

LA GESTIÓN DE RIESGOS DE CUMPLIMIENTO (GRC), UNA HERRAMIENTA NECESARIA PARA LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS¹

Fernando Díaz Yubero
Alfredo Collosa.

Planteamiento

Actualmente, en casi todas las administraciones tributarias (AATT) de los países de la OCDE y de América Latina se habla de la necesidad de aplicar el análisis de riesgo o de forma más integral, la Gestión por Riesgos de Cumplimiento (GRC).

En los últimos años ha habido distintas tendencias o modas para fortalecer las AATT: la reingeniería de procesos, las técnicas de calidad total, dotar de autonomía a la AT, conseguir certificaciones ISO y la normalización de procesos, el Datawarehouse, implantar un modelo organizativo que se apoyara en los procesos y no en las funciones, etc.

En este documento vamos a tratar analizar si la GRC es un instrumento adecuado para dirigir el funcionamiento de las AATT, sobre todo en situaciones de crisis como la actual motivada en la pandemia del coronavirus.

Anticipamos que, en nuestra opinión, la GRC es una solución razonable para afrontar de manera global e integrada los problemas y las necesidades de las AATT.

La Gestión de Riesgos de Cumplimiento

La función de las AATT es asegurar la correcta aplicación de las leyes tributarias aprobadas por el Parlamento y ello resulta difícil debido a que las normas a aplicar son complejas y cambiantes, las bases imponibles son amplias, existen

¹ Este artículo toma como base uno publicado inicialmente, en el blog del CIAT en marzo de 2020 y que ha sido actualizado y completado por sus autores en junio de 2020.

muchos regímenes especiales y diversos beneficios fiscales de difícil control, las economías son abiertas, los sistemas financieros innoven permanentemente y crean productos muy complejos, gran peso de las empresas transnacionales y de la economía digital, etc.

Al mismo tiempo, las AATT se enfrentan en los últimos años a un fuerte incremento de la carga de trabajo (número de contribuyentes y declaraciones a controlar, volumen de carga y tráfico aduanero y nuevas tareas asignadas) y a fuertes demandas de calidad (tiempos de despacho, plazo devoluciones y recursos, atención a los ciudadanos, etc.) que coinciden con un número muy reducido de funcionarios y frecuentemente, con cierto envejecimiento de la plantilla.

Por ello, las AATT han ido tomando diversas decisiones para adaptarse a una situación compleja por la gran carga de trabajo y la escasez de recursos disponibles.

Entre estas decisiones se pueden destacar la apuesta por la informatización y por construir un sistema de información amplio, la generalización de las retenciones y autoliquidaciones, la estratificación de contribuyentes (Unidades de Grandes Contribuyentes), la reforma de los regímenes simplificados, la extensión de la fiscalización aduanera a posteriori, la potenciación de las acciones de control preventivas, los avances en la colaboración social (Operador Económico Autorizado o acciones de Cumplimiento Cooperativo), mayor colaboración internacional y aumento de los intercambios de información, etc.

De forma general, las AATT definieron una nueva estrategia que pasa por **eleva los niveles de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes** lo que exige apostar por dos líneas principales de actuación: dar las máximas facilidades a los que quieren cumplir y luchar de forma decidida y rigurosa contra el fraude y los incumplimientos tributarios.

Estas dos líneas de actuación son complementarias y deben aplicarse equilibradamente para que los contribuyentes cumplan cada vez mejor con sus obligaciones tributarias de forma "voluntaria". **El gran objetivo de la AT moderna no es descubrir mucho fraude fiscal, sino que cada vez haya menos fraude fiscal.**

En esta línea de evolución, surge la aplicación de la GRC en las AATT. **Entendemos que la GRC es un proceso para que las AATT puedan elegir la herramienta más adecuada para estimular el cumplimiento "voluntario"** y prevenir los incumplimientos, teniendo en

cuenta el comportamiento de los contribuyentes y sus causas y la capacidad de la AT para actuar.

La GRC exige información de calidad y análisis riguroso de esa información para decidir en cada caso, cómo debe actuar la AT. Obviamente, no es algo nuevo si bien en los últimos años se está formalizando y concretando en planes integrales de las AATT.

Nos interesa remarcar que la GRC no se refiere sólo a la selección de contribuyentes a fiscalizar, sino que es una herramienta para organizar y dirigir toda la actuación de la AT. Su principal utilidad es que ayuda a las AATT a tomar decisiones de manera racional y a decidir qué hacer y qué dejar de hacer para lograr la mayor eficacia en los resultados y una asignación eficiente de los recursos disponibles.

La GRC es, en resumen, una metodología para la toma ordenada de decisiones soportada en la información y con énfasis en las acciones preventivas.

En la GRC, «riesgo» es cualquier hecho o circunstancia que pueda dificultar que la organización alcance su objetivo estratégico, es decir el cumplimiento voluntario. Los riesgos pueden ser externos (operativos) derivados del comportamiento de los contribuyentes o internos (corporativos) y han de valorarse en función de la probabilidad de que ocurran y de su impacto.

El análisis de los riesgos corporativos exige evaluar el funcionamiento, las fortalezas y las debilidades de todos los elementos que condicionan el funcionamiento de la AT. Se pueden destacar, de forma no exhaustiva, los siguientes aspectos:

- Si el marco normativo facilita la aplicación del sistema y el funcionamiento de la AT: cómo es el régimen sancionador y si desincentiva el incumplimiento, la facilidad para el acceso a la información con trascendencia tributaria por parte de la AT, la cobertura del uso nuevas tecnologías;
- La política y gestión de personal analizando si la dotación es suficiente en cantidad y cualificación, si hay asignación coherente con los objetivos estratégicos, si el nivel retributivo es razonable, el modelo de capacitación para asegurar la actualización permanente del personal en materias técnicas y gerenciales, etc.;
- Suficiencia y asignación adecuada de los recursos presupuestarios;

- Plan de continuidad del negocio y del sistema informático ante posibles desastres o ataques de terceros (la actual crisis del coronavirus es un buen ejemplo que ha obligado a las AATT a actuar, pero sin tener, en algunas ocasiones un plan de continuidad riguroso y líneas de actuación claras);
- Capacidad para establecer objetivos, metas e incentivos que favorezcan realmente el funcionamiento eficaz de la AT y consistentes con la estrategia definida (favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias);
- Calidad y amplitud del sistema de información y del apoyo tecnológico, capacidad para analizar exhaustivamente la información y para explotarla efectivamente;
- En cuanto a los aspectos organizativos, hay que asegurarse de que la AT trabaje con una visión integrada de todo el proceso de aplicación del sistema tributario, y de que exista una separación clara de las funciones directivas y operativas, asegurar la adecuada relación entre Tributos Internos, Aduanas y Seguridad Social, etc.

Los riesgos operativos se suelen resumir en las tradicionales brechas de cumplimiento: inscripción, declaración, veracidad y pago de los tributos.

Implica, por tanto, evaluar la calidad del Registro Único Tributario para que estén todos los contribuyentes que deben estar y solo ellos; a continuación que todos los obligados declaren en tiempo y forma, que el contenido de las declaraciones se ajuste a la realidad de la actividad realizada (sin duda el riesgo más potente y más difícil de controlar pues afecta a todo tipo de contribuyentes) y que finalmente, los contribuyentes ingresen las cantidades debidas.

Es evidente que para cada tipo de contribuyentes el impacto de los riesgos y su probabilidad es diferente; por ejemplo, no será lo mismo para las grandes empresas que para un vendedor ambulante.

Ya hemos dicho que la GRC exige información de calidad y análisis riguroso para decidir en cada caso cómo debe actuar la AT por lo que es clave la calidad del Sistema de Información (SI).

Si bien la capacidad para captar y almacenar datos por las AATT ha aumentado exponencialmente en los últimos años, su capacidad de análisis y explotación efectiva no ha crecido en la misma proporción. Hay que hacer un esfuerzo para mejorar el análisis de la información disponible lo que puede exigir incorporar a

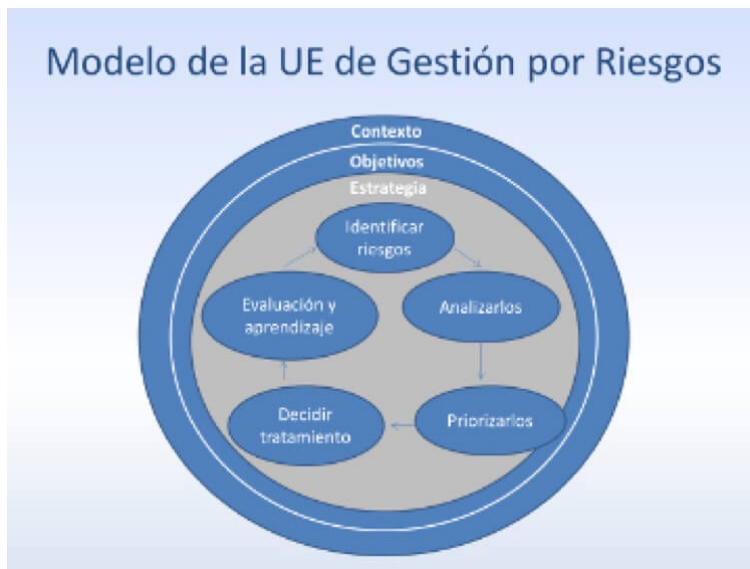
la AT ingenieros y “científicos de datos” que, junto a expertos del negocio, aseguren una explotación adecuada de la información.

En todo caso, conviene recordar que el Sistema de Información es muy importante, pero los recursos humanos lo son más, ya que el conocimiento es imprescindible para adoptar decisiones inteligentes.

En las AATT continuamente se dice que la información es esencial y su principal activo. Sin embargo, no basta con decirlo, hay que trabajar los datos para garantizar su calidad, convertirlos en información y explotarla adecuadamente. Gestionar los datos es una tarea ingrata que solo rinde frutos a medio plazo pero que es imprescindible para avanzar evitando copiar lo más “moderno” sin estar apoyados en bases sólidas. Sin embargo, en muchos casos las AATT no dedican la debida atención a la calidad de la información y a los datos básicos.

Modelos definidos.

Para aplicar la GRC hay distintos modelos teóricos que resultan muy similares en su definición, tales como el de la OCDE, el de Kyoto revisado, ISO 31000 o el de la Unión Europea, cuyo gráfico presentamos a continuación:



Fuente: Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations. European Comission.

Dentro del Modelo de la UE de Gestión por Riesgos, el primer paso es el análisis del contexto, es decir el entorno en el cual actúa la AT y el conjunto de hechos y circunstancias que la rodean; en segundo lugar, hay que definir el objetivo

central que para las AATT es recaudar la cantidad correcta de impuestos, con las menores molestias para los ciudadanos y los menores costos para la Administración y a continuación, definir la estrategia para lograr esos objetivos.

Ya dijimos que para la mayoría de países la estrategia definida es favorecer un mayor nivel de cumplimiento "voluntario".

Después comienza la secuencia tradicional del análisis de riesgo: identificar riesgos, analizarlos, priorizarlos, decidir su tratamiento y luego la evaluación y aprendizaje permanente, retroalimentando todo el proceso.

En lo que respecta a la **identificación de los riesgos**, como ya se ha señalado, dentro de los riesgos operativos se encuentran los de registro, declaración, que el contenido de las declaraciones se ajuste a la realidad de la actividad realizada y el pago efectivo de los tributos debidos.

En cuanto a los **riesgos en el Registro** podemos mencionar sujetos registrados que ya han cesado en su actividad, los falsos inscritos que pueden ser utilizados como pantallas en tramas de fraude, las actividades no inscritas (economía informal), información incorrecta o desactualizada con impacto para analizar riesgos.

En cuanto a los **riesgos en la Declaración** los mismos están muy condicionados por la calidad del RUC. En principio, parece sencillo detectar los omisos mediante cruces, pero resulta difícil de resolver si el número es muy alto. La autocorrección y los sistemas indirectos de cierre pueden suponer un avance significativo para poder gestionar un gran número de omisos.

El tercer riesgo a evaluar es el de la **veracidad de las declaraciones**, que es el más complejo de analizar y afecta a todo tipo de contribuyentes. Los errores básicos se pueden resolver con validaciones previas y controles masivos, pero hay casos muy complejos: sub declaración de ingresos, sobre declaración de gastos, inadecuada calificación de operaciones y contratos, incorrecta declaración del origen, el valor o la clasificación de las mercancías, la localización y valoración de servicios digitales, etc. que exigen un riguroso análisis de riesgo para detectar los casos más graves.

Es necesario combinar el control masivo y las fiscalizaciones en profundidad que requieren personal muy cualificado y actuaciones individuales con los contribuyentes.

El cuarto riesgo es el **ingreso efectivo de los tributos**. El proceso tributario se demora mucho por los recursos ante distintas instancias y la AT no siempre es competente para realizar el cobro. Es esencial actuar inmediatamente y, sin embargo, en el cargo pendiente se suelen acumular deudas muy antiguas y sin

depurar y la información suele ser escasa lo que dificulta enormemente tomar buenas decisiones.

Una vez identificados, hay que **analizar los riesgos** lo que implica ver la frecuencia, la probabilidad y consecuencias de cada uno de ellos e identificar sus causas (complejidad de las normas, insuficiente control, sanciones inadecuadas, etc.).

El paso siguiente es **priorizar los riesgos**. Las AATT identifican habitualmente un gran número de riesgos que superan su capacidad de actuación. Priorizar los riesgos implica decidir qué actuaciones desarrollar (y cuáles no) teniendo en cuenta el impacto previsible en el cumplimiento voluntario y considerando los recursos disponibles. Es clave la búsqueda permanente de efecto inducido para mejorar el cumplimiento voluntario.

A continuación, hay que decidir el **tratamiento a los distintos riesgos** y aplicar el más adecuado en cada momento. Para ello se deben usar todas las herramientas que dispone la AT, esto es asistencia e información, control masivo, fiscalizaciones, reuniones con sectores, facilidades de pago, denuncias por delito fiscal, declaraciones juradas prellenadas, educación tributaria y cualquier otra que se considere conveniente.

La esencia de la gestión de riesgos es asignar adecuadamente los recursos y utilizar todas las opciones para reforzar el cumplimiento voluntario tanto las correctoras como las preventivas.

En este punto queremos resaltar algunas experiencias prácticas de acciones preventivas llevadas a cabo por las AATT con buenos resultados, tales como el envío de cartas explicativas acerca de información disponible (financiera, intercambios de información CRS, facturas falsas, etc.).

Asimismo, en algunos países se realizan de forma sistemática reuniones periódicas con los sectores empresariales y los asesores para identificar problemas fiscales y difundir cambios normativos, (Reino Unido, Ecuador, España, etc.). Algunos países optan por la difusión del catálogo de estructuras y planificaciones fiscales que podrían ser objeto de comprobación por la AT fijando con carácter previo la interpretación administrativa (Ejemplo, el SII de Chile) o han avanzado en el llamado Cumplimiento Cooperativo que adopta formas y soluciones diversas en distintos países (Holanda, Estados Unidos, Francia, etc.).

Clarificar la posición administrativa en la interpretación de nuevas normas y operaciones complejas puede ayudar a que más contribuyentes cumplan cabalmente con sus obligaciones tributarias, evitando comprobaciones y litigios posteriores.

Muchas AATT buscan acercar el uso de la información al momento de realización del hecho imponible para evitar que surja el riesgo. En este sentido, son muy importantes las declaraciones juradas prellenadas en el IVA e Impuesto sobre la Renta, que ya muchos países ponen a disposición de los contribuyentes².

La última etapa del Modelo de la UE de Gestión por riesgos es la **evaluación y el aprendizaje**. La GRC es un proceso continuo y la evaluación ha de ser permanente para mejorar la toma de decisiones y mejorar el impacto real de la actividad de la AT sobre el cumplimiento tributario.

Es imprescindible evaluar impacto real de la actividad de la AT sobre el cumplimiento tributario para así mantener soluciones o corregirlas en función de dicha evaluación.

Es clave también compartir buenas prácticas, la gestión del conocimiento, y prestar mayor atención a los resultados alcanzados que a las actividades realizadas, alineando la planificación operativa (los POA's) con la planificación estratégica

Lecciones aprendidas.

Finalmente, queremos destacar lo que son ya lecciones aprendidas en la aplicación de la GRC:

- La GRC no debe ser algo aislado sino parte del proceso normal de trabajo de la AT.
- La GRC ha de usar de "todas las herramientas" a disposición de la AT (no sólo las acciones de control).
- La organización tiene que trabajar de manera coordinada y acabar con los compartimentos estancos; es imprescindible trabajar en equipo.
- Debe existir una comunicación adecuada a los diferentes niveles de funcionarios, alineación de equipos y el compromiso de las más altas instancias de la AT.
- Tratar de hacerlo simple y ajustado a las características y necesidades de cada caso, evitando sofisticaciones excesivas y estructuras pesadas. No

2 Para ampliar ver DT- 02- 2019 Declaraciones Tributarias Preelaboradas 2019 CIAT <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5651>

hay una vía única para implantar la GRC; cada país debe decidir cuál es la más apropiada.

- Las Herramientas TIC son importantes pero el verdadero valor añadido proviene de los analistas y la experiencia de la organización.
- La GRC ayuda a pasar de un enfoque en las actividades a otro centrado en los resultados y con énfasis en las acciones preventivas.

Conclusión

En nuestra opinión, la GRC es una solución razonable para afrontar de manera global los problemas y necesidades de las AATT máxime en circunstancias como las actuales donde la sociedad les demanda ser más eficientes que nunca. En un entorno de crisis económica, caída recaudatoria y escasez de recursos en las AATT, se vuelve aún más necesaria la aplicación de la GRC. Es imprescindible lograr la mejor asignación de los recursos de la AT para alcanzar el máximo impacto en el comportamiento de los contribuyentes.

Es una técnica que puede ser muy útil para la toma ordenada de decisiones soportadas en la información y priorizando las acciones preventivas para elevar los niveles de cumplimiento "voluntario" por parte de los contribuyentes.

Creemos que los temas relacionados con la AT son siempre opinables y discutibles. Sirva este documento como base para opinar y discutir de modo que todos aportemos ideas para mejorar su funcionamiento.

Madrid y Córdoba (Argentina), junio de 2020.