

DECLARACIONES Y PAGO DE LOS IMPUESTOS: TENDENCIAS Y SITUACIÓN ACTUAL EN PAÍSES MIEMBROS DEL CIAT

MARÍA RAQUEL AYALA DOVAL*

Sumario:

1. El nuevo enfoque: el cumplimiento de las obligaciones formales del contribuyente y los servicios de asistencia. 2. Declaraciones y pago. 3 El cumplimiento de las obligaciones formales en el modelo de código tributario del CIAT. 4. La descentralización, la privatización o “tercerización” de funciones de la administración tributaria: declaración y pagos a través de terceros. 5. Las nuevas tecnologías y el cumplimiento de las obligaciones formales. 6. Conclusiones.

1. El nuevo enfoque: el cumplimiento de las obligaciones formales del contribuyente y los servicios de asistencia

1.1 *Los derechos de los contribuyentes*

A medida que la administración tributaria ha venido evolucionando en su relación con el contribuyente, ha adecuado su misión y visión organizacionales para ajustarlos a los nuevos retos que dicha relación demanda. Convencidas de que la utilización exclusiva de medidas coercitivas y unilaterales no han sido las más eficaces para obtener mayores recaudos, las organizaciones tributarias hoy en día parten, muchas de ellas, de un enfoque empresa-cliente en su relación con los contribuyentes.

Esta nueva relación y una mayor concientización de los responsables tributarios sobre la existencia no sólo de obligaciones sino también de derechos precisamente para el cumplimiento de dichas obligaciones han cambiado la concepción y por ende la relación misma entre sujeto activo y pasivo.

Prueba de lo anterior es que con el fin de proteger los derechos del contribuyente, en muchos países se han expedido cartas o estatutos del contribuyente donde se establecen cuáles son los derechos de estos en su relación con el fisco. También consagran estas cartas los deberes de los sujetos pasivos a manera de equilibrio o balance entre una obligación y un derecho.

En la carta de “Atributos mínimos para una sana y eficaz administración tributaria”,

* Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Administración Pública en Harvard University. Gerente de Investigación y Capacitación – CIAT. Docente del Departamento de Derecho Fiscal.

aprobada por la Asamblea General del CIAT, celebrada en Santo Domingo (República Dominicana), en 1996, se establece como uno de esos requerimientos el “garantizar la confianza de los contribuyentes”, para lo cual se requiere:

- Una administración que garantice la aplicación justa, confiable y transparente de las políticas y leyes fiscales, el acceso, el servicio confiable y la consulta con los contribuyentes.

- Que la administración garantice el rápido procesamiento de las solicitudes de los contribuyentes (reintegros, prórrogas, etc.), resolución de apelaciones y respuesta oportunas y precisas a sus consultas.

- Que la administración y el resto del Gobierno colaboren para crear conciencia tributaria, haciendo presente a los contribuyentes sus obligaciones tributarias a través de la implantación de una estrategia de comunicaciones integral que incluya formularios, guías, información pública, educación y asistencia en los que se utilice un lenguaje sencillo.

- Que la administración garantice los derechos de los contribuyentes, difundándose entre éstos y entre sus funcionarios y haciéndolos respetar.

Como vemos, ya en la carta de Atributos Mínimos están consagrados no solo muchos de los aspectos relacionados con el tema de los derechos del contribuyente, sino también la necesidad de brindar en forma objetiva y clara un servicio de información y de asistencia al contribuyente.

Asistencia al contribuyente

Pues bien, si esta claro que el contribuyente tiene unos derechos, ellos se traducen en la posibilidad de recibir asistencia.

Generalmente se relaciona este concepto con la ayuda ofrecida a los contribuyentes a fin de facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, particularmente en lo que respecta a llenar las declaraciones de impuestos, incluyendo para ello, en algunos casos, la ayuda de sistemas computarizados. Esta asistencia puede darse a través de:

- Preparación de las declaraciones

Un punto básico de la función de asistencia es la organización de campañas para ayudar a los contribuyentes a preparar sus declaraciones de impuestos. Las llamadas campañas se basan en el establecimiento de servicios proporcionados por personal especializado, así como en el uso de programas computarizados, y están principalmente dirigidas a ayudar a aquellos contribuyentes que presumiblemente tendrán mayores dificultades para completar los formularios o que requieren contratar contadores, lo que resulta en un excesivo costo para ellos.

- Vía telefónica

Para facilitar la asistencia en el hogar o lugar de trabajo del contribuyente, se puede utilizar un sistema telefónico a través del cual los contribuyentes pueden solicitar y obtener servicios de la administración tributaria, tales como ayuda para completar sus declaraciones, envío de formularios por correspondencia, emisión de certificados o información sobre devoluciones.

- Por escrito

La asistencia mediante respuestas escritas es de naturaleza diferente de los otros servicios. Aunque este servicio también se

brinda libre de costos, tiene características particulares en cada país.

Estos tipos de asistencia imponen a la administración tributaria el deber de responder ágilmente y atender un gran volumen de consultas. Para ello, la administración tributaria requiere de un gran número de funcionarios, lo cual está sujeto a aspectos presupuestarios y las limitaciones ya existentes para el incremento de las nóminas de personal. Sin embargo, los factores que al final determinan el alcance de los servicios son los procedimientos de la propia Administración, así como los aspectos de naturaleza legal. En el primer caso, y como consecuencia de la dualidad funcional observada en el suministro de servicios de asistencia en varios países, las consultas son dirigidas a los departamentos legales de la administración tributaria, que eventualmente determinan el tiempo de respuesta, el cual difiere del tiempo de respuesta cuando las unidades de asistencia a los contribuyentes son las que atienden y responden directamente a las consultas. Otros aspectos legales determinan que no todos los contribuyentes tendrán acceso a este servicio y no todas las consultas por escrito obtendrán una respuesta.

2. Declaraciones y pago

El procesamiento de la información de las declaraciones y pagos es una de las actividades que más tiempo requieren en las administraciones tributarias. Bien se trate

de un sistema de autodeterminación¹, de determinación administrativa² o mixta³, los sistemas de entrada de datos de los formularios de declaración y pago frecuentemente generan un número incontrolable de errores, que obstruyen la acción eficiente de la Administración. Tradicionalmente, esta tarea ha significado para las administraciones la asignación de un número importante de sus recursos, tanto humanos como físicos, para realizar todos los procesos de validación de la información suministrada. En algunas de ellas, estas tareas han representado tanta inversión de capital humano y financiero que han optado por realizar acuerdos con terceros para que ellos la lleven a cabo. Para superar estos problemas, las administraciones tributarias podrían considerar el uso de sistemas electrónicos para las declaraciones y pagos.

Quizás visto como un proceso meramente mecánico, las obligaciones de declarar cada vez adquieren mayor relevancia dentro de los procesos bajo control de la administración tributaria.

A través de la autodeclaración y pago, las autoridades pueden realizar un seguimiento de las denuncias rentísticas realizadas por éste y posteriormente, con base en ellos, ejercer su facultad de verificación y control.

Sin lugar a dudas podemos decir entonces que el cumplimiento o incumplimiento de estas dos obligaciones por parte del contribuyente, además de otras obligacio-

1. El contribuyente autoliquidado en un formulario los valores para pagar por concepto de impuestos y lo presenta a la administración, directamente o a través de un tercero (banco), cancelando los valores que él mismo ha determinado, claro está, conforme a la legislación tributaria vigente. La administración podrá más tarde confirmar si esos valores son correctos o no.

2. La liquidación del impuesto y el valor para pagar lo hace directamente la administración con base en la información que posee del contribuyente y que éste le ha suministrado. Igualmente, la administración podrá después determinar si esa liquidación es correcta o no.

3. Es una combinación de los dos sistemas: autodeterminación y determinación administrativa.

nes formales, dan lugar al ejercicio de las facultades inherentes a la administración tributaria, como son:

Facultad de fiscalización y determinación

Como lo consagra el artículo 67 del Modelo de Código Tributario del CIAT, éste agrupa las facultades de fiscalización, de determinación de tributos omitidos y de imposición de sanciones, considerándolas como un conjunto de facultades aplicables en un mismo procedimiento. Además, el precepto enumera las acciones más comunes de fiscalización, entre ellas la de obtener información sobre un sujeto pasivo o un grupo de los mismos. El artículo subraya que estas facultades pueden servir de base para proporcionar información a la administración tributaria de otros países, partiendo de la información proporcionada en la declaración o de aquella que presumiblemente no fue denunciada en la misma o simplemente aquellas que nunca se declararon.

Facultad de cobro

Definida como todas aquellas actividades desarrolladas por la administración tributaria para asegurar el pago de los tributos, sanciones, intereses, multas y cualquier otro monto accesorio por medio del uso de procedimientos administrativos de carácter coactivo o conminatorio. La facultad de cobro ejercida como función esencial tiene en el incumplimiento o cumplimiento parcial de las obligaciones formales de declaración y pago su origen mediato.

Si bien podemos situar esta función en la parte final del proceso, uno de los ingredien-

tes que la alimentan es indudablemente ese primer acto por parte del contribuyente y su comportamiento adecuado o inadecuado en relación con él. Aún más si tenemos en cuenta que en muchos países estos dos actos, declaración y pago, son simultáneos. La liquidación de los tributos y el pago de los mismos concurren de manera que se funden en una sola actuación por parte del contribuyente.

El ejercicio efectivo de estas dos funciones ha llevado inclusive a replantear el enfoque de las funciones de las administraciones tributarias.

Un excesivo número de incumplimientos atiborraba y sobrepasaba de manera gigantesca las capacidades de las administraciones tributarias.

Como analizábamos anteriormente, muchas de estas excesivas cargas laborales se originaban en sistemas complejos para el cumplimiento de las mismas obligaciones las cuales ocasionaban un considerable número de errores en el diligenciamiento de los formularios o formas diseñadas por la administración. Esto además estaba acompañado de la falta de asistencia al contribuyente para el diligenciamiento de las mismas. Igualmente, esa falta de asistencia estaba dada por los lugares determinados para que se cumplieran estos deberes: largas filas siempre caracterizaban a las oficinas de la administración en época de vencimientos.

Estos y otros factores le quitaban la energía y los recursos a la administración para concentrarse en lo importante y sólo atender lo urgente. Efectivamente, la posibilidad de ejercer en forma profesional, técnica y oportuna las facultades de fiscalización, determinación y cobro cada vez era opacada por el desplazamiento de esos recursos humanos, logísticos y financieros para atender otras prioridades.

DECLARACIONES Y PAGOS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

País	Declaración	Pago	Forma de presentación	Tercerización
Argentina	El impuesto al valor agregado se liquidará y abonará por mes calendario sobre la base de la declaración jurada	Simultáneo con la declaración	Papel e internet (uso restringido)	Bancos
Bolivia	Mensual	Simultáneo con la declaración	Papel y medio electrónico	Bancos. Por excepción colecturías del SIN
Chile	Declaración del impuesto devengado en el respectivo mes calendario, hasta el día doce del mes calendario siguiente	Simultáneo con la declaración	Papel e internet	Sí
Colombia	Declaración bimestral del impuesto sobre las ventas. Los retenedores presentan declaración mensual	No es simultáneo el régimen de retención en la fuente respecto al impuesto en el momento de realizarse el pago o abono en cuenta	Papel e internet (no incluye pago)	Sí
Costa Rica	Mensual (décimo quinto día de cada mes)	No es simultáneo con la declaración	Papel e internet (no incluye pago)	Sí
Cuba	Declaración jurada diaria (Mercados agropecuarios subordinados al Ministerio de Agricultura) Zonas rurales (donde no hay mercados agropecuarios)	Pago diario Pago mensual (15 primeros días del mes siguiente)	Papel	Sí
Ecuador	Mensual Semestral: quienes exclusivamente transfieren bienes o presten servicios gravados con tarifa cero o no gravados	Simultáneo con la declaración Simultáneo con la declaración	Papel e internet	Sí
El Salvador		Simultáneo con la declaración	Papel	Sí

DECLARACIONES Y PAGOS DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

País	Declaración	Pago	Forma de presentación	Tercerización
Guatemala	Mensual	Simultáneo con la declaración	Papel	Sí
México	Retención del impuesto y declaración mensual	Simultáneo con la declaración	Papel e internet (uso condicionado)	Sí
Nicaragua	Mensual	Día 15 del mes siguiente	Papel y medios electrónicos	No
Panamá	15 días siguientes al vencimiento del periodo (puede ser mensual o trimestral)	Simultáneo con la declaración	Papel y medio magnético	Sí
Perú	Mensual	Pueden ser independientes pero hay lugar a intereses	Papel e internet (pymes y declarantes 0)	Sí
República Dominicana	Mensual	Simultáneo con la declaración	Papel e internet no incluye pago	Ambos
Venezuela	15 primeros días del mes	Simultáneo con la declaración	Papel	

Fuente: Base de Datos de Tributación del CIAT

Los cuadros anteriores nos permiten ver claramente, con base en la muestra de 15 países miembros del CIAT en relación con la declaración del impuesto a las ventas, cuáles son las tendencias y la situación actual en relación con tres aspectos fundamentales:

Hoy en día, al contrario de los años 80, los países han privatizado o “tercerizado” los servicios de declaración y pago de los impuestos. Muy pocos conservan todavía la recepción y pago en las sedes de las administraciones tributarias. Lógicamente, esto les ha permitido desplazar recursos hacia otras áreas. El punto que hoy se discute es cuál debe ser la contraprestación que debe existir por la prestación de este servicio; es decir, cuánto deben percibir las entidades colaboradoras.

El internet se ha convertido y será el medio

por excelencia para la presentación y pago de las declaraciones por constituirse en una forma efectiva y ágil de obtener información y de representar un menor costo para el contribuyente. La controversia hoy en día y por los próximos es y será la seguridad y confiabilidad en la información. Si bien la misma tecnología brinda los instrumentos para garantizar la integridad y seguridad de dicha información, pareciera que ella misma también puede traer consigo los antónimos: inseguridad y poca confiabilidad. Todavía puede ser muy pronto en algunos casos para saber qué puede suceder, pero el tiempo no tardará en hablar.

La declaración y pago del impuesto es simultáneo. Sólo tres países, entre ellos Colombia, permiten separar el cumplimiento de las dos obligaciones.

3. El cumplimiento de las obligaciones formales en el Modelo de Código Tributario del CIAT

El Modelo de Código Tributario del CIAT establece, en varios de sus artículos, aspectos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones formales y la potestad de la administración tributaria de exigir el cumplimiento de las mismas.

“Art. 63 Liquidación provisional de tributos. Cuando los obligados a presentar declaraciones, comunicaciones y demás documentos no lo hagan dentro de los plazos señalados en las normas tributarias, la administración tributaria exigirá la presentación del documento respectivo, procediendo en forma sucesiva los actos siguientes:

1. Requerir al obligado para que presente el documento respectivo en un plazo de [...] días e imponer la multa que corresponda en los términos de este Código.

2. Tratándose de la omisión en la presentación de una declaración periódica para el pago de tributos, ya sea parcial o definitiva, podrá exigirse al contribuyente o tercero responsable que haya incurrido en la omisión, una cantidad igual a la determinada en la última o en cualquiera de las [...] últimas declaraciones de que se trate, o la que resulte para dichos períodos de una determinación efectuada por la administración. Esta cantidad por pagar tendrá el carácter de pago provisional y no libera a los obligados de presentar la declaración respectiva. Si el contribuyente o tercero responsable presenta la declaración omitida antes de que se le haga efectiva la cantidad resultante conforme a lo previsto en este inciso, quedará liberado de hacer el pago determinado provisionalmente. Si la declaración se presenta después de haberse efectuado el pago provisional

determinado por la administración, este se imputará contra el importe que tenga que pagar con la declaración que se presente, conforme a los criterios establecidos en el artículo 38 de este Código”.

Comentario:

Este artículo confiere a la administración tributaria *la facultad de exigir a los obligados* la presentación de las declaraciones, así como la de otros documentos que las leyes que establecen los tributos o el propio Código Tributario determinan, y también para *aplicar multas en forma automática, lo cual se justifica por la objetividad de la falta*, la cual se encuadra en una de las contravenciones tributarias relacionadas con el incumplimiento de los deberes formales, tipificadas en el Modelo.

En los tributos que se administran con la filosofía de la autoliquidación, es básico que los obligados presenten espontáneamente sus declaraciones para conocer el crédito del Fisco. La atribución para liquidar provisionalmente los tributos es necesaria para que se pueda establecer y ejecutar un crédito fiscal en forma rápida, aunque con carácter provisional, cuando los obligados no cumplan con su deber de declaración y autoliquidación del tributo. Esto último, sin perjuicio de que simultánea o posteriormente se pongan en marcha todas las acciones pertinentes para la determinación del tributo efectivamente debido, sobre base cierta o presunta.

Es importante resaltar varios aspectos de lo mencionado en el Modelo:

– *La facultad de exigir a los obligados:* De ella se desprende un aspecto importante de la función de recaudación, la cual ampliaremos en el punto de declaración y pago.

Ello se refiere a que esta facultad de exigir nace cuando dentro del sistema tributario que opera está contemplada la autodeclaración del contribuyente. Es decir, él debe determinar, presentar la declaración de los tributos y pagar conforme a lo establecido en esa declaración. Sin olvidar, como lo mencionamos antes y bien lo dice el comentario del artículo, la facultad de fiscalización posterior de la administración. Por oposición, si dentro del sistema tributario funciona la determinación administrativa o declaración administrativa que implica que la obligación de determinar o liquidar el adeudo tributario recae en la administración, mal podría ésta exigir la presentación de la declaración. Caso contrario corresponde a la obligación de pagar, la cual siempre recae en cabeza del contribuyente.

– *La aplicación automática de multas:* Considerando el sistema de autodeclaración, es claro que una vez se cumpla el plazo fijado por la administración, ella tiene plena facultad para aplicar sanciones de manera automática, es decir, sin el seguimiento de ningún proceso administrativo previo. Se trata de un hecho objetivo, que se debe dar sin entrar a consideraciones adicionales de tipo subjetivo.

3.1 Quiénes deben cumplir con la obligación

“Art. 64 Designación de contribuyentes sustitutos. La administración tributaria, mediante la expedición de normas generales, podrá designar, para los efectos de los términos de los artículos 20 y 21 de este Código, agentes de retención o de percepción a quienes intervengan en actos u operaciones en las cuales puedan efectuar la retención o percepción del tributo correspondiente.

Comentario:

“*El Modelo* sigue la tendencia general en América Latina de considerar que las personas que intervengan en actos u operaciones gravadas pueden quedar obligadas a actuar como agentes de retención o de percepción”.

Consagra aquí el artículo un mecanismo de recaudación del tributo cuya utilización se ha ido incrementando en los últimos años: los agentes de retención. Si bien no es el contribuyente y sujeto pasivo del impuesto, se le ha hecho responsable del cumplimiento de algunas obligaciones formales como declarar y pagar el impuesto o mejor trasladar el pago retenido al fisco. La utilización de agentes retenedores permite al Estado garantizar de manera efectiva el cumplimiento de dichas obligaciones a través del control de un menor número de sujetos.

3.2 Los colaboradores de la administración tributaria

“Art. 66 Celebración de convenios con entidades colaboradoras. El titular de la administración tributaria está facultado para suscribir convenios con las entidades públicas y privadas que estime convenientes, para colaborar en las gestiones de recaudación directa, recepción y procesamiento de documentos y transferencia de datos, estableciendo compensaciones por la realización de tales servicios, debiendo asegurar en todos los casos que se resguarde en forma estricta el secreto fiscal.

Comentario:

Este artículo prevé la *facultad de contratar los servicios de recaudación*, así como los

de *captura y procesamiento de datos*, con lo cual se le otorga a la administración tributaria la posibilidad de superar en forma ágil y eficiente limitaciones operativas internas.

Veremos en detalle este aspecto en nuestro siguiente punto sobre tercerización de funciones de la administración tributaria.

3.3 Las sanciones por el incumplimiento

“Art. 169 Contravenciones tributarias relacionadas con la obligación de declarar. Constituyen *contravenciones* relacionadas con la obligación de presentar declaraciones y comunicaciones:

1. No presentar las declaraciones que contengan la determinación de los tributos.
2. No presentar otras declaraciones o comunicaciones.
3. Presentar las declaraciones que contengan la determinación de los tributos en forma incompleta o fuera de plazo o con errores aritméticos.
- 4) Presentar otras declaraciones o comunicaciones en forma incompleta o fuera de plazo.
5. Presentar más de una declaración rectificatoria o la primera declaración rectificatoria después del plazo establecido en el artículo 57.
6. Presentar las declaraciones en formularios o lugares no autorizados por la administración tributaria.

Serán sancionadas con una multa de [...]

Comentario:

En relación con la obligación de presentar declaraciones y comunicaciones vinculadas

a los tributos, se tipifican y sancionan con multa las diversas situaciones que se puedan presentar”.

Entendiendo que un aspecto de primera importancia para la administración es la posibilidad de contar con información confiable con respecto a sus contribuyentes, esta facultad de sancionar pretende castigar la conducta omisiva del contribuyente con la cual priva a la administración de información valiosa. La administración busca con esta facultad compeler al contribuyente a que le brinde la información so pena de imponerle una multa.

4. La descentralización, la privatización o “tercerización” de funciones de la administración tributaria: declaración y pagos a través de terceros

Aparte de estos retos, las funciones de las administraciones tributarias también se verán afectadas por las tendencias actuales hacia la descentralización y privatización estatales. A medida que los gobiernos subnacionales logran mayor autonomía fiscal, surge la interrogante respecto a qué entidad debe administrar los impuestos de las entidades subnacionales, y de cómo las administraciones tributarias en los niveles central y subnacional deben coordinar sus actividades. El IVA particularmente está expuesto a esta discusión por convertirse en fuente importante de los ingresos de los entes provinciales y municipales.

En cuanto al primer punto, el de la descentralización, un planteamiento interesante lo realiza JOSÉ SEVILLA SEGURA⁴ al decir: “[...] si se plantea su funcionamiento desde

4. JOSÉ V. SEVILLA S. *La integración de la administración del sistema tributario*, en 28.^a Asamblea General del CIAT, Quito, 1994, pp. 322 y 323.

parámetros de racionalidad económica se producirá una tendencia natural al establecimiento de mecanismos de coordinación entre las distintas haciendas –central, regionales, municipales–, cuyo *desideratum* sería la creación de una administración tributaria integrada, capaz de ofrecer los servicios de gestión tributaria a todas las haciendas.

En consecuencia, el aprovechamiento de las economías de escala, que permite una administración tributaria bien estructurada, puede imaginarse como un camino que podría iniciarse en el establecimiento de mecanismos de colaboración entre administraciones independientes, hasta alcanzar la creación de una administración tributaria integrada en el sentido indicado”.

Un ejemplo de la aplicación de este criterio de racionalidad económica es la consideración que han venido haciendo algunas administraciones de carácter regional o municipal en relación con la consecución y utilización de la información. Tradicionalmente, las haciendas nacionales o federales han tenido mayor evolución en cuanto a su estructura organizacional y al desenvolvimiento de sus funciones. Esto las ha llevado a niveles de eficiencia más altos en cuanto a la cantidad y calidad de la información obtenida del contribuyente y de terceros obligados a rendirla. Por esto las mismas organizaciones de segundo nivel, que tienen en común requerimientos de información de características similares con la requerida por las entidades de carácter central, han recurrido a alianzas estratégicas con éstas a fin de lograr un mayor control de los obligados a través del conocimiento de los mismos y de sus operaciones. Esto indiscutiblemente ahorra tiempo y recursos económicos e incrementa el grado de eficiencia en el control y servicio mismo al contribuyente.

¿Cómo afectará a las administraciones tributarias la tendencia hacia la privatización de las actividades gubernamentales?

La recepción de las declaraciones y pagos a través del sistema bancario ha sido un paso inicial en esta dirección. En algunos países se han celebrado acuerdos con el sector privado para diseñar nuevos sistemas y procedimientos. Se está considerando si se debe o no privatizar la cobranza de impuestos morosos y, en menor medida, si se pudiesen contratar firmas de auditoría para encargarse de auditar las declaraciones de los contribuyentes. Por supuesto, el nivel de privatización influirá en el nivel de los recursos que sean asignados a una administración tributaria.

La experiencia de Estados Unidos

La contratación externa de las funciones claves de la administración tributaria ha producido resultados mixtos, en el mejor de los casos. En 1996 y 1997, el IRS invirtió \$26 millones para probar el uso de contratistas privados para recaudar los impuestos federales. La prueba demostró que las agencias de cobranza del sector privado tienden a experimentar gran dificultad para la cobranza de impuestos morosos. Por ejemplo, de los 150.000 casos de cobranza en la prueba de 1996, los contratistas pudieron contactar a solamente el 17 por ciento de los contribuyentes morosos y luego tuvieron que volver a referir el 70 por ciento de esos casos al IRS en relación con aspectos que no pudieron resolver.

La privatización de las funciones de la administración tributaria es un tema altamente complejo. Puede haber una amplia variedad de razones para privatizar ciertas actividades. La motivación puede ser de

naturaleza política e ideológica: creación de un servicio civil que sea reducido y económico. La motivación también podría ser que una administración tributaria no opere de manera efectiva o eficiente, o que sea incapaz de atraer suficientes recursos o personal calificado que le permitan cumplir con sus responsabilidades dentro del marco más amplio de las restricciones presupuestarias y de personal del gobierno nacional. Una opinión en común es que, aunque muchas actividades de la administración tributaria podrían privatizarse, una función –el poder para determinar la obligación tributaria– debe continuar siendo prerrogativa exclusiva de la administración tributaria. Aun cuando se puede privatizar un número de funciones de apoyo sin muchos riesgos, este no es el caso de la verdadera actividad esencial. En relación con este tipo de actividades, sin embargo, se pueden aprender lecciones de las experiencias del sector privado mediante el uso de puntos de referencia (*benchmarking*).

¿La privatización de las actividades gubernamentales obligaría a cambiar la misión y los objetivos de la administración tributaria?

Sin lugar a dudas este es un tema controversial que lleva a replantear en muchas ocasiones cual es la misión o el objetivo mismo de la administración tributaria y cuáles son sus estrategias para llevarlos a cabo. El cuestionamiento surge sobre si la administración debe ceder a particulares el ejercicio total o parcial de sus funciones esenciales y de apoyo para incrementar su eficiencia y por ende cumplir con su misión: la aplicación y cobranza de impuestos, de acuerdo con la ley.

Para los más conservadores, la administración tributaria no puede ni debe en ningún

momento ceder tareas tan importantes como la fiscalización y el cobro de los tributos. Estas son funciones inherentes a la misma administración que deben ser ejercidas por ella como parte de las funciones del Estado. Podría pensarse que siendo la administración tributaria parte de la administración pública, no hay cabida para la intervención de particulares, quienes estarían más preocupados por intereses propios que por garantizar los intereses de la colectividad. Es decir, por obtener una ganancia por su gestión, lo cual podría hacerlos descuidar aquellos negocios que no podrían representar tanta “rentabilidad” como otros. Sin embargo, como todo en esta discusión, puede considerarse relativo. Miremos lo que sucedía algunos años atrás con el cumplimiento de obligaciones como las de declarar y pagar.

En muchos de los países de Latinoamérica, hasta principios de los años 80, era imposible pensar en que el contribuyente presentara su autodeclaración y pagara sus impuestos en los bancos locales. La administración era la encargada de determinar los impuestos debidos por el contribuyente, y una vez realizada la determinación de los mismos, recepcionaba su pago en las diferentes oficinas locales y regionales que tenía. Mucho menos era posible contemplar la presentación y pago a través del internet. Hoy en día las primeras situaciones son consideradas como normales dentro del sistema tributario vigente en la mayoría de países de América Latina y la declaración y pago electrónicos han ido aumentando su participación en relación con las otras modalidades existentes.

Podríamos decir entonces que la misión de la administración tributaria tiene plena validez aun cuando algunas actividades gubernamentales se privaticen. Cuáles

privatizar, es un punto que todavía no tiene una conclusión. Inclusive, algunas administraciones, como la colombiana, realizaron intentos por privatizar el cobro de la cartera morosa. La experiencia no fue del todo positiva y duró muy poco. Ello nos lleva, como en todo proceso, a realizar el balance entre las ventajas y desventajas de cada estrategia implementada, pensado siempre en cuáles son las prioridades y los objetivos del Estado.

5. Las nuevas tecnologías y el cumplimiento de las obligaciones formales

Conforme las actividades definidas para la función de recaudo, los sistemas de información prestan un gran apoyo en la construcción del registro de contribuyentes, la declaración y pago del IVA y la cuenta corriente tributaria.

Para una administración tributaria que persigue el cumplimiento espontáneo de los contribuyentes y responsables, es importante ofrecerles a estos información que les permita conocer cuáles son las obligaciones a las que están sujetos, cuándo deben cumplirlas, dónde pueden hacerlo y cuál es el estado de su cumplimiento.

¿Cuáles serían los posibles problemas con el uso de sistemas electrónicos de declaración y pagos?

Existen algunos argumentos en contra de la implantación de sistemas electrónicos de declaración y pagos:

- El problema de la firma: un contribuyente puede negar que una declaración dada sea suya. Sin embargo, este problema no es único en lo que respecta a una declaración presentada electrónicamente, ya que un contribuyente también puede negar que una declaración en

papel sea suya. Además, los sistemas electrónicos de identificación de firmas han sido desarrollados mediante sistemas de códigos y codificación públicas / privados;

- Riesgos sobre la confiabilidad de la información del contribuyente. La solución a este problema son las técnicas criptográficas;

- Riesgos sobre la integridad de la información del contribuyente: existe la probabilidad de que la información de una declaración o pago de un contribuyente haya sido indebidamente modificada. Sin embargo, para minimizar esta posibilidad, la tecnología computarizada ha desarrollado varias herramientas;

- Riesgos de fraude: Por ejemplo, se argumenta que los revisores de declaraciones del IRS tienen algún tipo de “sexto sentido” para detectar el fraude basado en documentos de papel presentados por los contribuyentes, y que esta destreza se ha tornado inútil con la llegada del sistema electrónico de declaraciones;

- Temor de los contribuyentes de usar sistemas de débito directo. Esta resistencia se origina del temor de que la administración pueda ordenar débitos no autorizados a sus cuentas.

Existen varios beneficios de los sistemas de declaración y pago por medios electrónicos:

- Asistencia a los contribuyentes en la preparación de sus declaraciones y pagos;

- Reducción de costos, tanto para el contribuyente como para la administración. A los contribuyentes normalmente les toma menos tiempo preparar sus declaraciones y pagos cuando usan dichos sistemas. Además, en muchos casos dejarán de usar contadores y consultores tributarios, dado que los sistemas electrónicos de declaración y pagos les permiten cumplir con sus obligaciones sin

otros tipos de ayuda. En lo que respecta a la administración, el costo de procesamiento es reducido mediante la eliminación de la entrada de datos de los formularios;

- Reducción en el tiempo para poner la información de las declaraciones y pagos a disposición de los usuarios de la administración. La información recibida a través de medios electrónicos puede ser cargada en la base de datos de la administración tributaria y usada para respaldar la auditoría y aplicar el pago de atrasos casi inmediatamente;

- Aumento de la calidad de la información sobre declaraciones y pagos. Ya que el programa de los sistemas electrónicos de declaración y pagos usados por los contribuyentes realiza validaciones estrictas de la información registrada, el margen de error es mínimo: en efecto, cerca del 0 por ciento.

Un aspecto importante respecto al diseño del sistema electrónico de declaraciones y pagos es la estrategia de implantación. La mayoría de los países ha preferido comenzar con uno o dos grupos de contribuyentes (grandes contribuyentes, por ejemplo). Algunos países, como Brasil, han preferido comenzar con todos los contribuyentes que deseen declarar electrónicamente, y su experiencia ha sido bastante exitosa.

1. Otro aspecto importante es si la administración requiere a los contribuyentes declarar electrónicamente o no. En Argentina y en algunos estados brasileños, los contribuyentes deben declarar exclusivamente por medios electrónicos. El SRF de Brasil requiere que las firmas declaren exclusivamente en disquetes o a través de Internet. En los Países Bajos, los contribuyentes están en libertad de escoger entre declaraciones electrónicas y en papel.

Tan pronto como la administración tenga la infraestructura para recibir las declaracio-

nes y pagos presentados electrónicamente, deberá hacer obligatoria esta forma de declaración y pagos. Lógicamente, este requerimiento deberá introducirse adecuadamente, tomando en cuenta la disponibilidad de los contribuyentes.

El uso de medios computarizados en el suministro de servicios

El suministro de asistencia tributaria a través de los medios computarizados lo determina el alcance de la tecnología informática disponible para cada administración. Estas herramientas se pueden clasificar sobre la base de su uso, como internas (utilizadas por la administración solamente) o compartidas (usadas tanto por la administración como por los contribuyentes).

El primer tipo de uso está vinculado directamente con las herramientas de información disponibles para el personal de las unidades de asistencia a los contribuyentes de las administraciones tributarias. Conjuntamente con la disponibilidad del *software* y *hardware* existentes, la efectividad y alcance de estas herramientas lo determina el acceso en línea de que disponga el personal de la unidad de asistencia al archivo maestro de contribuyentes, el sistema de cuenta corriente, varias bases de datos tales como la legislación y el IVA, programas de cálculo de deuda, etc.

El segundo grupo de herramientas de información está directamente relacionado con los contribuyentes e incluye todos los medios accesibles para que los mismos consulten e interactúen con la administración. Este grupo, a su vez, presenta una dualidad: por un lado, permite el acceso a la información, y, por el otro, la posibilidad de realizar consultas. En términos de la primera, el

Internet actualmente es el principal medio de acceso para que los contribuyentes obtengan información. Muchas administraciones tributarias tienen su propia página, a través de la cual los contribuyentes pueden acceder a varios menús, incluyendo “preguntas frecuentemente formuladas”, y hasta pueden imprimir formularios. En términos de facilitar consultas, esto se hace principalmente a través del correo electrónico.

El uso de la tecnología informática también asiste a los contribuyentes en otras formas que no necesariamente están limitadas a acceder información y presentar y resolver consultas. Los avances en esta área en diversos países, han ayudado a coordinar todo el proceso de presentación de declaraciones de impuestos, así como a mejorar las relaciones entre los contribuyentes y la administración tributaria.

No cabe duda de que vivimos bajo la influencia Internet. La denominada autopista de la información virtual ha revolucionado totalmente nuestra vida diaria al punto de que muchas veces desde nuestros hogares u oficinas podemos manejar nuestras finanzas, comprar pasajes o tiquetes para visitar a nuestras familias, incluso comprarles regalos para sus cumpleaños así no vivamos en la misma ciudad o país y hasta conseguir todo tipo de información entrando a las mejores y más grandes bibliotecas y librerías del mundo.

La Internet nos ha cambiado la forma de vivir nuestra vida. Aquellas cosas que tardábamos semanas e inclusive meses en conseguir, desde información especializada hasta bienes y servicios los podemos obtener en segundos.

Nuestras administraciones tributarias, en mayor o menor grado, no han sido ajenas a la “magia de Internet”. Y es que las inmensas posibilidades que ofrece la red

de comunicación de sistemas de información tecnológica más grande del mundo le permiten incrementar ostensiblemente la eficiencia de sus procesos, cualesquiera que ellos sean. Hace algún tiempo no pensábamos que fuera posible para el contribuyente presentar su declaración impositiva a través de un computador y que ésta fuera recibida inmediatamente por la administración. Tampoco que pudiera realizar el pago de sus obligaciones y hasta presentar sus recursos cuando no está de acuerdo con las actuaciones administrativas.

En verdad la Internet tiene grandes ventajas: ahorro de tiempo y de recursos para las administraciones (menos papel), mejor servicio al contribuyente, procesamiento automático de la información y disposición y actualización de la misma en un tiempo real mínimo, mayor y más rápido acceso a fuentes de información importantes; son solo algunas de las bondades que el sistema ofrece. Sin embargo, no hay que desconocer que si bien representa un importante ahorro, también requiere de una considerable inversión para acceder a su uso. Su sistema de seguridad es un constante desafío para los *hackers* lo cual expone constantemente a los usuarios a actualizar sus sistemas de antivirus y de controles de seguridad.

El CIAT, reconociendo la importancia de Internet, ha promovido la fijación de una serie de criterios y guías, tanto para las administraciones tributarias de sus países miembros como para el mismo Centro, que puedan ser tenidas en cuenta para la implementación de sus portales tributarios.

Para la consideración de estos criterios, se han tenido en cuenta las políticas generales del uso de Internet. Relacionamos a continuación los aspectos más importantes concluidos por el grupo de trabajo que de-

sarrolló el documento guía para los portales tributarios.

Conforme determinó el Consejo Directivo del CIAT en su reunión del 14 de octubre de 2001 en Sevilla (España), se constituyó un Comité Técnico (CT) para proponer criterios y metodologías para evaluación de los portales de las administraciones tributarias de los países miembros y evaluar el portal de la Secretaría Ejecutiva del CIAT.

Para apoyar las deliberaciones del Comité, la Secretaría Ejecutiva elaboró, e hizo circular entre los integrantes un documento conceptual sobre servicios tributarios en la Internet: “Provisión de servicios a los contribuyentes por medio de internet: aspectos de gestión y tecnología” y también el resultado consolidado de las respuestas recibidas (17 países) de la encuesta que fue enviada a todos los países miembros, sobre la prestación de servicios a los contribuyentes vía Internet y algunas características administrativas y tecnológicas de esos servicios.

A fin de producir el informe sobre las materias encomendadas por el Consejo Directivo, en la agenda de la reunión del Comité se incorporaron los siguientes puntos:

- Presentación por la Secretaría Ejecutiva del CIAT del documento “Provisión de servicios a los contribuyentes por medio de Internet: aspectos de gestión y tecnología” y de los resultados de la encuesta sobre portales en Internet de las administraciones tributarias.

- Análisis de los resultados de la encuesta y de criterios y metodología aplicables para evaluar los portales.

- Definición de los elementos y recursos técnicos deseables en el portal de una administración tributaria.

- Criterios y metodología aplicables para evaluar el portal de una administración tributaria.

- Evaluación y definición de los elementos y recursos técnicos deseables en el portal del CIAT.

La primera preocupación de los integrantes del Comité fue componer una lista de servicios potenciales a los contribuyentes en Internet, cuya disponibilidad en ese medio sería deseable, y que pudiera servir como referencia para evaluar la amplitud de utilización de ese medio por una administración tributaria.

Luego se discutieron aspectos referentes a las metodologías de evaluación utilizables.

Finalmente se decidió incluir un grupo de recomendaciones sobre “Buenas prácticas para un portal tributario”, generales y relativas a accesibilidad, eficiencia, política de privacidad y seguridad, seguridad del portal, dándose énfasis a la conveniencia de observar estándares internacionales, siempre que estén disponibles.

- Servicios de disponibilidad deseable en Internet

Con la finalidad de establecer una referencia para la evaluación de los portales de las administraciones tributarias, se elaboró una lista de los servicios que se considera que sería deseable que fueran prestados a través de Internet, agrupándolos por áreas de servicios, considerando alternativas en cuanto a la forma de prestación y también indicadores que puedan dar cuenta de su eficacia.

Al mismo tiempo, se distinguen en esa lista cuatro etapas de evolución en la provisión de servicios por Internet de una administración tributaria, en función de la amplitud y naturaleza de los servicios provistos y al desarrollo en infraestructura, sistemas y procesos que su prestación manifiesta. Esas etapas representarían incrementos sucesivos en la gama de servicios prestados por Internet.

Sin perjuicio de señalarse que en la práctica sería difícil encuadrar a una administración tributaria totalmente en una etapa, se enunciaron ciertos hechos significativos que evidenciarían hasta qué etapa se ha llegado.

Etapa 1: se caracteriza por el solo hecho de tener un sitio en la red a través del cual se brindan ciertas informaciones tales como:

- Informaciones institucionales.
- Agendas fiscales (vencimiento de plazos para declaración, etc.).
- Páginas estáticas con normas tributarias.

Etapa 2: se incorporan algunos servicios interactivos con el contribuyente tales como:

- Correo electrónico para atención de consultas.
- Búsqueda textual en leyes, reglamentos y consultas frecuentes.

Etapa 3: se establecen mecanismos de seguridad para la identificación / autenticación de contribuyentes y se ponen a disposición servicios tales como:

- Recepción de declaraciones.
- Actualización de datos privados en los registros.

Etapa 4: se añade comunicación en línea con otras entidades y se proveen servicios tales como:

- Pagos electrónicos.
- Envío/aceptación de comunicaciones formales.
- Acompañamiento de trámites.

Conclusiones

Con base en los diferentes aspectos analizados someramente en los puntos anteriores

podríamos concluir que:

– El nuevo enfoque en que se plantea la relación fisco-contribuyente determina que exista una marcada tendencia a simplificar tanto el proceso de declaración como de pago para el contribuyente.

– La declaración y el pago del impuesto no son procesos aislados, éstos van de la mano con la exigencia y cumplimiento de otras obligaciones formales por parte del sujeto activo. El registro del contribuyente, la denuncia en el mismo de información crucial sobre su actividad económica, el carácter que dichas actividades tienen, la identificación de los proveedores, la existencia de un sistema de facturación con información mínima requerida, el registro de los libros contables y la regulación sobre la información mínima requerida en los mismos, entre otras, son algunas de las tareas fundamentales que debe cumplir el contribuyente y que le facilitan a la administración el control sobre los impuestos.

– La tecnología se ha convertido en uno de los medios de facilitación del cumplimiento de obligaciones como declaración y pago; sin embargo, trae sus propios riesgos y características que si bien pueden mejorar y facilitar el proceso también lo pueden hacer más complejo para la administración tributaria si no se tiene el cuidado debido.

– La implantación de ciertos servicios al contribuyente del IVA debe seguir los pasos y condiciones requeridas así como las condiciones previas para el éxito del proceso.

– Hoy en día hay una marcada tendencia en los países de Latinoamérica a implantar los sistemas de declaración y pago del impuesto a través de medios electrónicos e Internet, lo cual obliga a la administración tributaria a estar preparada con anticipación.