente el cumplimiento con la legislación tributaria, significa registrar cuando es necesario, presentar puntualmente las declaraciones, presentando información completa y precisa, para determinar la deuda tributaria, y pagando los montos adeudados en su vencimiento. El incumplimiento ocurre cuando no se cumple, por cualquier motivo, con una de estas obligaciones. El sistema tributario de auto-liquidación de Canadá está principalmente basado en el cumplimiento voluntario, y el cumplimiento voluntario está basado en la responsabilidad mutua de las personas, sociedades y fideicomisos, que se encuentran obligados a pagar impuestos en Canadá, y cumplir con sus responsabilidades bajo la ley. La CCRA tiene la responsabilidad de mantener la confianza pública sobre la imparcialidad e integridad del sistema tributario. Esto significa proporcionar amplio apoyo a aquellos que quieren cumplir con la ley, mientras se toman medidas apropiadas para identificar y manejar los casos de incumplimiento. Al manejar el incumplimiento, se le da importancia a asegurar una presencia altamente visible, y también a enfocar los esfuerzos hacia áreas donde el riesgo es mayor. Es importante lograr el equilibrio correcto entre estas responsabilidades fundamentales para la administración de ingresos.

El proceso de administración del riesgo del cumplimiento tributario de la CCRA está fundamentado en varios elementos claves:

- La identificación del incumplimiento y diferenciando correctamente a los contribuyentes cumplidores de los que son incumplidores;
- El entendimiento de los factores que están impulsando o permitiendo el incumplimiento;
- El establecimiento de prioridades en nuestros esfuerzos de cumplimiento basados en nuestra evaluación de los riesgos del cumplimiento tributario;

- El desarrollo de planteamientos dirigidos a alcanzar el cumplimiento que se enfocan en los impulsores subyacentes de incumplimiento, así como también los planteamientos que mantengan el cumplimiento actual;
- La promoción, cuando sea posible, de asociaciones estratégicas para obtener los objetivos complementarios o comunes;
- La medición del éxito como el logro del cumplimiento y el establecimiento de procesos de aprendizaje continuos para ayudar a refinar nuestro planteamiento.

Creemos que al seguir este planteamiento de administración del riesgo, el cumplimiento, será más eficaz en la medida en que sea posible. Por ejemplo, para combatir las actividades de incumplimiento identificadas en el sector de la construcción, complementamos nuestra estrategia de auditoría desarrollando un planteamiento dirigido a cambiar las actitudes de los consumidores. La buena disposición de los consumidores en reducir sus costos al pagar "bajo cuerda" fue identificada como un factor clave en este tipo de incumplimiento. Para sensibilizar a los canadienses sobre estos temas, establecimos la Campaña ¡Póngalo por Escrito! que es una iniciativa multifacética de dos años, administrada por la Asociación Canadiense de Constructores de Residencias (CHBA), en asociación con la CCRA. El objetivo de esta iniciativa es reducir el nivel de actividad informal en el sector de la construcción residencial proveyendo a los consumidores con información objetiva de los riesgos de hacer negocios con constructores clandestinos, sin un contrato por escrito. Se está desarrollando un plan detallado para asegurar que la campaña sea supervisada y ajustada, continuamente, en la medida en que sea requerido. Al culminar la campaña se preparará un informe de evaluación completo sobre el impacto del programa y se utilizará para mejorar más aún nuestra estrategia.

Este ejemplo ilustra como parte de la estrategia del cumplimiento para este sector, es hacer que los consumidores estén conscientes, de los riesgos que corren al participar en la economía informal en el sector de la construcción, estaba ligado a nuestro análisis del impulsor subyacente de este aspecto específico del incumplimiento. También demuestra la relación de la asociación con la CHBA, utilizada para implementar la estrategia y enfocar un área específica del incumplimiento. En general, creemos que este enfoque de administración del riesgo, que provee medios centrados en los servicios para mantener un comportamiento de cumplimiento mientras que se atienden diferentes tipos de incumplimiento de manera singular, es estratégico y la mejor manera para asegurar que la base tributaria esté protegida.

3. IDENTIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DEL CUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

Es fundamental para manejar el riesgo del cumplimiento tributario, tener procesos efectivos para identificar y medir el incumplimiento. La medida en la que estos procesos pueden evaluar con exactitud el incumplimiento, es la misma a la cual se le pueden aplicar los recursos del programa a áreas de riesgo más alto.

La CCRA emplea una variedad de medios para evaluar el riesgo del cumplimiento tributario:

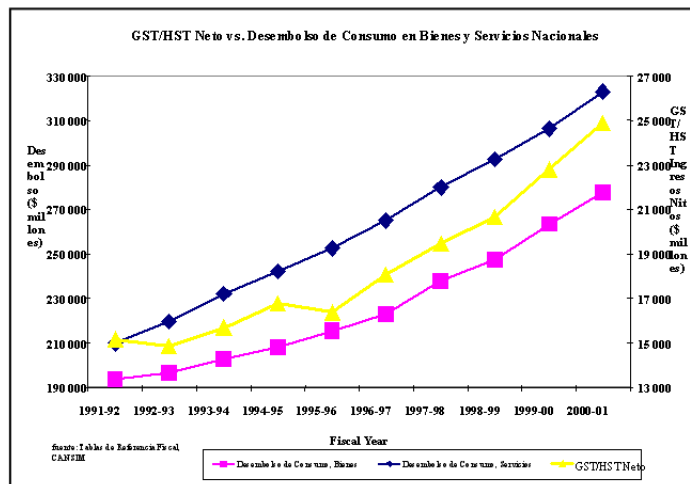
- a. El análisis a nivel macro y agregado identifica las tendencias del cumplimiento. Por ejemplo, los datos de series de tiempo económico comparando las ventas locales minoristas a cobros tributarios de productos y servicios pueden ser utilizados para señalar cambios potenciales en enfoques del cumplimiento. En el ámbito agregado, los datos de la evaluación de riesgo pueden ser utilizados para evaluar si las industrias o regiones geográficas específicas del país tienen una distribución desproporcionada del riesgo de los ingresos.

- b. Los sistemas nacionales examinan las características de cada uno de los presentadores de impuestos a las ganancias personales y a las sociedades, como también cada cuenta tributaria de productos y servicios y áreas de incumplimiento potencial. Las estimaciones aproximadas de los posibles impuestos en riesgo son desarrolladas para cada caso, para dar prioridad a un examen mayor. Los auditores con experiencia entran en estos sistemas. Ellos utilizan su conocimiento local para decidir si se justifican acciones de cumplimiento adicionales, como la auditoría.

Los "Impuestos en Riesgo" representan estimaciones de impuestos que no fueron declarados apropiadamente como resultado de comportamiento de incumplimiento. Son utilizados en sistemas nacionales para darle prioridad a la carga de trabajo de cumplimiento.

3.1 Análisis a nivel macro-económico

Los análisis a nivel macro-económico son realizados para evaluar tendencias económicas, y para determinar si las tendencias en información económica pueden dar una indicación anticipada de un cambio en los niveles de cumplimiento. Por ejemplo, en el gráfico adjunto, los ingresos netos GST/HST fueron comparados con los cambios en el gasto de los consumidores y los niveles de las importaciones. Un seguimiento de los gastos de los consumidores sobre los productos y servicios producidos nacionalmente muestra que, en general, el movimiento sobre los ingresos netos de GST/HST es seguido bastante bien a través del tiempo. Un rastreo similar se observa con los cambios en los niveles de importación, indicando que los niveles del cumplimiento GST/HST se están manteniendo bastante uniformes.



Otros indicadores macro que son seguidos, tales como el número de individuos presentando declaraciones de impuesto sobre la renta en comparación a la estadística de la población con más de quince años, o comparando la imposición tributaria del impuesto sobre la renta de personas jurídicas. Se han identificado más de cuarenta indicadores macro para su seguimiento.

3.2 Procesos de identificación del riesgo basados en casos nacionales en la CCRA

Los procesos de identificación y evaluación del riesgo a nivel Nacional son incorporados a varias áreas del cumplimiento tributario en la CCRA. Proveen el análisis de casos de estudio de riesgo de ingresos tributarios, y el enfoque de los esfuerzos del apoyo y el cumplimiento en áreas donde el riesgo es mayor. Estos incluyen los procesos:

- En la etapa de registro de empresas;
- En la etapa donde son identificados los contribuyentes incorrectamente fuera del sistema tributario;
- En la etapa de post-procesamiento o de auditoría; y
- En la etapa de cobro tributario.

Por ejemplo, para las personas jurídicas que se registran para una cuenta de impuesto sobre bienes y servicios (GST), una vez en el sistema los parámetros de riesgo son utilizados para identificar a los nuevos registrados que tienen riesgo de cometer un fraude. En tanto que el proceso se encuentra todavía en desarrollo, se planifican una variedad de criterios. Estos incluyen:

- La revisión de la historia de cumplimiento de la empresa con otros programas como presentación del impuesto sobre la renta, y asegurando que el contribuyente no esté involucrado en actividades fraudulentas previas;
- Asegurarse que el número de identidad que se está utilizando no fue utilizado en un robo de identidad y que no parezca anormal para alguien operando una empresa nueva (por ejemplo un niño o una persona anciana);
- Asegurarse que los números de contacto y domicilios no estén duplicados en el registro.

Los procesos y sistemas nacionales están también en lugar para identificar posibles no presentadores y no registrados. Estos sistemas típicamente involucran comparar los registros únicos de contribuyentes con la documentación de terceros (por ejemplo, documentación de ingresos de intereses obtenido de bancos, documentos de pagos a subcontratados obtenidos de contratantes de construcción y departamentos gubernamentales, etc.). El elemento más importante en este proceso es comparar a las partes claves de esta información que pueden ser utilizadas para identificar contribuyentes canadienses de alto riesgo, que no aparecen en el registro único de contribuyente.

También existe un proceso para el impuesto sobre la renta y el impuesto a los bienes y servicios para examinar el riesgo antes de emitir reembolsos a los contribuyentes. Estos sistemas típicamente involucran el uso de criterios de negocios que producen una revisión antes de emitir los cheques. Los criterios desarrollados destacan situaciones donde el riesgo de informar incumplimientos es alto. El personal de Auditoría examina estas situaciones de alto riesgo y determina si el reembolso puede proceder de manera requerida, o si una auditoría es necesaria antes de emitir el cheque.

Del mismo modo, los procesos y sistemas existen para focalizar nuestros esfuerzos en la recaudación y cuentas a cobrar. El perfil de los clientes y la utilización de las reglas de negocios, se emplean para dar prioridad a la carga de trabajo para la acción de recaudación.

Nuestro post-procesamiento de sistemas de auditoría emplea técnicas sofisticadas para evaluar los riesgos de cumplimiento del contribuyente, y es discutido con mayor detalle en la siguiente sección de este trabajo.

4. SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL RIESGO NACIONAL Y EL PROCESO DE AUDITORÍA

Una vez que las declaraciones de impuestos han sido procesadas y aceptadas como registradas, están sujetas a procesos adicionales para identificar y estimar el riesgo tributario. Luego, esta información es utilizada por el personal de auditoría responsable en enfocar el incumplimiento a través de nuestro programa de auditoría Nacional. Utilizan la información para dirigir sus esfuerzos en dirección al cumplimiento y la ejecución en áreas donde el riesgo es mayor. Los sistemas de evaluación de riesgos nacionales que apoyan este proceso examinan los atributos del cumplimiento para cada uno de los contribuyentes. En Canadá, esto incluye los 23 millones de contribuyentes individuales, de impuesto sobre la renta (incluyendo a personas independientes), 1.3 millones de personas jurídicas contribuyentes, y 2.5 millones de cuentas de productos y servicios.

El programa nacional de auditoría ha sido segmentado en varios sectores, cada uno responsable por un tipo específico de riesgo del cumplimiento tributario. Algunos son específicos por cliente, mientras otros son orientados a un tema específico del cumplimiento. Estos incluyen el impuesto a la renta general, evitar impuestos internacionales, economía clandestina, negocios grandes, cuentas de productos y servicios, comercio electrónico e investigaciones criminales. Los sistemas nacionales de evaluación del riesgo son apoyados por análisis del riesgo sobre cada una de los sectores específicos del cumplimiento. Los especialistas en cada una de estas áreas apoyan activamente los esfuerzos de los programas dirigidos a identificar estos tipos específicos de riesgos, aplicando su experiencia de programas, y conocimientos analíticos relacionados con la tarea a identificar y estimar el riesgo

Para que los sistemas de evaluación del riesgo nacional sean efectivos, deben tener suficientes datos para poder evaluar el riesgo del cumplimiento, y además hay que tener los parámetros del criterio o conocimiento para poder elaborar las conclusiones acerca del incumplimiento de estos datos. Se realiza un considerable esfuerzo para recabar los datos correctos para evaluar el riesgo, y capturar los criterios por los cuales el riesgo es identificado.

Se recaba una amplia variedad de datos es juntada en una base de datos de relaciones (por ejemplo, un mercado de datos) para poder apoyar el proceso de la identificación de los riesgos y su estimación. Esto incluye:

- La información de la declaración de impuestos;
- La información de los estados financieros de las empresas, incluyendo las partidas de los estados de resultados, balances generales y estados de reconciliación;
- Las verificaciones cruzadas de programas que establecen enlaces específicos por cliente, sobre información del impuesto sobre la renta, cuentas de planillas del empleador, cuentas de bienes y servicios, cuentas de importadores, empresas y sus accionistas principales, y cuentas de los contribuyentes y sus esposas;
- La codificación por clasificación de industria;

- Los enlaces a ciertos archivos de datos provinciales (o por estado) tales como: impuesto a las ventas de minoristas y valuación de propiedades; y
- Las bases de datos desarrolladas internamente, que son útiles para evaluar el riesgo, tales como: las normas de ganancia neta y bruta para sectores industriales y regiones económicas de Canadá, otras normas de coeficientes financieros, y normas de ingresos por familia para barrios definidos por el sistema postal de Canadá.

Esta base de datos por sí sola no es suficiente para un sistema de evaluación de riesgo efectivo computarizado, a pesar de ser un prerrequisito. Las próximas dos secciones resumen las técnicas utilizadas por la CCRA para identificar el incumplimiento potencial que requiere una revisión adicional.

4.1 Identificación del incumplimiento basado en el conocimiento

El conocimiento de auditores con experiencia, así como las técnicas estadísticas y de búsqueda de datos (data mining), son utilizados para desarrollar los criterios que, comparados con la base de datos, identificarán el incumplimiento potencial y estimarán los posibles riesgos de los ingresos. En el caso de auditores, identificarán los casos de incumplimiento que encuentran más frecuentemente en sus actividades diarias de auditoría. Basados en su experiencia y conocimiento, pueden proveer los criterios por los cuales el sistema nacional computarizado puede identificar estos tipos de incumplimiento. Hasta la fecha, más de 190 diferentes conjuntos de criterios han sido desarrollados para identificar el incumplimiento. Los ejemplos de los mismos incluyen:

- Un área de preocupación en el sector de ingresos por alquiler es no usar precios de mercado razonables cuando se alquila una propiedad residencial, lo cual resulta en reclamos inapropiados de pérdidas. Estas situaciones son identificadas de diferentes formas, incluyendo el uso del impuesto a la propiedad y datos de gastos de intereses para estimar el valor de mercado real de la propiedad y el valor asociado del alquiler.
- Ingresos no informados son un tema clave cuando se compara el cumplimiento con la economía clandestina. Diferentes criterios son utilizados para identificar abusos potenciales, incluyendo pruebas de origen y aplicación de fondos y comparando los ingresos de la familia de los contribuyentes a los de familias viviendo en el mismo barrio.
- Las características de empresas presentadoras del impuesto sobre la renta son comparadas estadísticamente con empresas que en la base de resultados de auditoría anteriores muestran incumplimiento. La determinación de la posibilidad de un riesgo de ingresos se establece posteriormente.

4.2 Búsqueda de datos

El conocimiento de auditores con experiencia es complementado con el poder de un sofisticado software de computadora para mejorar la efectividad de los sistemas. La búsqueda de datos es el proceso de exploración y análisis, por medios automáticos, de grandes cantidades de datos para poder descubrir patrones y reglas significativas¹. Las

³ *Berry and Linoff, "Mastering Data Mining", 2000*

técnicas típicas empleadas incluyen procedimientos tales como redes neurales y árboles de regresión. Básicamente lo que ocurre es que con un conjunto dado de datos, el software de búsqueda se le requiere que distinga las características de los contribuyentes que no han cumplido (normalmente sobre la base de resultados de auditoría anteriores) de aquellos que sí cumplen. El software puede analizar miles de características simultáneamente, y encontrar patrones en los datos, que pueden utilizarse para encontrar nuevos criterios para identificar el incumplimiento.

4.3 Herramientas automatizadas de selección de la carga de trabajo

Los sistemas nacionales están disponibles para programar gerentes, así como oficinas tributarias locales, en todo el país a través del Sistema de Medición, Perfil y Evaluación del Cumplimiento (COMPASS). COMPASS es una herramienta de software de inteligencia de negocios / apoyo de decisiones. En el centro del sistema hay información integrada sobre las características del archivo y riesgos potenciales del cumplimiento para cada contribuyente canadiense. Esta información viene de los procesos de identificación de riesgos y estimaciones, según lo determinado por el sistema Nacional de evaluación de riesgos. Al utilizar COMPASS, los gerentes de programas pueden analizar rápidamente los riesgos por sector de industria, área geográfica, como también otros detalles estadísticos y demográficos. Esto puede ayudarlos a establecer planes de programas basados en riesgos. Programadores de cargas de trabajo de auditoría en todo el país utilizan COMPASS para:

- Ganar acceso rápido al apuntar y hacer clic en la carga de trabajo de alto riesgo, en un ambiente tipo Windows;
- Ver perfiles amplios de cumplimiento del contribuyente para tomar decisiones de carga de trabajo de auditoría;
- Probar teorías de cumplimiento utilizando criterios establecidos individualmente para detectar nuevas áreas de incumplimiento y fraude; y
- Acceder a los análisis de investigación de cumplimiento e informes para respaldar decisiones que se toman al encarar el incumplimiento.

4.4 Conocimiento local en el proceso de auditoría

Los programadores de la carga de trabajo de auditoría aplican su propio conocimiento local para tomar decisiones finales con respecto a si se debe realizar una auditoría u otra acción de cumplimiento. Por ejemplo, los sistemas nacionales pueden identificar un contribuyente en el sector agropecuario donde la utilidad neta sea bien fuera del patrón para ese tipo de negocio específico. Un programador local de la carga de trabajo de auditoría, sin embargo, puede saber que la ganancia neta baja puede explicarse por daños de granizo. Este tipo de información no se encuentra disponible para sistemas nacionales, y es un ejemplo en dónde el conocimiento local agrega valor en el proceso de tomar decisiones. Los oficiales de carga de trabajo también pueden tener información en la forma de pistas que pueden utilizarse para apoyar decisiones. Típicamente, las pistas que pueden ser utilizadas para apoyar sus decisiones. Las pistas son descubiertas durante la realización de una auditoría cuando, por ejemplo, el auditor encuentra un pago, a otro contribuyente, que puede ser sospechoso. Los informantes son otro recurso de las pistas. Actualmente estos tipos de pistas están siendo integrados en los sistemas nacionales.

4.5 Sistemas nacionales e información estratégica (análisis agregado)

Los sistemas nacionales proporcionan una identificación de las posibles áreas de incumplimiento y las estimaciones de riesgo para todos los contribuyentes. Por lo tanto, los resultados del sistema de casos individuales pueden clasificarse y agregarse. La información provista en el análisis agregado puede utilizarse para demostrar cómo se distribuye el incumplimiento a través de sectores industriales, áreas geográficas de Canadá u otros parámetros demográficos o estadísticos. Esto nos permite enfocar más ampliamente nuestros esfuerzos del cumplimiento

Por ejemplo, se identificaron diecisiete áreas diferentes de riesgo (utilizando criterios establecidos por auditores con experiencia) para el sector de ingresos por alquileres. Comparando los criterios con todos los contribuyentes en el sector es posible determinar la frecuencia de la realización de los diferentes riesgos del cumplimiento. El siguiente cuadro muestra la distribución de los cinco riesgos más altos del sector, tanto en términos de frecuencia como en términos de los dólares en riesgo. Este tipo de análisis nos permitió enfocar nuestra atención más específicamente en los dos mayores riesgos identificados, que son el no utilizar valores justos del mercado para el alquiler, y el desembolso inapropiado de partidas de capital.

Sector de Alquileres - Análisis de Temas

Tema	Frecuencia	Impuesto en Riesgo
Valor Justo del Mercado No Utilizado	56.799	\$150.317.464
Capital vs Gasto Actual	59.114	\$ 48.925.547
Porción Personal Baja	15.590	\$ 14.547.613
Otros Gastos	17.727	\$ 12.348.795
CCA Crea Pérdida	3.894	\$ 5.170.858

También se pueden utilizar los sistemas para analizar riesgos de ingresos para tipos específicos de problemas de cumplimiento. Por ejemplo, la CCRA ha analizado los riesgos asociados con los ingresos no informados, comúnmente asociados con la economía informal². Para el tema de los ingresos no informados, el incumplimiento se identifica principalmente cuando parece que el origen de fondos del contribuyente no es adecuado para apoyar su estilo de vida. Esto es determinado a través de un amplio análisis de datos utilizando una serie de pruebas y criterios incluyendo:

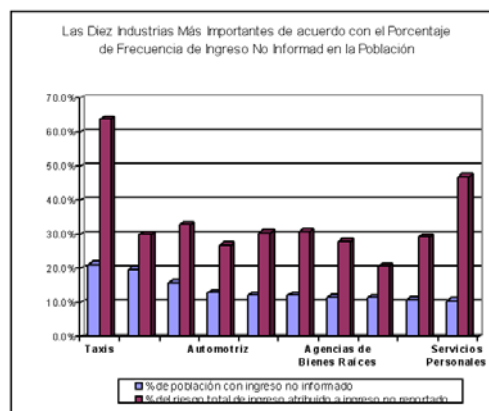
- Una prueba de origen y la aplicación de fondos;
- Una comparación de los ingresos de la familia del contribuyente con los ingresos de una familia de barrio; y
- Un análisis de los ingresos de la familia del contribuyente en relación al precio de compra de propiedades del contribuyente (cuando se encuentre disponible la información de evaluación provincial de la propiedad).

² *Ingreso No Informado: Análisis de los Riesgos del Ingreso, Dirección de la Investigación del Cumplimiento, Febrero, 2000.*

Es así como los contribuyentes dueños de propiedades costosas sin ingresos familiares informados adecuadamente son señalados como contribuyentes con posibles ingresos no informados, y el impuesto en riesgo es estimado basándose en los puntos de referencia para las propiedades con dueño de ese rango de precio de compra en particular. De la misma manera, si los ingresos de la familia de un contribuyente son substancialmente por debajo del punto de referencia del barrio, también es señalado como susceptible de tener ingresos no informados. Finalmente, se estima la aplicación del contribuyente de fondos familiares, incluyendo los ingresos de intereses capitalizados, contribuciones de capital a negocios, préstamos a sus compañías, como también aportes de costo de vida. Cuando esta cantidad excede substancialmente los orígenes informados, la empresa es señalada.

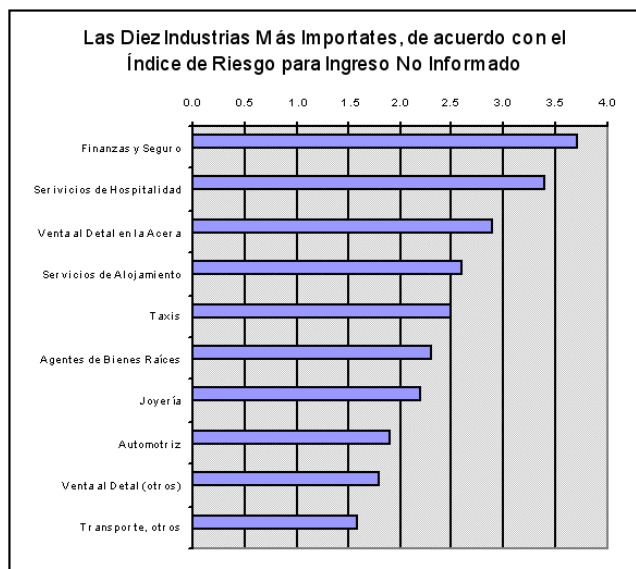
Se reconoció, que ciertos sectores de la economía clandestina, incluían individuos que están empleados, pero que tienen un segundo ingreso proveniente del empleo independiente, usualmente no es informado, como también los no registrados, no eran incluidos en este análisis, porque no se conocía el sector en el que estaban trabajando informalmente. Aún cuando existiendo estas exclusiones, la información proporcionó un buen perfil de la economía clandestina para individuos que trabajan independientemente por su cuenta, y por lo tanto, fue posible utilizarlo para apoyar decisiones relacionadas con la asignación de recursos y esfuerzos en la dirección de objetivos.

El gráfico adjunto muestra las diez industrias donde el coeficiente de existencia de ingresos no informados fue el máximo, basado en los resultados de los sistemas nacionales. Se muestra, tanto la frecuencia porcentual y la proporción asociada de riesgo de dólar por cada industria. Tal como se esperaba, los diez más altos eran industrias donde predomina el dinero en efectivo. La industria de taxis no solamente tenía la proporción más alta de individuos con ingresos no informados, sino también la proporción más alta (más de 50%) de riesgo de ingresos totales en su industria, atribuido a ingresos no informados. En términos de tamaño de mundo sin embargo, la industria sólo representa 1,5% de los autónomos con ingresos no informados y correspondía sólo al 1,3% del total de riesgo de ingresos. Es digno de notar de una perspectiva Nacional la colocación del sector minorista (especialmente el minorista de la esquina, incluyendo los almacenes con pequeños ingresos brutos) y el sector del transporte en la agrupación de los diez más altos, y la ausencia del sector de la construcción. No obstante, se advirtió, que el sector de la construcción, era el más factible de tener un riesgo substancial relacionado a no inscribirse y no presentadores de declaraciones que los otros sectores. Esos riesgos no fueron reflejados en estos gráficos.



Otra perspectiva examinada fue el riesgo de ingresos no informados en una base de las diez industrias con el índice de riesgo más alto. El índice se estableció al comparar el impuesto per cápita en riesgo por ingresos no informados en los sectores específicos al impuesto per cápita total en riesgo para todos los sectores. Nótese que este índice no tomó en cuenta el tamaño económico del sector. Por ejemplo, un sector pequeño con un impuesto per cápita grande en riesgo pudo tener un índice de riesgo más alto que un sector grande con un impuesto per cápita más pequeño en riesgo.

La comparación con el gráfico anterior, que fue basada sobre la tasa de existencia de ingresos no informados, muestra que nueve de las diez industrias más altas aparecen en los dos gráficos. Es interesante, que cuando las industrias estaban clasificadas por riesgo de capital, la industria de finanzas y seguros aparecía. Sólo 0,4% de todos los individuos autónomos estaban en este sector, pero llevaban 1,5% del total de ingresos en riesgo para ingresos no informados. Esto se tradujo en un riesgo por capital alto con relación a las otras industrias. Aunque los ingresos no informados generalmente no es un tema que uno espera ver en este sector (según lo indicado por la frecuencia relativamente baja de existencia de este tema), no obstante, cuando hay ingresos no informados en el sector, había substancialmente más riesgo per cápita que en los sectores sustentados en dinero en efectivo. Se realiza una investigación adicional sobre esta anomalía, aún cuando se piensa que es el resultado de grandes pérdidas, lo que provoca un asunto de origen y aplicación de los fondos. Otros puntos importantes que se incluyen:



- El sector de transporte (especialmente los taxis), aún cuando tiene una alta frecuencia de ingresos no informados, tiene riesgo de cantidades más baja per cápita.
- El riesgo en el sector de los minoristas de la esquina (vendedores con kioscos en las aceras), señaló la necesidad de aumentar el enfoque a ser aplicado.

4.6 Midiendo el desempeño del sistema nacional de evaluación de riesgo

El desempeño de los sistemas nacionales es medido en forma continua para determinar su efectividad en identificar un riesgo. Típicamente esto involucra comparar los resultados de auditoría para diferentes grupos de riesgo estimados. Uno espera que al aumentar el riesgo estimado, también aumenten las cantidades de los ajustes de auditoría. Al examinar la relación, uno puede comparar el efecto de establecer los objetivos utilizando los sistemas nacionales, sobre lo que se puede esperar si las auditorías fuesen seleccionadas aleatoriamente. Estudios recientes de la CCRA muestran que el efecto de 'levantar' en vez de los objetivos, utilizando los sistemas nacionales es de 2.5 veces a 4.4 veces lo que uno podría esperar sin determinar objetivos, dependiendo del sistema de riesgo específico (por ejemplo, impuesto sobre la renta individual, impuesto sobre la renta de personas jurídicas, o impuesto a productos y servicios).

Estos estudios validan la habilidad de los sistemas en apoyar recursos de objetivos dirigidos a áreas de riesgos. Esto puede demostrarse utilizando los resultados de auditorías de impuesto a las ganancias aleatorias realizadas en el sector de servicios para los negocios no incorporados en empresas. En la siguiente tabla, los resultados de las auditorías fueron acumulados de una manera que los ordenó sobre base del tamaño del riesgo estimado de los sistemas nacionales. Se establecieron tres categorías: resultados de la auditoría, donde la estimación del riesgo excedía \$25.000; resultados de la auditoría donde la estimación del riesgo fue positiva pero menor o igual a \$25.000; y resultados de la auditoría donde no se encontró ningún riesgo utilizando los sistemas nacionales. De todas las auditorías, había un 7,4 por ciento que cayó en la categoría teniendo una estimación de riesgo excediendo los \$25.000. Si las estimaciones de riesgo no influenciaron el resultado de la auditoría, uno esperaría que el 7,4 por ciento de las auditorías generarían 7,4 por ciento del total de ajustes tributarios. Sin embargo, resultaron en 32,4 por ciento de los ajustes totales de 4,4 veces la expectativa. Resultando en que la "levantada" es de 4,4. La conclusión a que se puede llegar es que por usar los sistemas de riesgo Nacional para establecer el objetivo de las auditorías, se pueden mejorar los resultados de la auditoría y enfocar mejor el incumplimiento.

Las últimas dos columnas del gráfico examinan la relación entre el puntaje del riesgo y el porcentaje de archivos con ajustes (cambiar tasa), como también el porcentaje de los archivos con un ajuste tributario significativo (ajuste grande - ajustes tributarios mayores que \$5.000). Ambos indicadores de efectividad son también relacionados positivamente con el puntaje de riesgo, y los "Factores de Levantamiento" pueden calcularse para los mismos.

Desempeño de los Sistemas Nacionales de Evaluación de Riesgo Autónomos en el Sector de Negocios de Servicios 1999 Programa de Auditoría Básica (Auditorías Aleatorias)

Rango de Riesgo	% de Población Auditada	Ajuste Promedio	% de Ajuste Total	Levante	Tasa de Cambio	Tasa de Cambio Elevada
Cero	72,3	2.284	48,4	0,67	47,2	10,8
\$1 - 25K	20,3	3.218	19,2	0,95	49,2	22,4
\$25K +	7,4	14.916	32,4	4,4	87,2	48,2
Total	100,0	3.408	100,0	1,0	49,9	15,6

4.7 Procesos de mejoramiento continuo

Los resultados de la auditoría, también son utilizados en el proceso de mejoramiento continuo. Por ejemplo, se utiliza la investigación para examinar casos donde los sistemas nacionales de evaluación de riesgos estimaron que no había riesgo, pero donde se realizaron ajustes significativos de auditoría. Un estudio reciente de la CCRA en este sentido, sobre personas independientes auto-empleadas encontró vacíos en el modelo de incumplimiento relacionado con un área del estado de ingresos y egresos de empresas. Como resultado del análisis, se realizaron once recomendaciones de mejoras. Se implementaron otros procesos de mejoramiento continuo. Estos incluyen: tener un equipo de especialistas en auditoría del país para identificar nuevas tendencias de negocios y cumplimiento, modelar criterios nuevos para identificar incumplimiento, y validar y mejorar los criterios actuales. Integrando nuevos orígenes de datos relevantes para evaluar el riesgo es también una actividad continua enfocado en mejorar los sistemas nacionales.

5. EL PROGRAMA DE AUDITORÍA BÁSICA

El Programa de Auditoría Básica es uno de los medios por el cual la CCRA controla el cumplimiento y como resultado, puede mejorar su enfoque del cumplimiento. El programa consiste en conducir auditorías aleatorias a empresas pequeñas y medianas, para medir tasas de cumplimiento y tendencias, así como para entender mejor las causas ocultas del incumplimiento. El programa incluye auditorías al impuesto sobre la renta y al impuesto sobre la venta de bienes y servicios. Bajo el programa de Auditoría Básica, las empresas son seleccionadas para auditoría utilizando métodos de muestreo estadístico. La información detallada con respecto al incumplimiento es capturada y analizada (por ejemplo: detalles de valuaciones, motivos para el incumplimiento). Cada año efectuamos, entre 1.500 y 2.000 auditorías aleatorias.

La información del Programa de Auditoría Básica es utilizada para una variedad de propósitos:

- La información obtenida de estas auditorías puede utilizarse para estas auditorías y para estimar tasas de cumplimiento entre las poblaciones de muestreo y para aumentar el entendimiento sobre el incumplimiento. Esta información también nos permite comparar la tasa de cumplimiento entre diferentes segmentos de la población y rastrear tendencias de cumplimiento a través del tiempo.
- La información obtenida a través del programa de Auditoría Básica es utilizada para validar y mejorar los sistemas automáticos de evaluación de riesgos.
- Al enfocar las auditorías aleatorias sobre una base sectorial, podemos establecer un perfil de grupos específicos de población que pueden utilizarse para mejorar nuestras estrategias y programas de auditoría.
- Los resultados del programa Básico de Auditoría proveen información con respecto a las tasas de cumplimiento y tendencias que pueden utilizarse para respaldar la necesidad de recursos adicionales o identificar la necesidad de cambiar recursos existentes para poder maximizar la habilidad y mejorar el cumplimiento.
- Parte de la información detallada obtenida a través del programa de auditorías aleatorias nos permitirá adquirir discernimiento sobre el comportamiento del contribuyente. Por ejemplo, se pide a los auditores codificar ajustes de auditoría para identificar la razón del incumplimiento (por ejemplo, intencional por el contribuyente, intencional por el preparador de la declaración; técnico; falta de conocimiento; etc.)

Todas las auditorías aleatorias son conducidas como auditorías de alcance completos. Sin embargo, como en cualquier auditoría el auditor debe utilizar juicio profesional para determinar el alcance del trabajo de auditoría en cada área. Los auditores son recordados consistentemente a ir más allá de los registros contables y registros auxiliares. Donde la confiabilidad de los registros contables está bajo sospecha y/o el estilo de vida aparente es inconsistente con los ingresos indicados, los auditores utilizan enfoques indirectos o investigativos.

La población se estratifica por sector de industria e ingresos. La auditoría por muestreo se selecciona de cada estrato. Cada auditoría por muestreo representa un promedio ponderado de la población oculta. Nuestro plan anual de muestreo normalmente cubre uno o dos grupos de población. La precisión deseada y nivel de confianza para estimaciones de población determina el tamaño de la muestra de la población. También tratamos de obtener un razonable grado de precisión para subconjuntos de grupos de la población, aun cuando nuestra habilidad de hacer esto está limitada por el costo de conducir auditorías y la limitación de los recursos.

Los auditores deben completar formularios adicionales para estas auditorías. Los formularios son diseñados para capturar información de ajuste de auditoría. Se han desarrollado formularios separados para cada tipo de impuesto - esto es GST/HST, impuesto sobre la renta para personas naturales y jurídicas. La primera página contiene los datos de identificación y perfil de las empresas. Las siguientes páginas contienen información con respecto a ajustes con un detalle por tipo específico de ajuste (por ejemplo, tipo de ingresos / gastos ajustados). Cada monto ajustado se codifica con respecto a la evaluación del auditor de la característica de comportamiento de por qué ocurren. Para asegurar un cuadro completo de cumplimiento, todos los ajustes son registrados aún cuando las cantidades son pequeñas y no se levanta ninguna evaluación.

El primer año de nuestro programa de auditoría básica (1999) examinó individuos independientes auto-empleados y cuentas de bienes y servicios en el sector de productos y servicios. Sesenta y un por ciento de las cuentas GST tenían ajuste de algún tipo. Cincuenta y ocho por ciento de los ajustes se relacionaban con créditos tributarios, mientras que veintiséis por ciento estaba relacionado con ventas informales. Esto se compara con la auditoría de impuesto a las ganancias de autónomos, donde 44 por ciento de los archivos tenían algún ajuste, con 85 por ciento de los ajustes relacionados con gastos. Los resultados fueron analizados adicionalmente aplicando una definición para cumplimiento que incluía un nivel de materialidad (por ejemplo, los ajustes involucrando más de \$1,000 de impuestos). La gráfica muestra las tasas de cumplimiento de varios subsectores en el sector de empresas de servicios para personas independientes auto-empleadas. El rango que se señala indica que estamos con 95 por ciento de confianza que la tasa verdadera de confianza de la tasa real de cumplimiento para el subsector se encuentra entre los límites superiores e inferiores. Los subsectores incluyen Agencias de Colocación de Empleo (771), Servicios de Computación (772), Servicios de Contabilidad (773), Servicios de Publicidad (774), Servicios de Ingeniería (775), Abogados (776), Consultores Gerenciales (777) y Otras Empresas de Servicios (779). Este tipo de información puede utilizarse para dirigir la atención del programa de auditoría a subsectores con tasas de cumplimiento más bajas.

Otro análisis similar realizado basado en diferentes rangos de ingresos brutos, por región geográfica, en los números de años en el negocio y por el tipo y cantidad del ajuste. Los resultados se utilizarán para respaldar y mejorar el desarrollo de nuestra estrategia de Auditoría.

6. EL SISTEMA DE MEDICIÓN DE CUMPLIMIENTO

El Sistema de Medición de Cumplimiento (SMC) es un método para monitorear el cumplimiento, evaluarlo, y mejorar nuestra forma de enfocarlo. Es un enfoque sistemático y establecerá un punto de vista consistente sobre el cumplimiento, en cualquier momento.

El SMC permitirá que los tomadores de decisión:

- Entiendan las tendencias del cumplimiento y cómo se relacionan con programas e iniciativas actuales;
- Ayuden a identificar áreas donde las estrategias para el cumplimiento deben modificarse o ajustarse; y
- Estén atentos a tendencias emergentes sobre la falta de cumplimiento que necesitarán atención especial en el futuro.

En el centro del SMC están los indicadores de cumplimiento que le siguen el rastro de las tendencias del cumplimiento usando un conjunto de medidas de búsqueda derivadas de una variedad de fuentes de datos internos y externos. Los indicadores también son utilizados para identificar los riesgos del cumplimiento y temas para un estudio más profundo y evaluar los impactos del cumplimiento de estrategias e iniciativas de programas. Están basados en definiciones del cumplimiento claramente expuestas, y son desarrollados para segmentos de clientes específicos.

Se han identificado alrededor de ciento cincuenta indicadores de cumplimiento para desarrollo e implementación en el SMC. Serán rastreados anualmente y juntos trazarán el cuadro macro del cumplimiento para cada aspecto del cumplimiento (registro, archivo, informe y pago). Se está desarrollando un sistema de información para mejorar nuestra capacidad de seguimiento y elaboración de informes.

El SMC traza los indicadores utilizados para monitorear los cambios en el comportamiento del cumplimiento y para medir los impactos de los programas de CCRA en los clientes. Basándose en las fuentes de datos, los indicadores de cumplimiento pueden ser libremente agrupados en cuatro amplias categorías.

- Los Indicadores de Cumplimiento Macro ilustran una relación entre un aspecto del cumplimiento y una estadística externa, una referencia fija o un punto de referencia similar que puede utilizarse para rastrear tendencias macro.
- Los Indicadores de Cumplimiento Relacionados con el Programa evalúan el impacto de un programa, estrategia o iniciativa en una población-cliente específica. Este grupo de indicadores, son medidas derivadas de cálculos estadísticos o estimaciones basadas en muestras aleatorias, evaluación de riesgo u operaciones administrativas.
- Los Indicadores de Cumplimiento Basados en la Opinión Pública extraen la información de encuestas a la opinión pública e investigan resultados que identifican áreas de cumplimiento subyacente y/o falta de cumplimiento. Este grupo de indicadores generalmente trata con la conciencia, percepción, comportamiento, motivación y frecuencia de la falta de cumplimiento del público.
- Los Indicadores de Cumplimiento de Evaluación de Impacto miden el impacto del programa basándose en investigaciones o estudios específicos. Estos indicadores investigan las relaciones de causa y efecto, y los factores a los que se les atribuye un aumento de efectividad.

7. CONCLUSIÓN

La CCRA decidió lograr el cumplimiento de las obligaciones tributarias siguiendo un enfoque basado en la administración del riesgo. Pone sus mejores esfuerzos en la identificación y la evaluación de los riesgos del cumplimiento y comprender los factores subyacentes que contribuyen al riesgo. En el desarrollo de nuestras estrategias de cumplimiento, tenemos como objetivo estos factores subyacentes y asegurar que los impactos de las estrategias sean medidos, y que se desarrollen procesos de monitoreo y retroalimentación, para asegurar el mejoramiento continuo. El análisis es la base para la toma de decisiones, y nuestro enfoque reúne los datos, la informática, metodología estadística y económica, y el conocimiento humano y el discernimiento.

EL ANÁLISIS DE RIESGO PARA LA FISCALIZACIÓN

Joao Paulo Morais Canedo
Director de Servicios de Prevención e Inspección
Dirección General de Impuestos
(Portugal)

Contenido

1. Introducción.
2. El Análisis de Riesgo en el Centro del Control Fiscal.
 - 2.1 La toma de decisión.
 - 2.2 Los principios y las estrategias en el control fiscal.
3. El Sistema de Análisis de Riesgo.
 - 3.1 Los conceptos y los elementos de análisis de riesgo.
 - 3.2 Los resultados producidos por el sistema y el impacto en la gestión.
4. El Modelo de Análisis de Riesgo en Portugal.
 - 4.1 La segmentación de los contribuyentes.
 - 4.2 La calificación de la importancia económica y fiscal.
 - 4.3 La calificación de la organización y del comportamiento fiscal.
 - 4.4 La determinación del riesgo.
5. El Análisis de Riesgo en la Estrategia y en el Planeamiento Inspector - El Proceso de Gestión del Riesgo.
 - 5.1 La toma de decisión con base en el riesgo.
 - 5.2 La intervención operacional orientada al riesgo.
 - 5.3 El análisis de riesgo en el planeamiento operacional.
6. Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN

El sistema contable de las empresas ofrece la información necesaria para la toma de decisiones de la gestión empresarial.

¿Y para la toma de decisiones en el ámbito del control fiscal, qué instrumentos deben ser utilizados?

En efecto, una buena práctica a nivel del control fiscal presupone la disponibilidad de información sobre la población de contribuyentes, con relación a los cuales se deben construir perfiles de riesgo, que sirvan de soporte a la toma de decisión, de forma que esta pueda ser clara, objetiva y eficaz.

¿Pero cómo construir un sistema de información que permita gestionar y tomar decisiones en ámbito del control fiscal de modo inteligente y direccionado para el riesgo?

Como contribución para esta pregunta, se pretende con este trabajo evidenciar lo indispensable de la existencia de sistemas de información para la toma de decisión en el ámbito del control fiscal, donde se presenta el análisis de riesgo como la respuesta más adecuada.

De este modo, teniendo como fondo esta premisa, el presente trabajo se divide en cuatro partes principales:

La primer parte tiene como objetivo definir el control fiscal, en sus principios, objetivos y estrategias, y destacar la importancia del análisis de riesgo para el proceso de toma de decisión.

En la segunda parte, se pretende caracterizar el modelo de análisis de riesgo, de acuerdo con sus principios generales y sus vertientes técnicas más importantes.

En la tercera parte, se busca presentar el modelo de análisis de riesgo implementado en Portugal en la unidad central de inspección orientada para el sector financiero y para las grandes empresas, presentándose ahí su estructura y su modo de funcionamiento.

En la cuarta parte, se busca demostrar que los sistemas de análisis de riesgo no constituyen solamente por sí un fin, sino que deben ser insertados en un modelo de gestión del riesgo, el cual involucra no solamente al componente de análisis y evaluación del riesgo para la selección de contribuyentes, como también los componentes de gestión de los recursos humanos, de la selección de contribuyentes y de las formas de intervención operacional, como elementos determinantes de todo el proceso de control fiscal y del planeamiento de las actividades de inspección.

Por fin, se concluye sobre la importancia de la adopción de un sistema de análisis de riesgo para el proceso de gestión del control fiscalizador, buscándose evidenciar sus aspectos más relevantes y algunas de sus limitaciones.

2. EL ANÁLISIS DE RIESGO EN EL CENTRO DEL CONTROL FISCAL

2.1 LA TOMA DE DECISIÓN

A los agentes que ejercen actividades de naturaleza económica y a todos los ciudadanos en general, las administraciones tributarias les deben crear las mejores condiciones para que aquellos puedan ejercer de forma cómoda y simplificada sus obligaciones constitucionalmente consagradas de pago de impuestos.

Los agentes económicos y los ciudadanos en general se pueden dividir en tres grandes grupos, caracterizados cada uno de ellos por su posición relativa frente al sistema fiscal y que son esencialmente:

- los que están registrados en el sistema;
- los candidatos al registro y los nuevos registrados en el sistema;
- los no registrados que funcionan al margen del sistema.

De un modo general, deben constituir objetivos de las administraciones tributarias acompañar, a través de procedimientos de vigilancia y de control, el comportamiento de los contribuyentes registrados, conocer el perfil de los contribuyentes que se pretenda registrar e identificar y traer para el sistema todos aquellos que ejerzan actividades de cualquier tipo, susceptibles de generar obligaciones de índole fiscal pero que se encuentran fuera del sistema, funcionando en la ilegalidad.

De esta manera, las administraciones tributarias se obligan a la adopción de estrategias acordes con la realidad de estos grupos de contribuyentes y que deben ser implementadas a través de lo que habitualmente se llama sistema de control fiscal, teniendo en vista un objetivo central: ejercer una vigilancia y control que aumente el riesgo de detección del incumplimiento y, consecuentemente, incentive el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

En el ámbito del control fiscal, tal como en cualquier otro ámbito de actuación, son necesarios instrumentos adecuados de análisis y evaluación que permitan la toma de decisión clara y una actuación consecuente, teniendo en vista los objetivos perseguidos.

Hemos hablado del control fiscal, ¿pero cómo verdaderamente se caracteriza el control fiscal?

El control fiscal se puede definir como el conjunto de procedimientos implementados por las administraciones tributarias, en el ejercicio de sus poderes de autoridad, teniendo en vista conocer y acompañar las actividades de los agentes económicos y de los ciudadanos, en general, generadores de rendimiento, previniendo eventuales comportamientos ilícitos y reprimiendo otros, a través de medidas correctivas y disciplinantes.

El control fiscal se ejerce en dos planos principales: en el plano administrativo y en el plano inspector.

El control administrativo constituye fundamentalmente un proceso automatizado y masificado, para acompañar el comportamiento de los sujetos pasivos registrados a través de la verificación del cumplimiento formal y de la coherencia de los actos declarativos practicados y del cruce de información recogida a partir de fuentes diversas.

El control inspector se ejerce predominantemente por la verificación substantiva de los actos practicados por los contribuyentes, confirmando la veracidad declarativa, a través de la verificación de los respectivos elementos de soporte y de registro, debiendo orientarse predominantemente para blancos muy bien definidos y adonde el riesgo de incumplimiento es más elevado, teniendo en consideración la escasez de recursos humanos disponibles y los costos elevados asociados a cada tipo de intervención.

Por lo tanto, se puede afirmar que los elementos más distintivos de estos dos tipos de control residen en el hecho del control administrativo asentarse fundamentalmente en procedimientos automatizados y masificados, en cuanto el control inspector debe revestirse de procedimientos selectivos y personalizados.

En efecto, es importante y, hasta diríamos incluso fundamental, que exista una clara diferenciación entre estos dos tipos de control, en sus objetivos, métodos y medios de acción, pues solamente así se podrán establecer estrategias claras y eficaces para el cumplimiento de la misión de las administraciones tributarias en el ámbito del control fiscal.

En tanto, para que la vertiente control inspector pueda funcionar como un proceso selectivo y personalizado, es determinante la existencia de sistemas capaces de ofrecer la información necesaria para tal efecto.

La respuesta a esta necesidad es aparentemente simple y definitiva: el análisis de riesgo.

2.2 LOS PRINCIPIOS Y LAS ESTRATEGIAS EN EL CONTROL FISCAL

Las administraciones tributarias deben, como cualquier otra organización común, buscar emplear sus recursos de modo económicamente rentable, optimizando el binomio costo / beneficio, pero respetando principios fundamentales de actuación de los poderes públicos, como lo son específicamente los de la equidad y de la proporcionalidad.

En efecto, las acciones de control inspector deben tener una distribución personal - individual o colectiva -, sectorial y geográfica, equilibrada (equidad) y una afectación de medios y un grado de profundidad del trabajo adecuado a las circunstancias (proporcionalidad).

Significa esto que las administraciones tributarias no obstante deban maximizar la probabilidad de recaudo de ingresos en el desarrollo de las acciones inspectoras - principio de la rentabilidad - deben, también, seguir los principios de la legalidad, consagrados en la ley y de la ética, que son aquellos que se espera sean adoptados por los poderes de autoridad. El uso de los sistemas de análisis de riesgo, como un instrumento poderoso de combate al fraude y evasión fiscal, no deben poner en cuestionamiento estos principios, sino contribuir para una mayor imparcialidad y justicia en sus formas de actuación.

Las estrategias de control fiscal no son determinadas por el análisis de riesgo, sin embargo la información clara y objetiva que este proporciona, ayuda a la definición de esas mismas estrategias y a la decisión sobre modos de actuación más adecuados para cada uno de los grandes grupos de contribuyentes, en sus diversas formas de posicionamiento ante el sistema fiscal.

3. EL SISTEMA DE ANÁLISIS DE RIESGO

3.1 LOS CONCEPTOS Y LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE RIESGO

Los conceptos

El análisis de riesgo es un proceso de base estadística, en el cual la información objetiva conocida relativa a cada contribuyente, es examinada y comparada con los resultados obtenidos en las inspecciones realizadas a ese mismo contribuyente, de forma que permita identificar los elementos causantes de determinados comportamientos, específicamente del incumplimiento fiscal.

Así, el análisis de riesgo busca caracterizar esencialmente patrones de comportamiento, identificando los factores que influyen ese comportamiento, lo que permite, en términos meramente de probabilidad, prever la existencia de incumplimientos fiscales y cuantificar el impuesto que potencialmente podrá ser encontrado como omitido, en conjuntos de contribuyentes que tengan las mismas características.

Los objetivos del análisis de riesgo

El análisis de riesgo tiene como objetivo ofrecer la información adecuada para la toma de decisión en el ámbito del control inspector.

El sistema de análisis de riesgo contribuyó para:

- un más eficaz uso de los recursos humanos disponibles;
- mejor selección de los contribuyentes a inspeccionar ;
- la determinación más precisa de los niveles de intensidad inspectora necesarios;
- la previsión de la recuperación de ingreso fiscal.

Estos factores conjugados permiten así:

- aumentar la rentabilidad inspectora: la probabilidad de recuperar impuesto omitido es mayor, por el hecho de ser seleccionados para inspección los contribuyentes de mayor riesgo;
- mejorar el efecto preventivo: influyendo el cumplimiento voluntario, dado que los contribuyentes sienten una mayor vigilancia de la administración con relación a los actos de incumplimiento practicados, que son por este proceso sistemáticamente identificados

¿Pero qué es el riesgo para efectos de análisis de riesgo?

La definición de riesgo

El riesgo, es la expectativa de que los contribuyentes no cumplan sus obligaciones fiscales, en términos declarativos y de pago de los impuestos, utilizando prácticas de evasión fiscal a través de la manipulación de las disposiciones legales en vigencia o de la omisión de hechos imposables.

No obstante, para el análisis de riesgo es importante no solamente definir el riesgo, pero también cuantificarlo.

¿Y cómo se puede cuantificar el riesgo?

La cuantificación del riesgo

El riesgo es cuantificado a través de una relación entre la expectativa de encontrar un monto de impuesto omitido y el tiempo medio que es necesario gastar para obtenerlo, quiere decir, una relación entre una unidad monetaria y una unidad de tiempo.

De esta forma, el riesgo relacionado con un determinado contribuyente, podrá cuantificarse, como ejemplo, en 1500 euros por cada día de trabajo inspector.

El valor del impuesto por día de trabajo corresponde a las expectativas de recuperación de impuesto con relación a segmentos de contribuyentes con características semejantes.

Las fuentes de información

El análisis de riesgo tiene como fuentes de información para la recolección de los indicadores, básicamente las siguientes:

- elementos declarados voluntariamente por los contribuyentes;
- datos obtenidos por los inspectores durante las acciones inspectoras;
- resultados de las correcciones fiscales producidas después de las inspecciones.

Los indicadores para análisis

Para la calificación de los contribuyentes, el análisis de riesgo utiliza indicadores de diversa naturaleza, extraídos de las fuentes de información referidas, pudiendo esos indicadores ser de carácter objetivo o subjetivo, tener naturaleza económica, fiscal, organizacional o de comportamiento.

Los indicadores objetivos, predominantemente de naturaleza económica y fiscal, son recogidos esencialmente de los elementos declarados por los contribuyentes, como son, por ejemplo, el volumen de negocios, el valor agregado bruto, el activo inmovilizado, los capitales propios, las ganancias o los montos de pago de impuestos pagados voluntariamente.

Los indicadores subjetivos, fundamentalmente de naturaleza organizacional y de comportamiento, se derivan del juicio profesional de los inspectores en el transcurso de las acciones inspectoras y están específicamente relacionados con la actitud y competencia de los contribuyentes, el tipo de actividad empresarial que ejercen y las formas de organización y de complejidad de los respectivos sistemas de información.

La evaluación de los riesgos

El análisis de riesgo calcula la probabilidad de que un contribuyente no cumpla sus obligaciones fiscales y el valor correspondiente al impuesto potencialmente omitido, pero la decisión sobre la selección de los contribuyentes, forma de actuación y de afectación de recursos debe siempre pasar por un proceso de evaluación por los responsables por la elaboración y ejecución de los planes.

La evaluación del riesgo es un juicio que confirma en cualquier caso individual, a través de un proceso cognitivo, la información existente y otros hechos relevantes para una decisión final.

La decisión final no debe pues ser automática, pero sí basada en un análisis crítico de los datos ofrecidos y susceptible de ser modificada por la apreciación de los casos concretos.

La revisión del riesgo

Una de las características fundamentales de los sistemas de análisis de riesgo, se deriva del hecho de que todos los indicadores utilizados pueden en cualquier momento ser modificados por razón de desactualización, o ser introducidos nuevos indicadores por verificarse interés en su inclusión, debido al surgimiento de nuevas situaciones que sean detectadas a nivel de los servicios de inteligencia.

Por eso el análisis de riesgo es un proceso dinámico, en que los indicadores utilizados, pueden ser siempre cuestionados sobre su validez e interés para la determinación del riesgo, teniendo en consideración la necesidad de adaptar continuamente las formas de control inspector a las fluctuaciones de las coyunturas económica y empresarial.

3.2 LOS RESULTADOS PRODUCIDOS POR EL SISTEMA Y EL IMPACTO EN LA GESTIÓN

El sistema produce una calificación para cada contribuyente, integrándolos en conjuntos más o menos homogéneos, con una calificación generalmente del tipo alfanumérico.

De este modo, es posible calcular los recursos humanos necesarios y optimizar la distribución de los mismos en función de las necesidades de atención para cada grupo de contribuyentes, definir las prioridades de inspección, ayudando consecuentemente a la elaboración de planes de inspección más eficaces.

El sistema permite así definir los ciclos de inspecciones (tiempo medio entre cada inspección), el tiempo medio previsible para cada inspección y calcular el valor del impuesto que probablemente podrá ser encontrado como omitido para cada grupo de contribuyentes, estableciendo metas cuantificadas para los resultados de las inspecciones.

El efecto del riesgo ante la importancia relativa de los contribuyentes

Los resultados obtenidos en la determinación del riesgo, colocan sin embargo algunas cuestiones en términos de gestión del control fiscal, dada la gran diversidad de los contribuyentes en cuanto a su capacidad generadora de impuesto.

Significa esto que, por ejemplo, entre dos contribuyentes del mismo sector de actividad económica, de la misma dimensión y nivel de actividad, el riesgo será mayor en aquel que evidencie una organización y un comportamiento fiscal menos creíble, dado que los montos de impuesto potencialmente generados serán equivalentes y siendo la propensión para las omisiones o inexactitudes fiscales (o mismo evasión o fraude fiscal) mayor en aquel que tiene una organización y comportamiento fiscal menos creíble, obviamente el monto de impuesto potencialmente omitido será en este último mayor.

De modo inverso, entre dos contribuyentes del mismo sector de actividad económica, pero con una dimensión y nivel de actividad substancialmente diferentes, aunque la organización y comportamiento fiscal tenga una calificación de reducida credibilidad en el contribuyente de menor dimensión, el riesgo podrá ser mayor en el contribuyente de mayor credibilidad de organización y comportamiento fiscal, dado que los montos de impuesto potencialmente generados son mayores, pueden resultar de pequeñas omisiones o inexactitudes, valores de impuesto omitidos superiores a los que serían encontrados en el contribuyente de pequeña dimensión y propensión para la evasión significativa.

En efecto, siendo el riesgo cuantificado por el impuesto potencialmente omitido, por día de trabajo inspector, nunca podrá ser encontrado impuesto omitido de valor significativo, en un pequeño contribuyente con una organización y volumen de negocios de poco significado, por la simple razón de que es imposible ser generado sin una actividad económica correspondiente.

Véanse a título ejemplificativo, los casos de un pequeño comerciante con un volumen de ventas de • 150 000 y un margen operacional de 30%, sin otros cargos y de una gran empresa industrial con un volumen de facturación de • 250 millones y un activo inmovilizado bruto de • 400 millones.

En el límite, aunque el pequeño comerciante no declarase voluntariamente ninguna venta efectuada, el impuesto omitido no excedería los • 22 050, resultante de • 8 550 de impuesto sobre el valor agregado ($150\,000 - 105\,000 / 150\,000 \times 0,19$) y • 13500 de impuesto sobre el rendimiento ($45\,000 \times 0,30$).

Por lo contrario, la gran empresa industrial con un comportamiento fiscal creíble, si comete una inexactitud en su declaración de rendimientos, relativa a la tasa fiscal de amortización practicada para una máquina adquirida por • 2 000 000, utilizando una tasa de 15% cuando la máxima permitida sea de 10%, el impuesto omitido resultante en ese ejercicio sería correspondiente al diferencial de 5%, o sea de • 100 000.

Los peligros de una visión economicista en el análisis de riesgo

Como se puede verificar en el punto anterior, en la perspectiva del análisis de riesgo, el riesgo tenderá a ser siempre potencialmente mayor en un contribuyente de gran dimensión, aunque sea básicamente cumplidor, que en un pequeño contribuyente que evidencie, no obstante, un comportamiento esencialmente incumplidor.

No debe, sin embargo, esta metodología conducirnos a una sistemática atención a los grandes contribuyentes en detrimento de los pequeños contribuyentes. En efecto, el principio de la equidad debe siempre nortear las estrategias del control fiscal. Las administraciones tributarias deben por eso evitar visiones economicistas de la gestión del riesgo, dado que la moralización del sistema fiscal debe pasar obligatoriamente por un control ejercido en los diversos segmentos de contribuyentes y no apenas en algunos.

De cualquier modo, no significa esto que las administraciones tributarias no deban utilizar los sistemas de análisis de riesgo de modo que hagan rentables sus recursos humanos y materiales, afectándolos proporcionalmente al riesgo detectado, sea por sectores de actividad, áreas territoriales o tipos de contribuyentes, pero siempre asentándose en una estrategia global de control.

4. EL MODELO DE ANÁLISIS DE RIESGO EN PORTUGAL

4.1 LA SEGMENTACIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES

En Portugal se está implementado un sistema de análisis de riesgo dirigido, en esta primera fase, para el sector financiero y para las grandes empresas en general, por lo tanto, para un subgrupo del grupo de los contribuyentes registrados, sin embargo está actualmente en implementación un sistema para el grupo de los contribuyentes en fase de registro y recientemente registrados.

El análisis de riesgo, como vimos anteriormente, presupone la calificación de los contribuyentes con la consecuente segmentación, de acuerdo con sus características, agrupándolos en conjuntos más o menos homogéneos e identificando para cada uno de esos conjuntos una expectativa de comportamiento fiscal, asociada a un valor de impuesto que pueda probablemente ser encontrado como omitido después de una acción inspectora.

La segmentación seguida en Portugal se asienta en la calificación de los contribuyentes de acuerdo con tres grupos de indicadores:

- de sector de actividad económica;
- de importancia económica y fiscal;
- de organización y comportamiento fiscal.

El riesgo es así determinado como función de estos grupos de indicadores, los cuales concentran en sí el conjunto de la información más relevante que se puede obtener con relación a cada contribuyente, resultando de aquí una calificación alfanumérica para cada uno, conforme al sector de actividad económica en que se insiere, el rating que se deriva de la evaluación de la importancia económica y fiscal y el scoring que califica la organización y el comportamiento fiscal.

Para cada grupo homogéneo así obtenido (sector / importancia / comportamiento) se asocia un valor de impuesto potencialmente omitido por día de trabajo y los principales tipos de anomalías fiscales que presumiblemente serán encontradas en la secuencia de una inspección.

4.2 LA CALIFICACIÓN DE LA IMPORTANCIA ECONÓMICA Y FISCAL

Los indicadores relevantes

La importancia económica y fiscal es traducida por un rating que considera indicadores que evidencian los niveles de actividad de los contribuyentes, tales como: volumen de negocios, valor agregado bruto o producto bancario, producto del leasing o producto del factoring, activo inmovilizado neto, capital propio, resultado neto del ejercicio, impuesto sobre el rendimiento liquidado, retenciones en la fuente (entregas por sustitución tributaria) e IVA liquidado.

Como ejemplo, pueden considerarse para la construcción de estos indicadores de importancia económica y fiscal, los siguientes elementos:

a) Para el VOLUMEN DE NEGOCIOS:

- empresas no financieras: corresponde al total de las ventas + prestaciones de servicios;
- bancos y otras sociedades financieras: corresponde al total de los intereses y beneficios equiparados + rendimientos de títulos + comisiones + ganancias en operaciones financieras;
- aseguradoras: corresponde al total de las primas brutas emitidas + comisiones y participación en los resultados del reaseguro cedido.

b) Para el VALOR AGREGADO BRUTO:

- Ventas + Prestaciones de servicios + Variación de la producción + Trabajos para la propia empresa + beneficios suplementarios + subsidios a la explotación - Costo de las mercaderías vendidas y de las materias consumidas - Provisiones y servicios externos - impuestos indirectos.

c) Para el PRODUCTO BANCARIO / LEASING / FACTORING:

- Intereses y beneficios equiparados + rendimientos de títulos + comisiones (beneficios) + ganancias en operaciones financieras - intereses y costos equiparados - comisiones (costos) - pérdidas de operaciones financieras.

d) Para el ACTIVO NETO:

- valor de los recursos a disposición de la empresa, neto de amortizaciones y provisiones acumuladas, correspondiente a la suma de: inmovilizado + existencias + deudas de terceros + títulos negociables + disponibilidades + incrementos y diferidos.

e) Para el CAPITAL PROPIO:

- corresponde al valor patrimonial y contable de la empresa constituida por la suma del capital social, aportes suplementarios, premios de emisión de acciones, ajustes de partes de capital, reservas y resultados.

f) Para el RESULTADO NETO DEL EJERCICIO:

- corresponde a la ganancia neta de impuestos, incluyendo los resultados extraordinarios.

g) Para el IMPUESTO SOBRE EL RENDIMIENTO LIQUIDADO

- corresponde al impuesto auto-liquidado por los contribuyentes en sus declaraciones anuales.

h) Para las RETENCIONES EN LA FUENTE DEL IMPUESTO SOBRE EL RENDIMIENTO:

- total de las retenciones de impuesto sobre el rendimiento efectuadas como sustituto tributario.

i) Para el IMPUESTO SOBRE EL VALOR AGREGADO DETERMINADO:

- total del impuesto determinado, entregado o reembolsado.

Cómo se calcula el rating

El rating (utilizando una terminología anglosajona generalizada y persistentemente difundida en análisis económico y que se puede traducir meramente como calificación) es calculada del siguiente modo:

Para cada uno de los indicadores se fija un valor de referencia, el cual debe corresponder al mayor valor encontrado para cada uno de esos indicadores, verificado en el universo de los contribuyentes en análisis.

El valor de referencia encontrado pasa a corresponder a un porcentaje de 100% y así los valores de cada uno de los restantes contribuyentes son indexados a este porcentaje. De este modo, después de calculados todos los porcentajes de cada contribuyente para cada indicador frente a los valores de referencia, son calculados los promedios simples de esos porcentajes, encontrándose el rating.

Por ejemplo:

(en miles de Euros)

CONTRIB	Vol. Neg. Ref.	VAB Ref.	Ganancias Ref.	IVA Ref.	Rating
	• 7 500	• 4560	• 640	• 1500	

	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	promedio
C1	7500	100%	1620	35,5%	150	23,4%	1500	100%	64,7%
C2	5150	68,7%	4560	100%	640	100%	1020	68%	84,2%
C3	3870	51,6%	2780	61%	140	21,9%	240	16%	37,6%

4.3 LA CALIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y DEL COMPORTAMIENTO FISCAL

El comportamiento se define como la forma en que una entidad actúa frente a una determinada realidad, que es en este caso fiscal, siendo fundamental que el mismo sea evaluado a través de indicadores objetivos y subjetivos, que lo clasifiquen como una puntuación.

En el primer caso, cuando hablamos de indicadores objetivos, estamos considerando el grado de cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales por el contribuyente - plazos y la credibilidad de los valores declarados (ganancia tributable, impuesto sobre el rendimiento, impuesto sobre el valor agregado y retenciones en la fuente) - comparando con lo que se espera de ese contribuyente en condiciones normales, teniendo en consideración su importancia económica y el sector de actividad en que se inscribe.

Esta objetividad deriva del hecho de considerar datos recogidos directamente del contribuyente y que podrán ser eventualmente comparados con otros datos, normalmente ratios sectoriales y otros indicadores históricos, también ellos objetivos.

En el segundo caso, cuando hablamos de indicadores subjetivos, se consideran aquellos cuya evaluación deriva de juicio profesional de los inspectores, pues es obtenido durante la ejecución de los procedimientos inspectores.

La información sobre la organización y el comportamiento fiscal es obtenida a través del análisis de dos tipos principales de información: una primera emergente del cumplimiento voluntario y una segunda del resultado del procedimiento inspector.

Esta calificación se determina a través de un scoring (utilizando la terminología anglo-americana que significa puntuación), calculado a partir de un conjunto de indicadores del tipo de organización y de comportamiento, recogidos a partir de las declaraciones y de los pagos efectuados por los contribuyentes y de los elementos obtenidos por los inspectores en el ejercicio de sus funciones inspectoras, con relación a la actitud, competencia, actividad y organización empresarial y también a través de las correcciones producidas por el propio procedimiento inspector.

Veamos ahora en mayor detalle cuáles son los indicadores que se utilizan para la determinación del comportamiento fiscal del contribuyente, los cuales para efecto de evaluación y de puntuación están agrupados en bloques del siguiente modo:

- Cumplimiento voluntario

El primer bloque, cumplimiento voluntario, procura analizar y calificar el cumplimiento voluntariamente ejercido por los contribuyentes. El análisis debe asentarse en la identificación automatizada del cumplimiento de las obligaciones declarativas, del valor del pago / entrega del impuesto frente a la actividad económica, sector y región donde se insertan, constituyendo una medida de credibilidad que se determina en general por la comparación de los indicadores individualmente considerados con otros de índole general o sectorial.

- Actitud y competencia

La actitud y competencia son indicadores que revelan la predisposición y capacidad del contribuyente para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

En efecto, la experiencia, estabilidad de la gestión, competencia y cooperación con la inspección tributaria de los órganos de gestión de las empresas, deben ser evaluadas por el inspector dado que pueden influir decididamente la capacidad de representar de modo riguroso la situación fiscal de la empresa, siendo fácilmente perceptible que equipos de gestión con alteraciones frecuentes y con alguna resistencia a la cooperación, pueden indicar problemas de la organización que se reflejarán en la confiabilidad de la información disponible e inevitablemente en el comportamiento fiscal.

En tanto, hay que balancear esta evaluación con la evidencia o capacidad para usar la competencia para efectos de planeamiento o evasión fiscal que pueden estar evidenciados en el proceso declarativo.

- Actividad empresarial

La actividad empresarial constituye también un conjunto de indicadores que deben ser ponderados en el análisis de riesgo. En efecto, el control accionista si es, por ejemplo,

mayoritariamente público o privado, o perteneciente a un grupo multinacional es relevante para el análisis de riesgo. También la dinámica empresarial y la diversificación de las actividades constituyen factores de evaluación de los inspectores, dado que pueden contribuir para un mejor o peor desempeño fiscal. Si un contribuyente evidencia una actividad estable, sin alteraciones regulares y centrada en una única actividad, podrá dar una mayor garantía de cumplimiento que otro con alteraciones regulares y con actividades muy diversificadas, por ser mayor aquí la dificultad de dominio de los ajustes contables fiscales y del propio control interno contable.

- **Organización y Complejidad**

El tipo de organización, teniendo en cuenta la complejidad de los sistemas contables e informáticos y la forma como se presentan y organizan son también elementos importantes en la evaluación de la empresa.

- **Naturaleza de las correcciones y monto de las liquidaciones adicionales efectuadas**

Finalmente, las correcciones operadas después de los procedimientos inspectores, en términos de valor y naturaleza del impuesto omitido son, naturalmente, informaciones fundamentales para la evaluación del riesgo del contribuyente.

Cómo se calcula el scoring

Los indicadores del primer bloque (cumplimiento voluntario) deben ser puntuados anualmente, siendo el valor considerado para la calificación el promedio de los valores acumulados en los últimos años.

Los indicadores del segundo (actitud y competencia), tercero (actividad empresarial) y cuarto (organización y complejidad) bloques, son puntuados siempre que se efectúa un procedimiento externo de inspección, siendo considerado en este caso apenas la última puntuación atribuida, que substituye y elimina la anterior.

El quinto bloque (correcciones y liquidaciones adicionales efectuadas) debe considerar los valores promedios de los resultados acumulados de las inspecciones realizadas en los últimos años.

Las puntuaciones atribuidas, son encuadradas por contenidos parametrizados previamente definidos (del tipo parrilla de puntuación) elaborados con base en reglas del conocimiento, pero dependen siempre del juicio profesional de los inspectores involucrados en las tareas, frente a la realidad percibida.

El scoring es el producto (multiplicativo) de todas las puntuaciones obtenidas relativas a cada indicador. De este modo el comportamiento no es considerado como apenas una mera suma de las partes evaluadas, debido al hecho de que estamos en presencia de variables que se interrelacionan y cuyo efecto podrá, a nivel del incumplimiento ser, por eso, exponencial.

Por ejemplo:

Regularidad en el cumplimiento de las obligaciones declarativas y en el pago de los impuestos		
Todas las obligaciones declarativas y de pago de impuestos cumplidas dentro de los plazos legales.	1,0	X
20% o menos de las obligaciones declarativas y de pago de impuestos cumplidas fuera de los plazos legales.	1,2	
Entre 20% y 50% de las obligaciones declarativas y de pago de impuestos cumplidas fuera de los plazos legales.	1,4	
Más de 50% de las obligaciones declarativas y de pago de impuestos cumplidas fuera de los plazos legales.	1,6	
No cumple en la generalidad las obligaciones declarativas y de pago de impuestos.	1,8	
IVA entregado / reembolsado (credibilidad)		
Está de acuerdo con el nivel de actividad conocido y sector en que se inscribe, no habiendo sufrido variación negativa relativa a los períodos anterior y/u homólogo.	1,0	
Está de acuerdo con el nivel de actividad conocido y sector en que se inscribe, sufriendo, sin embargo, variación negativa relativa a los períodos anterior y/u homólogo hasta 10%.	1,2	
No se aleja significativamente del nivel de actividad conocido y sector en que se inscribe, sufriendo, sin embargo, variación negativa relativa al período anterior y/u homólogo superior al 10%.	1,4	X
Se aleja significativamente del nivel de actividad conocido y sector en que se inscribe, existiendo sin embargo justificativos con alguna consistencia.	1,6	
No está de acuerdo con el nivel de actividad conocido y sector en que se inscribe, no existiendo motivos justificativos conocidos.	1,8	
Organización de la contabilidad		
Bien organizada y mantenida.	1,0	
Moderadamente bien organizada y mantenida.	1,2	X
Mal organizada y mantenida.	1,4	

Así, el scoring de este contribuyente, de acuerdo con las cuadrículas señaladas, sería:
 $1,0 \times 1,4 \times 1,2 = 1,68$

4.4 LA DETERMINACIÓN DEL RIESGO

La calificación del riesgo

Después de calculados los ratings y los scorings, los contribuyentes son calificados y agrupados en segmentos definidos por parámetros numéricos. Estos parámetros deben ser establecidos siempre que se procesen los cálculos de los ratings (porcentajes) y scorings (puntuaciones), teniendo en consideración los resultados globales de ahí obtenidos. En general, será siempre recomendable que el procesamiento del cálculo de los ratings y scorings ocurra en intervalos de tiempo no superiores a un año.

Por la importancia económica y fiscal, se califican los contribuyentes con los atributos A, B y C, conforme sean de elevada importancia, mediana importancia y reducida importancia.

Con relación a la evaluación de la organización y comportamiento fiscal, se califican los contribuyentes con los atributos 1, 2 y 3, conforme presenten un comportamiento potencialmente incumplidor, de dudoso cumplimiento o tendencialmente cumplidor. Se utiliza además el atributo 4 para los contribuyentes que no tengan calificación debido al hecho de, por ejemplo, no haber tenido hasta el respectivo momento de evaluación ninguna inspección externa.

La cuantificación del riesgo

Por un lado, calificamos conjuntos de contribuyentes de acuerdo con el sector de actividad económica en que insertan, su importancia económica y fiscal y la organización y comportamiento fiscal, segmentándolos consecuentemente en subconjuntos (= al universo de contribuyentes con características semejantes).

Por otro lado, observamos el resultado de las inspecciones efectuadas a conjuntos de contribuyentes con características semejantes a los de aquellos subconjuntos, determinando, en términos promedios, el impuesto omitido detectado (valor de las correcciones), número de días de trabajo necesarios para el efecto y la naturaleza de las correcciones efectuadas (por tipos).

Cruzando estos dos grupos de información resulta una determinación de tendencias caracterizadoras del incumplimiento fiscal potencial, de los contribuyentes de todo el universo que reúnan las características semejantes - sector de actividad, importancia y comportamiento -, y además en términos de la probabilidad de encontrar impuesto omitido, tiempo de atención necesario para cada contribuyente y naturaleza de las anomalías típicas que podrán ser encontradas.

Por ejemplo, es posible decir que un día de trabajo en el sector de los bancos, para un contribuyente calificado con el rating B y el score 2 es de • 3450, correspondiendo este valor al riesgo de aquel contribuyente antes de inspección, o sea, al impuesto que presumiblemente podrá ser encontrado como omitido por cada día de trabajo, pudiendo además ser agregados a la información sobre el mismo, los principales tipos de anomalías que podrán ser encontradas durante la inspección.

5. EL ANÁLISIS DE RIESGO EN LA ESTRATEGIA Y EN EL PLANEAMIENTO INSPECTOR - EL PROCESO DE GESTIÓN DEL RIESGO

5.1 LA TOMA DE DECISIÓN CON BASE EN EL RIESGO

El sistema de análisis de riesgo debe funcionar integrado en un cuadro estructurado de gestión global del riesgo, en el cual todos los aspectos relacionados con el riesgo deben ser considerados en conjunto en un modelo lógico, coherente y sistematizado.

Un modelo globalizado de gestión del riesgo, debe comportar no apenas el sistema de análisis de riesgo, en su perspectiva de identificación, análisis y evaluación del riesgo, sino también debe contener todo el proceso de gestión de los recursos humanos, de selección de los contribuyentes por orden de prioridades y de contenidos de actuación operacional.

Con base en los perfiles de contribuyentes construidos por el análisis de riesgo, es posible formular estrategias y tomar decisiones que podrán ser:

- aceptar el riesgo y no actuar operacionalmente;
- no aceptar el riesgo e implementar acciones de:
 - inspección externa de ámbito parcial o general;
 - análisis interno de las declaraciones fiscales;
 - información a los contribuyentes sobre el cumplimiento de las obligaciones;
 - pasar el riesgo a terceros, exigiendo garantías bancarias (en situaciones de reintegros de impuesto, por ejemplo).

5.2 LA INTERVENCIÓN OPERACIONAL ORIENTADA AL RIESGO

El modelo desarrollado en Portugal tiene como objetivos principales determinar la intensidad y los ciclos de atención que deben atribuirse a cada contribuyente, identificando aquellos que requieren mayores niveles de atención y optimizando de este modo el uso de los recursos humanos, distribuyéndolos proporcionalmente a esa necesidad de atención, o sea, al riesgo.

La información del análisis de riesgo permite obtener las condiciones necesarias para la toma de decisión, vertidas por principio en el plan operacional de inspección, el cual contempla el conjunto de medidas operacionales adecuadas a la garantía de la cobertura inspectora de cada contribuyente, teniendo en cuenta su perfil de riesgo.

Así, la intensidad de atención que debe atribuirse a cada contribuyente, determina su integración en niveles de intervención operacional y los recursos humanos necesarios para su ejecución.

En términos generales, se pueden definir cuatro niveles principales de intervención operacional, cada uno de los cuales tiene características diferenciadas y que se adecuan a las diversas necesidades de intensidad de atención determinadas por el riesgo, y que

va de la intensidad máxima del acompañamiento permanente hasta la intensidad mínima del mero monitoreo por medios informatizados del cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Así, tendremos:

Primer nivel

El tipo de actuación en este nivel operacional corresponde a un acompañamiento permanente de los contribuyentes, por inspectores dedicados, verificando mensualmente los pagos de impuestos y la respectiva credibilidad, e identificando sistemáticamente, a través de auditorías de carácter recurrente, sus puntos fuertes y débiles de naturaleza contable y fiscal.

Este nivel se destina a encuadrar a todos los contribuyentes que presentan los indicadores de importancia económica y fiscal más elevados (calificados en el rating con A, independientemente del scoring), o aún a otros que no estando calificados con rating A, en el proceso de evaluación fueron considerados como de riesgo elevado y por eso necesitan también de un acompañamiento permanente.

El scoring, para el caso de los contribuyentes con un rating A, sirve esencialmente para definir el nivel de intensidad de atención, o sea, el tiempo que será necesario atribuir a la ejecución de los procedimientos de auditoría.

Segundo nivel

La actuación operacional en este nivel corresponde a auditorías externas de ámbito general.

Este nivel tiene como objetivo encuadrar a los contribuyentes que no estando calificados con el rating A, presentan una calificación de organización y comportamiento fiscal poco creíble o potencialmente anómalo.

Tercer nivel

El tipo de actuación operacional en este nivel se basa esencialmente en el análisis interno de la información contable-fiscal, pudiendo en situaciones puntuales y debidamente justificadas, extenderse a auditorías externas de ámbito parcial, o sea, dirigidas quirúrgicamente a materias previamente definidas.

Este nivel comprende a los contribuyentes que no estando calificados con rating A, evidencian una calificación de organización y comportamiento fiscal (scoring) con alguna credibilidad, pero evidenciando señas que pueden suscitar algunas dudas.

Cuarto nivel

Se destina a los contribuyentes que también no estando calificados con el rating A, presentan una organización y comportamiento fiscal potencialmente cumplidor o creíble.

Este nivel no presupone cualquier tipo de intervención operacional, centrándose apenas en un acompañamiento del cumplimiento voluntario de los contribuyentes a través de la recolección periódica de información declarativa.

5.3 EL ANÁLISIS DE RIESGO EN EL PLANEAMIENTO OPERACIONAL

El proceso de planeamiento sustentado por el análisis del riesgo, obedece a una metodología que se puede desarrollar en las siguientes fases:

1ª fase - Calificación y cuantificación del riesgo para cada contribuyente, considerando sus elementos caracterizadores: sector de actividad económica, importancia económica y fiscal y organización y comportamiento fiscal.

2ª fase - Determinación de la intensidad de atención requerida, o sea, el tiempo que será necesario dedicar a los contribuyentes de un determinado segmento, con el consecuente encuadramiento en los correspondientes niveles de intervención operacional.

3ª fase - Después de cumplidas las dos primeras fases y, en consecuencia, establecida la correspondencia entre las calificaciones y los niveles de actuación operacional, se pasa a la 3ª fase que consiste en los cálculos de los recursos necesarios y de los resultados provisionales:

- i) cálculo del número de empresas, por sectores de actividad económica, por rating y por scoring, cuantificando de este modo el número de acciones, por tipo, a realizar;
- ii) cálculo del número de días de trabajo necesarios;
- iii) cálculo de los recursos humanos necesarios;
- iv) cálculo de los resultados provisionales - impuesto omitido, por día de trabajo y en total.

4ª fase - Por fin, la cuarta fase consiste en la elaboración del plan operacional de inspección, el cual comporta la identificación específica de las empresas a inspeccionar, por secuencia de prioridades definidas en el análisis de riesgo, para cada nivel de intervención operacional y en la afectación de aquellos a los equipos de trabajo y a los inspectores que ejecutarán cada trabajo.

A título de ejemplo, véase una tabla de imputación de trabajo para efecto de planeamiento, que establece los tiempos base de inspección, en días, para cada nivel operacional teniendo en cuenta los sectores de actividad y la calificación de riesgo de los contribuyentes:

NIVELES OPERACIONALES	RATINGS	SCORINGS	ATENCIÓN PREVISTA POR INSPECCIÓN (EN DÍAS)			
			BANCOS	SOCIEDADES FINANCIERAS	ASEGURADORAS	EMPRESAS NO FINANCIERAS
I	A + otras seleccionadas	1,2,3 y 4	60		60	60
II	B	1	40	30	25	25
		4	40	30	25	25
	C	1	25	15	20	20
		4	25	15	20	20
III	B	2	10	7,5	7,5	7,5
	C	2	7,5	5	5	5
V	B	3				
	C	3				

6. CONCLUSIONES

Fuera de cualquier duda, para el acompañamiento y control de cualquier tipo de actividad, la información debidamente tratada y analizada, representa la base nuclear para la eficacia de la misión y de los objetivos que están en el origen de la existencia de cualquier organización.

La sociedad en general y el ciudadano en particular, exigen que los poderes públicos de regulación y control de las normas instituidas, que son caros, sean racionalmente utilizados y, sobretodo, eficaces.

De esta forma, el control fiscal no puede ni debe estar ausente de estos principios, debiendo cada vez más asentar su acción en procesos basados en una información clara, a ejemplo de lo que se practica en la gestión empresarial en general, los cuales tienen en el análisis de riesgo una contribución fundamental.

Mientras tanto, el análisis de riesgo no debe conducir a una visión estrictamente economicista de la gestión del control fiscal, o sea, direccionada apenas para los contribuyentes donde el impuesto omitido es potencialmente más elevado, no dejando sin embargo de tener presente la realidad, lo que consiste en siempre considerar mayor riesgo donde existe potencialmente mayor valor de impuesto omitido.

Las estrategias del control fiscal deben tener siempre presente los principios de la equidad y de la proporcionalidad, debiendo la información del análisis de riesgo ser usada para maximizar la actuación en el cuadro de estos principios.

Al seleccionar para inspección los contribuyentes con niveles de incumplimiento más elevado, el análisis de riesgo favorece la prevención de la evasión y fraude fiscal, pues transmite para la comunidad en general una imagen de eficacia, que lleva a la percepción del aumento del riesgo de detección del incumplimiento, mejorando por consecuencia el cumplimiento voluntario de las normas fiscales.

El análisis de riesgo no debe constituir un sistema autónomo, pero debe ser inscrito en un cuadro integrado de gestión del riesgo, el cual debe comportar, para más allá de la selección de contribuyentes, otros componentes de la gestión, como son la estrategia, la gestión de recursos humanos y el planeamiento inspector.