

# Implementación de la declaración sugerida como mecanismo para facilitar el cumplimiento de los deberes tributarios de las personas naturales en el impuesto sobre la renta y complementarios

AYDA NAGUIB CORCHO\*

La propuesta que se plantea en este artículo, lejos de ser novedosa, ha sido acogida por las administraciones tributarias de distintos países. Varias de esas experiencias exitosas son referidas por la OCDE en el documento *Using Third Party Information Reports to Assist Taxpayers Meet their Return Filing Obligations-Country Experiences With the Use of Pre-populated Personal Tax Returns*<sup>1</sup>, presentado en marzo de 2006, en el que se exponen los casos de Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia (países con más de 10 años de experiencia en esta práctica) y Chile y España (que han comenzado hace pocos años).

En términos generales, mediante las declaraciones sugeridas, la administración pública les propone a los contribuyentes el contenido de las declaraciones tributarias que deberán presentar, sugerencia en la cual las autoridades se basarán además de la información que han obtenido de otros sujetos pasivos y de diferentes entidades que deben presentar

reportes o informes al Estado (por ejemplo, oficinas de registro de instrumentos públicos, secretarías de tránsito, entidades financieras, entidades crediticias, Registraduría Nacional del Estado Civil, notarías, etc.). En el ámbito de la tributación directa, la propuesta se restringe a elaborar una declaración sugerida para las personas naturales obligadas a presentar declaración del impuesto sobre la renta.

## I. Experiencias de Derecho comparado

De los distintos países que han adoptado sistemas de declaraciones sugeridas, seleccionamos para comentar los casos de España, Chile y Perú, dadas las afinidades culturales que existen con Colombia.

En España, para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) dio el paso en el sentido de confeccionar, para los contribuyentes del

\* Funcionaria de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–. Contadora pública y estudiante de la Maestría en Derecho con énfasis en Tributación.

<sup>1</sup> Puede consultarse en: [<http://www.oecd.org/dataoecd/42/14/36280368.pdf>].

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el *borrador de la declaración*, el cual se pone a disposición del contribuyente que lo solicite. El envío del borrador se hace bien sea por correo postal o Internet. Una vez recibido el borrador, el contribuyente tiene tres opciones: a) no presentar la declaración; b) rectificar y confirmar, lo que implica rectificar algún dato del borrador de declaración y presentarla; y c) confirmar la declaración, es decir, presentarla tal cual, sin modificar ninguno de los datos tributarios de las bases gravables propuestos por la administración.

La Agencia Tributaria al inicio de la campaña de presentación de las declaraciones de la renta del respectivo año fiscal realiza una serie de precisiones en torno a los borradores (confirmación y devoluciones), datos fiscales y las estimaciones sobre dichas presentaciones de declaración de renta.

Cuando el contribuyente solicita el borrador (solicitud que puede hacerse de manera directa en las oficinas de la AEAT, o vía Internet), la Agencia Tributaria analiza sus circunstancias y, si el contribuyente reúne las condiciones fijadas por la ley<sup>2</sup>, le envía el borrador por correo al domicilio del contribuyente, a menos que haya solicitado que se le envíe por vía electrónica, en cuyo caso accederá al mismo por medio del computador. La Agencia Tributaria genera el borrador con la información disponible en el momento de elaborarlo, que procede de

terceros y del propio contribuyente, es decir acude a la información exógena.

Se puede dar que en algún año la AEAT no cuente con algunos datos y así se informa para que el contribuyente los tenga en cuenta a la hora de revisarlo. Los más habituales son: cuotas sindicales, circunstancias personales y familiares y temas relacionados con la vivienda (referencia catastral, adquisición, alquiler y cuenta vivienda).

Según datos de la página web del AEAT, a corte de mayo de 2009, se habían confirmado 600.000 borradores más que en la misma fecha del año anterior, lo que representa un incremento del 59,6%. La vía más utilizada para confirmar el borrador es Internet, con el 43% del total<sup>3</sup>.

- *Borrador de declaración de renta: descripción general.* Es labor del contribuyente, cuando recibe el borrador, revisar si sus datos personales y económicos están completos y correctos. Si tras esa comprobación no encuentra nada que modificar, sólo tiene que confirmarlo para que tenga la consideración de declaración de renta del ejercicio. Si por el contrario, entiende que el borrador está incompleto o no está de acuerdo con algún dato en él contenido, puede proceder, antes de confirmarlo, a su modificación por Internet o por teléfono. El servicio se completa con la posibilidad de solicitar cita previa a la Agencia Tributaria para recibir ayuda para la rectificación del borrador. También puede

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 96 de la Ley 35 de 2006, de 28 de noviembre, del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Así mismo, esta última ley, en su artículo 98, alude al denominado borrador de declaración.

<sup>3</sup> Datos obtenidos de la página: [www.agenciatributaria.es].

acudir a la *red de colaboradores sociales*<sup>4</sup> de la Agencia Tributaria.

- *Modificación del borrador.* Si el contribuyente detecta algún error, imprecisión o dato faltante, puede ser modificado por el contribuyente, modificación con base en la cual la Agencia Tributaria elaborará un nuevo borrador, al que se le asigna un nuevo número de referencia para diferenciarlo del borrador original, que deberá ser modificado y confirmado para tener los mismos efectos que la presentación de la declaración. Si solamente tiene que modificar la asignación tributaria o la cuenta corriente en la que desea recibir la devolución, no es necesario proceder a la modificación del borrador, puede modificar ambos datos directamente al confirmar el mismo.

Así las cosas, los borradores emitidos pueden ser objeto de modificación o de lo contrario permanecerán como borradores pendientes de confirmar, o también puede suceder que se trate de borradores de declaración no confirmables. Estos últimos son los que se envían a los contribuyentes y que, teniendo perfil de borrador, no están obligados a presentar declaración del IRPF y el resultado de la liquidación del borrador es a ingresar. No se acompaña de un documento de ingreso o devolución, para evitar que, por error, el contribuyente realice un

ingreso que no tiene obligación de efectuar. Sirve únicamente como información, salvo que, eventualmente, se considere que hay que corregirlo y que, a resultas de esa modificación, el resultado fuera a devolver. Si se efectúa una rectificación en este sentido, se recibirá el borrador modificado, que sí irá acompañado del documento de ingreso o devolución, para que se pueda confirmar y solicitar la devolución correspondiente.

En cuanto a la experiencia vivida por la administración tributaria en Chile, debe reseñarse que la implementación de la declaración sugerida fue el resultado de un completo proceso de modernización de las instituciones públicas adelantado por el gobierno chileno desde principios de la década de los años noventa del siglo XX. Al respecto puede consultarse el estudio de caso: “Análisis de impacto de las tecnologías de información en la atención al contribuyente en el Servicio de Impuestos Internos de Chile”<sup>5</sup>. Y, finalmente, en Perú, el archivo personalizado se ha convertido en una herramienta de apoyo para la regularización del impuesto a la renta. *Su implementación ha sido un éxito debido a que más de 60.000 contribuyentes pudieron hacer uso de este archivo y presentar correctamente su declaración anual*<sup>6</sup>. Concretamente, cada año, cuando culmina la campaña de declaraciones del impuesto sobre la renta, la SUNAT ejecuta un proceso,

<sup>4</sup> Los acá denominados colaboradores sociales están conformados entre otros por: asociaciones de profesionales, entidades financieras, gremios industriales, e incluso la academia. Con tales actores, la Agencia Tributaria previamente ha debido celebrar un convenio de cooperación.

<sup>5</sup> Estudio de caso realizado en octubre de 2002 por CARLOS RENÉ MARTÍNEZ CALDERÓN en la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

<sup>6</sup> Según datos de SUNAT, que es la autoridad tributaria peruana, los cuales se encuentran disponibles en su página electrónica.

basado en cruces informáticos, para agilizar la atención de las solicitudes de devolución de impuestos pagados en exceso por las personas naturales. La característica de este proceso es básicamente la atención rápida de las solicitudes; así mismo, mediante cruces de información se verifica la veracidad de los montos solicitados utilizando diversas fuentes de información, reduciendo los costos operativos de la administración tributaria. El porcentaje de solicitudes no atendidas se explica por inconsistencias superiores al 40% entre el monto de devolución solicitado y el que efectivamente corresponde, originadas por la omisión de ingresos por parte del contribuyente, los que son detectados por la SUNAT mediante cruces de información, o porque los agentes de retención no han cumplido con el deber de declarar el monto efectivamente retenido. El archivo personalizado es una nueva herramienta que ayuda a elaborar la declaración anual del impuesto sobre la renta en menor tiempo. Contiene información referencial de las rentas obtenidas, retenciones y pagos directos efectuados durante el respectivo año fiscal, la cual puede trasladarse de manera automática al respectivo PDT Renta Anual-Personas Naturales. Al ser información referencial, su uso es opcional, y se sugiere verificar la información, y de corresponder, realizar los ajustes necesarios antes de generar su declaración. Los datos contenidos en el archivo personalizado han sido tomados de fuentes diversas tales como declaraciones juradas, lo informado por los agentes de retención, el empleador, y los pagos que se hayan efectuado. Dicha información está actualizada a corte del 31 de enero siguiente a la terminación del año fiscal.

## II. Experiencias colombianas (declaraciones sugeridas implementadas por algunas administraciones tributarias territoriales)

En el sentido de las entidades territoriales puede hablarse que en Colombia ya hay varias ciudades y departamentos que han incluido en su normativa la denominada *declaración sugerida*. Tal es el caso de Santander, Bogotá y Cali.

En Bogotá, desde 2001 se implementó la “declaración sugerida”. De acuerdo con la normativa distrital, los formularios sugeridos son los documentos tributarios que contienen toda la *información impresa* para la presentación y el pago de los tributos distritales y existen para el impuesto predial unificado, el impuesto sobre vehículos automotores y el impuesto de industria y comercio.

Para la descarga de la declaración sugerida del impuesto predial unificado se debe contar con la siguiente información: CHIP del inmueble y la cédula o NIT del contribuyente; en tanto que para obtener la declaración sugerida del impuesto de vehículos automotores se requiere la placa del vehículo y la cédula del declarante. El pago se podrá realizar por medios electrónicos (Internet, cajeros automáticos o audiorrespuesta), o en cualquier sucursal bancaria autorizada. Complementario a esto debe tenerse presente que para la vigencia 2010 la Dirección de Impuestos de Bogotá envió al domicilio de los contribuyentes del predial más de 1.850.000 declaraciones listas para pagar.

Sobre el particular, el Secretario de Hacienda de Bogotá expresó lo siguiente en respuesta dada a la Subsecretaría de Despacho de la Comisión de Presupuesto del Concejo Distrital, atendiendo la Proposición n.º 199 de 2008:

Para facilitarles a los contribuyentes el cumplimiento de la obligación de este tributo [se refiere al predial] la Administración optó, a partir del año 2001, por enviar al domicilio de los contribuyentes una preliquidación o declaración sugerida la cual es verificada y aceptada por los responsables del impuesto o modificada mediante un formulario comercializable. El proceso de envío de formularios sugeridos ha sido un proceso gradual, por lo que en los primeros años éstos sólo se enviaban con información parcial que correspondía entre otros a: dirección del predio, avalúo catastral vigente, matrícula inmobiliaria y cédula catastral; pero finalmente el contribuyente realizaba su liquidación privada. En los últimos años se ha ampliado la cobertura y la preliquidación corresponde a la totalidad de los campos del formulario. De esta forma, la Administración conserva cifras completas de emisión de formularios desde el año 2005 a 2007, los cuales se presentan en un cuadro con los respectivos valores recaudados<sup>7</sup>.

Por su parte, en el departamento de Santander existe la declaración sugerida para el impuesto sobre vehículos automotores y en la capital departamental, Bucaramanga, se adaptó mediante el Estatuto Tributario expedido mediante el Acuerdo Municipal n.º 44, del 22 de diciembre de 2008, el sistema especial de declaración sugerida del impuesto de industria y comercio.

En Cali, la declaración sugerida existe para el pago del impuesto sobre vehículos

automotores. Desde 2008, los contribuyentes de este impuesto pueden solicitar, y recibir gratuitamente a domicilio, el formulario de declaración completamente diligenciado. Así mismo, el formulario podrá ser descargado desde la página web [www.serviciosdetransito.com], en donde los contribuyentes pueden consultar el estado de cuenta de sus vehículos y liquidar el impuesto para la presentación en los bancos.

### III. Implementación de la declaración sugerida del impuesto sobre la renta en Colombia

Para la implementación del tema propuesto se debe considerar que la DIAN actualmente cuenta con los mecanismos jurídicos, técnicos, administrativos y logísticos para hacerlo. Concretamente, se requiere: a) suministro de la información exógena; b) tecnología adecuada; c) marco jurídico idóneo; y d) capacitación del recurso humano de la administración.

a) *Información exógena.* Por ley están obligadas a suministrarla las siguientes entidades: entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera, cooperativas de ahorro y crédito, organismos cooperativos de grado superior, instituciones auxiliares del cooperativismo, cooperativas multiactivas e integrales, fondos de empleados, cámaras de comercio, bolsas de valores, comisionistas de bolsa, Registraduría Nacional del Estado Civil, notarios, personas o entidades que ela-

<sup>7</sup> En el cuadro se presentan los siguientes valores para dichos años: 2005: \$617.985 millones preliquidados y \$588.264 millones recaudados, año 2006: \$636.750 millones preliquidados y \$639.038 millones recaudados, año 2007 \$761.051 millones preliquidados y \$ 736.934 millones recaudados. Los valores preliquidados corresponden al año gravable mientras que los valores recaudados corresponden a la vigencia fiscal

boren facturas o documentos equivalentes, grupos empresariales, así como las personas naturales, personas jurídicas, sociedades y asimiladas, y demás entidades, que deben suministrar la información a que se refieren los literales a), b), c), d), e), f), h), i) y k) del artículo 631 del Estatuto Tributario y el Decreto 1738 de 1998. A comienzos de la década, la DIAN solo accedía a los datos por 27.000 “informantes”, en tanto que actualmente son 157.500 entidades las que le suministran información.

b) *Tecnología*. Desde el punto de vista del *hardware*, la DIAN cuenta con los equipos suficientes y adecuados para el manejo de tanta información; y acerca del *software* se debe mencionar que ante la existencia del denominado programa *ayuda-renta* se facilita la respectiva adecuación del mismo para poder elaborar las declaraciones sugeridas.

c) *Marco jurídico*. En nuestro criterio, y dado que la propuesta no conlleva modificaciones sustanciales de las normas tributarias nacionales, toda vez que no se cambian el sujeto activo, los sujetos pasivos, el hecho generador, la base gravable, y la tarifa de la obligación tributaria, en consecuencia, no debe adelantarse reforma legal alguna por

medio del Congreso de la República, pues mediante decreto ministerial o incluso resolución del director de la DIAN se puede poner en funcionamiento la declaración sugerida. Además, mediante la implementación propuesta el Estado no está menoscabando ni renunciando a sus derechos tales como efectuar actos de revisión, fiscalización y sanción contra los omisos o declarantes inexactos, o contra los evasores o elusores del fisco. De igual manera, no se afectaría ni la reiterada jurisprudencia de las altas cortes sobre las obligaciones y derechos del Estado en cabeza de la DIAN, ni los derechos de los contribuyentes, especialmente la legítima confianza que debe asistir a los ciudadanos en sus actuaciones frente a la administración.

d) *Recurso humano*. La puesta en práctica de esta propuesta permitiría un uso más racional y eficiente del recurso humano de la administración tributaria, toda vez que podría focalizar sus esfuerzos en la búsqueda de contribuyentes omisos, y el perfeccionamiento en investigaciones de fondo cuyos resultados representarían un incremento del recaudo de los impuestos administrados por la DIAN.