

# **EVASIÓN TRIBUTARIA & CRIMEN FINANCIERO**

## **Elementos Críticos de éxito en la estrategia de Control**



**Miguel Ángel Játiva Coronel**  
**Alba Isabel Maldonado Núñez**

[investigacioni2d.com/editorial/](http://investigacioni2d.com/editorial/)



Riobamba, Ecuador



**EVASIÓN TRIBUTARIA  
& CRIMEN FINANCIERO**  
Elementos Críticos de éxito en la  
Estrategia de Control



# **EVASIÓN TRIBUTARIA & CRIMEN FINANCIERO**

Elementos Críticos de éxito en la  
Estrategia de Control

Miguel Ángel Játiva Coronel  
Alba Isabel Maldonado Núñez



**AUTORES:**

***Miguel Ángel Játiva Coronel***

*Quito, Ecuador*

*miguelangeljativa@gmail.com*



*<https://orcid.org/0000-0002-3166-5326>*

***Alba Isabel Maldonado Núñez***

*Escuela Superior Politécnica De Chimborazo, Panamericana Sur Km 1 ½*

*(Ec060155), Riobamba, Ecuador*

*isamaldonado\_n@Hotmail.com "*



*<https://orcid.org/0000-0001-8673-0319>*

Advertencia: Está prohibido, bajo las sanciones penales vigentes que ninguna parte de este libro puede ser reproducida, grabada en sistemas de almacenamiento o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro sin autorización previa y por escrito de la Editorial I2D Investigación, Innovación y Desarrollo. SCALLMO Educación-Formación y Capacitación

Primera Edición, Marzo 2022

## **EVASIÓN TRIBUTARIA & CRIMEN FINANCIERO**

Elementos Críticos de éxito en la Estrategia de Control



**ISBN:** 978-9942-8986-5-4

### **Editado por:**

**Sello editorial:**

**ISBN Editorial:**

**N° Radicación:**

**Editorial:**

© Editorial I2D Investigación, Innovación y Desarrollo  
978-9942-8986

114748

© SCALLMO Educación-Formación y Capacitación

Colombia 20-55 y 5 de Junio

Dirección de Publicaciones Científicas

Riobamba, Ecuador

Teléfono: 593 984 992306

Teléfono: 593 985 077522

Código Postal: EC0600111

Este libro se sometió a arbitraje bajo el sistema de doble ciego (*peer review*)

### **Corrección y diseño**

Editorial I2D Investigación, Innovación y Desarrollo

Diseñador Gráfico: José Luis Santillán Lima

### **Diseño, Montaje y producción editorial**

Editorial I2D Investigación, Innovación y Desarrollo

Diseñador Gráfico: Santillán Lima, José Luis

### **Director del equipo editorial**

Santillán Lima, Juan Carlos

Hecho en Ecuador

Made in Ecuador

## CONTENIDO

<b>DEFINICIONES</b> .....	<b>ix</b>
<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>xii</b>
a.    Objetivo general:.....	xii
b.    Objetivos específicos: .....	xii
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
<b>APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AUDITORIA FISCAL</b> ....	<b>1</b>
INTRODUCCIÓN .....	6
La importancia del Impuesto en la capacidad del Estado .....	8
La importancia del Impuesto en la creación del buen gobierno .....	11
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>23</b>
<b>EL MODELO ESTRATÉGICO DE CONTROL</b> .....	<b>23</b>
Introducción .....	24
El lugar de la política de validación, verificación y auditoría en la Administración Tributaria .....	26
<i>Validación:</i> .....	26
<i>Verificación:</i> .....	28
<i>Auditoría:</i> .....	29
El modelo estratégico de control .....	30
El modelo de control .....	33
<i>El contexto</i> .....	34
Legislación .....	35
<i>Las leyes que proporcionan la base de la tributación</i> .....	35
<i>Poderes formales: derechos y obligaciones</i> .....	36
Las competencias de la Administración Tributaria .....	39
<i>Cultura</i> .....	39
Estructura y características de la Administración Tributaria.....	43
Globalización e internacionalización.....	45
Digitalización e informatización .....	47

Otras tendencias .....	50
Gestión de Recursos Humanos (GRH).....	51
Otros factores de entorno .....	51
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>54</b>
<b>PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TRATAMIENTO</b>	<b>54</b>
Evolución tecnológica .....	57
Medio ambiente, calentamiento global y contaminación .....	59
Tendencias demográficas .....	60
Estrategia de tratamiento .....	61
<i>Brindar asistencia a los contribuyentes</i> .....	63
<i>Promover la cooperación y una actitud positiva, y eliminar las razones y oportunidades de incumplimiento</i> .....	64
<i>Ejecución preventiva de la ley</i> .....	65
<i>Objetivos</i> .....	67
Costos administrativos y de cumplimiento.....	70
<i>Costos de cumplimiento</i> .....	75
<i>Costos administrativos</i> .....	83
Instrumentos .....	86
<i>El ciclo de planificación y control</i> .....	86
<i>Desarrollo organizacional, procesos de estructuración, TI y GRH</i> .....	88
<i>Política de verificación y auditoría</i> .....	91
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>96</b>
<b>Gestión del Riesgo y Formas de Tratamiento Relacionadas.....</b>	<b>96</b>
Introducción al proceso de planificación.....	97
Planificación y gestión del riesgo.....	100
Investigación del Fraude .....	103
Examen de medios disponibles .....	105
<i>Decisión de programas</i> .....	106
Selección .....	106



Control de cumplimiento y evaluación de resultados.....	107
Gestión del riesgo.....	108
<i>Establecer el contexto</i> .....	108
<i>Marco de gestión del riesgo</i> .....	111
Identificación y clasificación de riesgos.....	112
<i>Estudios de fenómenos</i> .....	113
<i>La ponderación de los riesgos es parte de su clasificación</i> .....	114
Una tercera alternativa consiste en buscar formas de reducir un riesgo. ....	116
<i>Reducción del riesgo</i> .....	116
<i>Detección del riesgo</i> .....	119
Selección .....	123
Cobertura de los riesgos .....	125
Integridad fiscal; riesgo sujeto.....	128
Estrategia de tratamiento traducida en formas de tratamiento .....	132
<i>Modelo de ejecución de la ley:</i> .....	132
<b>CAPITULO 5 .....</b>	<b>137</b>
<b>CRIMEN FINANCIERO Y LAVADO DE ACTIVOS .....</b>	<b>137</b>
ASPECTOS TRIBUTARIOS DEL LAVADO DE DINERO .....	138
<i>Concepto y caracterización</i> .....	138
<i>Evolución y tendencias</i> .....	141
<i>Magnitud y efectos perjudiciales</i> .....	144
Aspectos tributarios del lavado de capitales.....	147
<i>Modelo de Bernasconi "modelo de fases"</i> .....	153
<i>Modelo de Zund (Modelo del ciclo del agua)</i> .....	154
<i>Modelo de FinCEN (Departamento del Tesoro)</i> .....	155
<i>Modelo Teleológico</i> .....	155
Relaciones entre Lavado de capitales y el fraude tributario .....	165
<i>Similares técnicas de lavado de capitales:</i> .....	165
<i>Similares efectos perniciosos en la economía:</i> .....	166

<i>Percepción social del fraude tributario y su influencia en el lavado de dinero</i> .....	167
Control del Lavado de dinero .....	170
<i>El proceso general de recuperación de activos</i> .....	171
<i>Obtención de pruebas y rastreo de activos</i> .....	176
Presentación de un plan y consideraciones importantes .....	186
<b>FUENTES Y BIBLIOGRAFIA:</b> .....	<b>212</b>
<b>ACERCA DE LOS AUTORES</b> .....	<b>221</b>
<i>Miguel Ángel Játiva Coronel</i> .....	221
<i>Alba Isabel Maldonado Núñez</i> .....	222

## DEFINICIONES

Algunas definiciones importantes en procesos de control se indican a continuación:

- **Ejecución de la legislación fiscal:** todas las actividades encaminadas a promover el cumplimiento de la legislación fiscal, que van desde influir en la legislación, pasando por servicios al ciudadano, todas las actividades de auditoría y, por último, el enjuiciamiento penal.
- **Auditoría:** validación, verificación y auditoría. El proceso de auditoría incluye la validación, verificación y la auditoría propiamente. En otros contextos se la conoce como proceso de Fiscalización.
- **En el proceso de auditoría se incluyen todas las actividades que se ajustan a la siguiente descripción:** auditoría, control externo, auditoría de campo y auditoría contable. La auditoría suele realizarse en el establecimiento del contribuyente. El resultado de la auditoría puede ser que la declaración de impuestos es correcta o que es preciso realizar ajustes.
- **Validación:** en el proceso de validación se incluyen todas las actividades que cumplen los siguientes requisitos. Ha de tratarse de una revisión inicial con una cobertura total, que consista en un procesamiento masivo en el que los datos y cálculos no se interpretan, sino sólo se comparan para descubrir incoherencias en las declaraciones de impuestos. No hay interacción con el contribuyente. El resultado de la validación puede ser que la declaración de impuestos es correcta o que necesita un posterior tratamiento (verificación o auditoría).
- **Verificación:** en el proceso de verificación se incluyen todas las actividades que se ciñen a las

siguientes descripciones: revisión documental, auditoría en oficina o inspección de escritorio. En el proceso de verificación se utiliza la información interna y el contacto con el contribuyente suele realizarse por teléfono, carta o correo electrónico (aunque no exclusivamente). El resultado de la verificación puede ser que la declaración de impuestos es correcta, que es preciso realizar ajustes o que la declaración necesita un posterior tratamiento (auditoría).

- **Grandes, medianas y pequeñas empresas:** muchas Administraciones Tributarias adoptan criterios para dividir el conjunto de empresas en grandes, medianas y pequeñas empresas. Los criterios que se manejan dependen de la envergadura de las actividades económicas de un país. Asimismo, en algunos casos se recurre a los mismos criterios aplicados, por ejemplo, a la presentación de informes de las personas jurídicas. Por lo tanto, no existe ningún criterio uniforme. La realidad de la actividad económica actual, exige a las Administraciones Tributarias la necesidad de cambios profundos tanto en sus estructuras, como en sus estrategias y modelos de control que generen el riesgo necesario para evitar la corrosión o huida de sus bases tributarias imponibles, por ello es necesario que los funcionarios se encuentren en capacidad de evaluar los diferentes modelos de control y mejores prácticas a nivel internacional y proponer acciones que, de forma planificada, se adapten a la necesidad y magnitud de la problemática tributaria nacional.

Siendo la lucha contra el **fraude fiscal** uno de los objetivos estratégicos fundamentales de las Administraciones Tributarias, no solo desde la perspectiva económica, sino también ética, pues hay una íntima relación con principios de justicia y equidad social, es necesario crear conciencia en los encargados de la planificación del control y en los hacedores de

la política tributaria de la necesidad del control tributario en sus diferentes etapas y el desarrollo de modelos y acciones cada vez más imaginativas tendientes a la regularización oportuna del incumplimiento y prevención del fraude.

Además, se busca poner de manifiesto la importancia de contar con equipos de trabajo que actúen eficazmente sobre esquemas o tramas de planificación fiscal abusiva y detecten vacíos o dificultades que impiden un control tributario más efectivo.

Finalmente se hace mención a las limitantes nacionales que se tiene en el contexto internacional del delito de defraudación tributaria internacional y las responsabilidades que tiene que asumir nuestro país para poder asistir y ser asistido en materia internacional por las organizaciones multinacionales agrupadas para este combate al crimen financiero.

# OBJETIVOS

## **a. Objetivo general:**

El texto comprende el estudio de los conceptos fundamentales del control tributario y las normas relacionadas en el Ecuador, desde la perspectiva de una Administración Tributaria moderna y a la luz de una situación económica nueva. La internacionalización de la economía en donde los sujetos económicos trascienden los límites geográficos y plantean la explotación de los negocios atendiendo a los mercados de consumidores, motivados, entre otras razones, por las nuevas posibilidades tecnológicas y de comunicación, conlleva la preparación de un grupo humano altamente calificado, capaz de identificar estas situaciones y promover un control oportuno y eficiente y, como contribuyente, un mayor cumplimiento de obligaciones de forma voluntaria.

## **b. Objetivos específicos:**

- Comprender de manera crítica los principios del sistema tributario establecidos en la realidad
- Alcanzar estándares internacionales de desempeño en control y riesgo en las actividades encomendadas.
- Visionar las mejores prácticas de control a implementarse dentro la realidad del país.
- Comprender el desarrollo de los sistemas de control en un ente tributario y la autoridad de prevención de los crímenes financieros.



# **CAPÍTULO 1**

## **Aproximación al Concepto de Auditoría Fiscal**

# CAPÍTULO 1

## APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE AUDITORIA FISCAL

Dentro de los temas del Texto que se dedican al control del cumplimiento de las obligaciones fiscales, los dos primeros se refieren a la visión general del control, abordándose a continuación el estudio de los elementos que deben considerarse para diseñar una estrategia de control. Posteriormente se abordarán las actuaciones sobre control intensivo y los procesos de planificación de actuaciones y selección de contribuyentes que culminarán con la determinación de las personas que van a ser objeto de una actuación inspectora o de fiscalización.

Desde un punto de vista jurídico puede **definirse** el procedimiento, en general, como el **cauce formal** a través del cual se desenvuelve la actividad de los órganos de la Administración Tributaria y de investigación del crimen financiero. Está constituido por una serie de actos que producen efectos jurídicos y se desarrolla con sometimiento a determinados requisitos materiales, de plazo, forma, etc. En este sentido, el procedimiento de control es el cauce formal a través del que se lleva a cabo la actividad administrativa consistente en la fiscalización de un



contribuyente y su cambio de ámbito al tratarse de un delito financiero.

La presente obra trata de la función de auditoría ejercida por las Administraciones Tributarias y su cambio de ámbito al tratarse de un delito financiero con lo que cierra el ciclo para generar que los recursos del Estado se mantengan para la realización de los objetivos de desarrollo del país.

Como eje central se hace hincapié en la descripción del proceso de gestión de riesgos y de los recursos necesarios para el desarrollo del mismo. Asimismo, se presta atención a aspectos de la función de auditoría en situaciones especiales de investigación.

Dentro de las diversas funciones de la Administración Pública, la función de auditoría se presenta como la de mayor complejidad y tiene por cometido, en un sentido amplio, controlar el cumplimiento pleno y oportuno de las obligaciones de los agentes económicos, tanto materiales como formales.

Esta función tiene un rol preponderante para la eficacia de la administración pública, siendo un instrumento fundamental en el combate a la evasión y a los delitos financieros para resguardar una equitativa aplicación del sistema tributario, un adecuado nivel de ingresos fiscales, para promover el cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias, así como para prevenir el crimen financiero.

Para contribuir efectivamente a la promoción del cumplimiento espontáneo de las obligaciones tributarias, las estrategias de las administraciones más avanzadas se basan en: por un lado, que se implementen todo tipo de medidas que faciliten a los contribuyentes el cumplimiento, pero, al mismo tiempo, que el incumplimiento de sus obligaciones tributarias sea considerado por esos mismos contribuyentes como un riesgo, ante la existencia de una alta probabilidad de ser auditados y sancionados. A diferencia de una percepción de impunidad, la percepción de ese riesgo constituirá un fuerte incentivo para el cumplimiento espontáneo y oportuno de las obligaciones tributarias.

Eje central es la coordinación internacional con otros países para el combate al crimen financiero que ve fuera de fronteras de países sus mejores opciones para su desarrollo.

El ejercicio correcto de la función de auditoría está condicionado a que se alcancen, entre otros, algunos atributos claves en esa función, como lo son:

- La profesionalidad de los funcionarios, en términos de altos niveles de capacidad técnica, sentido ético y de servicio, que proyecte hacia la sociedad la imagen de una Administración Pública justa, eficiente y eficaz;
- La transparencia y certeza de las normas y procedimientos que deben ser observados, que les permita conocer y prever

a los ciudadanos lo que les cabe esperar de esas actuaciones y, al mismo tiempo, que le otorguen a la administración facultades suficientes para actuar y acceder a informaciones de interés fiscal; y

- La implantación y aprovechamiento de sistemas de información y de moderna tecnología, que posibilite la aplicación de criterios objetivos en la programación y ejecución del proceso de auditoría y que, al mismo tiempo, permitan monitorear paso a paso la marcha de ese proceso.

Alcanzados esos atributos, la consecución de los objetivos de la función de auditoría se verán facilitados. Esto ocurrirá porque la presencia de esos atributos supone:

- Primero, propiciar una actitud de respeto a la Administración Pública y una mayor aceptación de sus obligaciones por la ciudadanía;
- Segundo, ofrecer una garantía de equidad ya que todos los agentes económicos serán tratados con justicia, en base a evaluaciones objetivas de sus conductas, evitando formas de actuación discrecionales que puedan llevar a constituir procedimientos arbitrarios;
- Tercero, poder establecer un efectivo control de las obligaciones, detectando el incumplimiento referente a las distintas brechas que tradicionalmente se observan y que son:

la de los contribuyentes que no se han inscrito, la de los contribuyentes que inscritos no declaran, la de los contribuyentes que declaran en forma incorrecta, insuficiente o dolosa, la de los contribuyentes que declaran correctamente pero no pagan.

No obstante, la trascendencia de la función de auditoría, en muchos países se presenta como un área poco desarrollada frente a los avances alcanzados en otras funciones, fundamentalmente por la escasez de recursos y/o por la falta de una estrategia adecuada, así como por su natural complejidad.

Aun en aquellos países en que esta función alcanzara mayores logros, los cambios producidos en el actual entorno económico y tecnológico en que se mueven las Administraciones Tributarias, han generado nuevos desafíos y nuevas oportunidades que resultan de interés analizar a lo largo de estos párrafos.

## INTRODUCCIÓN

Puede resultar paradójico pero el fundamento de un Sistema moderno de administración tributaria no es la recolección de impuestos, en un Sistema tributario moderno basado en la autoevaluación y el cumplimiento voluntario, las obligaciones tributarias son elaboradas por los mismos contribuyentes y pagadas a través de los bancos o el Sistema del Tesoro del estado. Las principales funciones de la administración tributaria son: a) gerenciar el cumplimiento tributario con el objetivo de detectar y prevenir un ambiente delictivo y b) proveer servicio y educación a los contribuyentes con el objetivo de ayudarlos a descargar sus obligaciones tributarias con facilidad y con la menor complejidad y carga de cumplimiento.

El concepto de gerencia eficiente de cumplimiento no es una novedad; *el Arthashastra, un trabajo Sánscrito del siglo cuatro antes de cristo por Kautilya, abogó por la idea de una estructura tributaria que asegure el cumplimiento por limitar el poder de la imposición del Estado, teniendo bajas tasas de imposición, y manteniendo un incremento gradual en la imposición. Kautilya señaló: “Debemos recolectar impuestos sin molestar al contribuyente. Solamente como la flor no es perturbada o herida por la abeja cuando succiona el néctar, deberíamos no perturbar al contribuyente cuando recolectamos impuestos”*. Las ideas de

Kautilya sobre las condiciones necesarias para incrementar eficiencia y cumplimiento son válidas el día de hoy, 25 siglos después.

Entonces no se trata solamente de cuántos ingresos son recaudados o cuánto cuesta recaudarlos, sino también cómo se recauda, porque la administración tributaria es uno de los mayores interfaces entre el Estado y sus ciudadanos; en otras palabras, una buena administración tributaria es una fuente vital de buen gobierno, provee al estado con un suministro sostenible de ingresos y a sus ciudadanos con servicios que los ayudan a contribuir voluntariamente a la construcción de la nación.

Promover el cumplimiento voluntario requiere desarrollar un modelo basado en gerencia de riesgo para proveer el resultado costo efectivo, el cumplimiento voluntario es llevado a cabo a través de un sistema de autodeterminación, donde los contribuyentes cumplen con sus obligaciones tributarias sin intervención de los funcionarios de la administración, basados en la información que ellos reciben acerca de estas obligaciones; el contribuyente voluntariamente confecciona una declaración tributaria para identificar todas sus obligaciones con exactitud y suministra esta declaración con el pago respectivo. Cuando esto no ocurre, el ente tributario toma la acción de control apropiada.

La segmentación de la base tributaria en grupos de contribuyentes que compartan características comunes es un primer paso crítico en el desarrollo de la gerencia de riesgos y el diseño de un programa dirigido a los riesgos de cumplimiento y necesidades de servicio de cada grupo de contribuyentes. La segmentación de contribuyentes aplica a conceptos de marketing para identificar las características únicas de clientes y diseñar una estrategia que tome en cuenta estos elementos.

### **La importancia del Impuesto en la capacidad del Estado**

Es una observación común que quizá más que en ninguna otra parte del mundo, el desarrollo y progreso en América Latina ha sido impedido por la aparente debilidad de lo que se conoce como solidaridad social, diferentes observaciones describen y diagnostican este fenómeno en muchas diferentes maneras, pero el atributo real más significativo son las consecuencias adversas de: grandes inequidades de riqueza, ingreso, poder y efectiva ciudadanía; débil sentimiento de identificación con el bien común, nacional; resistencia continua a la resolución de difíciles asuntos nacionales a través de procesos democráticos; y la aparente prevalencia de preocupaciones particulares en el proceso político. Uno podría mirar en modelos de imposición en América Latina y encontrar en ellos claras reflexiones de su débil sentido de solidaridad social; el proceso de desarrollar y cambiar la política de

impuestos no es muy transparente, parece estar dominado por grupos de interés, los cuales frecuentemente apuntan a crear escapatorias legales y administrativas que pueden entonces explotar, la base de los impuestos está incorrectamente cercana

y el impuesto a la renta en particular es recaudado de forma inefectiva. Es difícil encontrar ciudadanos quienes creen que el procedimiento para la recaudación de impuestos es transparente, o que los impuestos que ellos pagan representan contribuciones equitativas y razonables para un propósito mayor y de entidad social con el cual ellos se identifican positivamente.

Es entonces que empezamos a hablar en términos de un necesario pacto fiscal; el sólo hecho de debatir alrededor de este pacto ayuda a colocar el asunto socio-político acerca de la política fiscal en la agenda pública, no hay un “gran debate” en general en la región.

El contrato social es débil en gran parte de América Latina porque su historia es una dura herencia de conquista inequitativa y militarizada, gobierno excluyente y violencia política; hay una total evidencia de la debilidad de cualquier noción de un contrato social (fiscal) en las actitudes y en el ambiente de muchos latinoamericanos contemporáneos, pero hay también fundamentos para esperar que estas actitudes puedan cambiar; se observa aquí diferencias positivas en experiencias como las de Chile y Brasil, se



han establecido innovaciones fiscales como puede ser el presupuesto participativo en Brasil que son maneras de ir hacia una política fiscal más abierta y transparente al debate público.

Actualmente, la gran mayoría de los países utiliza la tributación como fuente primordial de financiamiento del Estado<sup>1</sup>, sin embargo, datos internacionales muestran una gran dispersión en los valores de carga tributaria entre los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo; tradicionalmente, los países desarrollados presentan valores de carga tributaria superiores a aquellos reportados por naciones en desarrollo; debemos explicarnos, por lo tanto, la razón de esa diferencia.

¿Será que la diferencia es resultado apenas de una decisión por una sociedad más colectivista (mayor presencia del Estado en la economía) por parte de los países más ricos o será que factores estructurales influyen sobre la carga tributaria? Una cuestión interesante sería: en el caso de que un país pobre adoptará la misma legislación tributaria que la de un país rico con miras a producir el mismo tamaño proporcional del Estado en la economía, ¿la carga tributaria resultante sería similar?

En verdad, parece que, pese a que el tamaño del Estado en la economía es una variable en función de una decisión colectiva

---

<sup>1</sup> Andréa Lemgruber Viol Coordinadora General de Política Tributaria Secretaría de Ingresos Federales – SRF (Brasil), 2006

(el nivel de gastos que se desea y la consecuente legislación tributaria para financiarlo), también es dependiente de las condiciones económicas, sociales e institucionales que un país tiene para recaudar impuestos. En otras palabras, la carga tributaria efectiva de un país la influyen tanto la selección colectiva de cuánto tributar (por la selección del tamaño del Estado y la legislación tributaria adoptada) como por las condiciones estructurales de la nación.

## **La importancia del Impuesto en la creación del buen gobierno<sup>2</sup>**

Particularmente en contextos menos desarrollados, la capacidad de imposición es un indicador comúnmente aceptado de la eficacia y penetración de las instituciones nacionales.<sup>3</sup>

Si los legisladores y los representantes de los principales potenciales pagadores de impuestos pueden juntos llegar a un convenio en un régimen de imposición y un set de políticas (para el uso de los ingresos) entonces tendría varios beneficios como:

---

<sup>2</sup> Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. Mick Moore. *International Political Science Review* 2004, Vol 25, No. 3 297 – 319.

<sup>3</sup> Where does a “strong” state come from? Resources, War, or Society in South American State Buiding, Marcus J. Kurtz. Department of Political Science Ohio State University 2006.

*Primero:* debido a que los impuestos fueron convenidos los procesos de pago de impuestos y de recaudación devienen menos onerosos y costosos y más previsibles.

Con mejor conocimiento de las probables obligaciones futuras e ingresos los contribuyentes se sienten más seguros en la inversión y el gobierno podría planificar a largo plazo más efectivamente.

*Segundo,* se establece un foro en el cual los ingresos son “fortalecidos” por políticas.

*Tercero,* los contribuyentes estarían más dispuestos a responder a llamadas de financiamiento de emergencia si ellos estarían ya inmersos en las grandes decisiones de política.

*Cuarto,* una organización que representó contribuyentes sería relativamente efectiva en vigilar la recaudación de impuestos y el proceso del gasto público, y además también en reducir despilfarros y corrupción.

*Quinto,* y más general, los reguladores dependientes de los impuestos desarrollarán un interés en la prosperidad de (algunos de) sus ciudadanos y además están incentivados a promover prosperidad, la cual a su vez generaría más ingresos y fortalecería al Estado<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Signposts to more effective States, responding to Governance Challenges in Developing Countries, Institute Of Development Studies IDS 2005

La necesidad de los reguladores de los países desarrollados para recaudar impuestos se lleva entonces a cabo negociando con los contribuyentes lo que resulta en la creación de instituciones representativas, maquinaria administrativa para la recaudación de impuestos de ingresos y la implementación de programas públicos y mecanismos formales de responsabilidad; la efectividad del estado se ve comprometida, mientras al mismo tiempo el poder del estado se limita por el desarrollo de grupos de interés organizados e instituciones sólidas y técnicas.

Por contraste frecuentemente en la región, los reguladores carecen de incentivos para comprometer a los ciudadanos sobre los impuestos y la creación de prosperidad; las razones para esto incluyen acceso de los gobiernos a fuentes externas o fuentes de ingresos no “esforzadas”, desde las fuentes naturales y ayudas internacionales y las consecuencias adversas de esto para la gobernabilidad.

Sobre una visión más optimista, esto sugiere que los cambios normativos recientes en la estructura de la imposición (que incluye un cambio de la imposición indirecta a directa) pueden ofrecer oportunidades para un compromiso más constructivo con los contribuyentes; hay un fuerte foco de relaciones informales, incluyendo como un contrato social fiscal es formado y las razones del porqué están preparadas para pagar impuestos.

Dentro de este tema debemos distinguir los estados considerados fiscalmente en cuanto a su fuente de ingresos, por un lado, los denominados “tax state” o “fiscal states” de acuerdo con su grado de desarrollo en cuanto a depender mayoritariamente del “ingreso obtenido” que coloca las demandas considerables organizacionales, burocráticas y políticas sobre el aparato estatal.

Por otro lado, tenemos los “rentier states” o Estados Renteros en los que el estado es fondeado con un pequeño esfuerzo organizacional o político en la parte del aparato estatal considerando especialmente estos pocos esfuerzos en relación con su población; además, son aquellos estados que, primero tienen rentas de fuentes naturales y segundo tienen rentas estratégicas como petróleo o minerales; estos estados comparados con la dependencia de una amplia base de impuestos tienen las siguientes siete “patologías políticas”:

1. Autonomía desde los ciudadanos, al no ser considerados como “potenciales” contribuyentes necesarios para el mantenimiento del estado.
2. Intervención externa, el petróleo en particular siempre ha sido visto como un commodity estratégico y por lo tanto sujeto a la intervención política y militar de las naciones más ricas, lo que ocasiona alejamiento de sus ciudadanos incluso en regímenes que tienen poca legitimidad popular.

3. Golpes de Estado, al ser considerado una fuente estratégica de recursos el petróleo genera el interés de ricas naciones como lo vimos anteriormente y por tanto al considerar en peligro esta fuente estratégica puede apoyarse o incluso motivarse golpes de estado de potenciales gobernantes que cedan antes intereses de estas naciones.
4. Ausencia de incentivos para políticas públicas, la dependencia de los ingresos del petróleo reduce, a través de dos muy diferentes mecanismos, la probabilidad de comprometerse de sus ciudadanos de un modo “cívico”. Primero, la ausencia de impuestos directos reduce la probabilidad de que los ciudadanos estén motivados a comprometerse en las políticas a través de una sensación de un derecho a influenciar en el uso de su “propio” dinero. Segundo la ausencia de una política de contraste genera otro tipo de debates sobre valores y moralidad que probablemente generarán más diferencias al no encontrar claro quién paga, qué impuestos y con qué propósito.
5. Vulnerabilidad a la subversión, la falta de imposición al grueso de la población y de traerlos al ámbito de una burocracia regular civil puede degenerar en el tema de la subversión, guerrillas o grupos, el hecho de no permitir que la recolección de impuestos decaiga refleja que la maquinaria

estatal está en funcionamiento y desincentiva a estos grupos subversivos.

6. Falta de transparencia en los gastos públicos, donde los ingresos públicos vienen de un número reducido de fuentes, tales como unas pocas compañías petroleras extranjeras o una empresa pública de minería son relativamente fácil que los ingresos y egresos públicos sean escondidos, el presupuesto oficial puede representar una mera sombra de la verdadera situación fiscal.
7. Burocracia pública inefectiva, existe poco incentivo de establecer una burocracia pública efectiva, no es necesario establecer una clase eficiente de meritocracia pública que es requerida para manejar un complejo sistema de impuestos o para establecer los mecanismos de control y valores de servicio público necesarios para proteger contra el peor abuso en la recolección de impuestos. En la burocracia los puestos y trabajos serán otorgados de acuerdo con el patrocinio y por razones políticas directamente.

En particular, cuando otras variables relevantes tales como niveles de ingreso son tomadas en cuenta, los estados renteros son probablemente (1) relativamente no democráticos, (2) sufren de débiles regulaciones, (3) exhiben altos niveles de malnutrición, mortalidad y analfabetismo que no son los esperados. Estas son

características parciales o indirectas de procesos políticos, pero fuertes indicadores que los estados renteros tienden a generar políticas en las cuales los ciudadanos en general tienen poca influencia y disfrutan menos de los beneficios de estos ingresos de lo que se esperaría.

Resaltar que las causas del mal gobierno son variadas y no son fáciles de manejar, no hay soluciones mágicas para más responsabilidad y efectividad en la autoridad pública; las fuentes de recursos y la capacidad de construcción de instituciones formales son solamente una pequeña parte de la respuesta (y pueden ser contra productivas si ellas refuerzan malas prácticas o resultados abrumadores).

El Progreso ya no depende de tener completas el rango de las instituciones en el lugar sino de acuerdos informales que provean las señales correctas para los inversores y sociedad a largo plazo que están evolucionando entre actores públicos y privados que permitan la construcción de intereses comunes alrededor de la entrega del servicio.

Las oportunidades para hacer la diferencia están ahí, pero a menudo obscurecidas por fallas en la observación de qué está actualmente pasando, y limitando opciones de avanzar en cuanto a la búsqueda de soluciones solamente en términos de modelos simplificados; quizá el más importante mensaje aunque muy



simple es, pensar menos normativamente acerca de que debería estar pasando, y mucho más políticamente e históricamente acerca de que actualmente está pasando, porqué, y cómo construir sobre lo que ya se está trabajando.

Especialmente en lo que se refiere a las administraciones tributarias de países en desarrollo, el ambiente en que las mismas operan tiene características que estimulan la evasión o que causan dificultades para su control, son exactamente estas características que hacen que el potencial tributario estructural de esos países sea, en general menor que el de las naciones desarrolladas; no es por casualidad que muchas veces los países en desarrollo han sido señalados como detentores de una “cultura tributaria débil”. Tanzi y Zee<sup>5</sup> advierten que tanto la estructura económica como la capacidad limitada de las administraciones tributarias son serios obstáculos para superar si el objetivo es reducir la evasión.

Por lo tanto, ¿cómo realizar la ardua tarea de combatir la evasión en un ambiente estructural no favorable y con limitada capacidad administrativa e institucional? La respuesta parece ser describir el potencial tributario mediante la gestión de riesgos, entendiendo el incumplimiento en sus diversas formas. Una administración tributaria no debe apenas comprender la existencia de diferentes tipos y grupos de evasión, sino también las diferentes

---

<sup>5</sup> Tanzi y Zee (2000).

razones para el incumplimiento dentro de cada grupo y cómo cada grupo puede ser desagregado, es a partir de ese entendimiento que la administración tributaria puede dibujar sus estrategias para enfrentar (o no) ciertos tipos de evasión, adaptando sus acciones para cada tipo o grupo de contribuyente evasor.

En la 40a. Asamblea del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias celebrada en Brasil se define una administración tributaria como más eficaz en cuanto más consigue aproximar la recaudación efectiva al potencial restringido, en otras palabras, la administración tributaria será más eficaz en la medida que consigue minimizar el gap tributario, eso porque no basta que determinado volumen de recursos se destine a las arcas públicas para que la misión de la administración tributaria se cumpla; en la práctica, el objetivo mayor de una Administración Pública es asegurar que todos los agentes estén efectivamente cumpliendo con sus obligaciones tributarias, de acuerdo con lo previsto en ley.

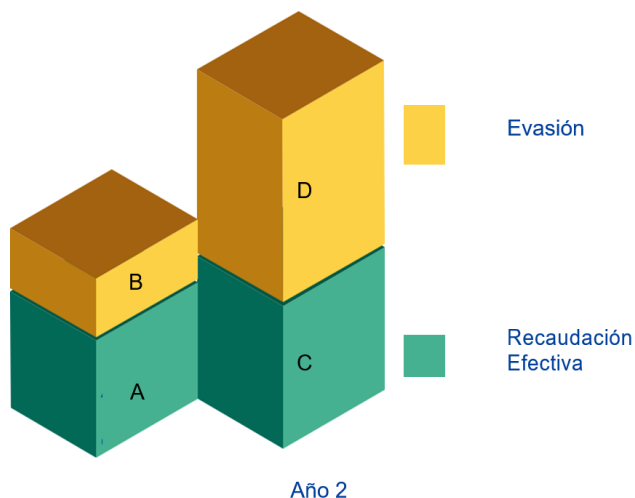
Naturalmente, alcanzar la meta de la recaudación potencial implicaría decir que no existiría evasión o ineficiencia; sin embargo, ya sea una meta puramente inalcanzable, darle seguimiento y acercarse a ella parece ser un objetivo claro de la administración tributaria.

De hecho, aunque la reducción de la evasión y el aumento de la recaudación sean variables correlacionadas, la reducción de

la evasión, vista como indicador de desempeño de la administración tributaria, parece superior al aumento del volumen recaudado por dos razones, primero, porque el volumen recaudado es influido por variables exteriores a la administración tributaria, como la propia alteración de la legislación tributaria y el desempeño económico; en países que tienen alteraciones legales constantes, se hace difícil segregar lo que es efecto económico, efecto legislación y efecto administración tributaria del aumento de recaudación; segundo, no ayuda, desde el punto de vista de la gestión, comparar la evolución de la recaudación sobre su propia base, que puede ser bastante reducida frente a la evasión existente en un país; en otras palabras, una administración tributaria debería ser juzgada especialmente por la eficacia en el combate a la evasión y por la aplicación justa del sistema tributario a todos los contribuyentes, antes que simplemente por el desempeño de la recaudación.

Por lo tanto, el administrador tributario debe administrar su potencial visualizando todo su espectro de trabajo, si el administrador tributario mira apenas aquello que él recauda como medida de desempeño, puede fácilmente engañarse; digamos que, de un año para otro, su recaudación efectiva haya crecido, y eso se interprete como un buen desempeño de la administración tributaria; sin embargo, puede ser que su potencial haya crecido todavía más,

pero, como él solo ve parte del potencial, no percibe que, en términos de eficacia, el desempeño de su administración tributaria deja mucho que desear.



**Gráfico 1. Recaudación Potencial**

**Elaborado por:** Los Autores

Por lo tanto, para trabajar eficazmente todo el potencial existente, la administración tributaria necesita analizar dos realidades distintas: la de los ingresos recaudados (y de cómo ellos varían mediante los efectos legislación, precio, y cantidades) y la de los ingresos evadidos (y de cuánto de los mismos pueden estimarse y efectivamente trabajarse para transformarlos permanentemente en ingresos recaudados).



## **Capítulo II**

# **El Modelo Estratégico de Control**

## **CAPÍTULO 2**

### **EL MODELO ESTRATÉGICO DE CONTROL**

En este capítulo se introduce un modelo estratégico de control que describe la necesidad de una misión para la Administración Tributaria dentro de lo que comentamos previamente, los factores de contexto relevantes, su relación con la estrategia de tratamiento y las posibilidades de usar instrumentos para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública; el modelo es dinámico y todos los aspectos son interdependientes, por medio del modelo se pueden determinar las circunstancias que se verán afectadas a largo plazo y las posibilidades de cambio a corto plazo para aprovechar el impacto positivo y mitigar el negativo en el tiempo.

## **Introducción**

Los impuestos son tan antiguos como la sociedad, en el transcurso de los siglos, sin embargo, los procesos de producción se han tornado crecientemente complejos y los servicios se han convertido en un pilar fundamental de muchas economías, como consecuencia de que el sostén principal de las economías ha pasado de la agricultura a la industria y los servicios, y de que los Estados-nación se han transformado a través de tendencias tales como la globalización, la digitalización y la internacionalización, las exigencias que ha de cumplir la Administración Tributaria en su trabajo de monitorización han cambiado; a medida que las bases de la legislación tributaria se tornan más abstractas, se hacen más pesadas las exigencias relacionadas con la ejecución de la legislación fiscal; la imposición y recaudación de impuestos no son las únicas tareas, la Administración Tributaria debe adicionalmente promover el cumplimiento mediante un control más estricto, y debe dedicar crecientes esfuerzos a la organización de la política de validación, verificación y auditoría tributarias, así como a aumentar y mejorar los servicios y asistencia a los contribuyentes; por lo tanto, la Administración Tributaria está asumiendo un papel cada vez más activo en la ejecución de la legislación tributaria, aspirando no sólo a garantizar un terreno de juego nivelado entre los contribuyentes (o actores económicos) sino también a que se

cumplan los objetivos de ingresos del Estado. En consecuencia, las Administraciones Tributarias deben dedicar recursos adicionales a la organización de una política de inspección y auditoría.

A esa finalidad propenden todas las actuaciones que deben ser realizadas por la Administración Tributaria, para ello es preciso facilitar al contribuyente el voluntario y normal cumplimiento de sus obligaciones (servicios de asistencia al contribuyente), pero no lo es menos establecer los mecanismos de corrección e incluso de represión de los comportamientos irregulares; la finalidad última de las actuaciones de control es garantizar la efectiva aplicación del sistema y, por tanto, la generalidad y equidad en la contribución a las cargas públicas; esas actuaciones deben conducir a que los contribuyentes paguen en sus plazos las obligaciones que les atribuyen las normas, con la conciencia de que su Administración Tributaria, se encargará de que los demás contribuyentes se comporten de modo idéntico.

Los problemas de inequidad e insolidaridad entre los contribuyentes cumplidores y los que no lo son, que genera el fraude fiscal, constituyen, por tanto, el principal motivo de actuación de los servicios de control de las Administraciones Tributarias. Esos problemas de inequidad son los que deben condicionar la planificación de actuaciones de control, que deben



pretender siempre servir a la prevención de fraude futuro y al fomento del mejor cumplimiento voluntario.

Ahora bien, no debemos concluir erróneamente que el fomento del cumplimiento tributario deba condicionar o limitar el efecto ejemplificador de las actuaciones de represión del fraude; al contrario, ejercitando en toda su amplitud las facultades comprobadoras; sancionando cuando proceda y poniendo a disposición de los jueces los fraudes fiscales más relevantes, será como mejor se sirva a la finalidad preventiva que se predica. De este modo el “riesgo” (que es función de la probabilidad de ser detectado y de las sanciones o castigos que pueden desencadenarse en caso de serlo) correctamente percibido por el contribuyente, constituye el mejor aliado del cumplimiento fiscal.

Este capítulo analiza los aspectos relevantes de la política de verificación y auditoría; a lo largo del capítulo describe un modelo de control que muestra las interrelaciones e influencias mutuas de los aspectos de entorno relevantes (el contexto), las estrategias de tratamiento seleccionadas, los instrumentos, y los objetivos. Además, el modelo rige la estructura de los siguientes capítulos.

## **El lugar de la política de validación, verificación y auditoría en la Administración Tributaria**

### ***Validación:***

En esta etapa es fundamental el objetivo de la Prevención de brechas, errores o incumplimientos tributarios; esta fase se alimenta de toda la información de Inicio de Actividades y Declaraciones Juradas y nóminas que deben presentar los contribuyentes ya sea por operaciones propias o de terceros como por ejemplo retenciones, y que servirá de base para las declaraciones de Impuesto tanto de Renta como IVA.

En base a la información recibida la Administración tributaria procede a procesarla e informar a los contribuyentes a través de su sitio web para que sean subsanadas.

En esta validación, la Administración Tributaria puede realizar diversas acciones para facilitar la corrección o aclaración, que van desde simples correos electrónicos, llamados telefónicos, mensajes emergentes en sitio web, privilegiando la autocorrección del contribuyente y evitar que concurra innecesariamente a nuestras oficinas.

Un ejemplo muy claro de lo anterior es buscar subsanar errores o deficiencias en declaraciones juradas o anexos que presentan agentes retenedores y que luego serán la base de miles de declaraciones de Impuestos a la Renta de los contribuyentes informados.

### ***Verificación:***

Este proceso de control acumula la información recopilada en el proceso de validación junto con las declaraciones de Impuestos ya presentadas por los contribuyentes. Esta verificación corresponde al cruce y procesamiento de toda la información y es lo que llamamos procesos “masivos de Renta” o “Procesos Masivos de IVA”; lo anterior arroja una serie de observaciones ya sea por diferencias certeras o ya sea de control para verificar principalmente devoluciones de Impuestos o situaciones de Pérdida Tributaria.

En esta fase, y basado en el análisis de riesgo del contribuyente, también se busca subsanar las diferencias o aclarar las observaciones con una acción de tratamiento proporcional, que también puede ir desde llamados telefónicos, emails, mensajería emergente, fiscalización remota, hasta revisiones masivas simples en oficina.

En esta “Verificación” también se incluyen las acciones denominadas “Revisiones de Riesgo”, que son principalmente levantamiento de información respecto de determinados riesgos que pudiera presentar el contribuyente y “Revisiones de Cumplimiento” que corresponden a revisiones de diferencias certeras muy claras y evidentes, donde se busca que el

contribuyente corrija sus declaraciones de una forma oportuna y amistosa.

***Auditoría:***

Las Auditorías son el proceso de control más costoso para la Administración Tributaria, por lo que con el modelo de fiscalización se busca que éstas sean la excepción.

A través del proceso de consolidación y priorización se busca que las Auditorías surjan principalmente del escalonamiento de los procesos de Validación y verificación, en aquellos casos en que el contribuyente no accede a modificar sus declaraciones o cuando la complejidad de la revisión amerite auditar; por otro lado, las auditorías también surgen de programas de fiscalización transversales preparados que apuntan a determinados riesgos específicos en distintos focos, como brechas, sectores económicos, Precios de Transferencia, operaciones internacionales, etc.

En general las auditorías se aplican para aquellos contribuyentes que presentan riesgo “Alto”.

En los tres tipos de controles indicados, en particular, en el primero y tercero, es conveniente que existan reglas de coordinación con los controles intensivos. Así, si un contribuyente ya está siendo objeto de una comprobación intensiva lo lógico es poner en conocimiento del auditor que está realizando la

comprobación el incumplimiento detectado para que lo tenga en cuenta en el procedimiento ya iniciado.

Si no existe ninguna comprobación intensiva en curso y el incumplimiento detectado es muy significativo teniendo en cuenta el volumen de operaciones del contribuyente, o si el importe omitido o el riesgo de fraude es alto atendiendo a la información histórica disponible sobre el contribuyente y los indicios existentes, es preferible no iniciar una actuación de control extensivo, y valorar la conveniencia de realizar una comprobación en profundidad del contribuyente mediante técnicas de control intensivo.

También puede suceder que se comience una actuación de control extensivo y que en el desarrollo de ésta se produzcan circunstancias que hagan aconsejable iniciar un procedimiento de control intensivo para continuar y resolver el expediente.

### **El modelo estratégico de control**

El Manual para las Administraciones Tributarias<sup>6</sup> - Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias ofrece un gran número de ejemplos de declaraciones de misión de Administraciones Tributarias. Aunque el mandato legal de una Administración Tributaria es determinado por la legislación,

---

<sup>6</sup> Publicación del CIAT de 2000

su visión sobre cómo cumplir con dicho mandato, incluyendo sus valores esenciales, se reflejan en su Declaración de Misión. En algunos países, el énfasis está en prestar servicios a los ciudadanos, mientras que, en otros países, la efectividad y eficiencia de la Administración Tributaria es el objetivo primordial, y, en un tercer grupo, la imposición y recaudación son los elementos dominantes de la declaración de misión. La política de verificación y auditoría está estrechamente relacionada con la misión escogida.



**Gráfico 2.** Interrelaciones al formular la política de ejecución  
**Elaborado por:** Los Autores

El gráfico 2 muestra las interrelaciones entre los aspectos relevantes al formular la política de ejecución de la ley. Las circunstancias relevantes en un país, es decir, el contexto, constituyen el punto de partida. Entre los elementos de este contexto se incluyen la legislación, cultura, estructura y características de la Administración Tributaria, tendencias y desarrollos, gestión de (GRH) y factores de entorno. Por legislación

se entiende el contexto legal en el que se deben imponer los impuestos e incluye tanto leyes impositivas como tales (la base del impuesto) como las leyes que fijan los derechos y obligaciones del contribuyente y de la Administración Tributaria.

La cultura de un país es un hecho constante y determina si dentro de la política de ejecución de la ley se hace énfasis en el cumplimiento voluntario, o más bien en la verificación y auditoría. Las tendencias y desarrollos abarcan fenómenos tales como la globalización, la internacionalización y la digitalización de la actividad económica.

La GRH incluye aspectos tales como la capacidad gerencial disponible, el nivel de capacitación y educación de los empleados y, por ejemplo, la integridad de los funcionarios públicos. Ejemplos de factores de entorno los constituyen los aspectos no fiscales que pueden afectar a la política de ejecución de la ley, por ejemplo, el tamaño del territorio de un país en relación con el tamaño de su Administración Tributaria, la naturaleza de la economía, el régimen político y la relación entre el Gobierno y sus ciudadanos (incluida la envergadura de los programas sociales, etc.), así como los hábitos y costumbres, etc.

## **El modelo de control<sup>7</sup>**

El contexto y la misión determinan la *estrategia de tratamiento* deseada. Esta estrategia de tratamiento siempre se representa como una pirámide, a la que se refiere como la pirámide de ejecución de la ley. En la base de esta pirámide se encuentran los servicios al público y las actividades de índole preventiva. Se trata de actividades dirigidas a la totalidad de la población de contribuyentes, que se caracterizan por un número limitado de actividades por contribuyente y por la naturaleza indirecta de los contactos con los contribuyentes.

Esta estrategia se basa en que la mayoría de los contribuyentes cumplirán sin necesidad de tomar muchas medidas especiales, mientras la información y la infraestructura necesarias sean fácilmente accesibles.

No obstante, se reconoce que, para lograr un terreno de juego nivelado entre ~~los contribuyentes~~, algunos contribuyentes requerirán una atención más estrecha. A medida que se va subiendo en la pirámide, el número de contribuyentes va bajando y va aumentando la cantidad, la intensidad y el grado de personalización de las medidas de ejecución de la ley, así como los recursos

---

<sup>7</sup> En el Curso de Procesos de control del CIAT ediciones 2018, 2019 y 2020 se lo denomina Modelo Análítico, este apartado se basa en esa perspectiva.



humanos dedicados a tales medidas. La forma más intensa de ejecución de la ley, el enjuiciamiento penal por fraude se encuentra en la cúspide de la pirámide.

Los *instrumentos* se utilizan para lograr los objetivos formulados dado el contexto y la estrategia de tratamiento seleccionada. Por ejemplo, para abordar y eliminar cualesquiera deficiencias identificadas. Algunos instrumentos son: el ciclo de planificación y elaboración de presupuestos, los procesos de estructuración, la capacitación y educación, el desarrollo organizacional y, finalmente, los métodos y técnicas de verificación y auditoría.

El modelo de control ilustra que el contexto determina cuál es la estrategia de tratamiento óptima. En la medida en que la Administración Tributaria controla los asuntos, los instrumentos proporcionan apoyo para lograr los objetivos dentro del contexto existente y aplicar la estrategia de tratamiento seleccionada. En este sentido, el modelo también se puede usar como una herramienta analítica para determinar qué acciones son necesarias a fin de lograr los objetivos.

### ***El contexto***

Para poder aplicar el modelo de control, es necesario tener una idea clara de las circunstancias y condiciones relevantes: el contexto. En cada país, las circunstancias serán ponderadas de

manera diferente. Aunque no se pretende que la descripción de los factores del contexto en este documento sea exhaustiva, sí cubre las circunstancias y condiciones más importantes.

## **Legislación**

La legislación abarca tanto la base de la tributación como los derechos y obligaciones de los contribuyentes y de la Administración Tributaria. La presente lección describe los detalles de ambos aspectos de la ley. Obviamente, otras leyes del país también tendrán un impacto, por ejemplo, una Carta de los derechos del ciudadano, el código penal, leyes sobre transacciones financieras, u otras organizaciones gubernamentales.

Las leyes son, en primer lugar, hechos inalterables, aunque pueden verse influidas por la Administración Tributaria. El grado en el que puede ejercerse esta influencia depende de la posición de un departamento legislativo dentro de la estructura del Gobierno y la relación con otros actores en el proceso legislativo. Por ejemplo, el nivel de segregación/integración entre la Administración Tributaria (Departamento de Ingresos) y el formulador de la política fiscal (Departamento de Finanzas).

### ***Las leyes que proporcionan la base de la tributación***

Como mínimo, las leyes tributarias establecen a quién (el sujeto) y sobre qué (el objeto) se pueden imponer impuestos, y en qué momento. Incluyen disposiciones sobre la forma en que se

debe calcular la obligación tributaria. La base, el objeto y el sujeto de la tributación tienen un impacto directo en la manera de estructurar el proceso de ejecución de la ley. Si el sujeto es el eslabón final en la cadena de negocios (por ejemplo, el impuesto sobre las ventas a nivel detallista), el proceso involucrará a un gran número de contribuyentes, incluidas numerosas pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, un impuesto a nivel del fabricante tendrá una base de contribuyentes mucho más limitada y con frecuencia será más estable

debido a la necesidad de inversiones en equipo de producción. Esto influirá no sólo en la estrategia de tratamiento a ser seleccionada, sino también en la forma en que dicha estrategia se corresponde con los planes, capacitaciones, política de auditoría y otros programas específicamente diseñados para grupos meta.

Por ejemplo, una modificación de la ley que resulte en que el gravamen cambiará de los productores al comercio al detalle, tendría grandes implicaciones en la forma en que la Administración Tributaria opera y está organizada.

### ***Poderes formales: derechos y obligaciones***

Existe una correlación directa entre el mandato de la Administración Tributaria de promover y asegurar el cumplimiento de la ley, y el respeto que el Estado demuestra por los derechos individuales de sus ciudadanos. Por lo tanto, en sus operaciones la

Administración Tributaria debe ser transparente y ayudar a los ciudadanos valerse de la posibilidad de objetar y apelar contra las decisiones de la Administración Tributaria.

A menudo, los derechos de los contribuyentes se consignan en una ‘Carta de Derechos’, o ‘Carta del Ciudadano’<sup>8</sup>. Algunos de estos derechos son insertados en leyes; otros se consignan en Directivas operativas (internas) para la Administración Tributaria. Entre los principales derechos destacan:

- El derecho de igualdad ante la ley, que en algunos casos se estatuye como una prohibición de los privilegios;
- El derecho a ser representado;
- El derecho a la seguridad jurídica, es decir, que los impuestos sólo se pueden gravar en virtud de reglamentos legales previos. La seguridad jurídica también supone que las decisiones deben implantarse dentro de un período razonable de tiempo y deben ser claramente anunciadas al contribuyente. Igualmente supone que los contribuyentes deben tener la posibilidad de interponer una objeción o apelación (ante un organismo imparcial);
- Respeto por el contribuyente, lo cual se manifiesta tanto en la actitud de los funcionarios fiscales como en la prestación

---

<sup>8</sup> Véase la publicación del CIAT Manual para las Administraciones Tributarias, julio de 2000, pp. 15-21.

de apoyo (activo) a los contribuyentes en relación con sus problemas fiscales;

- El derecho a la privacidad y confidencialidad: los contribuyentes proporcionan muchos datos personales y de negocios y, por lo tanto, deben tener la confianza de que estos datos serán tratados con cuidado.

Del mismo modo en que los derechos del contribuyente constituyen obligaciones para la Administración Tributaria, los poderes de esta última dan lugar a obligaciones del ciudadano. Todos los poderes de la Administración Tributaria deben ser reglamentados por ley, y no pueden derivarse de directrices y órdenes oficiales (internas).

Los poderes analizados aquí se refieren al área de competencia de los funcionarios fiscales, los reglamentos relativos a las declaraciones y al pago de los impuestos, la obligación de proporcionar información y las reglas respecto al derecho de no-revelación de especialistas en ciertos tipos de profesiones, la obligación de mantener libros y registros, un período definido de retención y la obligación de ofrecer acceso. Finalmente, se harán algunas observaciones con respecto a poderes especiales, tales como la autoridad para reconocer a una persona como representante de un contribuyente y los derechos y obligaciones en las relaciones internacionales.

## **Las competencias de la Administración Tributaria**

Los funcionarios fiscales deberán tener las competencias necesarias para actuar en su calidad oficial. Esta es una necesidad en sí, pero también puede ser importante en relación con el tipo de tareas y funciones que deben desempeñar. La delegación de competencias implica una delegación en cadena; es decir, cada eslabón en la cadena deriva sus competencias del eslabón anterior. En cada legislación se ha de establecer el régimen de delegación competencias

### ***Cultura***

La percepción social del papel de la Administración Tributaria por una parte y, desde un punto de vista más extenso, de la actividad fiscal de los poderes públicos (aspectos normativos y de gasto público), por otra, deviene básica en cualquier aproximación respecto de las causas e importancia del fraude tributario.

Situaciones sociales de impunidad, deliberada o simplemente debida a la escasez de medios humanos o jurídicos, generan un efecto desincentivador que, normalmente, producirá más fraude.

Las encuestas por su parte sirven para medir el sentimiento sociológico ante los impuestos, su aplicación práctica y el fraude existente. Tales instrumentos resultan muy válidos, siempre que se

empleen para mejorar el funcionamiento de los servicios. Sin embargo, no procede pontificar sobre sus resultados en el sentido de que, en términos generales, suelen dar lugar a la inflación de la sensación de fraude fiscal. En general, los encuestados comprenden que ellos no defraudan pero si lo hacen sus vecinos, de modo que cuanta mayor sea la parte de la sociedad que cumple puntualmente con sus obligaciones con el Fisco, mayor será la proporción de los que afirmen que no todos lo hacen igual, de ahí a la errónea conclusión de que el fraude está muy extendido, sólo hay un paso, que no debe darse.

A cualquier Administración Tributaria le conviene, por el contrario, dar a conocer el éxito de las campañas de control desarrolladas para subvertir esa opinión.

En íntima conexión con lo anterior se encuentran las razones que conducen a esa sensación de fraude y es precisamente en este campo en el que recientes experiencias apuntan hacia la gran importancia de la difusión de una cultura fiscal en la sociedad. La comunicación de la ética del gasto público, la percepción de una mejora de los servicios a la colectividad, acompañada de una educación desde los primeros cursos de la formación escolar, probablemente rendirán un resultado muy superior al que derive de cualquier medida de control fiscal que se emprenda.

La cultura de un país es una condición sobre la que una Administración Tributaria no puede influir, o puede influir solamente de forma muy limitada. Tal como lo ha demostrado Hofstede<sup>9</sup>, la cultura difiere de un país a otro. Hofstede utiliza cuatro criterios (distancia hacia el poder, individualista frente a colectivista, masculinidad frente a feminidad, y evitación de la incertidumbre) para destacar las diferencias de cultura entre los países. Es necesario entender cuál de estos criterios prevalece para identificar una misión adecuada y la consecuente estrategia de tratamiento que encaje dentro de la cultura de un país.

Aparte de los aspectos culturales, el comportamiento de los contribuyentes está determinado por una multitud de otras consideraciones. Estas consideraciones constituyen la base para formular la estrategia de tratamiento más adecuada en cada caso:

- *Consideraciones económicas*: el contribuyente compensa sus costos (impuestos) con los beneficios proporcionados por el Gobierno (beneficios sociales y tareas de las que se encarga);
- *Consideraciones legales*: el contribuyente tiende a hacer uso del margen de interpretación que ofrecen las leyes

---

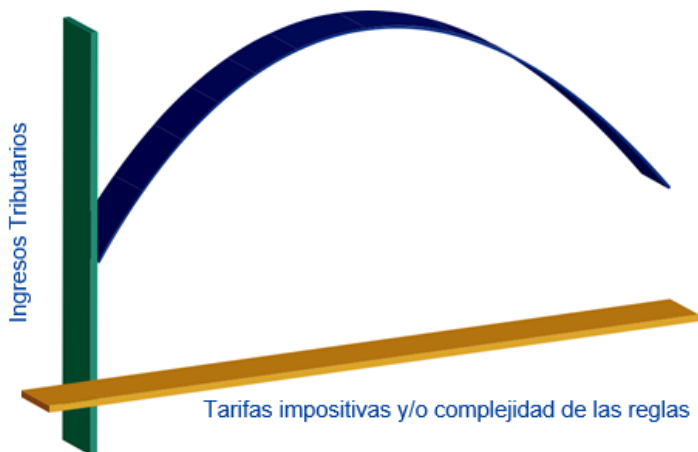
<sup>9</sup> Hofstede, G. (2001). *Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.



tributarias. Además, procurará mantener sus obligaciones tributarias tan bajas como sea posible, aprovechando cualquier rendija en las leyes;

- *Consideraciones administrativas/organizacionales:* el mantenimiento de libros y registros razonables para fines tributarios (además de los necesarios para la práctica comercial) implica gastos adicionales;
- *Consideraciones sociales:* en un país puede existir un alto grado de cumplimiento, mientras que en otro país la elusión y evasión tributarias son un deporte nacional; y
- *Elementos del propio sistema tributario:* tales como la complejidad de las reglas y la cuantía de las tasas, pueden influir en la voluntad de cumplir con las leyes tributarias.

Se supone que las tasas de impuestos tienen un nivel óptimo. Los incrementos adicionales de las tasas a niveles por encima de dicho nivel óptimo finalmente traerían como resultado, en general, ingresos tributarios inferiores. De acuerdo con esta teoría, la carga tributaria se comporta como la curva Laffer. Existen suposiciones similares con respecto a la complejidad del reglamento.



**Gráfico 3.** Curva de los ingresos tributarios  
**Elaborado por:** Los Autores

### **Estructura y características de la Administración Tributaria**

La estructura y características de la Administración Tributaria son, en principio, hechos inalterables, como lo son las leyes. Los cambios en la estructura pueden ser dictados por las circunstancias del contexto, o por fuerzas internas. La estructura y las características deben ser acordes con la misión y las estrategias de tratamiento, de modo que la organización opere eficaz y eficientemente.

El punto de partida puede ser: una estrategia de tratamiento enfocada en el contribuyente, la especialización en cierto tipo de impuesto o la forma en que se combaten el fraude y la evasión

fiscal. Estos enfoques traen como resultado, respectivamente, una estructura organizacional orientada hacia los clientes u orientada hacia grupos meta, una organización basada en los diversos tipos de impuestos, o una organización dirigida hacia diversas formas de ejecución de la ley.

Una de las características es la forma en que es administrada la organización. A nivel operacional, la estrategia de tratamiento debe traducirse en objetivos que habrán de incorporarse en los planes anuales. El grado en que se logran estos objetivos es monitoreado (entre otras cosas) por medio de informes periódicos.

El Modelo del *Manual para las Administraciones Tributarias - Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias* publicado por el CIAT, analiza extensamente la aplicación de instrumentos para medir desempeños, como el Balanced Scorecard, factores críticos de éxito e indicadores de desempeño.

Los siguientes factores son esenciales para el buen funcionamiento de una Administración Tributaria:

- Una Administración Tributaria debe estar exenta de influencias políticas en sus actividades diarias;
- Una Administración Tributaria debe ser una organización estable, totalmente íntegra y exenta de corrupción. Para prevenir la corrupción, se requiere un buen nivel de

remuneración y no se debe permitir que los funcionarios de la Administración Tributaria tengan clientes privados;

- Una Administración Tributaria debe ser una agencia gubernamental; y parte de las actividades pueden ser privatizadas o tercerizadas solamente bajo condiciones de seguridad.

### **Globalización e internacionalización**

La globalización e internacionalización influyen en la capacidad de recaudar impuestos y auditar a los contribuyentes, así como en las posibilidades de arbitraje.

Las empresas que operan internacionalmente ya no consideran las fronteras nacionales como un impedimento para sus actividades. Para poder establecer un sistema tributario justo a escala nacional, las autoridades tributarias han de tener acceso a todos los datos que pueden ser pertinentes, incluso a los que se encuentren en el extranjero.

Por lo tanto, las autoridades tributarias deben intensificar su intercambio internacional de información y han de aumentar la colaboración y cooperación en el ámbito de la auditoría tributaria.

Se puede recurrir a diversas formas de intercambio de datos internacionales cuando la información que se puede obtener en el propio país es insuficiente. El intercambio de información debe basarse en convenios bilaterales, interregionales o multilaterales

que contengan acuerdos respecto al intercambio de información. Existe la posibilidad de intercambio automático de información, intercambio espontáneo e intercambio a solicitud. Otra posibilidad es la de brindar asistencia personal. Esto significa que el funcionario tributario de un país puede estar presente, a solicitud, durante una investigación en otro país.

Aparte del intercambio de información antes mencionado, existe la posibilidad de realizar auditorías fiscales simultáneas. Las auditorías fiscales simultáneas se basan en un acuerdo entre Estados para investigar simultáneamente los asuntos fiscales de un contribuyente o un grupo de contribuyentes con respecto a un período de tiempo acordado.

Otro aspecto de la globalización e internacionalización es que podría ser necesario cambiar las bases de la tributación o modificar los tratados tributarios debido al cambio de los flujos de comercio, capital y producción que pasan de ámbito nacional al internacional, así como a la aparición de los refugios tributarios. Las empresas que sacan partido de estas tendencias, con frecuencia son las grandes empresas internacionales o multinacionales. La posibilidad de decidir en qué país operarán les convierte en actores sumamente importantes, pues la decisión de tener o no un establecimiento en un país, o de reubicar un establecimiento tiene un gran impacto en la economía y las oportunidades de empleo de

dicho país. Los representantes de la Administración Tributaria deben tener la formación y experiencia necesarios para dirigir a un equipo de auditoría multidisciplinario y han de ser capaces de defender la posición y los intereses de la Administración Tributaria. A medida que aumenta el volumen de tales actividades, las Administraciones Tributarias establecen organizaciones de auditoría separadas para atender a las grandes empresas, usando enfoques de equipos de auditoría, con asistencia de áreas de auditoría especializadas (asuntos internacionales, elusión, evaluadores, especialistas informáticos, etc.).

### **Digitalización e informatización**

La digitalización (que se refiere al software y al contenido) y la informatización (que se refiere al hardware) son dos otras tendencias que surgieron durante la década pasada. Con frecuencia se ha planteado la pregunta respecto a las consecuencias que podría tener el comercio electrónico para la tributación.

Sólo se podrá dar una respuesta cuando se hayan cristalizado estas tendencias y quede claro qué efectos tendrá el comercio electrónico sobre las posibilidades de aplicar impuestos. Sin embargo, en este momento ya está claro que se está en duda en un contexto tributario, el concepto fundamental de “establecimiento permanente”.

La digitalización también incluye el creciente uso de equipo informático para fines contables. En consecuencia, está cambiando la forma en que se procesan y se utilizan los datos, documentos, sistemas contables y la información resultante tanto administrativa como gerencial, lo cual exige un enfoque distinto de dichos aspectos por parte de las Administraciones Tributarias. En la práctica ya se ha planteado la pregunta de si un disquete que contiene la contabilidad de una compañía forma parte de los ‘libros y registros’ que deben entregarse para cumplir con las obligaciones de proporcionar información.

En muchos países, dicha pregunta ha dado lugar a una modificación de la ley: el concepto de ‘libros y registros’ ahora se ha ampliado para incluir también el concepto de ‘soportes de datos’.

El uso intensivo de los recursos de la tecnología informática para respaldar el suministro de información a través de declaraciones electrónicas ofrece grandes oportunidades para mejorar el desempeño de las Administraciones Tributarias. El proceso se puede organizar de forma más eficiente (pues el equipo informático puede hacer gran parte del trabajo) y más eficaz. Los formularios electrónicos ofrecen gran flexibilidad y permiten solicitar asistencia en función del contexto y los recursos de búsqueda, con lo cual aumenta significativamente la calidad de la

información disponible. Además, la eliminación de la necesidad de transcribir formularios, que anteriormente eran presentados en formato impreso, hace aún más fácil para las autoridades ser fieles a la información que facilita el contribuyente. El porcentaje de contribuyentes que aprovecha esta posibilidad varía de un país a otro.

El impacto de fenómenos como la globalización, la internacionalización, la digitalización y el comercio electrónico se analiza con frecuencia en conferencias internacionales de las Administraciones Tributarias. Sin embargo, los retos importantes que se tienen que resolver varían de un país a otro:

- Implantación de un archivo de contribuyentes fiable y actualizado;
- Implantación de una base de datos con verificaciones cruzadas fiables;
- Mejoramiento de la tasa de cumplimiento voluntario con las obligaciones tributarias;
- Una recaudación más eficiente por medio de medidas ejecutorias;
- Implantación de una carrera administrativa que garantice la capacitación, independencia e Integridad del personal.

Juntamente con los retos, existe también una tremenda oportunidad para que las Administraciones Tributarias aumenten



su eficiencia y efectividad. La digitalización influye de muchas formas en las relaciones con los contribuyentes. La comunicación implica la prestación de servicios (suministro de información), así como el procesamiento digital de las declaraciones (tributarias) a nivel interno. La transición hacia la ‘e-Administración Tributaria’ cambiará de manera profunda el tipo de empleados requeridos: gran parte del trabajo de oficina está siendo asumido por el equipo informático. Las declaraciones digitales también ofrecen mayores oportunidades para mejorar e intensificar la selección de las declaraciones a ser auditadas, así como para mejorar la efectividad y eficiencia de los procesos de verificación y auditoría.

### **Otras tendencias**

En lo que se refiere a las demás tendencias actuales, no siempre es posible prever inmediatamente sus consecuencias para la tributación. El creciente individualismo ha contribuido a que las Administraciones Tributarias se reestructuren a sí mismas como organizaciones orientadas hacia el cliente, capaces de personalizar sus procedimientos.

Las cuestiones globales pueden afectar al funcionamiento de las Administraciones Tributarias. En todo el mundo, el medio ambiente se ha convertido en un tema importante. Ello puede tener consecuencias para la Administración Tributaria en muchos ámbitos. La prohibición de la producción y comercialización de

ciertos bienes como una medida para proteger el medio ambiente, puede dar lugar a comportamientos fraudulentos con respecto a la legislación medioambiental, y así potencialmente con respecto a la legislación fiscal.

También las tendencias poblacionales demográficas y culturales pueden provocar cambios. Un ejemplo de lo anterior lo son las tendencias de creciente criminalidad, que a su vez constituyen una incitación hacia el lavado de dinero. Aunque no es en primer lugar un delito fiscal, el lavado de dinero hace aún más importante el crecimiento de la economía informal o el circuito negro.

### **Gestión de Recursos Humanos (GRH)**

Además de la estructura organizacional de la Administración Tributaria, el número de empleados y su nivel de capacitación y educación forman parte del contexto actual. La integridad es importante para el funcionamiento efectivo y eficiente de la organización. La definición de lo que abarca la integridad se ve influida en parte por la cultura de un país y el efecto de la política en el proceso de ejecución de la ley.

### **Otros factores de entorno**

Otros factores de entorno importantes son el tamaño geográfico de un país, el tamaño de su economía y su influencia en

los países vecinos y otros socios comerciales, la medida en que es accesible y tiene acceso a otros mercados, las políticas tributarias competitivas de sus principales socios comerciales, la naturaleza de su economía (por ejemplo, agrícola o rica en recursos naturales frente a altamente industrializada; dependiente de importaciones al consumo frente a exportador), el grado de control de su economía frente a dependiente de capital de inversiones extranjeras, la política en materia de inversiones extranjeras, el sistema político de adopción equilibrada de medidas sociales a través del sistema tributario frente a uno de mercado abierto, y sus propias costumbres y prácticas. En resumen, se trata de parámetros no-fiscales que afectan a todas las actividades en un país y que la Administración Tributaria debe tener en cuenta al formular estrategias de tratamiento.



## **Capítulo 3**

# **Planificación de la Estrategia de Tratamiento**

## **CAPÍTULO 3**

### **PLANIFICACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TRATAMIENTO**

La actividad planificadora en materia de control de toda Administración Tributaria moderna debe desplegarse bajo tres líneas estratégicas fundamentales:

- En primer lugar, la concentración del esfuerzo controlador en aquellas actividades que, por su naturaleza, volumen o sector económico en que se desarrollan, ofrecen mayor riesgo fiscal, impulsándose además los programas de investigación del fraude.
- En segundo lugar, el fomento del uso intensivo de las nuevas tecnologías aplicadas al control, mediante la incorporación permanente de herramientas para el análisis de riesgos en la selección de contribuyentes, y de programas informáticos de apoyo a las tareas de comprobación y recaudatorias.
- Y, por último, la potenciación de la colaboración con otras instituciones, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. El intercambio de información en economías globalizadas es básico.

La evasión fiscal internacional no es nada en sí misma sino que se relaciona usualmente con fenómenos sociales generalizados. Al ocultar esos delitos, se hace uso de prácticas tales como “lavado de dinero” que se rige por leyes que disponen el secreto de la información bancaria y, así, evita que las Administraciones Tributarias desempeñen efectivamente sus funciones de control en un sentido amplio, mientras que, en particular, facilitan los flujos financieros que generan tales actividades ilegales.

Combatir la evasión fiscal y el fraude de manera efectiva requiere que los gobiernos adopten reglas y regulaciones que brindarán a las Administraciones Tributarias competencias suficientes para llevar a cabo sus funciones de verificación. Al mismo tiempo, es necesario encontrar maneras de disuadir prácticas socialmente inaceptables tales como la corrupción y tráfico de drogas.

Las Administraciones Tributarias han respondido a la globalización con una mejorada exigencia de cumplimiento, que incluye un intercambio de información mejorado e intensificado, un examen intensificado de casos de precios de transferencia y una aumentada cooperación internacional y colaboración junto con el uso de auditorías combinadas y simultáneas. La dificultad de controlar los precios de transferencia es ampliamente conocida. A menos que una organización se establezca a nivel mundial para

brindar lineamientos sobre cómo tratar éste y otros problemas que resultan de la globalización de la economía, el futuro del sistema tributario del ingreso de las empresas se ve bastante incierto, aún si se implementaran formas más transparentes de contabilidad, tales como el informe de país por país. Las nuevas oportunidades de comercio electrónico fuerzan a las Administraciones Tributarias a lidiar con las preguntas de qué debería ser gravado y dónde debería ubicarse la carga del sistema tributario.

Hay dudas respecto de la viabilidad política de una organización tributaria mundial y, por esta razón, será más difícil administrar los impuestos a las ganancias de las empresas. Cada vez más, las Administraciones Tributarias deberán dedicar tiempo y recursos a monitorear estos impuestos, mientras que su rendimiento tenderá a estancarse o bajar. Al desviar recursos de otras áreas, potencialmente más productivas, tales como el impuesto al valor agregado y la auditoría, la crecientemente compleja administración de los impuestos sobre las ganancias afectará de manera adversa la total eficiencia de la Administración Tributaria.

¿Qué tipo de impuestos podrían ofrecer compensación, aunque parcialmente, para una reducción de los ingresos por impuestos a las ganancias que resultan de la globalización de la economía? los estudios en esta área tienden a distinguir

los impuestos a las transacciones que incluyen los impuestos al consumo y los impuestos a los jornales y salarios, cobrarán importancia porque son relativamente fáciles de administrar. Sin embargo, la administración de estos impuestos es más difícil también; la auditoría al impuesto al consumo es complicada por el aumento en los bienes “desmaterializados” que resultan del progreso tecnológico. Además, los impuestos sobre el ingreso ganado son más difícil de administrar ya que aumenta el número de trabajadores independientes, lo que también se debe en gran parte al progreso tecnológico. Los impuestos al medio ambiente fueron introducidos relativamente hace poco y la contribución de estos impuestos es todavía relativamente baja, pero estos impuestos probablemente cobrarán importancia en el futuro cercano.

Ampliamos este punto en los capítulos finales.

## **Evolución tecnológica**

El rápidamente creciente ritmo de cambio tecnológico tendrá un importante impacto (positivo y negativo, directo e indirecto) sobre las Administraciones Tributarias. La tecnología de la información, que incluye las telecomunicaciones y sistemas computarizados, parece dispuesta a aumentar la productividad significativamente con ahorros de tiempo y dinero a la vez que brinda/ ofrece a los consumidores un mejor servicio. Por otro lado,



el elemento humano se ve afectado por los cambios tecnológicos de diferentes maneras, creando trabajos más importantes para algunos mientras que representan una amenaza para otros.

Los desarrollos tecnológicos permiten el procesamiento de la información que es mucho más rápido y preciso. Las actividades manuales se están automatizando, las oportunidades de almacenamiento de datos se han expandido de manera significativa reduciendo muchísimo los costos de recolección y procesamiento de la información. Las opciones de comunicaciones inalámbricas fortalecen la tendencia hacia una fuerza de trabajo móvil, lo que probablemente resulte en importantes reducciones en costos de infraestructura e instalaciones. Los teléfonos inteligentes se están volviendo herramientas cada vez más estándar para los trabajadores comerciales y los empleados están utilizando sus propias laptops para tareas del trabajo utilizando las conexiones a Internet disponibles sin costo.

Esto puede mejorar de manera significativa la efectividad y eficiencia de los procesos de trabajo, pero también crea problemas de seguridad de la información.

Las oportunidades tecnológicas afectarán muchísimo la naturaleza del trabajo no sólo dentro de las empresas privadas sino también dentro de las agencias gubernamentales, que incluyen las Administraciones Tributarias.

Las tareas manuales se reducirán de manera significativa o serán eliminadas, lo que permitirá a los empleados concentrarse más en tareas complejas que requerirán distintos tipos de empleados con diferentes habilidades y actitudes.

Se están realizando estudios para analizar los impuestos a las monedas virtuales, aunque no se tiene una estrategia global se ha avanzado en este tema, por otro lado la ventas de activos en ambientes que no se esperaban como el Metaverso pueden ser parte de bases imponibles por transacciones realizadas; un gran reto para su imposición y control fiscal.

### **Medio ambiente, calentamiento global y contaminación**

El calentamiento global, la creciente contaminación y el agotamiento de los recursos naturales son desarrollos manifiestos. El cambio climático en nuestro planeta, la creciente contaminación y el desgaste de los recursos naturales cambiará nuestro estilo de vida y los cambios esperados en las sociedades probablemente también cambien el mundo de los impuestos.

Hoy en día, gravamos impuestos sobre el trabajo y el capital; en un futuro cercano, los sistemas tributarios probablemente tendrán un enfoque más fuerte en los impuestos al uso de recursos naturales (energéticos). La riqueza de las naciones estará más allá del indicador de PBI, pero también rendiremos

cuentas del acceso a los recursos naturales y nuestra contribución a la contaminación ambiental.

Los sistemas para evitar la contaminación incluirán cada vez más elementos impositivos, aunque sólo imponer impuestos sobre la contaminación no es suficiente y se requerirán soluciones más sofisticadas que las que el contaminante tiene que pagar, lo que le permite continuar con su comportamiento contaminador. Los impuestos se están volviendo, inevitablemente, más “Verdes”. Esto ya es una tendencia en los países de Europa del norte, tales como los Países Bajos, Alemania, Estonia, Suecia y cada vez más en los estados y municipalidades de Estados Unidos.

La Administración Tributaria requerirá otras habilidades; nuestros métodos tradicionales para auditar los ingresos y los activos pueden perder importancia y necesitarán ser reemplazados por otros métodos en el futuro.

### **Tendencias demográficas**

Las tendencias demográficas en el desarrollo del tamaño y la composición de la población influyen los factores económicos, sociales y políticos tales como el crecimiento económico, los ingresos fiscales y el tamaño y la composición de los programas de gasto público. Los desarrollos demográficos en las últimas décadas han hecho contribuciones significativas al crecimiento en las economías de mercados emergentes, mientras

que esta contribución fue mucho menor o incluso negativa en economías avanzadas. En muchas economías emergentes, el porcentaje de jóvenes en relación a la población total es mucho más alta que en el occidente y en otros países avanzados, pero también el porcentaje de población trabajadora (entre 15 y 64 años) ha aumentado significativamente en muchas economías de mercados emergentes, donde este porcentaje ha bajado o, mejor, se ha mantenido estable en otras economías. Las edades promedio de las poblaciones de grandes economías emergentes tales como Brasil, China e India se han reducido mientras que muchos países industrializados están teniendo poblaciones que envejecen.

### **Estrategia de tratamiento<sup>10</sup>**

En la misión de una Administración Tributaria, se define claramente la tarea central de ésta y se describe lo que debe hacer; la estrategia de tratamiento debe ser apropiada para el contexto dentro del cual se implantará. Asimismo, la estrategia de tratamiento y los objetivos a alcanzar deben ser consecuentes con las misiones que han sido formuladas.

La figura 4 muestra la posición del concepto de estrategia de tratamiento dentro de un triángulo, la llamada pirámide de

---

<sup>10</sup> Este apartado se basa en el Curso de Operaciones de Control del CIAT ediciones 2018, 2019 y 2020.

ejecución de la ley, en esta pirámide se pueden posicionar todas las formas de atención dirigidas al contribuyente; en la base se encuentran las formas de atención que tienen más bien la naturaleza de servicios o medidas preventivas para facilitar el cumplimiento a los contribuyentes, estas actividades están dirigidas a todos los contribuyentes; más arriba en la pirámide, las formas de atención se convierten cada vez más en medidas ejecutorias, el número de contribuyentes a ser sometidos a estas formas de atención más intensas será menor, por cuanto un número de contribuyentes cumplirá voluntariamente sin o con tratamiento limitado. Asimismo, los recursos disponibles deben ser distribuidos entre las diversas formas de tratamiento de la manera más efectiva y eficiente. Una estrategia de tratamiento puede incluir algunas o todas las formas siguientes de ejecución de la ley, que van desde servicios hasta investigaciones y enjuiciamientos por fraude.

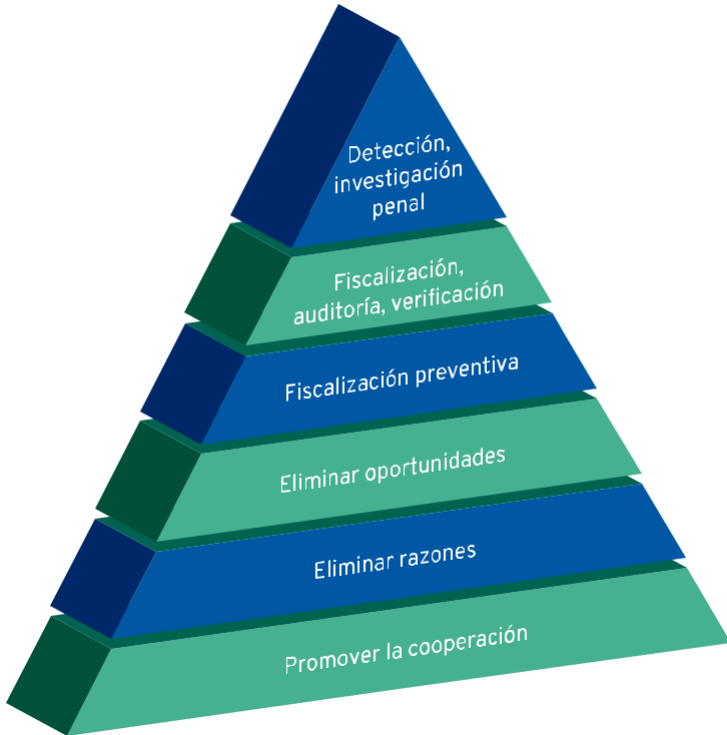
Las dos estrategias de tratamiento en la parte inferior del triángulo tienen un fuerte carácter de prestación de servicios y su objeto es influir en el comportamiento de los contribuyentes eliminando las causas emanantes de la propia Administración Tributaria; estas estrategias son fundamentales para cualquier Administración Tributaria, su importancia en relación con las medidas de carácter más ejecutorio variará en función del contexto de cada país (es decir, la legislación, el nivel de educación, la

relación del público con su Gobierno, la declaración de misión/ filosofía de la Administración Tributaria, etc.).

**Gráfico 4.** La pirámide de ejecución de la ley  
**Elaborado por:** Los Autores

***Brindar asistencia a los contribuyentes***

La legislación tributaria es casi invariablemente



considerada compleja y con frecuencia, éste es, en efecto, el caso; por consiguiente, cuando los contribuyentes tienen contacto con la Administración Tributaria, es posible que no se sientan seguros

sobre la correcta interpretación de la ley, estos contribuyentes pueden cometer errores no intencionados en sus declaraciones de impuestos, mayormente debido a la ignorancia, al brindar asistencia específica a diversos tipos de contribuyentes (mediante servicios en Internet, folletos, anuncios de televisión, teléfonos de asistencia (gratuitos), facilitación activa de información a nuevas empresas, asistencia directa en la preparación de los formularios, y todo tipo información por escrito, desde folletos detallados sobre asuntos fiscales complejos dirigidos a profesionales fiscales, hasta folletos informativos simplificados para las pequeñas empresas, etc.) se pueden evitar errores innecesarios en la declaración.

***Promover la cooperación y una actitud positiva, y eliminar las razones y oportunidades de incumplimiento***

A pesar de que la información general esté disponible, un número de contribuyentes tendrá que tratar directamente con la Administración Tributaria, desde un problema específico de una pequeña empresa hasta un asunto complejo de una multinacional con una transacción aún no o no debidamente cubierta mediante las políticas y procedimientos actuales; un primer nivel, muy bajo, de control o ejecución de la ley también conllevará alguna interacción con los contribuyentes. No se puede dejar de enfatizar la responsabilidad de la gerencia superior de garantizar que dichos contactos entre los funcionarios y contribuyentes sean tan profesionales y corteses como sea posible, a fin de promover la

cooperación actual y futura, así como la actitud positiva del público.

Las demoras indebidas y la brusquedad al responder al teléfono o las cartas, las largas filas de espera en los mostradores de servicio, el abuso de poderes y las decisiones arbitrarias, etc., solamente pueden generar una falta de respeto mutuo, resentimiento y comportamiento negativo hacia la Administración Tributaria, errores y omisiones intencionados en las declaraciones de impuestos, y la pérdida de una oportunidad para promover el cumplimiento voluntario al más bajo nivel de intervención. En consecuencia, finalmente se necesitarán mayores recursos de auditoría (mayores costos) para lograr el mismo fin, en un ambiente de mayor confrontación.

Las dos estrategias de tratamiento ubicadas en la parte inferior del triángulo tienen el carácter de prestación de servicios y su objeto es influir en el comportamiento de los contribuyentes eliminando las experiencias negativas provocadas por el comportamiento de la propia Administración Tributaria.

### ***Ejecución preventiva de la ley***

Otro enfoque más orientado a la verificación y la auditoría es la estrategia preventiva, para una exitosa implantación de esta estrategia, es importante la transparencia; el objetivo consiste en dejarle claro al contribuyente, antes de que rellene su formulario de



declaración de impuestos, que, como mínimo, una o más partes del formulario serán sometidas a un detenido examen; al mismo tiempo, se hace saber al contribuyente que la Administración Tributaria posee contrainformación para dicha comprobación, el efecto máximo, es decir, que el mayor número de contribuyentes presente declaraciones correctas, se logra mediante la transparencia: los contribuyentes saben qué parte de su declaración será examinada en cualquier caso, y que hay información pertinente disponible para poder comprobar las declaraciones.

Para las personas naturales, las medidas preventivas incluyen anunciarles que se va a prestar atención adicional a uno o más rubros de sus declaraciones de impuestos.

Los contribuyentes saben que la Administración Tributaria almacena muchos datos que le han sido proporcionados por terceras personas, esto, en sí, influye sobre la declaración que se presenta; además, es bien sabido que la declaración será sometida a verificación cruzada con datos que la Administración Tributaria tiene a su disposición.

Después de discutir las estrategias de prestación de servicios y preventivas, ahora se presentarán las estrategias fiscalizadoras. Se pueden distinguir tres posibilidades: validación, verificación y auditoría; en principio, no resulta eficaz examinar con exactitud todos los rubros en una declaración de impuestos. Por

lo tanto, se debe hacer una distinción entre (partes de) declaraciones que deben y que no deben examinarse, la distinción se hace en base a criterios de selección.

Para aplicar con éxito los criterios de selección, es preciso desarrollar un método de selección; los criterios relevantes deben ser claros y deben poder usarse en la detección e investigaciones penales. El proceso de selección debe separar las declaraciones que no requieren mayor atención de las que deben ser verificadas y las que deben ser sometidas a una auditoría; algunos criterios sencillos son: el tiempo transcurrido desde una verificación previa de auditoría, la industria en la que opera el contribuyente, etc.; los criterios más sofisticados para partes muy específicas de una declaración de impuestos exigen sistemas y métodos de selección más avanzados.

La política de verificación y auditoría no se tratará a fondo en este momento, sino que se describirá con mayor detalle más adelante en este texto; debido a la clara distinción que se establece entre acción administrativa y ejecución penal, en los capítulos finales discutimos más a fondo la detección e investigación de los delitos penales, es decir, el enfoque penal.

### ***Objetivos***

Las estrategias de tratamiento determinan la combinación de actividades que se van a realizar, y los objetivos se fijan para

orientar las actividades e indicar su grado de intensidad. Los objetivos son formulados a nivel estratégico y luego traducidos a nivel operacional.

A nivel estratégico se pueden definir muchos objetivos, como se puede ver en las declaraciones de misión de las Administraciones Tributarias de varios países. Algunos ejemplos de dichos objetivos, que pueden ser combinados en una sola declaración de misión, son:

- Optimizar los ingresos tributarios correctos;
- Combatir el fraude;
- Aumentar la eficacia y eficiencia;
- Actuar de forma concurrente;
- Promover la igualdad ante la ley;
- Aumentar la calidad de las leyes y reglamentos;
- Tratar a los contribuyentes respetuosamente;
- Aprovechar y desarrollar las habilidades de los empleados.

En cualquier caso, se deben alinear la estrategia con el nivel táctico y operacional al traducir los objetivos estratégicos en objetivos operacionales; pueden formularse en términos de números, cantidades, porcentajes (particularmente en el caso de objetivos respecto a insumos y resultados medios), o en términos de efectos del comportamiento (el resultado) o metas logísticas

(capacidad de procesamiento); en todos estos casos, se deben formular las metas y normas.

Los objetivos también tienen una función de comunicación, tanto hacia los empleados como hacia las otras partes interesadas de la organización (por ejemplo, los contribuyentes, los políticos, los asesores, etc.), pues explican a los empleados lo que la organización desea lograr y, particularmente si los objetivos se traducen al nivel de los empleados individuales, cuál es su propia contribución para lograr estos objetivos; a las otras partes interesadas, también les indican lo que la organización aspira lograr.

El informar respecto al progreso logrado en la consecución de los objetivos proporciona valiosa información sobre la forma en que se está ejecutando el proceso, así como respecto a la suficiencia de la estrategia de tratamiento seleccionada; esta información puede entonces ser usada para adaptar la propia estrategia de tratamiento o los objetivos, a través de esta retroalimentación se

crea un sistema dinámico en el que se aclaran las relaciones entre la estrategia seleccionada y el objetivo formulado. Hay disponible un número de instrumentos para realizar ajustes a los procesos o a la organización, estos se presentan en el siguiente apartado.

## **Costos administrativos y de cumplimiento<sup>11</sup>**

Los costos totales para administrar el sistema tributario en un país se pueden dividir en dos categorías diferentes; estos incluyen los costos de administración (incurridos por la Administración Tributaria para implementar y hacer funcionar el sistema tributario) y los costos de cumplimiento (incurridos por el contribuyente para cumplir las obligaciones requeridas para observar las leyes tributarias, tales como presentar las declaraciones juradas exigidas y pagar los impuestos e incluso tanto los costos administrativos propios del contribuyente como los costos financieros que cubren la contratación de servicios administrativos brindados por intermediarios tributarios profesionales); en su conjunto, nos referimos a estos costos como costos de exigencia de cumplimiento tributario.

Existe una percepción general de que el nivel de cumplimiento general (la definición amplia del cumplimiento voluntario de la obligación fiscal hasta la más exigente forma de persuadir a los contribuyentes a actuar de conformidad con las leyes tributarias) está correlacionado con los costos de exigencia

---

<sup>11</sup> Este apartado se basa en el estudio del Manual de Administración Tributaria CIAT 2011 citando a Peter Pronk, De Verborgene Belastingdienst (La Administración Tributaria escondida), 7 de mayo de 2004, PhD Erasmus University, Rotterdam

de cumplimiento totales; sin embargo, esta es una relación compleja.

Pronk brinda un “Modelo funcional de regulación tributaria” (pirámide de regulaciones), este modelo sugiere que se pueden distinguir cinco factores diferentes que están interrelacionados y se influyen uno al otro. Estos factores incluyen:

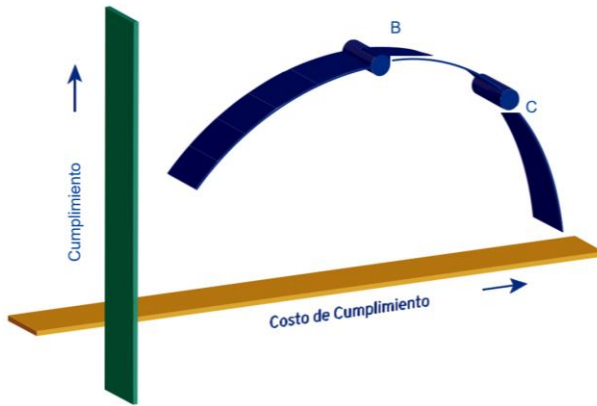
- **Objetivos públicos:** El conjunto total de objetivos políticamente aceptados que pueden tener una diversidad de cobro de ingresos, competencia justa, aliento a la inversión, mejora del empleo, baja inflación, etc.
- **Obligaciones administrativas:** El marco de actividades que permite al ciudadano obedecer los objetivos públicos.
- **Cumplimiento:** La medida en que los ciudadanos tienen intenciones de cumplir sus obligaciones.
- **Regulaciones:** La traducción de los objetivos públicos en un grupo de regulaciones para implementar y ejecutar la política determinada.
- **Actividades de exigencia de cumplimiento:** La instrumentación legal que permite a los poderes administrativos ejecutar sus regulaciones.

Visto desde la perspectiva de los costos totales de exigencia de cumplimiento tributario, esta pirámide brinda una descripción

general de los diferentes factores que influyen la naturaleza y el nivel de los costos de exigencia de cumplimiento tributario; la Figura 5 representa la correlación entre los costos de cumplimiento (todos los costos relacionados con la exigencia de cumplimiento de las leyes tributarias) y el nivel de cumplimiento (la medida en que los contribuyentes pagan sus impuestos obligatorios).

El gráfico sugiere que hasta un determinado óptimo (punto B), el nivel de cumplimiento podría incrementarse aumentando el nivel total de los costos de cumplimiento (que pueden ser costos administrativos preventivos por parte del gobierno en forma de publicidad, soporte técnico, folletos, servicio telefónico gratuito y costos represivos en forma de auditoría y multas como costos incurridos por los contribuyentes en la forma de provisión de información o uso de los servicios brindados por los asesores tributarios). Pero el gráfico también sugiere que en un determinado punto, otro aumento de los costos de cumplimiento causaría una reducción en el nivel de cumplimiento (punto C). Los contribuyentes encontrarán maneras alternativas de evitar pagar impuestos y la carga administrativa relacionada. En muchos países, la falta de control y la sensación de incertidumbre respecto de las obligaciones tributarias (altos costos teóricos para el futuro) llevan a los contribuyentes a la economía gris.

Para las Administraciones Tributarias y los legisladores en el ministerio, este gráfico representa una señal temprana de advertencia para estar conscientes de que no se debería cruzar el óptimo.



**Figura 5.** Costos y Nivel de cumplimiento  
**Elaborado por:** Los Autores

Otra relación que vale la pena investigar, y es de significativa importancia, es la relación entre los costos de cumplimiento para los contribuyentes y los costos administrativos para las Administraciones Tributarias; un monto total fijo determinado de costos se puede dividir entre los contribuyentes y la Administración Tributaria de muchas maneras diferentes, la carga de costos se podría poner completamente sobre la Administración Tributaria o principalmente sobre los contribuyentes, como alternativa o, en un enfoque más equilibrado, en algún lugar entre estos.



Este enfoque brinda el entendimiento para ver que no es suficiente considerar el valor absoluto del monto total de costos originados por la exigencia de cumplimiento de la ley tributaria pero que la división de los costos entre la Administración Tributaria y el contribuyente es también significativamente importante.

Los legisladores deberían estimar por adelantado el monto total de costos de exigencia de cumplimiento originados por sus iniciativas de políticas y cómo los costos totales se dividirían entre costos de cumplimiento y administrativos, aunque la relación presentada es teóricamente correcta, la relación será más compleja en la realidad; las medidas tomadas para cambiar la división entre los costos de cumplimiento y los administrativos muy probablemente influirán sobre el monto total de costos.

Pope<sup>12</sup> ha descrito seis fases de conciencia del impacto de los costos de cumplimiento sobre el nivel general de cumplimiento:

- (1) Negación de la cuestión de los costos de cumplimiento. Quienes toman las decisiones son reticentes (debido a la falta de información o conocimiento) o indiferentes (negación de la correlación) respecto de este factor.

---

<sup>12</sup> Pope, J., "Los costos de cumplimiento de los impuestos en Australia: Una perspectiva económica y política", ensayo de trabajo 92.07, Facultad de Economía y Finanzas, 1998.

- (2) En una segunda etapa, aparecerá un determinado nivel de conciencia entre los expertos (por ejemplo, profesionales dentro de la Administración Tributaria o de la legislación tributaria y firmas de contadores públicos y académicos).
- (3) Los expertos tratarán la cuestión de costos de cumplimiento en publicaciones, informes, ensayos doctorales, etc.
- (4) En un momento determinado, los legisladores reconocerán la importancia de los costos de cumplimiento (pero todavía no están conscientes de cómo tratarla).
- (5) Los legisladores comenzarán a formular políticas, acciones y estrategias para conducir el factor de los costos de cumplimiento (principalmente quieren reducir estos costos) y reconocen que un nivel menor de costos puede influir positivamente sobre el cumplimiento (y sus ingresos relacionados).
- (6) Después de la política determinada, habrá una necesidad de medidas y los políticos y altos gerentes de las autoridades tributarias quieren estar informados regularmente sobre el desarrollo de estos costos.

### ***Costos de cumplimiento***

Los costos de cumplimiento se definen usualmente como todos los costos en que incurren las empresas o contribuyentes

privados para cumplir con sus obligaciones fiscales. Los costos de cumplimiento conciernen a los costos que se derivan de las actividades que los contribuyentes tienen que realizar para ser registrados por la Administración Tributaria, la presentación de formularios impositivos, los estándares implicados para la presentación, contaduría y facturación, las obligaciones de pagar los impuestos, las limitaciones administrativas para poder presentar información de terceros, la eventualmente necesaria resolución de disputas, etc.

En términos generales, los costos de cumplimiento para los contribuyentes incluyen dos componentes. El primero es el tiempo del contribuyente o sus empleados; el segundo es el pago de servicios brindados por las firmas contables, los asesores impositivos y otros intermediarios tributarios.

En general, el segundo componente es de mayor importancia para los contribuyentes

comerciales que para los individuos privados, aunque en particular en los países con sistemas de cálculo propio para el impuesto personal a la renta, un porcentaje muy importante de contribuyentes individuales privados utilizan los servicios de un intermediario tributario profesional.

Para los contribuyentes que preparan sus propias declaraciones juradas, los costos de cumplimiento se limitarán al

tiempo que les tomó y es necesario calcularlo en horas en lugar de en dinero.

Las características de los costos de cumplimiento son:

- Por su naturaleza, los costos de cumplimiento son costos escondidos, lo cual significa que no es obvio cuál es el costo exacto.
- Los costos de cumplimiento no se registran por separado en la administración del comercio, sino que son una parte integrada de ésta, en consecuencia, no es fácil (y sólo se hace por presunciones) dividir al personal administrativo de un contribuyente comercial en los costos que son directamente causados por las regulaciones fiscales (o más de gobierno general) y los costos en que incurren para hacer funcionar la empresa.
- Los costos de cumplimiento son decrecientes por naturaleza, las pequeñas empresas tendrán costos de cumplimiento similares como las empresas medianas (no hay mucha diferencia en la administración del salario de 10 o 20 empleados), lo cual significa que tendrán cargas de cumplimiento relativamente altas.
- Los emprendedores pueden ser reticentes a procurar tener los servicios administrativos de los proveedores que hay en el mercado, aunque esto podría describir la conocida

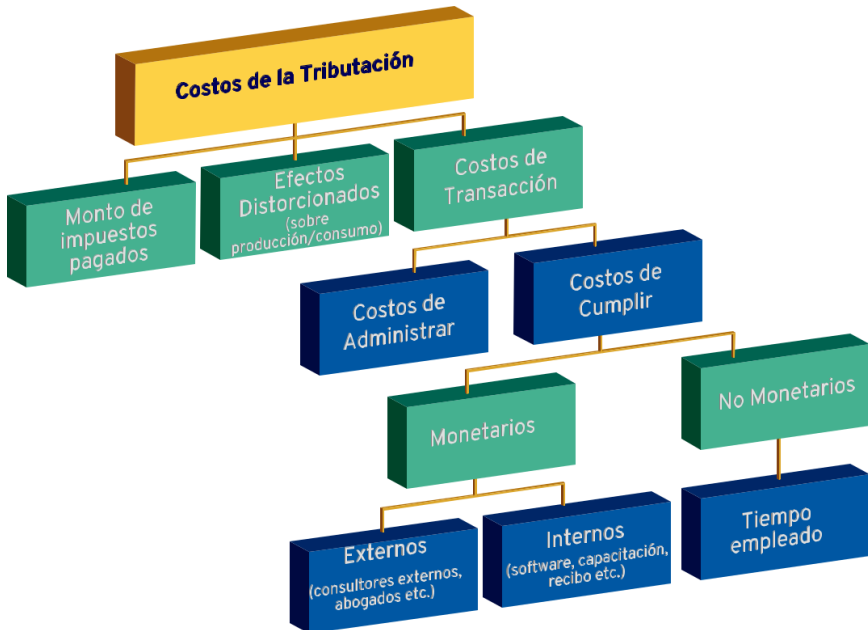
expresión inglesa “tacaño en lo pequeño, derrochador en lo grande”. El tiempo que le lleva al personal administrativo interno (y la ineficiencia debido a la falta de experiencia y habilidades requeridas) puede ser fácilmente subestimado y los costos potenciales relacionados con la contratación de expertos externos puede ser sobreestimada.

- El impacto de los costos de cumplimiento es importante y los contribuyentes lo experimentarán como un pseudo impuesto, la investigación indica que muchos contribuyentes (particularmente los contribuyentes comerciales) se quejan más sobre la carga administrativa (raramente reconocida por los legisladores) que sobre la tasa tributaria misma.
- Otro componente de los costos de cumplimiento para los contribuyentes comerciales es la obligación de brindar información de terceros respecto de otros contribuyentes (clientes y proveedores en transacciones de IVA, empleados para los impuestos a los salarios y las contribuciones a la seguridad social y alianzas estratégicas en el área de inversiones en el campo del impuesto a la renta de la empresa).

Medir el monto total de los costos de cumplimiento es un trabajo muy complejo y difícil, existen dos aspectos en particular

que complican el cálculo apropiado de los costos de cumplimiento; el primero es el tema de los efectos físicos, factores tales como la irritación, la desilusión, el cansancio y la evasión son muy difíciles de medir (si es que se puede hacer) o de expresar como valor; el segundo es que sólo aquellos costos que son resultado de la legislación pueden considerarse costos de cumplimiento.

Los costos comerciales administrativos que se requieren para hacer funcionar un negocio deberían ser excluidos al calcular



el monto total de los costos de cumplimiento para asegurar que se incluyan sólo los costos administrativos originados en la legislación; el resultado teórico de los costos de cumplimiento tributario puede, entonces, ser muy arbitrario.

## **Figura 6: Costos de cumplimiento**

**Elaborado por:** Los Autores

Existen dos métodos principales para medir los costos de cumplimiento:

- *Enfoque marginal:* Este método accede a los costos de manera que determina cuáles serían las ganancias en costos de cumplimiento si la regulación relevante no existiera. Sin embargo, un problema importante es que los emprendedores tienen que ser entrevistados y sus respuestas estarán basadas en criterios subjetivos. Además, la situación de que no existe regulación es hipotética.
- *Enfoque integral:* Este método analiza las obligaciones administrativas según las leyes y regulaciones tributarias, o más en general por las reglas gubernamentales, con la presunción de que un nivel mínimo de costos de administración comercial es necesario para hacer funcionar un negocio.

El análisis se enfoca en los costos adicionales originados por las regulaciones gubernamentales, presumiendo que la empresa es bastante eficiente y calcula los costos de cumplimiento administrativos (adicionales) totales en términos de tiempo y dinero; los temas subjetivos se relacionan con la discusión entre la

empresa y los expertos de la Administración Tributaria con el objetivo de alcanzar acuerdos intersubjetivos.

El enfoque integral es visto por los expertos como el método preferido y será aceptado por la comunidad empresarial, especialmente cuando el enfoque sería normalizado utilizando una metodología tal como la desarrollada para el *modelo estándar de costos*, por el que todas las presunciones se llevan a un solo sistema, en este sistema, los costos de cumplimiento se categorizan de acuerdo a los diferentes impuestos y obligaciones; con un modelo estándar de costos ampliamente aceptado, será más fácil calcular los efectos sobre los costos de cumplimiento de cada cambio en la regulación.

La ventaja es que el modelo estándar de costos será el fundamento sobre el que se realizan regularmente todos los cálculos; el modelo estándar de costos puede ser diseñado y mantenido por los representantes del sector comercial.

Sin embargo, es preferible que la Administración Tributaria vea esto como una responsabilidad principal porque la Administración Tributaria ya tiene la obligación de analizar sus propios costos administrativos y la obligación de informar a quienes toman las decisiones políticas respecto de los efectos de sus propuestas de políticas sobre los costos para los contribuyentes y ella misma; la Administración Tributaria debería liderar la



discusión y mostrar una actitud proactiva, sin embargo, es de importancia decisiva insistir para que la comunidad empresarial participe de esta discusión.

La metodología utilizada para el modelo estándar de costos tiene tres pasos consecutivos, el primero es dividir la regulación relevante en componentes manejables que se puedan medir. Estos incluyen obligaciones de información, requisitos de datos y actividades administrativas.

En el segundo paso, se miden los costos administrativos impuestos sobre la empresa por las regulaciones del gobierno central, se realiza un cálculo para cada actividad que se basa en los siguientes tres parámetros de costos:

- *Precio* – una tarifa basada en los costos salariales, más gastos generales por costos internos y precio horario pagado por servicios externos;
- *Tiempo* – la cantidad de tiempo que se necesita para completar la actividad; y
- *Cantidad* – el número de empresas afectadas y la frecuencia de la actividad requerida por año.

El paso 3 del método del modelo estándar de costos es encontrar maneras de simplificar la regulación identificando legislación onerosa o procedimientos administrativos y requisitos en particular y tomar medidas para reducir los costos involucrados.

El modelo estándar de costos<sup>13</sup> fue inicialmente desarrollado en los Países Bajos por la Administración Tributaria y el Ministerio de Economía, el concepto ha sido adoptado por la Comisión Europea e implementado en muchos países europeos.

En los Países Bajos, el enfoque de modelo estándar de costos dio lugar a planes de reducción que generaron hasta 4,1 mil millones de euros (25%) de reducción de las cargas administrativas en 2007.

No obstante, el método estándar de costos tiene algunas limitaciones, es difícil obtener una respuesta exacta e incluso debería ser evitada, la discusión y consideración de los efectos son más importantes que la pregunta detallada relacionada con la justificación de todas las cifras; analizar la tendencia es más ilustrativo que el resultado para un año en particular. La limitación recae sobre los desarrollos independientes del precio y efectos de volumen en el sector comercial y los cambios en otras regulaciones (seguridad social, trabajo, derecho civil, etc.) que también afectan los costos de exigencia de cumplimiento tributario.

### ***Costos administrativos***

---

<sup>13</sup> Meten is weten, handleiding voor het bedrijfsleven, Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, La Haya, diciembre de 2003. SCM Network, Cómo reducir las cargas administrativas, disponible en <http://www.administrativeburdens.com>.

Los costos incurridos por las autoridades tributarias se definen como costos administrativos y toman en consideración los gastos sobre los recursos utilizados para estimar, cobrar y exigir los impuestos; los costos se pueden dividir en:

- *Costos estructurales* – costos que tienen un patrón regular en ejecución; y
- *Costos incidentales* – costos que ocurren sólo por introducción de regulación nueva (relevante), es decir publicaciones, soporte telefónico, cambios en los sistemas de tecnología de la información, campaña de conciencia pública, personal de capacitación, etc.

Las autoridades tributarias tienen que decidir cuál sería la manera más adecuada de presentar y distinguir los costos administrativos totales según la estructura organizacional y la gestión de la Administración Tributaria en particular.

Otra distinción importante en las categorías de costos administrativos es la diferencia entre factores endógenos y exógenos que pueden influir sobre el nivel de costos; los costos endógenos están dentro de la esfera de influencia por la Administración Tributaria misma y están relacionados con la clásica pregunta del “qué y cómo” de las autoridades tributarias.

Ejemplos clásicos de costos endógenos son:

- Número de casos (número de contribuyentes en programas de gastos tributarios);
- Diseño operativo de la política de exigencia de cumplimiento tributario;
- Complejidad de las leyes tributarias;
- Disponibilidad, uso y progreso en la tecnología;
- Decisiones de gestión respecto de qué tipo de empleados estarán en la nómina (cuestiones de habilidades y educación); y
- Escala de producción.

Lo que debe tenerse en cuenta es el hecho de que incluso los costos exógenos pueden volverse endógenos debido a la influencia de la Administración Tributaria, siempre que sea consultado en el proceso de política tributaria.

Toda comparación entre las Administraciones Tributarias es siempre difícil de hacer, tenemos que tener presente que las Administraciones Tributarias difieren en ciertas maneras unas de otras; para dar algunos ejemplos:

- Tareas asignadas por el gobierno (por ejemplo, cobro de contribuciones a la seguridad social, se incluye la aduana, unidad de investigación propia, etc);
- Calificación del personal;
- Edad promedio;

- Simplicidad o complejidad de las leyes tributarias;
- Avance tecnológico de automatización y tecnología de la información (por ejemplo, cuántos procesos son automatizados, el ciclo de vida de los sistemas de tecnología de la información, diseño propio o tercerización, etc.);
- Participación de terceros en el proceso de política tributaria (compromiso del sector empresarial);
- Imagen de las autoridades tributarias;
- Calidad de los servicios públicos en general; y
- Cooperación entre las entidades públicas.

## **Instrumentos**

En el modelo de control, los instrumentos son los elementos que vinculan las estrategias de tratamiento con los objetivos a alcanzar, estos instrumentos pueden clasificarse en tres grupos. El primer grupo corresponde al ciclo de planificación y control; el segundo grupo incluye los instrumentos para desarrollar la organización, estructurar los procesos, proporcionar apoyo de TIC y GRH, mientras que el último grupo se refiere a la política de verificación y auditoría.

### ***El ciclo de planificación y control***

Como se señaló anteriormente, los objetivos estratégicos se formulan teniendo en cuenta el contexto y las estrategias de

tratamiento que son posibles, a continuación, los objetivos estratégicos son traducidos en metas; finalmente, estas metas operacionales constituyen la base de planes de acción y programas anuales. En este proceso de traducción en planes anuales y planes de acción, se utilizan estándares y metas en relación con cada uno de los objetivos; se debe reconocer que dadas las limitaciones con respecto a la capacidad y/o los recursos, la decisión de hacer algo implica que habrá que dejar otras cosas de lado.

El análisis de las tendencias recientes puede servir como punto de partida a la hora de formular los objetivos operacionales; basándose en la situación actual se ha de analizar dónde se encuentran los indicadores significativos o los aspectos relevantes para el control de las organizaciones.

Los conocimientos adquiridos a partir de los análisis se utilizan en la (re)formulación de los objetivos, estos indicadores de desempeño deben cubrir perspectivas diferentes para un mejor monitoreo del desempeño; con respecto a los ingresos generados mediante el impuesto sobre la renta, es importante entender la(s) fuente(s) de la(s) que emanan los ingresos tributarios, cuándo esos flujos alcanzan volúmenes mínimos o máximos, etc.

Por ejemplo, el 80% de los ingresos tributarios se reciben del 20% de los contribuyentes: las grandes empresas; no obstante, esta categoría con frecuencia genera sus ingresos en el ámbito

internacional, lo que supone una estrecha relación entre los ingresos impositivos y la economía global.

Los sectores de recursos (naturales) son particularmente propensos a grandes variaciones; todo esto confirma la necesidad de adquirir un entendimiento de los diversos tipos de actividades y procesos impositivos.

Otros aspectos importantes tienen que ver con la vulnerabilidad de la organización y de los procesos, es decir, los riesgos; estos riesgos consisten en riesgos materiales, formales y de discontinuidad. Los poderes y posibilidades legales dados a la Administración Tributaria pueden limitar su capacidad de eliminar riesgos; finalmente, también se pueden producir riesgos debido a las expectativas de partes interesadas en la Administración Tributaria.

### ***Desarrollo organizacional, procesos de estructuración, TI y GRH***

Se debe verificar continuamente si la organización todavía está en armonía con las estrategias de tratamiento a implantar y si estas estrategias de tratamiento encajan en el contexto pertinente; el punto de partida de este análisis es la organización existente: ¿Cómo está estructurada la Administración Tributaria? ¿Es una organización orientada al cliente, a la ley tributaria o a procesos? ¿Se enfatizan más bien los empleos o las habilidades en los empleados? ¿Cómo se dirige y administra la organización?

La sociedad cambia continuamente, y a un ritmo acelerado. Estos cambios influyen en el funcionamiento de las Administraciones Tributarias, que ocasionalmente también se adaptan a dichos cambios. Los procesos de cambio en las organizaciones solamente pueden tener éxito si reúnen las tres condiciones siguientes:

- Las personas deben tener un sentido claro y urgente de la necesidad del cambio;
- El objetivo final de los cambios (dónde quiere llegar finalmente la organización) debe ser conocido y entendido por todos; y
- Los pasos iniciales en el proceso de cambio deben reconocerse y aceptarse.

Si la organización tiene éxito en su proceso de cambio, la primera condición será cada vez menos importante en los cambios subsiguientes.

Parte de la estructura organizacional es la forma en que se ha desarrollado el proceso de ejecución de la ley; las exigencias que debe cumplir este proceso de ejecución de la ley, emanan directamente de la estrategia de tratamiento seleccionada.

Si la actuación concurrente (es decir, verificar y auditar en el momento en que se llevan a cabo las operaciones de negocio) es esencial para el proceso de ejecución de la ley, el análisis de riesgo



debe permitir la selección de los casos correctos; si la organización se basa en el concepto del cliente, la accesibilidad a toda la información tributaria pertinente del cliente es un prerrequisito.

No solamente las estructuras y procesos influyen en la posibilidad de traducir las estrategias de tratamiento en objetivos a alcanzar, sino también los instrumentos. Además de los edificios y el equipo de oficina, la informatización es el componente más importante y costoso, las inversiones en informatización influirán en aspectos logísticos como el procesamiento de flujos masivos de datos (aumento de la eficiencia) y aspectos de la ejecución de la ley (aumento de la efectividad de selección de casos).

Las organizaciones están compuestas, antes que nada, por seres humanos. Ellos constituyen el verdadero capital, al formular los objetivos, se debe hacer una evaluación de la medida en que los empleados poseen las habilidades requeridas; si la respuesta a esta pregunta es negativa, o si tienen las competencias equivocadas, se deben tomar medidas adicionales.

El nivel educativo de los empleados debe ajustarse a las demandas o, alternativamente, se debe aumentar la disponibilidad de herramientas (tales como listas de verificación).

Considerando la complejidad de la legislación tributaria, la Administración Tributaria debe aspirar a ofrecer una pauta técnica para el trabajo de auditoría realizado por sus auditores. Una

iniciativa puede ser la publicación de manuales sobre impuestos y sus respectivos procedimientos de auditoría aplicables, para servir como una obra de consulta y catalogar temáticamente la legislación tributaria en torno a los objetivos específicos de cada auditoría tributaria. Un buen manual garantiza un nivel mínimo de desempeño, ofrece asistencia a los auditores y contribuye a una mayor transparencia de la Administración Tributaria en su totalidad.

### ***Política de verificación y auditoría***

La estrategia de tratamiento escogida determina las características específicas de la política de ejecución de la ley; dicha política puede estar centrada en aspectos de prestación de servicios y prevención, en aspectos de verificación y auditoría o en una combinación de ambos tipos. Se debe establecer una distinción entre la política de verificación y auditoría y la ejecución de dicha política.

La actuación concurrente es una medida preventiva que forma parte de la política de verificación y auditoría, e implica que la Administración Tributaria inicia sus procedimientos tan pronto ocurran actos imponibles conforme a una ley tributaria; en este enfoque, la Administración Tributaria no espera a iniciar sus operaciones hasta que el contribuyente haya presentado una declaración de impuestos; la conexión entre la violación

(cumplimentar erróneamente el formulario de declaración) y la respuesta inmediata con una rápida sanción será aparente.

La política de verificación y auditoría abarca muchas actividades; sobre la base de la estrategia de tratamiento se decide si se debe o no hacer distinciones dentro del conjunto de la población de contribuyentes e identificar diferentes subgrupos. Para los subgrupos así identificados, se formulará una política de ejecución de la ley.

El siguiente aspecto es decidir si se deben hacer selecciones (dentro de cada subgrupo) o si se tratarán todos los casos, los contribuyentes pueden seleccionarse de diversas formas: de acuerdo con el riesgo o la importancia tributaria, las actividades comerciales, los sectores industriales, la periodicidad, el tipo de fraude o de abuso a ser combatido, el tipo de impuesto, etc. Independientemente del enfoque escogido, el proceso de selección invariablemente consta de tres pasos:

- ¿En qué criterios debe basarse la selección? (Por ejemplo, ¿dónde están los riesgos? ¿qué actividades de negocio existen? ¿qué tipos de fraude pueden distinguirse?, etc.);
- ¿Cómo separar las declaraciones que requieren verificación de las que no lo requieren?
- ¿Cómo tratar a los contribuyentes así seleccionados?

La medición y análisis de los resultados crean un círculo de aprendizaje dentro de este proceso.

Los problemas seleccionados son manejados efectivamente. Los métodos más adecuados dependen de la naturaleza del problema. Así pues, en un caso puede ser conveniente el apoyo por parte de los funcionarios tributarios usando un plan de tratamiento o una lista de verificación (detallada) enfocada en el problema, mientras que en otro caso el uso de conrainformación puede ofrecer la solución más efectiva; otros recursos pueden ser la colaboración estrecha con otros entes, o iniciativas para modificar la ley.

Las posibilidades de resolver problemas también dependen de las posibilidades de apoyo informatizado; por ejemplo, para usar conrainformación mediante sistemas informáticos, la información debe procesarse utilizando números de identificación únicos asignados a los contribuyentes. Además, la conrainformación debe estar disponible a tiempo y debe ser de suficiente calidad, esto impone fuertes exigencias a la fuente de la conrainformación. Asimismo, la auditoría de sistemas contables informatizados requiere auditores con conocimientos especiales, por ejemplo, auditores expertos en el procesamiento electrónico de datos.

Para implantar la política de verificación y auditoría es necesario combinar conocimientos, a fin de ayudar a decidir desde

qué perspectiva se harán las selecciones; también se requiere la aportación estructurada de conocimientos en los enfoques diseñados para tratar con los contribuyentes seleccionados. Los conocimientos pueden organizarse de acuerdo con las mismas categorías que se utilizan en el proceso de selección: de acuerdo con la legislación tributaria, según el sector industrial o según el grupo meta; asimismo, los conocimientos pueden agruparse de acuerdo con temas específicos que no necesariamente tienen que coincidir con otras perspectivas de organización, tal como los conocimientos de TIC.



## **CAPÍTULO 4**

# **Gestión del Riesgo y Formas de Tratamiento Relacionadas**

## **CAPÍTULO 4**

### **Gestión del Riesgo y Formas de Tratamiento Relacionadas**

El aspecto principal del capítulo lo constituye el marco de gestión del riesgo. La gestión del riesgo se define como un proceso sistemático en cuyo curso se emplean recursos humanos y materiales, en función de un análisis del riesgo y con miras a lograr un resultado óptimo. Esta lección trata de los pasos que se requieren en dicho proceso.

La gestión del riesgo no puede existir por sí sola. Hay una interrelación crucial entre la gestión del riesgo y la estrategia de tratamiento; esta interrelación nos lleva a las formas de tratamiento, que se tratarán en esta lección: en primer lugar, las actividades proactivas (proporcionar información activamente y el control proactivo de datos de forma actualizada) y, en segundo lugar, las actividades de control reactivas (validación, verificación y auditoría). La gestión del riesgo y las formas de tratamiento deberán abordar la “brecha de declaración”, la “brecha de recaudación” y la “brecha de declaración incorrecta”.

## **Introducción al proceso de planificación**

La cuantificación del fraude, utilizando complementariamente las dos técnicas referidas, puede hacerse desde diversas perspectivas, esto es, tratando de responder a diferentes cuestiones de forma tal que sea posible después combinar las respuestas y obtener así un mapa, lo más completo posible, para conseguir una medida del volumen total de fraude lo habitual es realizar su cálculo en cada impuesto, incluso dentro de cada impuesto, en los distintos conceptos o categorías gravadas de forma que podamos conocer con la mayor precisión dónde se localiza el fraude y, si es posible, averiguar cuáles son las vías o los instrumentos preferentemente utilizados para perpetrar la evasión.

En esta misma línea de investigación deberíamos intentar averiguar cómo se distribuye el fraude por actividades económicas y cómo lo hace en el territorio.

Dando un paso más, podríamos preguntarnos no sólo por el volumen del fraude y su localización sino también quiénes son sus protagonistas, quienes son los defraudadores, tratando de averiguar si existen perfiles definidos atendiendo a sus características socioeconómicas, en el caso de las personas físicas o bien de tamaño o forma jurídica si se trata de sociedades.

También el cómo del fraude tiene interés. En una primera aproximación cabe distinguir, frente a la obligación tributaria,



cuatro respuestas básicas por parte del contribuyente. (1) La primera consiste en cumplir con sus obligaciones y hacerlo de forma correcta.

En la segunda se declara, pero no correctamente y aquí caben dos variantes. (2.1.) Una se corresponde con aquellos contribuyentes que no ocultan ni falsean la información facilitada a la A.T. aunque, en el caso de las autoliquidaciones, califican mal los actos o negocios gravados dando lugar a una deuda inferior a la que correspondería.

En principio, podríamos suponer que no existe ánimo defraudador, aunque la reiteración en este comportamiento podría llevarnos a otra conclusión. (2.2) En la segunda variante de comportamiento se contemplan comportamientos defraudadores. A diferencia de lo que sucedía en el caso anterior, aquí existe ocultación y/o falseamiento de elementos relevantes para la determinación del impuesto.

Finalmente, (3) en la última respuesta habría que incluir a todos aquellos sujetos que, estando obligados, ni siquiera declaran, se trata de contribuyentes que no existen para la A.T.

Contando con las diferentes perspectivas del fraude y combinando la información que nos ofrecen todas ellas, podríamos elaborar, sin duda, un mapa muy rico sobre el fraude, un mapa que

nos permitiría identificar dónde se encuentran los principales riesgos y orientar en esa dirección la acción administrativa<sup>14</sup>.

Pero, siendo esto claro, creo que deberíamos ir un paso más allá. Deberíamos no sólo saber el cuánto, el dónde y el quién del fraude sino también el por qué.

Deberíamos tratar de averiguar cuáles las razones que llevan a un ciudadano a defraudar o a cumplir correctamente con sus obligaciones tributarias, es decir,

deberíamos disponer de unas hipótesis verificables acerca de los comportamientos de los contribuyentes ante el impuesto de forma que podamos conocer en cada caso las causas que determinan sus niveles de cumplimiento (Sobre la conveniencia de realizar estos estudios ha insistido la GAO en sus informes. Véase, por ejemplo, entre los más recientes “Tax compliance. Reducing the tax gap can contribute to fiscal sustainability but will require a variety of strategies”(GAO-05-527 T), abril 2005).

Además de las hipótesis de comportamiento, cuestión de la que nos ocuparemos a continuación, necesitaremos contar con la información precisa que nos permita verificar las hipótesis

---

<sup>14</sup> Desde esta óptica, la OCDE ha publicado un interesante documento titulado “Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance” en octubre de 2004; que lo profundizamos en los siguientes capítulos.

ensayadas, información que nos proporcionará ese mapa del fraude regularmente elaborado; sin embargo, ante la escasez de este tipo de información, se ha recurrido también a otras vías para conocer las respuestas de los contribuyentes.

Una vía son las encuestas realizadas a un grupo de contribuyentes a los que se les interroga sobre sus comportamientos fiscales y las razones. La otra vía utilizada son los experimentos de laboratorio en los que se trata de reproducir situaciones reales para averiguar cuál sería la conducta de los contribuyentes en cada caso.

### **Planificación y gestión del riesgo**

En lo que se refiere a la decisión de sobre qué contribuyentes van a dirigirse las actuaciones de control, existen **características de adopción de la decisión:**

- Maximizar la eficiencia del sistema, seleccionando los aspectos, sectores o contribuyentes que mayor posibilidad de incumplimiento presentan.
- Maximizar los resultados en términos de recuperación de deuda tributaria y también de represión de los ilícitos.
- Impedir una adopción de decisiones de carácter aleatorio, incontrolado o inicuo.
- Sistematizar a priori el trabajo de sus Medios Humanos señalando el trabajo que cada una debe realizar.

- Orientar a mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales.

Cualquiera que sea el sistema elegido, es preciso responder a una pregunta crucial.

**¿Cuál es el efecto sobre los contribuyentes que generaría una actuación sobre un sector económico?**

Para evaluar ese efecto conviene tener clara la finalidad de toda Administración Tributaria: Conseguir el óptimo cumplimiento voluntario de los contribuyentes; pues bien, se trataría de decidir qué hacer con unos recursos humanos necesariamente escasos.

Es en este momento donde concurre el principio de oportunidad de la actuación: si todo incumplimiento tributario debería ser atendido pero los recursos sólo nos permiten llegar a algunos de ellos, conviene plantear que siempre debe decidirse la actuación sobre aquellos contribuyentes cuya comprobación inducirá mayor ingreso tributario en un determinado sector.

Deben descartarse, a nuestro juicio, evaluaciones de la oportunidad de la actuación que se basen exclusivamente en criterios como el importe de la Deuda Tributaria que es probable obtener de esa actuación; ello normalmente conducirá a comprobar a los contribuyentes más “Fáciles” dejando de lado los sectores más necesitados de atención por permanecer sus fraudes ocultos.

Buen ejemplo de un sistema integral de Gestión de Riesgos (Risk management), siempre orientando los análisis y actuaciones hacia el mejor cumplimiento voluntario, es el utilizado en Suecia; en él, antes de decidir las acciones de control a emprender, se analizan los siguientes factores en relación con los comportamientos de riesgo detectados:

- a. Probabilidad de ocurrencia de dicho comportamiento.
- b. Pérdidas de ingresos fiscales derivadas (monto global estimado).
- c. Efectos sobre la eficiencia económica (distorsión de competitividad).
- d. Efectos sobre la confianza de los contribuyentes cumplidores.
- e. Efectos sobre otros contribuyentes del mismo o distintos sectores (contagio).

Posteriormente, una vez priorizadas las áreas de riesgo sobre las que se actuará, se utilizan todo un conjunto de herramientas además de las auditorías:

- a. Persuasión y publicidad
- b. Incentivos Positivos
- c. Educación y formación.
- d. Incremento de la percepción del riesgo a ser detectado (más auditorías)

- e. Sanciones
- f. Cambios en las Leyes para mayor comprensión o simplicidad en la aplicación.
- g. Cambios en los modelos de declaración.

Las administraciones Tributarias, deben tender a encontrar una fórmula óptima para que las decisiones de actuación sobre los incumplimientos tributarios redunden en un mejor cumplimiento voluntario general; a partir de esta premisa, los sistemas pueden basarse en planes de actuación sectoriales y temáticos, dirigidos a realizar auditorías, o bien, cuando ello sea posible actuar sobre otras variables como la educación, los incentivos al cumplimiento, la simplificación del sistema y las normas tributarias.

### **Investigación del Fraude**

- a. En un modelo organizativo moderno las Administraciones Tributarias suelen estar dotadas de instituciones especializadas en la investigación y lucha contra el fraude fiscal; el ejemplo de la OLAF (Oficina para la Lucha Anti-Fraude) en la Unión Europea, la DNEF en Francia o la ONIF (Oficina Nacional de Investigación del Fraude) en España, son tres buenos ejemplos. En España la ONIF tiene como una de sus principales funciones el estudio de aquellos sectores económicos o actividades, en las que se desconoce el fraude real; el objetivo es conseguir nuevas

iniciativas de Lucha contra el Fraude para que puedan desarrollarse por toda la organización, su trabajo consiste en desarrollar proyectos de Investigación sobre sectores o materias concretas y evacuar las correspondientes propuestas que puedan ser atendidas en los procesos de Planificación.

- b. Por otra parte, la “**Gestión del Conocimiento**” del personal dedicado a la auditoría y, en general al control fiscal, se ha demostrado muy útil para que los sectores o perfiles que aborde el Plan se encuentren respaldados con un mínimo conocimiento o experiencia previa; se entiende por Gestión de

Conocimiento en este sentido, la posibilidad que tiene una organización para aprender lo que cada uno de sus miembros conoce y difundir este conocimiento entre el resto de sus miembros.

Las propuestas realizadas desde el nivel territorial o centralizado deben venir acompañadas de una memoria en la que, al menos, se oriente al órgano directivo centralizado que debe decidir. En estas memorias se abordarán aspectos tales como la descripción de la problemática fiscal del sector y las experiencias disponibles sobre el mismo; la forma de sistematizar la selección de estos contribuyentes y el alcance (número de años a comprobar y tipo de comprobación a llevar a cabo). La confección de Guías

sectoriales de control es una tarea que debe ser tomada en cuenta en el proceso.

Es importante que el proceso no margine las iniciativas de ninguno de los agentes mencionados; de este modo, además de conseguirse una explotación óptima de las ideas, se fomenta la participación interna y la implicación de todas las partes de la organización en una finalidad común, cada uno debe sentir que si tiene una buena idea la organización la llevará al Plan.

Un campo inexplorado en la mayor parte de la Administraciones tributarias es la apertura del proceso de planificación a las ideas aportadas por la Sociedad; a priori, resulta sugerente la posibilidad de que la sociedad transmita a las administraciones que velan por el cumplimiento tributario sus ideas sobre la forma de hacer frente al problema del fraude fiscal.

### **Examen de medios disponibles**

Vistas las iniciativas que se van a configurar como programas, es preciso examinar los medios disponibles en términos de RRHH; en numerosos Estados de Europa y de América se siguen sistemas de asignación de los Recursos Humanos en correspondencia con el Riesgo Fiscal en que incurre cada Área geográfica. Un sistema de este tipo, incuestionable desde el punto de vista de la eficiencia, exige la máxima flexibilidad en la dotación y reubicación de tales medios, evitando las rigideces en la



contratación administrativa y, en la medida de lo posible, las resistencias al cambio de residencia de los funcionarios disponibles.

En todo caso la planificación parte de situaciones de efectivos humanos dadas a las que aquélla debe atenerse; sí es importante que el diseño del Plan iguale la distribución de esfuerzos entre todo el personal.

### ***Decisión de programas***

Cuando se obtienen las ideas y se conocen los medios disponibles para llevarlas a término, éstas se materializan en programas de actuación separados; la razón es que de este modo su seguimiento resulta más sencillo posibilitando el análisis y control de ejecución del Plan.

En general debe evitarse la proliferación de programas; resulta más operativo, y a medio plazo más efectivo, definir un número limitado de programas significativos que aborden problemas fiscales candentes; ello no debe impedir la subprogramación o la especificación de acciones concretas diferentes.

El seguimiento de las actuaciones se realizará con mayor exactitud mediante el uso de una codificación adicional por actividad económica superpuesta a la programación material.

### **Selección**

Los aspectos de selección, en los que más adelante nos detendremos, consisten en la concreción, de los perfiles, temas de fraude, irregularidades fiscales o sectores económicos programados, en contribuyentes identificados que reúnan tales características de forma que se realicen las finalidades preventivas, represivas y de efecto inducido que la planificación persigue.

Sin ánimo de exhaustividad, baste decir que los **sistemas de selección de contribuyentes** pueden clasificarse:

- a. Según qué órgano adopte la decisión en sistemas centralizados, sistemas descentralizados y sistemas mixtos.
- b. Según los medios utilizados en sistemas totalmente computarizados o informáticos, sistemas apoyados en herramientas computarizadas, sistemas de análisis individualizado de información y sistemas aleatorios.

Suele ser dominante entre las Administraciones Tributarias desarrolladas la combinación de herramientas informáticas con decisiones individuales, y el predominio de la selección central, pero subsistiendo la posibilidad de selección territorial.

### **Control de cumplimiento y evaluación de resultados**

El ciclo de planificación necesariamente se cierra con el registro de actuaciones y su control y análisis dando así comienzo un nuevo proceso de planificación.

Aunque lo normal entre los Estados Europeos y Americanos es adoptar decisiones de oportunidad acerca de los grupos de contribuyentes que van a ser objetivo preferente de las auditorías fiscales, en determinados Estados como Suecia, Holanda, Austria o Reino Unido la Planificación General se funda en un único Análisis General de Riesgo del conjunto de los contribuyentes y una medición de la disponibilidad de recursos disponibles para hacer frente a tales riesgos. La diferencia con el sistema de planificación que nos sirve como modelo, es que en estos países la decisión de sobre qué contribuyentes actuar se toma de forma objetiva, sin valoraciones sobre su oportunidad, basándola en el riesgo abstracto de incumplimiento que recae en cada contribuyente.

## **Gestión del riesgo**

### ***Establecer el contexto***

La “gestión del riesgo” puede definirse como un proceso sistemático en cuyo curso se emplean recursos humanos y materiales, en función de un análisis del riesgo y con miras a lograr un resultado óptimo.

El proceso de gestión del riesgo suele ser un proceso continuo, que ha de ajustarse al entorno en el que funciona la Administración Tributaria. Dicho entorno está sujeto a cambios, que repercutirán en los riesgos y en la evaluación del riesgo. Los

cambios pueden ser de naturaleza diversa, como por ejemplo cambios en el mercado resultantes de nuevas tecnologías (por ejemplo: Internet), cambios técnicos, etc. Estos cambios pueden crear nuevos riesgos, o hacer necesario que se reconsideren los riesgos existentes.

Se deben realizar análisis para minimizar los daños y maximizar los beneficios. Así, el proceso de gestión del riesgo requiere no sólo decisiones operacionales, sino también un compromiso y decisiones de alto nivel de la gerencia superior. Se trata de decisiones sobre aspectos como: cómo ajustar la organización a los principales ámbitos de atención, y cómo asignar recursos (tanto humanos como técnicos).

La retroalimentación continua del proceso de gestión del riesgo también ayudará a la gerencia superior a fijar metas y objetivos para el proceso global de control tributario, desarrollar planes de control y asignar recursos presupuestarios y refinarla toma de decisiones en estas áreas. La retroalimentación también puede ser de gran importancia al nivel político, a la hora de formular estrategias para el futuro.

Usando las técnicas de gestión del riesgo, se pueden emplear los recursos tanto humanos como de otro tipo para lograr un equilibrio óptimo entre ejecución de la ley y apoyo a los contribuyentes.

La retroalimentación procedente de las evaluaciones también permite a la gerencia y al nivel operacional ser más proactivos en el ámbito de control, en lugar de adoptar una posición reactiva. Además, permitirá a las unidades de inteligencia mejorar la identificación de medidas antifraude, e implantarlas en el momento oportuno.

La gestión del riesgo aporta muchos beneficios, siendo los principales:

- Igualdad de trato y confianza del público;
- Posibilidades para la fijación de metas centrales;
- La capacidad para ajustar entre sí los recursos y los riesgos;
- Decisiones estratégicas eficaces;
- Libera a los contribuyentes cumplidores de la carga de una auditoría fiscal;
- Mejora el uso de recursos, con lo cual se pueden lograr mejores resultados;
- Permite que se realice el trabajo de manera más sistemática;
- Crea mejores posibilidades de comunicación y cooperación;
- Las decisiones se basarán en análisis realizados de acuerdo con un enfoque científico;
- Estudio de medidas para influir en el comportamiento;

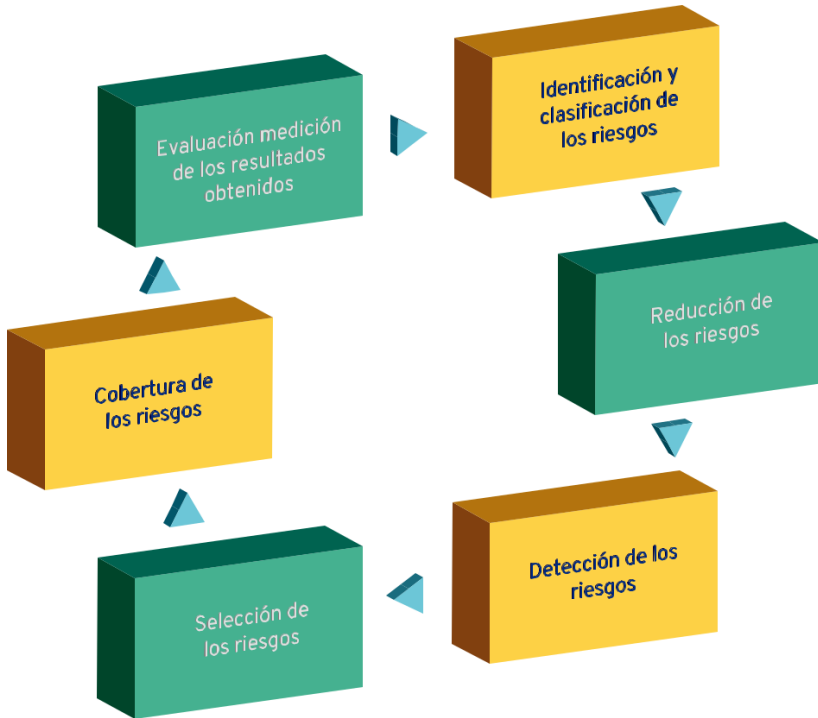
- Alternativas para reducir los riesgos y la relación entre las alternativas;
- Análisis de riesgos y uso de recursos para lograr una óptima implantación de la ley.

El análisis de riesgos es la clave para el proceso de gestión del riesgo. En principio, puede existir por sí solo, pero para aprovechar plenamente los beneficios del análisis de riesgos éste debe efectuarse dentro de un marco estructurado de gestión del riesgo.

El análisis de riesgos es un proceso proactivo y dinámico a través del cual se identifican, analizan y evalúan sistemáticamente los riesgos con el fin de proporcionar una base para las decisiones sobre acciones futuras. Asimismo, monitorea y revisa el desarrollo de los riesgos, midiendo el cumplimiento de los contribuyentes.

### ***Marco de gestión del riesgo***

Debido a las diferencias en legislación, administración y organización, no existe un marco común. No obstante, el siguiente modelo identifica los pasos que son necesarios en dicho proceso de gestión del riesgo:



### **Identificación y clasificación de riesgos**

El primer paso en la gestión de riesgos es identificar y clasificar el riesgo objeto teórico y los hechos y eventos fiscalmente relevantes, relacionados con dicho riesgo. Para cada evento y hecho fiscalmente relevante, se debe establecer qué riesgos objeto crea con respecto a los diversos instrumentos

tributarios. Un evento o hecho fiscalmente relevante puede crear riesgos objeto con respecto a varios instrumentos tributarios imponibles. El objetivo de esta etapa es ser lo más completos posible. Si no se identifican y clasifican los riesgos adecuadamente, ello tendrá un impacto en las etapas subsecuentes, y finalmente no se cubrirán los riesgos.

### ***Estudios de fenómenos***

Se pueden llevar a cabo actividades de auditoría con el fin de investigar un fenómeno económico, como por ejemplo una nueva línea de negocios o sector, o bien, para profundizar los conocimientos sobre un sector existente o un instrumento de auditoría actual. Una característica de este tipo de investigaciones es la incertidumbre, la imposibilidad de realizar predicciones y la falta de procedimientos eficientes, debido a lo cual es necesario intentar diferentes rutas y métodos para saber qué funciona y qué no. Estas incertidumbres, junto con la necesidad de experimentación, hacen que la investigación de fenómenos exija mucho tiempo y capacidad, una planificación apropiada y la supervisión del progreso.

Esta investigación consiste en los siguientes pasos: reconocer la necesidad para la investigación, formular los términos y los objetivos de las actividades de investigación, planificar de forma aproximada la capacidad, el alcance y el tiempo requerido,



obtener la aprobación, seleccionar los contribuyentes y los auditores/investigadores fiscales apropiados, asignar los cargos, llevar a cabo los procedimientos, realizar evaluaciones interinas, preparar los resultados y elaborar informes.

***La ponderación de los riesgos es parte de su clasificación***

Al “ponderar” el riesgo teórico (es decir, determinar la urgencia y necesidad de su detección), se deben considerar dos elementos: el *alcance (grado)* del riesgo, y el *monto* del mismo.

El *alcance del riesgo* indica la probabilidad de que, en efecto, un riesgo se materialice. Se debe establecer o evaluar el alcance (o grado) de cada riesgo identificado. Estas evaluaciones pueden hacerse en términos de ‘alto’, ‘mediano’ o ‘bajo’ o en porcentajes. Si un riesgo es ‘alto’ existe una probabilidad razonable de que el evento fiscalmente pertinente no genere, o sólo lo haga parcialmente, los ingresos que corresponden de acuerdo con la ley. El término ‘ingresos’ se usa intencionalmente por cuanto el riesgo puede ser tanto con respecto a la imposición como a la recaudación de los impuestos. Un riesgo ‘bajo’ significa una probabilidad pequeña de que el ingreso realmente generado sea inferior al ingreso adeudado de acuerdo con la ley. Por ejemplo, cuando el volumen de negocios de una compañía se basa en transacciones en efectivo, el riesgo de que el volumen de negocios no sea totalmente declarado es generalmente alto. Cuando el volumen de negocios de

una compañía se basa en transacciones bancarias, el riesgo es generalmente bajo.

También se debe establecer o evaluar el *monto* de cada riesgo. Dentro de este contexto, ‘monto’ se refiere principalmente a la pérdida económica que sufrirá la Administración Tributaria si el riesgo en cuestión se materializa. Inicialmente, se evalúa la importancia en el ámbito macroeconómico. Además de la importancia financiera de los riesgos en cuestión, se debe también prestar atención a aspectos tales como ‘imagen’, ‘prestigio’ y sentar precedentes.

Por ejemplo, en general, la cantidad de dinero implicada en la venta de grandes activos por parte de una empresa es mucho mayor que la cantidad implicada en los gastos de automóvil deducibles de una empresa.

‘Ponderar’ el alcance y el monto de un riesgo teórico puede tener como resultado (provisionalmente) que se deje de prestar atención a este riesgo. Desde la perspectiva de la gestión del riesgo, esto implica que el riesgo ya no va a ser *detectado*. En términos relativos el riesgo se considera insuficientemente grave como para merecer que se le dedique atención y, por lo tanto, se designa como un riesgo no potencial. Éste es el caso cuando el interés financiero de un evento fiscalmente pertinente que provisionalmente se

considera como ‘bajo’, es posteriormente vinculado a un riesgo de alcance bajo o mediano.

Si tras ponderar el alcance y el monto de un riesgo se decide iniciar su detección (ponderación de riesgo teórico), se refiere al riesgo como riesgo potencial. Por otra parte, el alcance y el monto del riesgo potencial también influyen en el establecimiento de un parámetro de señalización. Este aspecto se discutirá posteriormente.

### **Una tercera alternativa consiste en buscar formas de reducir un riesgo.**

#### ***Reducción del riesgo***

Hay un proverbio bien conocido que dice que “más vale prevenir que curar”. Este dicho también se aplica al sistema de gestión del riesgo. Prevenir o reducir un riesgo es mejor (tanto más efectivo como más eficiente) que ‘reparar’ un riesgo posteriormente.

Para el tratamiento fiscal, siempre se ha de prever la posibilidad (futura) de evolucionar hacia un enfoque *preventivo* o *proactivo*. En esencia, ello conlleva prevenir riesgos y adelantar el momento en que se presta atención a un problema: desde la actuación “de forma actualizada” hasta la actuación preventiva. Prevenir la pérdida de ingresos tributarios es el enfoque tanto más

eficiente (se minimiza la pérdida de ingresos) como más efectivo de ejecución de la ley fiscal.

Al crear oportunidades para un enfoque genérico (conjunto, colectivo), la acción preventiva generalmente requiere menos esfuerzo que la acción correctiva. Asimismo, se puede decir que la acción preventiva concuerda con el papel cambiante del gobierno en la sociedad.

La reducción del riesgo conlleva la disminución o prevención de un riesgo. Se puede considerar como una forma especial de cobertura del riesgo. Mediante la reducción del riesgo, disminuye la probabilidad de que el contribuyente eluda sus deberes y obligaciones. En términos de gestión del riesgo, la reducción del riesgo implica que para cada riesgo se debe establecer si se puede reducir el riesgo de antemano y, en caso afirmativo, en qué forma se puede hacer. Si se utiliza debidamente la reducción del riesgo, los riesgos pueden dejar de existir, o su alcance puede disminuir. En consecuencia, se pueden establecer los parámetros a un nivel superior de modo que se generen menos señales. No obstante, el evento fiscalmente pertinente todavía ocurre, pero el riesgo de que los ingresos tributarios sean insuficientes disminuye gracias a las medidas de reducción del riesgo. Así pues, se requieren menos acciones para cubrir los distintos riesgos.

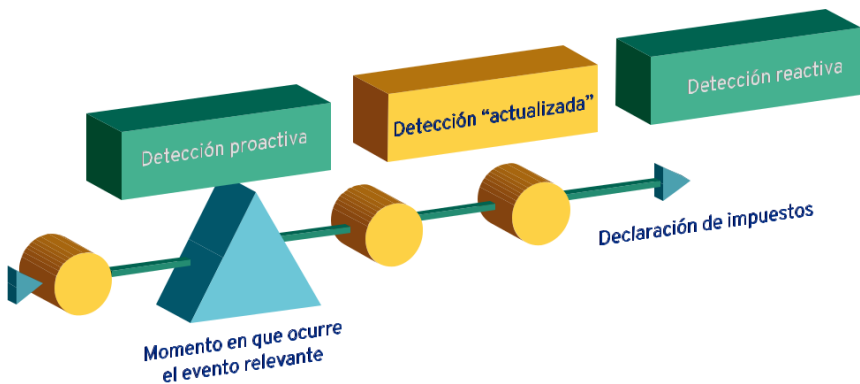
Un riesgo no siempre es consecuencia del comportamiento intencionado del contribuyente, sino que también puede ser el resultado de una falta de conocimiento fiscal. También puede suceder que un riesgo ocurra particularmente en ciertas circunstancias, o en ciertos (grupos de) contribuyentes, por ejemplo, en empresas recién montadas. Estos empresarios con frecuencia no están al tanto de todas las consecuencias fiscales de sus actividades.

Se puede reducir un riesgo, entre otras cosas, mediante las siguientes medidas genéricas:

- Legislación: substituyendo los elementos de alto riesgo de la legislación por unos menos arriesgados;
- Educación: tanto en general como para cierta legislación (por ejemplo, la legislación nueva), o dirigida a contribuyentes específicos (por ejemplo, empresas que se inician);
- Acuerdos, por ejemplo, con organizaciones comerciales o sectoriales, así como con contribuyentes individuales (por ejemplo, sobre la interpretación del derecho fiscal en circunstancias especiales);
- Aumentando la probabilidad de ser descubierto según la percibe el contribuyente.

El resultado de la reducción del riesgo es que se eliminan algunos riesgos, por lo que se convierten en un riesgo ‘no potencial’. Si un riesgo no puede prevenirse completamente, pero se logra reducirlo, el resultado será que se fijen a un nivel más alto los límites del parámetro e igualmente que se requiera menos capacidad para cubrir el riesgo.

### ***Detección del riesgo***



La detección del riesgo significa: establecer si se *ha producido*, o se *producirá* un riesgo con cierto grado de probabilidad. A continuación, es preciso determinar las posibilidades de detección de cada posible riesgo.

La detección del riesgo se puede hacer en diversos momentos. La detección es *proactiva* si el evento fiscalmente pertinente todavía se tiene que producir. La detección activa / “actualizada” se produce en el momento en que el evento

fiscalmente pertinente ocurre, o cuando ya ha ocurrido pero aún no se ha presentado ninguna declaración de impuestos. La detección se conoce como *reactiva* si los procedimientos de detección se establecen sobre la base de una declaración presentada (por ejemplo, la señal de una reducción significativa de los activos).

Se debe dar preferencia a la detección proactiva, seguida de la detección “actualizada”. Sólo si estos dos enfoques no pueden ser implementados entonces debe intentarse la detección reactiva en base a la(s) declaración(es) de impuestos.

Cuando un evento fiscalmente pertinente (y, por lo tanto, el riesgo asociado al mismo) se detecta en la etapa más temprana, ello hace posible la cobertura del riesgo proactiva o “actualizada”. En este caso es posible llevar a cabo consultas previas para establecer las consecuencias fiscales del evento fiscalmente pertinente. A continuación, se puede salvaguardar el interés financiero (fiscal) practicando una liquidación provisional (adicional).

Cuanto más se aleja el momento de aplicar el impuesto del momento en que se devenga la renta, mayor será el riesgo de pérdida en la recaudación de impuestos.

Además del efecto de liquidez – que las arcas del tesoro se llenen antes– el principio de ‘pago según se devenga’ también aumenta la cantidad de impuestos recaudados.

Otro efecto de cubrir un riesgo en la etapa proactiva o “actualizada”, tiene que ver con el comportamiento del contribuyente. Cuanto más cerca esté el momento de acción del momento en que se produce el evento fiscalmente pertinente, más fácil resultará lograr un cambio de comportamiento. El control enfocado, la tributación inmediata, y ‘quien la hace la paga’ son principios apropiados en este contexto. Otro aspecto que merece mención es que el actuar en las etapas proactiva o “actualizada”, significa que se puede disponer de la máxima cantidad de información. Los documentos fundamentales todavía están disponibles. Asimismo, es cuando más sabe el contribuyente sobre el evento fiscalmente pertinente.

Desde el punto de vista del funcionario tributario, existen dos formas de detección: detección activa y detección pasiva. Las actividades de detección son pasivas si el funcionario tributario es informado de un riesgo, *sin* ninguna acción de su parte (normalmente se tratará de un aviso automático generado por el sistema informático). La detección activa implica que es necesaria la acción o acciones de un funcionario tributario.

Las acciones de un funcionario tributario pueden tener lugar externamente, por ejemplo, en el emplazamiento del contribuyente, pero también pueden tener lugar en la ‘delegación tributaria’, por



ejemplo, si se detectara un riesgo o evento fiscalmente pertinente en la declaración de impuestos o en las cuentas anuales.

En vista de que la detección activa requiere una cantidad de tiempo considerable y con frecuencia sólo puede llevarse a cabo para un contribuyente a la vez, es necesario utilizar este instrumento de manera muy consciente.

La detección activa se utilizará particularmente en el caso de:

- Eventos fiscalmente pertinentes o riesgos de gran alcance y monto; y/o
- Contribuyente(s) con integridad fiscal (relativamente) baja.

Cuando sea posible, se debe dar preferencia a una forma pasiva (e informatizada) de detección, por razones de eficiencia, así como de efectividad (rapidez y cobertura total).

Las fuentes para detectar son:

- Datos del contribuyente (declaraciones en que se agrupan y declaran eventos fiscalmente pertinentes y otros informes);
- Datos de terceras personas (inteligencia);
- Datos generados internamente por la administración tributaria (señales internas).

Un ejemplo de esta última categoría es cuando se detecta al efectuar una comparación entre empresas que las ventas de cierto contribuyente han disminuido en un período de tiempo, mientras

que las de sus competidores en la misma línea de negocios han aumentado (análisis de tendencia).

## **Selección**

Una vez que se ha detectado un riesgo, surge la pregunta de si es necesario señalar el riesgo al funcionario tributario. Esto se conoce como la “ponderación de riesgos potenciales”: se evalúa en qué medida es urgente señalar el riesgo al funcionario tributario. Esta ponderación es necesaria, ya que de otro modo le serían señalados al funcionario tributario todos los eventos fiscalmente pertinentes detectados, lo que podría resultar superfluo.

El que un hecho fiscalmente pertinente deba o no ser señalado depende de tres factores:

En primer lugar, la importancia financiera del evento fiscalmente pertinente. Los eventos fiscalmente pertinentes con una baja importancia financiera generalmente también tienen consecuencias fiscales limitadas, con lo cual resulta innecesario señalar los eventos fiscalmente pertinentes con importancia financiera limitada.

En segundo lugar, el alcance del riesgo implicado en el riesgo objeto. El riesgo objeto se define como la probabilidad de que las consecuencias fiscales de los eventos fiscalmente pertinentes no sean incluidas, o sean sólo parcialmente incluidas, en la declaración de impuestos (provisional o final) del instrumento

o instrumentos tributario(s) en cuestión. En general, el alcance del riesgo objeto se establecerá de forma centralizada.

En tercer lugar, el nivel de integridad fiscal del contribuyente en cuestión. Él es el responsable final de que la(s) declaración(es) presentada(s) sean correctas y completas. El riesgo objeto crea la posibilidad, constituye una probabilidad de que las consecuencias fiscales no sean incluidas, o sean incluidas sólo parcialmente en la declaración. El alcance de esta probabilidad se determina en función del grado de integridad (fiscal) de la empresa y sus propietarios. Un alto nivel de integridad puede compensar totalmente el riesgo objeto, mientras que un bajo nivel de integridad posiblemente no compense dicho riesgo. La integridad del contribuyente se conoce como el riesgo sujeto, y se refleja en su comportamiento fiscal.

Un criterio importante para la asignación de la capacidad disponible es si un riesgo ocurre 300 o tres millones de veces al año. Para poder evaluar un riesgo debidamente, es necesario tener cierta noción de la importancia fiscal de un riesgo; ¿la cantidad total de impuestos implicados, es un millón o 100 millones? Asimismo, para juzgar en qué medida son urgentes las medidas de detección, es importante saber si existen dificultades en el 100% de los casos, o sólo en el 10%. En este último caso, la detección debe ser más rigurosa, para asegurar que se identifique precisamente ese

10%, a fin de someterlos a una inspección detenida. Las mismas consideraciones se aplican a la hora de ponderar los contribuyentes; se debe obtener información tanto sobre el número de contribuyentes involucrados, como sobre su importancia.

Determinando el peso de estos tres factores (importancia fiscal, alcance del riesgo objeto y grado de integridad fiscal) será posible establecer un umbral (parámetro o límite de tolerancia) para su nivel de atención. Con este parámetro se puede determinar el peso del riesgo potencial.

Solamente un evento fiscalmente pertinente detectado (pasiva o activamente) que esté *por encima* de este umbral se considerará un riesgo pertinente y dará lugar a una señal para el inspector / auditor tributario.

El parámetro / umbral para los contribuyentes con baja importancia fiscal y un bajo nivel de riesgo objeto será más alto que para los contribuyentes con un riesgo e importancia altos.

### **Cobertura de los riesgos**

Cuando se ha señalado un riesgo, es preciso atacarlo. He allí un riesgo pertinente. La forma en que se cubre dicho riesgo puede depender del sector, de la intensidad

de atención, o del propio evento fiscalmente pertinente. En cada caso, se deben hacer esfuerzos para cubrir el riesgo mediante la forma de tratamiento más efectiva y eficiente. Al cubrir el riesgo,

el funcionario tributario deberá contar preferiblemente con el apoyo de un programa de tratamiento específico para ese riesgo. Un programa de tratamiento indica al funcionario tributario lo que debe hacer para hacer frente al riesgo pertinente.

En esencia, la cobertura de un riesgo implica evaluar si las consecuencias fiscales de un evento fiscalmente pertinente han sido total y correctamente incluidas en los libros y cuentas, y en la declaración de impuestos. Si ello no se ha hecho, es un caso de incumplimiento, que requiere que se elimine el efecto financiero del incumplimiento. Ello se puede lograr corrigiendo la liquidación final (en los casos en que se utilizan técnicas de auditoría reactivas), o practicando una liquidación provisional adicional (en el caso de una detección y cobertura del riesgo proactivas o “actualizadas”).

Un riesgo de recaudación se puede cubrir exigiendo (o habiendo exigido) garantías, identificando posibilidades de recuperación, mediante acuerdos de pago, o consiguiendo que alguien salga garante.

### Evaluación

La evaluación y retroalimentación son elementos esenciales del proceso de gestión del riesgo. La evaluación es necesaria para aprender del proceso y aumentar su precisión. La evaluación hace posible refinar el modelo del proceso, y lograr mayor eficiencia. La retroalimentación de los resultados y conclusiones del proceso de

evaluación contribuye en gran medida a la toma de decisiones de la Administración Tributaria. Por lo tanto, es necesario evaluar no solamente cada paso individual sino también el proceso como un todo.

La retroalimentación tendrá un doble impacto:

- En primer lugar, proveerá información con respecto a las decisiones sobre la estrategia, la política y los planes de auditoría y sobre la planificación general de las actividades operacionales de auditoría. También será una herramienta esencial para la asignación de recursos humanos y técnicos.
- En segundo lugar, los resultados tendrán un impacto directo en el propio modelo. En vista de que la evaluación debe cubrir los cuatros pasos, al igual que el proceso como un todo, el resultado se podría traducir directamente en decisiones que refuercen los diversos pasos, así como el proceso en sí. Si la auditoría tributaria está principalmente basada en el análisis del riesgo, será de gran importancia evaluar periódicamente el modelo y su resultado.

Cuando el resultado de un riesgo es inferior a lo que las actividades de investigación habían pronosticado, hay que buscar las razones. ¿Se está tratando el riesgo de manera equivocada? ¿Ha dejado de ser un riesgo? ¿O existe otra razón para el resultado desalentador?

Aparte de la información obtenida mediante la auditoría de los riesgos señalados, la información proveniente de fiscalizaciones aleatorias (efectuadas sin razón especial) puede proporcionar retroalimentación adicional. Las fiscalizaciones al azar pueden dar información sobre riesgos no identificados.

A tal fin, algunos países cuentan con un sistema de pruebas aleatorias, por ejemplo, el 1% de todas las fiscalizaciones son aleatorias.

### **Integridad fiscal; riesgo sujeto**

El punto de partida de la estrategia de tratamiento es que un contribuyente debe recibir la atención que se merece; cuanto mayor sea el riesgo de que un contribuyente no cumpla sus obligaciones tributarias, mayor será la atención que requiere por parte de la Administración Tributaria.

El riesgo que se asigna a un contribuyente individual consta de dos componentes: la importancia fiscal y el riesgo sujeto fiscal. Para que la importancia fiscal y el riesgo sujeto sean conceptos operacionales, se debe desarrollar un modelo con el cual se puedan medir y registrar la importancia fiscal y el comportamiento fiscal.

Mediante este modelo es posible codificar cada contribuyente individual. De este modo se crean grupos homogéneos que constan de contribuyentes que, sobre la base de su comportamiento fiscal y su riesgo fiscal, merecen igual atención.

Se hace una excepción para las empresas muy grandes. Éstas no se clasifican como grupo homogéneo y las clasificaciones arriba mencionadas no se usan para la selección de esas empresas. Debido a su gran importancia fiscal y los problemas especiales (por ejemplo, aspectos internacionales), deben tratarse individualmente.

Para estas empresas, el tratamiento debe hacerse a la medida. Esto lo tienen que hacer los especialistas.

Se puede establecer una clasificación de acuerdo con la importancia fiscal de los contribuyentes, por ejemplo, midiendo la deuda tributaria (total) en un año civil. La siguiente es una posible clasificación de importancia fiscal:

<b>Código</b>	<b>Importancia fiscal</b>	<b>Volumen de negocios por año</b>
3	Baja	Por ejemplo, menos de 100.000
2	Mediana	Por ejemplo, entre y 100.000 y 500.000
1	Alta	Por ejemplo, más de 500.000

También son posibles otras clasificaciones, por ejemplo, una clasificación basada en el comportamiento de pago de los contribuyentes.

La forma de determinar los límites y diseñar las categorías depende de las circunstancias de cada país. Por un lado, la clasificación debe ser distintiva y, por el otro, demasiadas categorías traerán como resultado un gran número de mutaciones. El punto de partida para este tipo de clasificación podría ser



categorías que comprendan respectivamente el 25%, 50% y 25% de los contribuyentes.

Se puede establecer una clasificación del riesgo sujeto fiscal midiendo el comportamiento fiscal demostrado por un contribuyente en el pasado reciente. Por razones de igualdad ante la ley, sin embargo, es muy importante que los criterios sobre los que se basa la determinación del riesgo sujeto puedan ser aplicados de manera objetiva. Algunos ejemplos de esos criterios son:

- Comportamiento con respecto a las declaraciones de impuestos para todos los instrumentos tributarios durante los últimos doce meses (presentación a tiempo, cumplimiento con las obligaciones);
- Comportamiento de pago (regularidad y posibles atrasos);
- Posibles ajustes después de inspecciones efectuadas en el pasado (montos y naturaleza);
- Disposición para consultas preliminares;
- Complejidad fiscal;
- Calidad de los registros y cuentas;
- Comportamiento de la línea de negocio;
- Comportamiento de la dirección;
- Comportamiento del contador.

Una categoría especial la conforman los contribuyentes que no tienen un pasado fiscal, es decir, las nuevas empresas. Se

recomienda clasificar a estos contribuyentes en un grupo separado hasta que hayan desarrollado un historial fiscal.

Al igual que en la clasificación sobre la base de importancia fiscal, el número de categorías de riesgo fiscal no debe ser excesivamente grande. Por ejemplo:

<b>Código</b>	<b>Riesgo fiscal</b>	<b>Criterio</b>
S	Desconocido (empresas nuevas)	Sin antecedentes
A	Bajo riesgo (fiable)	Comportamiento cumplidor
B	Riesgo promedio (impredecible)	Elementos de ambos
C	Alto riesgo (no fiable)	Comportamiento Incumplidor
D	Muy Alto Riesgo (Fiscalmente Penal)	Enjuiciamiento penal fiscal

La combinación de las clasificaciones de importancia fiscal y riesgo sujeto fiscal produce la siguiente matriz:

		Bajo	Promedio	Alto	Muy alto
Alto		1A	1B	1C	D
Promedio	S	2A	2B	2C	
Bajo		3A	3B	3C	

Con esta matriz es posible clasificar a todos los contribuyentes en un número limitado de grupos.

### **Estrategia de tratamiento traducida en formas de tratamiento**

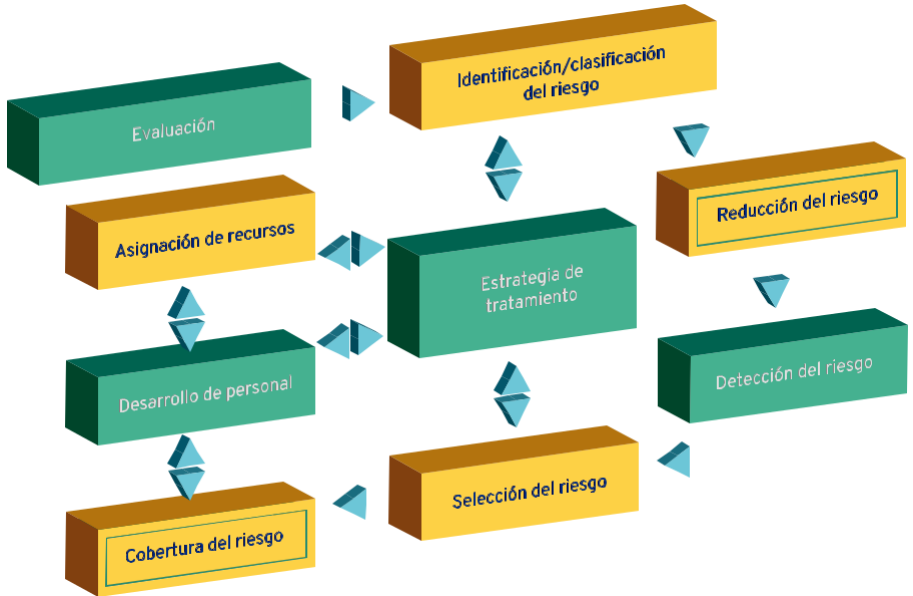
Existe una interrelación entre el proceso de gestión del riesgo y la estrategia de tratamiento. La estrategia de tratamiento refleja el grado de atención, la forma y la intensidad del tratamiento. La medida en que la estrategia de tratamiento definida se implantará realmente en la práctica depende de aspectos como la capacidad disponible y el nivel de capacitación y desarrollo del personal. El diagrama de la siguiente figura ilustra esta interrelación.

#### ***Modelo de ejecución de la ley:***

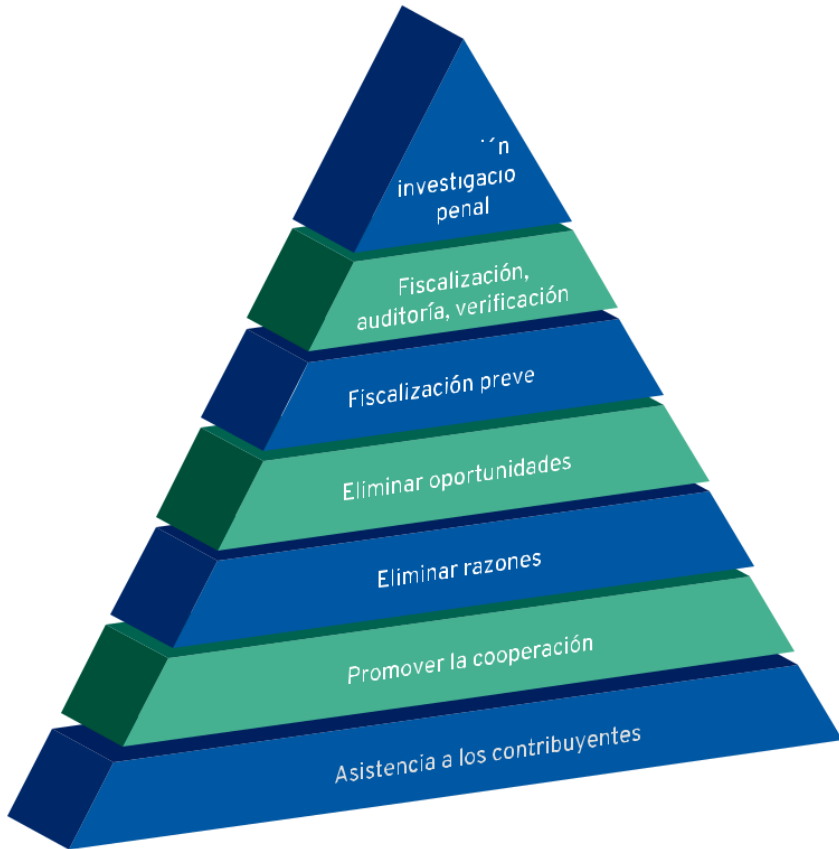
Relación entre estrategia de tratamiento, asignación de recursos, riesgos y forma de tratamiento

En función de la estrategia de tratamiento seleccionada, es posible aplicar varias formas de tratamiento. El presente apartado

ofrece una descripción de las principales características de estas formas de tratamiento.



La elaboración de la estrategia de tratamiento se basa en la pirámide de ejecución de la ley que incluye todas las formas de tratamiento, que ha sido revisada en lección anterior.



La forma de tratamiento establece el modo en que se ha de cubrir un riesgo; obviamente, las formas genéricas de tratamiento también sirven para mejorar el cumplimiento.

<b>Principal flujo de actividades</b>	<b>Forma de tratamiento</b>	<b>Ejemplos</b>
Actividades proactivas / “actualizadas”	Facilitar información activamente Verificaciones proactivas / “actualizadas”	Visitas a empresas nuevas Visitas a empresas, consultas preliminares, observación en el establecimiento del contribuyente
Actividades de prueba / reactivas	Validación Verificación Auditoría	Auditorías parciales, auditorías totales, investigaciones intensivas, investigaciones de fraude, campañas



## **CAPITULO 5**

# **CRIMEN FINANCIERO Y LAVADO DE ACTIVOS**

## CAPITULO 5

### CRIMEN FINANCIERO Y LAVADO DE ACTIVOS

*“Golpeando al lavador de dinero sucio se busca golpear en primer término a las organizaciones criminales; prohibir el lavado es luchar contra el crimen organizado. Podemos decir que evitar el lavado de activos es evitar la comisión de delitos.”*

*Úrsula Cassani*

*Professor of Law at the University of Geneva*

El lavado de dinero es un proceso que generalmente se describe por medio de las diversas etapas usadas para darle al dinero obtenido mediante actividades criminales una semblanza de legalidad. Así, la bibliografía<sup>15</sup> distingue tres etapas en el proceso de lavado de dinero:

1. *Etapas de colocación:* En esta etapa, los billetes y monedas son reingresados en el sistema financiero depositando dinero en cuentas en instituciones financieras. El uso de hombres de paja y la división de las sumas en (muchas) pequeñas cantidades para diferentes cuentas es una práctica común.
2. *Etapas de colocación de capas:* Durante esta etapa, se realiza

---

<sup>15</sup> Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors. OECD 2019



una serie de transacciones financieras a veces complejas dirigidas a ocultar la fuente del capital que se reingresa en el sistema financiero.

3. *Etapa de integración:* En esta etapa, el capital obtenido mediante actos delictivos, que ahora tiene la apariencia de legalidad, es invertido en la economía legal nacional e internacional.

## **ASPECTOS TRIBUTARIOS DEL LAVADO DE DINERO**

### ***Concepto y caracterización***

El Blanqueo o lavado de dinero, activos o capitales es un proceso por el cual los criminales intentan ocultar o disfrazar el verdadero origen y propiedad del beneficio o producto de actividades delictivas tales como la corrupción, el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de seres humanos, la prostitución, el soborno, entre otras. Si tienen éxito en su cometido, el producido de origen ilegal perderá su identidad criminal y adoptará la apariencia de legítimo.

En términos generales, las legislaciones de los países consideran Blanqueo o lavado de activos de origen delictivo a:

- La conversión o transferencia de bienes, a sabiendas de su procedencia delictiva.
- La ocultación o encubrimiento de la naturaleza, origen o localización.

- La adquisición, posesión o utilización de tales bienes.

Se incluye además la actitud de coadyuvar, instigar o aconsejar a otros sujetos para que realicen tales acciones.

Teniendo presente el carácter eminentemente trasnacional del crimen organizado, las legislaciones establecen que el delito de Blanqueo o lavado se produce aun cuando las actividades que han producido el beneficio se realicen en un país distinto a aquel en el que se intentan blanquear.

Cabe mencionar la relación del Lavado de dinero con la financiación del terrorismo, entendida esta última como la provisión u obtención de fondos por cualquier medio con la intención de utilizarlos para cometer actos terroristas. A partir de los ataques del 11 de setiembre de 2001, la amenaza que representa la financiación terrorista es percibida en estrecha vinculación con el Lavado de capitales. Así como la principal finalidad del crimen organizado es obtener un beneficio o provecho económico, los terroristas, pretenden con su accionar la publicidad de una causa y la influencia política. Las actividades delictivas producen importantes beneficios que los delincuentes intentan camuflar introduciéndolos en el sistema financiero sin levantar sospechas. Por su parte, los fondos que sostienen los movimientos terroristas pueden proceder de actividades ilegales pero también de donantes

de buena fe que desconocen el destino último de sus aportaciones, las técnicas utilizadas para ocultar o disfrazar el financiamiento del terrorismo suelen ser similares que para el Lavado de dinero procedentes del crimen organizado.

En años recientes ha existido un mayor reconocimiento de lo esencial que resulta la lucha contra el crimen, en el sentido de que los criminales sean combatidos, antes que legitimen el beneficio de sus actividades criminales convirtiendo fondos "sucios" en "limpios".

El lavado del beneficio producto de las actividades criminales a través del sistema financiero es vital para el éxito de operaciones criminales, aunque pueden utilizarse otras operatorias; los involucrados explotan las facilidades del mundo del financiero, así ellos son los beneficiarios de sus actividades. La desregulación e integración mundial de los mercados financieros, y el derrumbamiento de las barreras para el movimiento de capitales, incluyendo las facilidades que introducen las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones, han hecho que sea potencialmente más fácil para los criminales lavar dinero sucio, y más complicado para las autoridades su seguimiento, detección y castigo. El uso descontrolado del sistema financiero para el Lavado de dinero puede minar las finanzas de instituciones individuales, y como colofón al sector financiero en general.

En consecuencia, una de las principales amenazas del lavado de activos se encuentra en que puede asumir proporciones tales, que puede contaminar o desestabilizar los mercados financieros, poniendo en peligro los cimientos económicos, políticos y sociales de Estados económicamente débiles, y también aquellos países que no poseen una democracia estable y antigua.

Se requiere que las entidades públicas (incluyendo en forma particular las Administraciones Tributarias dado su contacto cercano con la realidad socioeconómica, a partir del rol de control que les compete en la prevención y castigo del fraude tributario) y privadas establezcan sistemas para detectar lavado de dinero, y además asistir en la prevención del abuso de sus productos y servicios. Esto resulta de interés para todos, sector público y entidades comerciales, y protege en definitiva la reputación del país.

### ***Evolución y tendencias***

Aunque la historia del lavado se remonta mucho tiempo atrás, en este apartado se hará referencia a la evolución más reciente y las últimas tendencias.

Los casos más relevantes de los que se tiene conocimiento se desarrollaron especialmente en los Estados Unidos (EEUU), con el célebre caso de Al Capone, quién lideró por años las mafias de Chicago dedicadas a las destilación ilegal de licor, tras la

prohibición del gobierno americano, actividades que no tardaron en incrementarse con el tráfico de armas, prostitución, entre otras.

Sus negocios de lavanderías ideadas para mezclar dinero producto de delito con el procedente de esta actividad dieron origen al término “lavado” de dinero.

La confiscación de bienes no es una política moderna, en un comienzo, correspondió a penas impuestas por delitos políticos; con el tiempo se extendió a delitos de particular gravedad y hoy es palpable en la aplicación de los reglamentos de aduanas que persiguen un doble efecto: disuasorio para quien incurre en la infracción e ingreso tributario para el fisco.

La tipificación como delito del acto mismo o de la tentativa de blanquear los productos del delito, es más reciente; tradicionalmente, la atención penal se centraba sobre el delito que originaba el dinero. La incautación de bienes, que se aplicaba en delitos con motivación económica, se configuraba como un castigo contra el delito subyacente. En la actualidad se ha producido un cambio radical. En efecto, en 1986 surgió en los EEUU y se extendió rápidamente por todo el mundo, la tendencia de criminalizar el acto mismo de blanquear el dinero y establecer que ese nuevo delito, por ser complemento independiente del delito subyacente, constituye motivo suficiente para el decomiso de bienes. De hecho, en algunos países, el lavado del producto del

delito puede dar lugar a penas más severas que el mismo delito subyacente.

Esta evolución ha suscitado considerable controversia, el problema radica en la índole atípica del delito de lavado de dinero, a diferencia de los delitos subyacentes, bien sea tráfico de drogas, extorsión, robo armado o vertido de desechos tóxicos, el lavado de dinero consiste en una serie de actos que cada uno por separado puede ser inocente o mejor dicho legal, pero que, en su conjunto equivalen a una tentativa de ocultar el producido de un delito. La dificultad para lograr una demostración convincente del daño que ocasiona el lavado de dinero ha producido demoras y dudas a la hora de su tipificación como delito, de hecho, algunos países no se han atrevido a hacerlo, aunque la tendencia lleva a criminalizarlo.

Varias razones fundamentan esta tendencia, en primer lugar, la aceptación generalizada de que poco se gana, atacando a los delincuentes si sus ganancias quedan intactas el beneficio o enriquecimiento personal, constituye la motivación del delito subyacente y proporciona, simultáneamente, los medios económicos requeridos para continuar con las actividades delictivas. En el pasado, se castigó a los delincuentes, pero no a quienes administraban el producto del delito.

En segundo lugar, pueden considerarse otras razones. Las leyes contra el lavado de dinero ofrecen una herramienta práctica,

no sólo para ampliar la red de vigilancia sobre las categorías anteriormente libres de participantes en actos delictivos, sino para crear una base que permita imponer penas más severas sobre quienes cometen el delito subyacente. De esta manera, la amenaza de sentencias agravadas puede ayudar para que los presuntos implicados cooperen con la justicia, no menos importante es la tendencia a utilizar las leyes de decomiso de bienes, como posible fuente de financiación del sistema que lucha contra el lavado.

Los delitos con el dinero, tanto falsificación como lavado, no son delitos nuevos ni delitos provenientes únicamente del narcotráfico, estos delitos han existido, paradójicamente, desde antes que existiera el dinero como lo conocemos hoy y conectado a muchos otros delitos como falsificación, secuestro extorsivo, toma de rehenes, enriquecimiento ilícito, evasión de impuestos, terrorismo y muchos más. Por esta razón, la lucha contra el lavado es compleja, dinámica y proactiva. Las autoridades deben cambiar el paradigma de contención y represión permanentemente así como las organizaciones criminales cambian constantemente sus *modus operandi* para lavar el dinero.

El efecto de la legislación es criminalizar la actividad y crear un número de defensas específicas.

### ***Magnitud y efectos perjudiciales***

El Fondo Monetario Internacional estima que el monto del Lavado de capitales es un 5% del PIB mundial, Naciones Unidas señala que el comercio mundial de drogas se acercaba a los 500.000 millones de dólares, aunque otras estimaciones más conservadoras situaban los ingresos mundiales por venta de droga en sólo 150.000 millones de dólares con un margen de beneficio de 20.000 millones de dólares USA o el 0,20% del comercio mundial, en uno y otro caso es de destacar la importancia de las cifras a pesar de la dificultad de su obtención en muchos casos interesada; así el Banco Interamericano de Desarrollo estima como Lavado de capitales para el área latinoamericana de un 2,5 a un 6,3% del PIB regional, particularmente en México este delito alcanza los 25.000 millones de dólares igual a la mitad de los recursos internos, el último dato económico de la llamada por Loreta Napoleón Nueva Economía del Terror lo sitúa alrededor de 1,5 billones de dólares, bastante más del 5% de la economía mundial.

En cuanto a las consecuencias negativas o peligros que acarrea el Lavado de capitales, siguiendo a Cid Gómez (2009) es posible aseverar que estos movimientos incontrolables de dinero podrían incrementar la volatilidad de los mercados financieros y los tipos de cambio de las monedas, alertándose principalmente sobre las consecuencias económicas y sociales negativas sobre



todo en los países en desarrollo ya que éstos tienen mercados más pequeños y estructuras sociales más vulnerables.

Las transacciones de lavado pueden tener efectos contaminantes sobre las normas legales. En muchos casos, los lavadores utilizan empresas fachadas para mezclar fondos legales con los procedentes de operaciones delictivas, esto les permite subvencionar sus productos y servicios fijando precios por debajo del valor de mercado. Frente a ello, es difícil para los negocios legítimos competir con dichas empresas cuyo objetivo real no es obtener beneficios sino sólo lavar activos ilícitos; la utilización de empresas fachada también permite a los delincuentes utilizar los beneficios del lavado de dinero para controlar industrias o incluso algunos sectores económicos. Por otra parte, la entrada masiva de dinero ilícito en algunos sectores como el inmobiliario puede producir un incremento injustificable en el precio de los activos.

El sistema financiero es particularmente vulnerable al Lavado, por un lado, su estabilidad depende de la percepción de integridad que tengan sus clientes; el activo más valioso de las entidades financieras es la reputación. Los clientes e inversores pueden abandonar una institución si su reputación ha sido puesta en cuestionamiento por sospechas o acusaciones de Lavado. Por otro lado, los fondos que los lavadores depositan están sujetos a súbitos retiros, por lo que, lejos de poder ser considerados una

fuentes sostenibles de financiación, representan un alto riesgo de liquidez; donde existe una importante presencia del crimen organizado también se corre el riesgo de perder la confianza de los inversores internacionales al estar sus mercados asociados al lavado y la corrupción.

Las actividades de lavado suponen importantes costos políticos y sociales para un país, el crimen organizado puede penetrar en las instituciones financieras, adquiere el control de importantes sectores económicos, sobornar a los funcionarios públicos y corromper a los gobiernos; la influencia política y económica de las organizaciones criminales puede debilitar el entramado social, las normas cívico-éticas y sociales y en definitiva a las instituciones democráticas y la sociedad toda. Pero lo más importante, es que el lavado de capitales está indisolublemente unido a la actividad que lo genera, posibilitando que aquella continúe y eventualmente crezca en dimensión.

### **Aspectos tributarios del lavado de capitales**

*“El fenómeno del lavado de capitales no puede comprenderse en su totalidad si no se relaciona, y se diferencia a la vez, con el fraude fiscal.”*

*José Angel Fernández*

*Universidad Austral de Chile*

A través de sus actividades ilegales, los criminales generan ingresos, partes de esos ingresos provenientes de delitos son

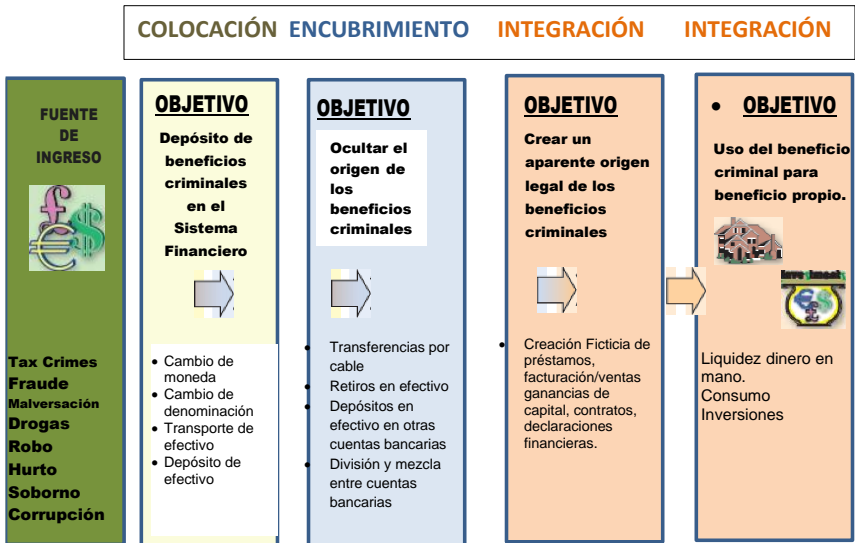
invertidos en otras empresas delictivas, y así permanecen ocultas a la economía legal; otras partes de los ingresos son usadas por los criminales para, entre otras cosas, mantener sus estilos de vida lujosos o para inversiones en la economía legal.

La lucha contra el lavado de dinero es importante por varias razones: primeramente, las actividades específicas de detección de lavado de dinero por parte de la policía traen a la luz delitos que de otro modo habrían permanecido ocultos; en segundo lugar, combatir el lavado de dinero puede contribuir a impedir que el hampa extienda sus tentáculos hacia la economía legal, para así corromperla: en tercer lugar, los lavadores de dinero utilizan la economía legal, poniendo así en peligro la integridad del sistema financiero y económico, finalmente, la detección de prácticas de lavado de dinero puede impedir que el dinero obtenido mediante actividades criminales pueda ser usado para fines delictivos.

En la mayoría de los países, la lucha contra el lavado de dinero no es una tarea de la Administración Tributaria, generalmente esta tarea se asigna a agencias gubernamentales especiales; no obstante, la Administración Tributaria debe ser consciente de las señales de que se está produciendo lavado de dinero; el lavado de dinero y el dinero negro son conceptos que se traslapan; el dinero negro es todo capital que se mantiene oculto por cualquier razón.

El dinero que se oculta por razones fiscales se conoce como dinero negro puro, la lucha contra el dinero negro es una tarea de las Administraciones Tributarias. Al nivel internacional, la lucha contra la evasión tributaria y los paraísos fiscales la libra principalmente la OCDE, la lucha contra el lavado de dinero es del dominio de la policía, la fiscalía, el Ministerio de Justicia y/o el Ministerio de Finanzas. La lucha internacional contra las prácticas de lavado de dinero obtenido mediante actividades criminales es coordinada por el Grupo de Acción Financiera Internacional contra el Lavado de Dinero, el GAFI (FATF).

### PERSPECTIVA DEL LAVADO DE DINERO



Igualmente, se harán inversiones en valores, bienes de lujo, bienes raíces u obras de arte. Algunos autores distinguen una cuarta etapa adicional que precede a las tres etapas anteriores; la etapa del cambio del dinero o el prelavado. Aquí, el efectivo obtenido mediante actos delictivos se cambia en otras formas de dinero como cheques, billetes de diferentes denominaciones, o en otra moneda.

Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, existe una mayor conciencia de que el sistema financiero no es explotado únicamente por criminales financieros, los terroristas también abusan del sistema financiero en diversas formas; la forma más importante de abuso es idéntica al proceso de lavado que usan los criminales financieros, para su financiamiento, las organizaciones terroristas dependen de los ingresos de delitos, por ejemplo, el contrabando de cigarrillos o el comercio de sustancias adictivas prohibidas.

A continuación, estas ganancias son lavadas para financiar las actividades terroristas; no obstante, para financiar sus atrocidades, los terroristas igualmente abusan del sistema financiero de un modo aparentemente legal, proporcionando dinero a las llamadas células dormidas para su mantenimiento, por esta razón, el GAFI formuló recomendaciones dirigidas

específicamente a la lucha contra el financiamiento de terroristas<sup>16</sup>.

Son muchos los modelos que la doctrina ha tratado de utilizar para describir las fases o etapas del lavado de activos, sin perjuicio de hacer mención a algunos de los modelos existentes, para efectos de este trabajo hemos acogida la más aceptada que es la propuesta por el GAFI ya indicada.

#### Modelo del GAFI.

Primera Etapa. Colocación de los bienes o del dinero en efectivo

Consiste en la recepción física de bienes de cualquier naturaleza o de dinero, en desarrollo y como consecuencia de actividades ilícitas. Son actividades ilícitas (delitos graves) fuente de bienes y grandes volúmenes de dinero.

La colocación inicial del dinero en el sistema económico y en especial en el financiero, suele ser el paso más difícil en el proceso de lavado de dinero. Los delincuentes reciben grandes cantidades de efectivo de los cuales deben desprenderse rápidamente para evitar la acción de las autoridades. Incorporan los dineros de alguna forma al sistema financiero o económico.

---

<sup>16</sup> Está fuera del alcance de este capítulo un análisis detallado de las recomendaciones del GAFI.

## Segunda Etapa. Fraccionamiento o transformación

Los delincuentes estructuran sus transacciones en efectivo de manera que la cuantía sea pequeña y de esa forma evitar los reportes pertinentes (pitufeo).

La transformación, estratificación o colocación del dinero sucio, consiste en la inmersión de los fondos (dinero físico) o bienes, en la economía legal o en una institución financiera, seguida de sucesivas operaciones (nacionales o internacionales), para ocultar, invertir, transformar, asegurar o dar en custodia bienes provenientes del delito o para mezclarlos con dinero de origen legal, con el fin de disimular su origen.

El dinero o los bienes colocados en la economía legal serán movilizados múltiples veces, en gran cantidad de operaciones. El lavador deja una larga estela de documentos que las autoridades, de los actores de la economía, con lo que pretende ocultar el rastro de su origen ilícito o justificar el rápido incremento de su fortuna.

La finalidad de este movimiento de fondos es crear una serie de estratos que compliquen la tarea de determinar la manera en que los fondos ingresaron a la economía legal o la forma en que se dispuso de ellos.

## Tercera Etapa. Inversión, integración o goce de los

capitales ilícitos.

Es la finalización del proceso. En este paso, el dinero lavado regresa a la economía o al sistema financiero disfrazado ahora como "dinero legítimo", bien sea mediante transacciones de importación y exportación, ficticias o de valor exagerado, mediante pagos por servicios imaginarios, o por el aporte de intereses sobre préstamos ficticios, y a través de toda una serie, casi interminable, de otros subterfugios.

Ese dinero líquido o esos bienes colocados entre agentes económicos se recicla y convierte en otros bienes muebles e inmuebles o en negocios fachada que permiten al lavador disfrutar su riqueza mal habida. Así mismo, parte de la ganancia es reinvertida en nuevos delitos, o en asegurar la impunidad de los mismos, para lo cual se compran conciencias o lealtades.

***Modelo de Bernasconi "modelo de fases"***

(autor alemán, citado por Isidoro Blanco Cordero en su Libro "El delito de blanqueo de capitales"):

La primera fase en primer grado la denomina *Money Laundering*, es decir conjunto de actuaciones con las cuales en el corto plazo se liberan los bienes contaminados.

La de segundo grado (*recycling*) se refiere a las operaciones a mediano y largo plazo de bienes ya lavados que son



posteriormente utilizados para lograr una desconexión absoluta del delito previo.

***Modelo de Zund (Modelo del ciclo del agua)***

citado por Isidoro Blanco Cordero en su Libro "El delito de blanqueo de capitales":

Precipitación: Producción del dinero o billete originado en el delito previo.

Infiltración: El dinero recogido por la organización criminal es sometido a una primera fase de lavado transformándolo, por ejemplo, en billetes de alta denominación.

Corriente de aguas subterráneas: El dinero se convierte en otras formas patrimoniales.

Desagüe: El dinero es entregado a otra área de la organización o atrás para proceder a la realización de transferencias normalmente al exterior.

Nueva acumulación y estación de bombeo: El dinero es nuevamente recibido por la organización y se destina a la apertura de cuentas en entidades financieras.

Estación de depuración y aprovechamiento: Se utilizan testaferreros y se mueven los dineros de cuenta en cuenta para encubrir rastros criminales.

Evaporación y precipitación: El dinero lavado cuyo rastro legal ha sido borrado (evaporado) es destinado nuevamente a actividades criminales o utilizado para el goce del delincuente.

### ***Modelo de FinCEN (Departamento del Tesoro)***

Comienza con la producción de la riqueza generada por los delitos graves. Posteriormente se introducen a la economía legal, donde se reagrupan y reinvierten en actividades ilegales o legales.

### ***Modelo Teleológico***

(Autor Suizo Ackerman)

Se inspira en los objetivos de las etapas de lavado. Se distinguen objetivos principales, secundarios y complementarios.

Principales: Evitar el decomiso o confiscación de los bienes y asegurar su disfrute (ocultación física de los activos).

Secundarios: Confusión de los activos con otros de origen legal.

Complementarios: Evitar el juzgamiento de los autores del delito previo.

Otras organizaciones comparables al GAFI

Además del GAFI, hay activas otras organizaciones comparables: el GAFI del Caribe, el Grupo Asia/Pacífico (GAP), y el Gafisud (Suramérica), organizaciones similares para el Este y Oeste de África.

Los organismos regionales al estilo del GAFI han adoptado a grandes rasgos los mismos procedimientos que el GAFI, los miembros se reúnen periódicamente, comparten conocimientos, realizan reuniones de tipología, y se evalúan unos a otros sobre la base de la presión entre iguales; el GAFI sirve como una organización cúpula.

#### Bancos multilaterales

Diversos bancos multilaterales ofrecen apoyo técnico, también sobre el tema de la lucha contra el lavado de dinero, a cuyo efecto disponen de sus propios programas, durante las reuniones del GAFI se intercambia información y se coordinan las actividades entre los bancos multilaterales y el GAFI. A tal fin, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco de Desarrollo de Asia se han unido al GAFI como observadores.

#### El lavado de dinero y las Administraciones Tributarias

Las actividades de lucha contra el lavado de dinero no constituyen la principal responsabilidad de las Administraciones Tributarias; no obstante, la lucha contra el fraude tributario también contribuye a salvaguardar la integridad financiera del gobierno y a la ejecución de las leyes y reglamentos con el fin de asegurar la integridad del funcionamiento de las profesiones y el mundo empresarial; en muchos casos, las actividades de lavado de dinero

conlleven una pérdida de ingresos tributarios por parte del gobierno. Éste no es siempre el caso, por ejemplo, si el dinero de origen delictivo es declarado como volumen de negocios ficticio de una empresa, lo cual incluso redundaría en favor del tesoro; otra posibilidad es lavar dinero mediante cambios ficticios de valor de un componente de capital a ser comprado o vendido, tales como obras de arte, antigüedades, colecciones, bienes raíces y automóviles clásicos, dependiendo de la ley fiscal, es posible que las ganancias así logradas estén totalmente exentas de impuesto.

Lavado de dinero dentro de la empresa: volumen de negocios ficticio

En muchos casos en el lavado de dinero se utiliza toda una cadena de transacciones, con un gran número de personas involucradas, las diversas etapas del proceso de lavado de dinero dentro de las empresas pueden tener lugar en un orden aleatorio; la entrega de bienes o servicios, o el proceso inverso de adquirir bienes o servicios se puede hacer totalmente en un país extranjero; el dinero obtenido de manera delictiva es registrado como ingresos ficticios a fin de fingir un origen legal, al ingresar este volumen de negocios, se combinan la etapa de colocación, la etapa de colocación de capas y la etapa de integración/justificación. Las oportunidades de lavar dinero difieren según el tipo de negocio.

Las empresas con un bajo margen de beneficio bruto suelen

tener un flujo de mercancías grande (comercio de madera, estaciones de gasolina, etc.) y pueden servir tanto a usuarios finales como a distribuidores, es importante identificar patrones inusuales en el flujo de mercancías (frecuencia de compra, precios de compra, tipo de bienes, etc.); eso sí, las grandes dimensiones de estos flujos de mercancías los hacen difíciles de controlar y los márgenes de beneficio de lotes o series individuales son difíciles de determinar.

Sin embargo, de lo que se trata al final es de detectar patrones inusuales, para las empresas individuales este tipo de fraude constituye una tarea laboriosa, debido a las restricciones asociadas con los bienes físicos (almacenamiento, cuentas de existencias, etc.); además, se deben preparar facturas adicionales para justificar las diferencias de precios, si una empresa realmente participa en el proceso económico, la estructura para el lavado de dinero requiere una contabilidad compleja con la correspondiente gran probabilidad de ser detectado.

Los problemas contables son menos graves si las entregas se hacen a empresas afiliadas, o en el caso del comercio de productos con elevados márgenes de beneficio (hostelería, ropa, joyería, etc.), para los productos con elevados márgenes de beneficio, la destrucción de los productos adquiridos puede ser preferible a venderlos, ya que el volumen de negocios ficticio en sí

ya genera un rendimiento satisfactorio de lavado de dinero, un rendimiento del 40% a 50% de efectivo ‘neto’ generalmente resulta bastante aceptable para el lavador de dinero; las posibilidades de ejecución de la legislación tributaria son incluso menores, si no se utilizan productos físicos sino servicios y capacidad; la capacidad puede ser tanto capacidad no usada como capacidad ficticia (hoteles, cines, telecomunicación, etc.), estas posibilidades se ven restringidas por las recopilaciones de datos vinculadas al sistema contable (registro de hotel, número de entradas a eventos, contratos de arrendamiento, etc.); el número de pistas es aún menor en el caso del uso de ‘capacidad intelectual’, tal como actividades de consultoría, cursos de capacitación o servicios ‘puros’ ficticios (que por su naturaleza, son prácticamente imposibles de rastrear), si los servicios que se alegan que han sido suministrados son demasiado poco convincentes, es virtualmente imposible averiguar cuáles fueron los verdaderos servicios, ciertamente si se cobran tarifas por proyecto o globales.

Lavado de dinero dentro de la empresa: gastos ficticios, activos y préstamos

En los estados financieros, las ventas ficticias se suelen justificar mediante cuentas de gastos ficticios, de esta manera, los gastos ficticios dan lugar a ocultación; esta práctica nunca se usa por sí sola, ya que los gastos ficticios de una empresa son mayores

que los ingresos (ventas) lavados de otra; si es necesario, se puede crear toda una cadena de empresas asociadas en la que continuamente se pueden fingir gastos adicionales e ingresos asociados. Es posible distinguir entre bienes o servicios que son realmente entregados a precios exagerados y bienes o servicios que no han sido entregados en absoluto; dentro de cada categoría se pueden usar diversas variables contables.

La introducción de rubros ficticios en el estado de situación se basa en la misma línea de pensamiento que los gastos ficticios; puede tratarse, por ejemplo, de fingir la compra de activos no existentes, indicar un precio de compra de activos demasiado alto, o crear deudas ficticias; el beneficiario de las prácticas de lavado de dinero obviamente deberá ser escogido con mucho cuidado; los rubros ficticios del estado de situación dan lugar a ocultación, al tiempo que las obligaciones asociadas sirven para justificar los ingresos.

Para reingresar el dinero en el circuito monetario de la empresa, también se puede hacer uso de préstamos, si se usan préstamos directos, el dinero es prestado a la empresa sin intervención de ninguna institución financiera; esto puede hacerse directamente mediante el lavado, pero generalmente se usa un gran número de empresas cuidadosamente seleccionadas, con o sin ningún fideicomiso; en el caso de los préstamos no-directos, se

utiliza una institución financiera registrada y ésta concede el préstamo sobre la base de una garantía proporcionada, la cual, a su vez, se basa en dinero negro; en general, la institución financiera no conoce la naturaleza real de la garantía proporcionada.

#### Lavado de dinero y la empresa: otros aspectos

El dinero puede entrar y salir de empresas de diversas maneras, el dinero en efectivo se usará particularmente en industrias y líneas de negocio en las que los flujos de efectivo no son inusuales (sociedades comerciales, hostelería), si la colocación se hubiere hecho en otro lugar, el dinero puede ser transferido a través del circuito bancario; una modalidad similar son los pagos mediante tarjetas de crédito, con anterioridad a ello, sin embargo, el saldo de las contracuentas de las tarjetas de crédito debe ser suficiente en muchos casos, éstas son transacciones transfronterizas; la cooperación internacional y el intercambio de información a través de las fronteras son condiciones previas para combatir efectivamente estas prácticas.

Finalmente, se deben hacer arreglos para retirar el dinero lavado de la empresa, a fin de garantizar que fluya hacia los bolsillos propuestos; el método escogido depende, en parte, de la naturaleza de la empresa. Uno de los métodos consiste en distribuir el dinero lavado como dividendos, como lo haría una buena empresa al obtener ganancias (como resultado de ventas ficticias



adicionales), debido a las ventas adicionales su valor ha aumentado; otro método de retirar dinero es la concesión de préstamos por la empresa, o la puesta a disposición de otros beneficios distintos al dinero (automóviles, viajes, etc.).

#### Lavado de dinero en la vida privada

El dinero también puede ser lavado por personas privadas, el lavado de dinero en la vida privada normalmente implica alguna forma de gasto en componentes de capital, la práctica de lavado de dinero más importante en la vida privada es a través de transacciones con componentes de capital; se pueden vender productos a precios demasiado altos. Este método es similar a los que implican ventas ficticias, el precio demasiado alto pagado por una persona que finge ser una tercera persona, conduce a la creación de un capital aparentemente legal; los productos generalmente son objetos de valor, tales como obras de arte o bienes raíces.

Además de las ganancias de capital relativamente ‘limpias’ en las estructuras de compra y venta, el dinero también puede lavarse a través de inversiones, para ello, se puede pensar en métodos diferentes, por ejemplo, el uso de carteras de inversión extranjeras o locales; en este caso se utilizan múltiples carteras de inversiones para transferir selectivamente ganancias y pérdidas a las cuentas de inversión; las ganancias son contabilizadas en la

cartera normal y las pérdidas en la cartera extranjera que fue creada con dinero negro, la distribución de ganancias hará que la cartera normal muestre márgenes de beneficio inusuales, pero las sospechas se pueden eliminar incluyendo ocasionalmente alguna pérdida. Por otra parte, esta práctica de lavado de dinero requiere un intermediario que esté dispuesto a cooperar en las transacciones de inversión, si participa un número suficiente de personas, es posible que se opte por usar transacciones rentables ficticias con inversiones.

Otros métodos de lavado de dinero: Otros métodos son:

- Inversiones en una empresa. Esto puede hacerse, por ejemplo, comprando acciones, posiblemente por un precio demasiado bajo, la ganancia puede consistir en dividendo distribuido o la obtención de beneficios mediante la venta de las acciones. Igualmente, se pueden hacer inversiones en empresas que se dedican a operaciones ilegales, a fin de apoyar sus actividades delictivas, o en empresas que tienen oportunidades de combinar actividades legales e ilegales (hoteles, industria de servicio, etc.).

- Prestando dinero a una empresa, eventualmente seguido de pedirle un crédito a la misma empresa, esta práctica puede resultar muy útil en el caso de empresas relativamente pequeñas con actividades legales en las que habrá poca supervisión

financiera; estos préstamos pueden o no ser arreglados a través de la intervención de una institución financiera. Obviamente, las personas privadas pueden hacer uso de la misma práctica.

- La compra y venta de bienes muy valiosos, tales como oro o diamantes, el pago puede efectuarse a través de bancos o en efectivo, la ‘pista de papel’ se corta y los bienes simplemente se venden en otra parte.

- Uso de garantías y seguridad. La institución financiera se constituye como garante a cambio de un depósito de garantía financiado con dinero negro que se entrega a la institución financiera a modo de prenda, al ejecutar esta garantía se recibe dinero ‘blanco’ y el dinero negro es cobrado por el banco; este esquema también puede ser usado por empresas.

- Financiamiento de pensiones de vejez con dinero negro. Esto se puede hacer mediante la adquisición de un seguro de pensión o contratando un seguro de vida, los pagos que se harán mucho tiempo después no pueden ser rastreados hasta los ingresos producto de actos delictivos, lavando así el dinero.

- Participando en juegos de azar (en casinos, máquinas tragamonedas, etc.). Al declarar ganancias ficticias de juegos de azar localmente o en el exterior, se crea dinero ‘blanco’; aparte de las ganancias, cualesquiera pérdidas de los juegos de azar implican ganancias por el organizador de los mismos. Si el lavador de dinero

es el organizador, puede optar por la práctica de ganancia o la práctica de pérdida. Una variante de las ganancias ficticias de juegos de azar consiste en obtener, de hecho, premios de los juegos de azar. Se conocen dos métodos: en primer lugar, comprar billetes de lotería ganadores y, en segundo lugar, jugar juegos con un porcentaje de ganancia más o menos seguro.

- Consumo directo pagado mediante tarjetas de crédito vinculadas a saldos en cuentas bancarias financiadas con dinero negro; en la mayoría de los casos, estas cuentas bancarias están en bancos en un país extranjero.

### **Relaciones entre Lavado de capitales y el fraude tributario**

Existen **similitudes entre el fenómeno del lavado de dinero procedente del crimen organizado y del fraude fiscal**, así podemos mencionar:

#### ***Similares técnicas de lavado de capitales:***

El crimen organizado y el fraude fiscal generan rentas necesitadas de un proceso de lavado para reinvertirlas en la economía legal: las técnicas o procesos coinciden tanto en los delitos de tráfico de drogas y otras formas de criminalidad organizada, como en el fraude fiscal.

En la actualidad los delincuentes organizados de todo tipo se ven obligados a blanquear el producto de su delito por dos

razones: la pista del dinero puede convertirse en indicio delator del delito y el propio dinero puede ser objeto de investigación y de incautación. A pesar de enfrentarnos a un proceso dinámico en constante cambio, los principios operacionales son los mismos<sup>17</sup>.

La relación entre el fraude fiscal y la criminalidad organizada que despliega mayores efectos prácticos reside en la utilización de plazas financieras extraterritoriales (centros *off shore*), donde la mezcla de ambos fenómenos dificulta, si no hace imposible, su delimitación jurídica.

***Similares efectos perniciosos en la economía:***

Ambas conductas delictivas generan consecuencias perniciosas que afectan a sectores o principios de la economía de mercado. Tanto el fraude fiscal como el crimen organizado, como el posterior lavado de sus beneficios, fomentan la pérdida de confianza en el tráfico mercantil y deforman el equilibrio del mercado y las reglas de competencia. El retorno de ambas economías ilegales a la economía legal distorsiona el mercado, es decir, tanto la empresa criminal, como la empresa parcial o totalmente sumergida, están en una posición ventajosa respecto al resto del sector empresarial.

---

<sup>17</sup> BLUM, Refugios financieros, cit. Nota No. 5, p. 26

Otros efectos perniciosos para la economía, que sustancialmente coinciden en ambos casos, son: ruptura del equilibrio financiero y la posible generación o agravamiento del déficit público; desconfianza y apreciación del riesgo de los inversores extranjeros; aumento de la recaudación tributaria, en especial en las clases medias; efectos disuasorios en el ahorro y mantenimiento de un nivel de consumo continuado<sup>18</sup>; distorsión<sup>19</sup> en el desarrollo del sistema financiero, especialmente, en la generación de activos opacos – que incide negativamente en el ahorro y en la creación de riqueza-; el desarrollo de la especulación inmobiliaria, que perturba el precio de la vivienda y su acceso; y el incremento de la demanda de consumo superfluo.

Se aprecia que el denominado “efecto espiral” puede acontecer en ambos fenómenos: muchos ciudadanos se verán abocados a defraudar y/o relacionarse con el crimen organizado.

***Percepción social del fraude tributario y su influencia en el lavado de dinero***

---

<sup>18</sup> Recuérdese que en el caso de lavado de dinero procedente del crimen organizado, al menos en las primeras fases del proceso, el lavador se ve obligado a enmascarar los beneficios al fisco, para evitar cualquier tipo de sospecha sobre la procedencia de éstos.

<sup>19</sup> QUIRK, Peter J., Macroeconomic Implications of Money Laundering, IFM Work Paper, 2016

Una sociedad carente de valores sociales y con un alto nivel de fraude será más propensa a aceptar los capitales procedentes de la delincuencia organizada, en la medida que el blanqueador se aprovecha de este clima social para lavar sus capitales, o en otras palabras, el empresario o ciudadano que habitualmente defraude fiscalmente estará más próximo en participar en el enmascaramiento de los fondos criminales.

**4- Fraude fiscal como consecuencia y método del lavado de capitales:** El Informe sobre Refugios Financieros opinan que, aun cuando los criminales paguen impuestos por la porción de sus ingresos ilegales que blanquean, en conjunto tratarán de evitar el pago de impuestos por la mayor parte posible de sus ingresos. Por el contrario, también resulta plausible entender que el empresario criminal intentará pagar los impuestos atribuibles a los bienes enmascarados para, de esta forma, evitar el control fiscal.

Normalmente evitarán los impuestos hasta que se haya camuflado el verdadero origen criminal de sus bienes, es decir, la evasión en la delincuencia organizada es más una necesidad que una finalidad. Así la tributación de sus beneficios puede resultar un paso importante en el proceso de legalización.

Por otra parte cabe destacar que si bien el lavado de dinero

constituye el nexo de unión entre los binomios fraude fiscal-economía sumergida y crimen organizado-economía-criminal, conviene subrayar que **se tratan de dos procesos que parten de presupuestos diferentes.**

El proceso de lavado procedente de la evasión fiscal se inicia con unos ingresos legalmente adquiridos que son ocultados para disfrazar su naturaleza haciéndolos pasar por ingresos obtenidos en una categoría no sometida a tributación o a una menor tributación. Se está frente a ingresos legales que se transforman en ilegales.

El lavado de dinero procedente del crimen organizado hace exactamente lo contrario: parte de unos ingresos adquiridos por medios ilegales y se les da la apariencia de haber sido obtenido en el desarrollo de una actividad legal, pero que ha sido ocultado al Fisco, y que en un momento determinado es necesario darle una apariencia de legalidad; y por otra parte, tendríamos el dinero sucio o criminal, que sería aquel que procede de actividades que por sí constituyen una actividad delictiva y que al menos en una parte, es reinvertido en la economía legal.

También, como principio general podemos afirmar la mayor gravedad de los efectos del crimen organizado respecto de



los derivados del fraude fiscal. En primer lugar, parte de los beneficios del crimen organizado están destinados a mantener y ampliar el propio negocio criminal; y en segundo lugar, la criminalidad organizada puede afectar con mayor intensidad a las propias estructuras básicas y a los poderes básicos del Estado.

### **Control del Lavado de dinero**

El rol de los examinadores o auditores tributarios, o en términos más generales, de las Administraciones Tributarias, en el chequeo de libros y declaraciones donde determinen su carga tributaria los coloca en una posición única para identificar no sólo fraudes tributarios, sino también prácticas de lavado o Lavado de dinero y otros crímenes financieros.

Es así que las Administraciones Tributarias pueden ayudar al combate del lavado de capitales a través de la identificación y posterior reporte de transacciones sospechosas o inusuales por las siguientes razones entre otras:

- Perfil de funcionarios, considerando en particular la preparación técnica en temáticas contables, legales, societarias, financieras, tributarias, etc. y la experiencia en la práctica de las tareas de auditoría.

- Disponibilidad de información aportada por los contribuyentes y también la suministrada por otros actores, por ejemplo el sector financiero, aduanas, registros de la propiedad etc.
- Monitoreo de la actividad de los contribuyentes a partir acciones de control.
- Cooperación administrativa entre las Administraciones Tributarias de los distintos países, en particular la que corresponde a las distintas modalidades de intercambio de información.

### ***El proceso general de recuperación de activos***

Importante mencionar brevemente la recuperación de activos desde la óptica de la ubicación de los activos que debemos recuperar:

Ya se trate de la recuperación de activos mediante un decomiso con o sin condena, a través de procedimientos en una jurisdicción extranjera, o a través de acciones civiles privadas, los objetivos y el proceso fundamental para la recuperación de activos son generalmente los mismos. La figura a continuación ilustra este proceso.



## Recopilación de información de inteligencia, pruebas y rastreo de activos

Las autoridades nacionales realizan la recopilación de pruebas y el rastreo de los activos bajo la supervisión o en estrecha colaboración con los fiscales o magistrados investigadores. En el Ecuador no es común la figura de los investigadores privados u otros agentes interesados que también en el ámbito internacional pueden recopilar pruebas y rastrear activos en casos de acciones civiles privadas. Además de recopilar información pública de las bases de datos de las agencias del gobierno, las autoridades pueden emplear técnicas especiales de investigación. Algunas de ellas pueden requerir de la autorización de un fiscal o de un juez (por ejemplo, la vigilancia electrónica, las órdenes de registro y de incautación, las requisiciones, o las órdenes de control de cuentas); otras no (por ejemplo, la vigilancia física, la información provista por fuentes públicas, entrevistas a testigos).

Pero antes de elegir los objetivos del análisis, necesita saber qué tipo de análisis vamos a realizar. Pues entonces se necesita explicaciones sobre los varios tipos de análisis.

- Data Mining o “Minería de datos” en español es una herramienta automatizada que usa técnicas para encontrar y entender relaciones en una gran cantidad de datos.

- El análisis operacional se enfoca en los objetivos de una investigación.

- El análisis estadístico evalúa la eficacia del sistema nacional antilavado.

- El análisis estratégico concentra la atención en características específicas de las operaciones sospechosas. Hay cuatro tipos de características. Ellos son el delito, la institución financiera, el instrumento monetario y las técnicas del lavado.

Detallemos un poco sobre las características de análisis de operaciones.

- La mayoría de las actividades perfiladas en las operaciones no contienen detalles suficientes para determinar si la operación se relaciona con un tipo de actividad delictiva.

- Se necesita también comprobar la información por otras operaciones en la base de datos de la Unidad de Inteligencia Financiera UIF y si existe, por la base de datos de operaciones por entidad determinada.

- Y finalmente, puede ser necesario enriquecer los datos con información de otras fuentes gubernamentales o comerciales.

Es importante que la estructura del reporte de la operación solicitada sea en forma constante para que la autoridad a cargo de la investigación pueda utilizar software para evaluarlos. La estructura quiere decir cómo se almacena los datos en los campos.

La información en el formulario denominado ROS (Reporte de Operaciones Sospechosas) a nivel internacional se puede clasificar en seis partes: (1) relativa de la institución financiera, (2) relativa a la persona natural que ha realizado la operación sospechosa, (3) información relativa al beneficio de la operación, (4) sobre la operación, (5) la cuenta, y (6) la parte narrativa. Vamos a ver las partes del formulario y los campos comunes en los diferentes países que contienen.

Esto es la información recogida sobre la institución financiera. Los campos comunes en los países contienen el nombre comercial, número de identificación, dirección física, persona contacto, número de teléfono y cual tipo de institución financiera es.

La parte del ROS relativa a la persona natural que ha realizado la operación sospechosa. Los campos comunes en los países son los apellidos, nombres, fecha de nacimiento, número y

tipo del documento de identidad, nacionalidad, país de residencia, dirección, número de teléfono, ocupación.

No es suficiente recoger información sobre la persona que ha realizado la operación mientras que el beneficio queda anónimo. La parte relativa al beneficio de la operación - sea persona natural o persona jurídica. Acumulamos la misma información como en la parte anterior.

En la parte con la información sobre la operación. El valor de la operación, cuando fue realizada, cual tipo de fondos, y el delito sospechoso. El número y tipo de la cuenta, cuando fue abierta o liquidada, nombre de la cuenta, y finalmente, la parte del narrativo. Esta parte puede contener información muy útil porque el narrativo abre posibilidades más allá de los campos fijos. En la mayoría de los casos la explotación del narrativo es un trabajo que se emplea mucha mano de obra y tiempo. Aunque se puede utilizar minería de datos para encontrar relaciones, el analista tiene que leer cada narrativo para que no pase por alto los datos importantes.

En el siguiente flujograma de información de análisis financiero la parte Esmeralda representa el proceso para la recepción del reporte de la operación y otra información relacionada con lavado de dinero, financiamiento del terrorismo o el tipo penal. La parte de color naranja representa las bases de datos que la unidad financiera consulta para tratar y transformar los datos

en inteligencia financiera. La parte Índigo representa la transmisión de la inteligencia financiera en el informe.

Es necesario que la información sea de calidad antes de cargar en la base de datos para que las herramientas de búsqueda pueden encontrar los vínculos y que la base de datos puede responder a una búsqueda simple con los datos requeridos.

### ***Obtención de pruebas y rastreo de activos***

Uno de los mayores retos en un caso de confiscación de activos es probar que los mismos están relacionados con actividades delictivas (decomiso basado en la propiedad) o probar que los activos son un beneficio derivado de un delito cometido por el objetivo (decomiso basado en el valor).

Para probar esta relación (también conocida como «nexo» o «rastreo del papel»), los profesionales deben identificar y rastrear los activos o «seguir el dinero» hasta que el vínculo con el delito quede probado o la localización de los activos quede determinada.

Sin embargo, los activos se suelen mover por todo el mundo, utilizando esquemas que involucran a centros off shore, a vehículos corporativos y una variedad de transacciones financieras que tienen el objetivo de blanquear el dinero y ocultar este rastro del papel. Además, los casos suelen implicar mucha

documentación, demandan mucho tiempo, son complicados y requieren de múltiples habilidades.



Estas habilidades incluyen la capacidad de saber qué información puede obtenerse de las entidades financieras, obtener información relevante a través de las técnicas tradicionales de investigación, analizar estados de cuentas bancarias, registros de empresas, documentos financieros y contratos; levantar el velo



corporativo para descubrir a los beneficiarios finales; obtener pruebas de las entrevistas con los testigos u objetivos, coordinar con las autoridades extranjeras y organizar la información de una manera integral y coherente.

El propósito de este apartado es presentar algunas de las técnicas que los profesionales pueden utilizar para rastrear los activos y analizar los datos financieros, y asegurar las pruebas fiables y admisibles para los casos de confiscación de activos. Las técnicas discutidas pueden también ser útiles para la recopilación de pruebas que prueban los elementos de los delitos que se investigan.

Identificación de los datos relevantes:

ejemplos de documentos comúnmente consultados

En la investigación, saldrán a la luz varios documentos, incluyendo registros de cuentas bancarias, estados financieros, contratos, facturas, escrituras, acuerdos de accionistas, artículos de constitución, recibos, etc. Estos revelarán información sobre los activos, el movimiento de los fondos, sobre individuos y empresas vinculados a un objetivo, y otros datos. Para ayudar a los profesionales, se exponen a continuación algunos ejemplos de documentos comúnmente consultados.

Análisis de datos:

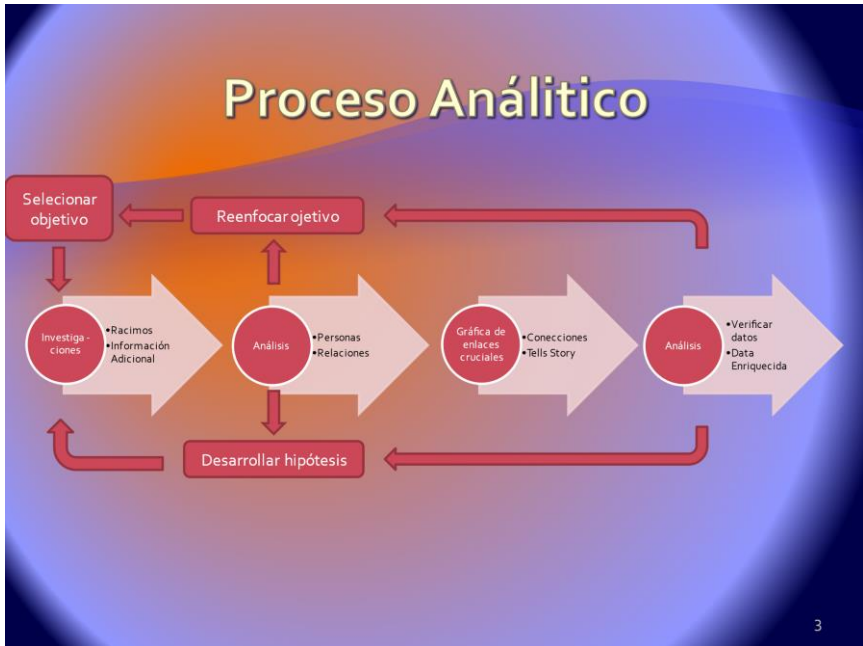
comparación de flujos con el perfil financiero

En esta fase crítica, los analistas compararán y contrastarán fechas, orígenes, destinos, titulares de cuentas bancarias, bancos y las fuentes de información, de tal forma que agruparán y recompondrán las transacciones e identificarán las lagunas en los datos. Por ejemplo, una cuenta puede mostrar la retirada de una gran suma de dinero en efectivo, sin que el analista tenga información sobre el destino; otra puede mostrar un depósito posterior. También es posible que los registros de vigilancia física revelen que un objetivo viajó a una jurisdicción extranjera en los días posteriores a la retirada. Los pagos a contratistas pueden estar vinculados a depósitos posteriores. En un caso, por ejemplo, se descubrió que varios depósitos de un funcionario corrupto eran equivalentes a los pagos al contratista. Este análisis ayudará a comprender mejor el flujo de activos y a desarrollar nuevas pistas.

Otra técnica utilizada por los profesionales es el análisis del patrimonio neto (comparación del valor de los activos del objetivo con sus ingresos declarados). Cualquier ingreso no declarado puede tener un origen ilícito, y los profesionales entonces tendrán que centrarse en demostrar la relación entre los activos y el delito. En las jurisdicciones que persiguen el enriquecimiento ilícito, el análisis patrimonial es un paso necesario en la investigación.

Para ayudar a descubrir actos de corrupción y de lavado de dinero, puede ser útil revisar la información o investigar las

diferentes tipologías y alertas que permiten identificar la actividad criminal. Muchas agencias y organizaciones internacionales publican estos informes, que están disponibles en internet.



Algunos ejemplos muy sencillos de reglas automatizadas para aplicar al sistema de filtración. En las columnas son escritos los nombres de las reglas, si es necesario hacer una búsqueda de los temas o montos de las operaciones analizadas, descripción de la acción, y la fórmula para que la base de datos reconozca un resultado positivo.

El sistema automatizado se concentra generalmente en cinco áreas – significado literal de palabras, relaciones de personas,

operaciones, reconocimiento de modelos de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo, y racimos de interés para analizar.

En este apartado nos concentramos en el concepto de racimos. Definir el racimo es el primer paso en el proceso de análisis. Se encuentra las personas involucradas en la actividad sospechosa no solamente en los reportes sino en otras fuentes de información.

Ya sea en un gráfico de conexiones o de jerarquía, agrupado o resumido en una hoja de cálculo, la información es inútil para la formulación de una hipótesis a menos que se formulen preguntas críticas sobre los datos, raramente una hipótesis saldrá de una hoja de cálculo o de un gráfico de enlaces y se anunciará por sí sola; los patrones no aparecen por sí solos. El investigador debe ordenar, agrupar o resumir los datos por diferentes campos en busca de patrones significativos o indicadores sospechosos, las preguntas Quién, Qué, Cuándo, Dónde y Cómo pueden ser evidentes a partir de la lectura de la información y de una investigación adicional; el porqué de la actividad es donde el investigador debe centrar la mayor parte de su atención, una vez formulada una posible hipótesis, el investigador puede necesitar encontrar más información para apoyarla.

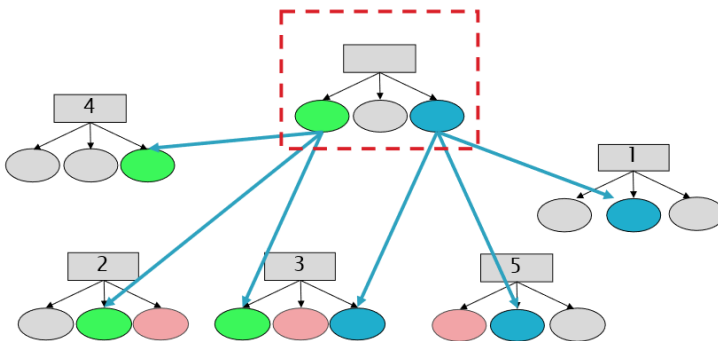
Si no se puede refutar la hipótesis, es decir, encontrar una explicación razonable para la actividad realizando una

investigación diligente de los antecedentes, lo más probable es que la actividad esté relacionada con una actividad ilícita.

A continuación, se grafica el proceso de crear un racimo para análisis. La representación sencilla de una base de datos con dos elementos analíticos – cuentas relacionadas a personas naturales.

A la hora de desarrollar un racimo que atraiga el interés de un investigador, los datos de la investigación penal pueden proporcionar suficiente información sobre los actores y beneficiarios de las actividades sospechosas para iniciar el análisis. Lo más probable es que se recopile información adicional de otras bases de datos para completar el racimo o para establecer vínculos entre información individual que por sí mismos no parecen estar relacionados.

### “RACIMO”

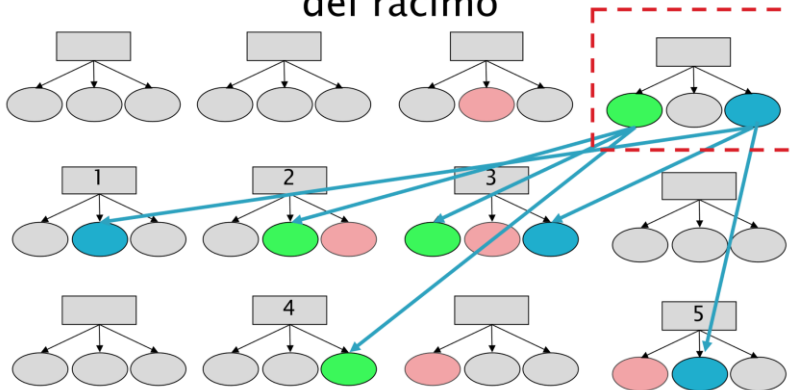


▭ = cuenta

○ = persona física

Estos son los resultados de una búsqueda de la base de datos de primer nivel, la búsqueda es a base de tres nombres - Índigo, Esmeralda y Rosa; en este momento no sabemos si ellos están involucrados en la actividad, hemos identificado solamente donde residen los datos en la base de datos; los datos vienen de la información preliminar y de otras fuentes – judicial, policial, comercial, etcétera.

### Vínculos de segundo nivel: Identificación del racimo



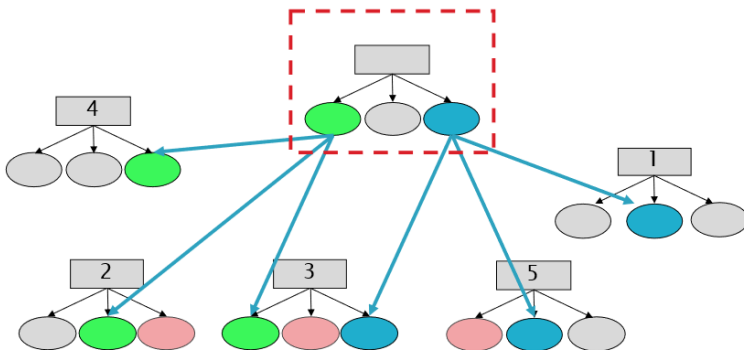
El proceso de identificación de un racimo comienza con la información disponible del procedimiento judicial; el rectángulo rojo de la esquina superior derecha representa información relativa a una transferencia de 1 millón de dólares a la cuenta de a persona investigada, en este caso la proporcióna centrándose en la cuenta

vinculada al Sr. Índigo y a la Sra. Esmeralda.

Al realizar una búsqueda en la base de datos de la Unidad Financiera de otras cuentas vinculadas a los señores Índigo y Esmeralda, el investigador identifica el racimo inicial. Las líneas azules indican dónde están vinculados los señores con las cuentas adicionales numeradas del 1 al 5.

El rectángulo rojo se representa información en que menciona que el señor Índigo y la señora Esmeralda están involucrados en una operación de un monto de \$1 millón de dólares; una búsqueda de segundo nivel identifica otras cuentas relacionadas a los señores.

## Identificación del racimo

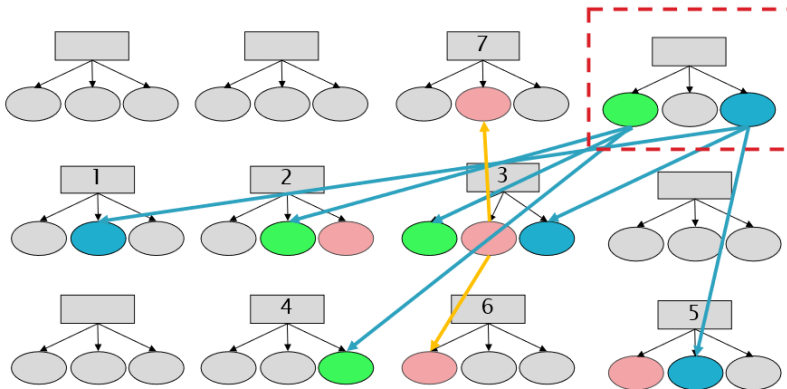


Cuando el investigador identifica un racimo potencial, se dibuja un diagrama de las cuentas y personas relacionadas. El

diagrama claramente identifica las conexiones entre señora Rosa y los señores Índigo y Esmeralda. El diagrama identifica claramente a la Sra. Rosa como vinculada a la Sra. Esmeralda y al Sr. Índigo en las cuentas numeradas 2, 3 y 5.

El investigador hace una búsqueda de tercer nivel para encontrar cuentas desconocidas de la señora Rosa.

### Vínculos de tercer nivel



El Investigador lleva a cabo una búsqueda de tercer nivel en busca de enlaces a cuentas desconocidas relacionadas con la Sra. Rosa, estas cuentas están etiquetadas como 6 y 7. Y agregamos las nuevas cuentas relacionadas a señora Rosa en el diagrama del racimo, ahora tenemos un racimo preparado para poder analizar.

En nuestro ejemplo de crear un racimo hicimos tres niveles de búsqueda y dos niveles de componer el racimo, el proceso de identificar conexiones y el desarrollo del racimo puede involucrar



muchos niveles; en el caso que el racimo se vuelva muy grande, el investigador tiene que dividirlo en dos más pequeños diagramas para hacer el análisis más fácil (estamos haciendo el ejercicio para entender cómo funciona un software especializado y cómo se lo debe alimentar).

### **Presentación de un plan y consideraciones importantes**

La experiencia ha demostrado que es importante rastrear los activos en las primeras etapas de una investigación al mismo tiempo que se investigan los delitos de corrupción, lavado de dinero, entre otros. Establecer un marco o un plan de investigación es el primer paso importante para la búsqueda.

El plan o enfoque general a menudo depende de si las pruebas preliminares apuntan a actividades corruptas, a lavado de dinero o a ambos. En los casos de corrupción, los agentes del orden investigan los actos de corrupción y luego siguen el rastro del dinero para identificar y recuperar las ganancias

o los instrumentos del delito. En casos de lavado de dinero, los profesionales empiezan por analizar las transacciones financieras para vincularlas a la corrupción o a otros delitos. Las medidas concretas suelen implicar la identificación de las personas, las empresas y los activos involucrados en el caso, así como las conexiones entre ellos, y un análisis de los activos y los flujos financieros.

Particularmente en los casos que implican una actividad significativa y grandes volúmenes de documentación, los profesionales encontrarán útil establecer prioridades y centrarse en tipos específicos de documentos o cuentas durante un periodo limitado de tiempo. Por ejemplo, inmovilizar, obtener y analizar la documentación de una cuenta bancaria que puede ser interpretada y rastreada es útil en casos de lavado de dinero en los que los profesionales necesitan demostrar los vínculos entre los individuos y las empresas y entender el flujo del dinero. Sin embargo, en el caso de una persona que vive de sobornos, las pruebas más importantes pueden ser las declaraciones de testigos tales como socios comerciales, empleados y vecinos, y los registros fiscales.

También hay algunas consideraciones importantes a tener en cuenta al planificar y conducir una investigación de recuperación de activos. En primer lugar, cuando el seguimiento de activos se hace a través del sector financiero, es importante recordar que las ganancias de la corrupción pueden estar mezcladas con otros activos no vinculados al delito, pueden cambiar de forma y pueden fluir a través de varios canales. Incluso si estos activos cambian de forma (por ejemplo, se deposita 1 millón de dólares en una cuenta, transfiriéndose posteriormente parte a otras cuentas bancarias, o son utilizados para la compra de alguna propiedad), las ganancias pueden ser confiscadas.

En segundo lugar, la experiencia ha demostrado que un agente corrupto no tiene activos o cuentas bancarias a su nombre. Más bien, los activos están en manos de otras personas o empresas para ocultar el papel del funcionario como beneficiario final, la persona física que en última instancia posee o controla los activos o las cuentas bancarias. Será importante para los profesionales investigar los activos y las cuentas bancarias de las personas potencialmente involucradas, incluyendo:

- familiares, compañeros de trabajo o socios cercanos;
- intermediarios o testaferros, personas que son engañadas o participan voluntariamente en la protección de autoridades corruptas manteniendo un bien o abriendo y administrando una cuenta, a menudo a cambio de una pequeña comisión;
- y vehículos empresariales, incluyendo corporaciones, fideicomisos, sociedades de responsabilidad limitada y fundaciones.

En el caso de activos en poder de entidades financieras, algunas podrán facilitar el nombre de la persona física propietaria de la cuenta. Sin embargo, no todos los bancos pueden obtener esta información, especialmente cuando se utiliza una cadena de personas jurídicas para disfrazar al beneficiario final. Se pueden identificar algunos accionistas u otras partes involucradas, pero estas pueden no ser el beneficiario final. Incluso cuando un

beneficiario final es identificado por la persona que abre la cuenta, puede tratarse de una falsa declaración para ocultar al funcionario corrupto. Teniendo en cuenta estas limitaciones, y el hecho de que muchos otros activos no contienen la información del beneficiario final, los profesionales tendrán que asegurarse de tomar las medidas necesarias en la investigación para determinar cuáles son en realidad los activos y las empresas propiedad de los objetivos.

Por último, los profesionales deben evaluar continuamente si es posible y práctico establecer medidas provisionales para incautar o embargar los activos descubiertos durante el proceso de rastreo. En algunos casos, pueden decidir mantener la cuenta abierta y hacer el seguimiento de su actividad para descubrir nuevas pistas. Sin embargo, cuando existe el riesgo de que el objetivo se dé cuenta y, por lo tanto, dilapide o mueva los activos, debe considerarse la aplicación de medidas provisionales.

#### Obtención de datos financieros y otras pruebas

Conforme los objetivos son identificados, los profesionales tendrán que recabar información y datos financieros y asegurar que las pruebas son fiables y admisibles ante el tribunal. En función del plan de investigación, los datos financieros pueden incluir todos los activos y pasivos, así como todos los ingresos y los gastos de los objetivos y sus negocios. Tendrán que recopilarse documentos y otras pistas de varias fuentes, incluyendo internet y otras fuentes

públicas, de agencias del gobierno, de entidades financieras, incluyendo la banca electrónica; de proveedores de servicios de dinero; bufetes de abogados y contables, fideicomisos y empresas de servicios, agentes inmobiliarios, marchantes de arte, competidores comerciales, viajes y otros programas de recompensa; negocios, familiares, empleados y socios de los objetivos y de los propios objetivos.

Se utilizan diversas técnicas de investigación (que se describen a continuación) para ayudar a los profesionales en estos esfuerzos. Las técnicas descritas son ejemplos de las utilizadas en todo el mundo, pero no todas las técnicas están disponibles o son posibles en todos los países. Es más, habrá diferencias en las diferentes jurisdicciones respecto de las técnicas que requieren autorizaciones judiciales o la aplicación de un procedimiento especial (es el caso de las medidas coercitivas, tales como órdenes de registro, información de cuentas bancarias y vigilancia electrónica) o no (es el caso de las medidas no coercitivas, tales como la obtención de información pública y de otras agencias gubernamentales).

#### Creación de un perfil del sujeto

En todas las investigaciones es fundamental que los profesionales recojan y registren toda la información básica relacionada con los objetivos de la investigación. Los profesionales

deben recopilar y registrar toda la información que permita identificar con total seguridad a los objetivos y anotar sus alias. Para facilitar la consulta, toda la información debe mantenerse de manera ordenada en el expediente del caso. Una lista de la información pertinente que el profesional debe tratar de reunir en las primeras etapas de la investigación es la siguiente:

Lista para la recopilación de información básica

Los profesionales deben recopilar y conservar la siguiente información durante las primeras etapas de una investigación:

- Fecha y lugar de nacimiento (incluyendo alias), copias de los certificados de nacimiento, pasaportes y tarjetas de identidad nacional.

- Nombres y fechas de nacimiento de los cónyuges, hijos, ambos padres (y nuevos parientes, si es divorciado, separado o viudo), hermanos, cónyuges de los hermanos, parientes cercanos (tíos, tías, primos, abuelos, nietos).

- Números de teléfono relevantes (negocio, casa, móvil), dirección de correo electrónico y datos de contacto de internet o de cualquier red social de comunicación. En algunas jurisdicciones, es posible obtener información sobre los abonados del proveedor de servicios.

- Fotografías recientes de todos los objetivos y asociados (preferiblemente de identificaciones oficiales).

- Una huella dactilar.
- Antecedentes penales.
- Información de fuentes públicas sobre los objetivos y asociados, utilizando buscadores de internet, redes sociales, los informes de los medios de comunicación locales y las bibliotecas.

- Información de otras agencias gubernamentales, especialmente:

- Tierras, vehículos, información de servicios públicos.
- Registros de empresa.
- Registros legales.
- Registros fiscales.
- Declaraciones fronterizas y las declaraciones de aduana.
- Registros de inmigración.
- Declaraciones de renta (de un empleador gubernamental, en su caso).

- Y declaraciones de ingresos y de patrimonio.

- Registros de bienes inmuebles, incluidos los acuerdos de compra, hipotecas, solicitudes de préstamos y las tasaciones.

- La información que identifique bancos o cuentas bancarias y otras entidades que puedan mantener los registros del negocio.

Se utilizan diversas técnicas de investigación (que se describen a continuación) para ayudar a los profesionales en estos

esfuerzos. Las técnicas descritas son ejemplos de las utilizadas en todo el mundo, pero no todas las técnicas están disponibles o son posibles en todos los países. Es más, habrá diferencias en las diferentes jurisdicciones respecto de las técnicas que requieren autorizaciones judiciales o la aplicación de un procedimiento especial (es el caso de las medidas coercitivas, tales como órdenes de registro, información de cuentas bancarias y vigilancia electrónica) o no (es el caso de las medidas no coercitivas, tales como la obtención de información pública y de otras agencias gubernamentales).

Es imperativo que los profesionales sepan cuáles son las técnicas autorizadas por la ley y que se respeten todos los requisitos legales, políticos y procesales. También será esencial respetar el Estado de Derecho y las garantías procesales de los acusados, sobre todo si se busca cooperación internacional. Puede ser catastrófico para un caso el desviarse de los requisitos, políticas y procedimientos legales o infringir los derechos de los acusados: puede dar lugar a la nulidad e inadmisibilidad de la prueba descubierta a través del uso de una determinada técnica, y, posiblemente, de toda la investigación. En los casos que requieren de cooperación internacional, muchas jurisdicciones se negarán a prestar asistencia legal mutua (ALM), si consideran que no se han respetados los derechos de los acusados.

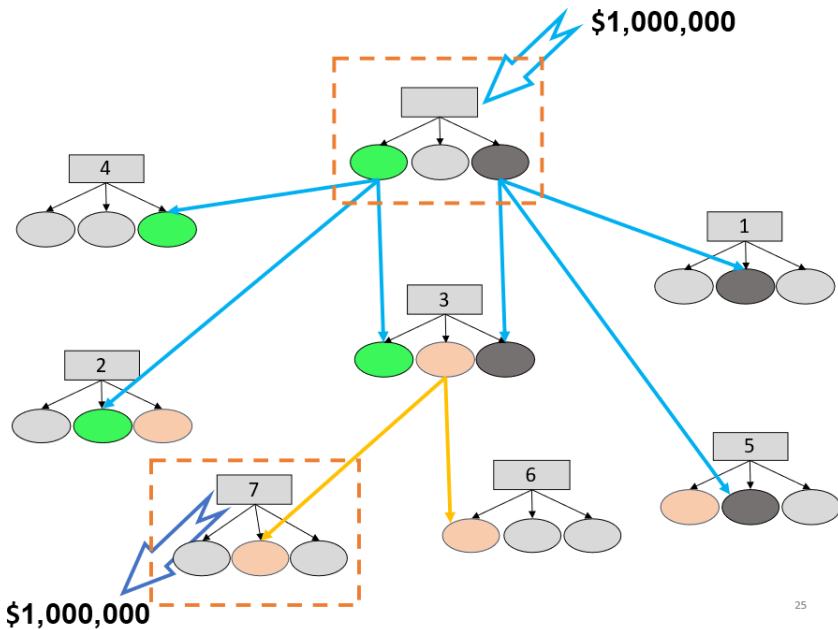


En cuanto a la selección de una técnica en particular, esta debe considerarse como parte del plan o del marco general de investigación. Normalmente, el profesional debe utilizar las técnicas de investigación más sencillas y no intrusivas (por ejemplo, simples controles de datos) antes de aplicar técnicas más complejas (como escuchas telefónicas). Además, los profesionales deben utilizar técnicas encubiertas (vigilancia, búsquedas de información pública, información de otras agencias gubernamentales y búsquedas en la basura) antes de pasar a las técnicas explícitas (órdenes de registro) para evitar alertar a los objetivos. Los profesionales, asimismo, deben tener en cuenta que el uso de una técnica puede proporcionar pistas o información que justifiquen la adopción de medidas adicionales. Una búsqueda en la basura o el registro de una oficina o de una residencia pueden sacar a la luz documentos que vinculan a los objetivos con cuentas bancarias, y estos hechos pueden ser utilizados para obtener una orden posterior para obtener documentación de la cuenta bancaria porque demuestran un nexo entre los objetivos y las cuentas bancarias. La vigilancia física puede descubrir a un portero potencial que podría, a su vez, ser investigado; y los documentos obtenidos en virtud de una orden judicial a un banco pueden revelar los nombres de los funcionarios del banco o de las personas

implicadas en una transacción que podrían proporcionar nuevas pistas si son interrogados.

Una vuelta a lo básico

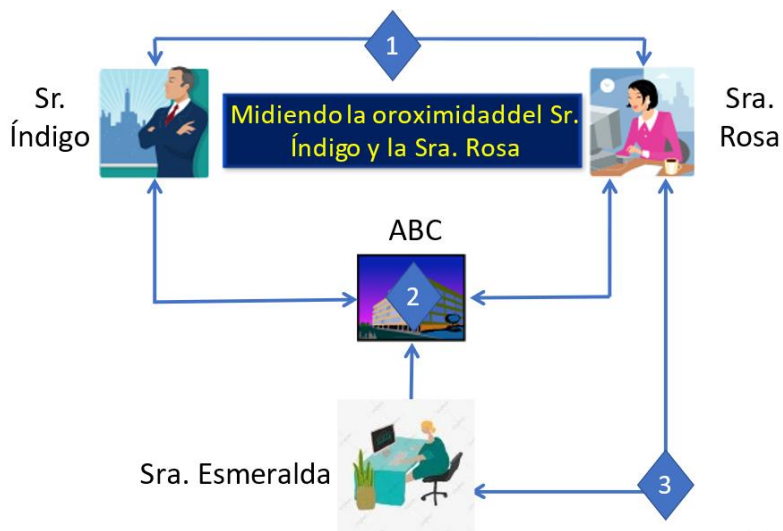
La primera técnica que hay que emplear será la de las 5 preguntas tradicionales: quién, qué, dónde, cuándo y cómo. Si bien los casos de recuperación de activos, a diferencia de las investigaciones policiales tradicionales, pueden ser casos complicados basados en documentos, las técnicas utilizadas para resolver un caso de fraude pueden ayudar a desentrañar un caso complejo de recuperación de activos robados.



25

El enfoque de creación de grupos es útil para identificar datos que a primera vista no parecen estar conectadas. En el ejemplo de creación de grupos que acabamos de revisar, actuamos sobre información de procedimiento relacionada con una transferencia de 1 millón de dólares a una cuenta, al realizar un análisis más profundo de nuestro racimo, buscamos en la base de datos de la Unidad financiera información adicional sobre la Sra. Rosa y, por ejemplo, encontramos datos sobre una transferencia de fondos desde la cuenta número siete; a través de nuestro diagrama de racimo, vemos claramente la conexión entre la dará; o podríamos haber empezado con la segunda data y trabajar hacia atrás para conectar la primera.

Otro concepto que es provechoso para los analistas más nuevos es como pesar la fortaleza de las relaciones entre las personas identificadas en el racimo. Vamos a ver un algoritmo que asigna un valor al grado de la relación entre las personas en el racimo y matemáticamente calcula la proximidad entre las personas. En la gráfica vemos tres personas naturales y una jurídica. Señor Índigo, Señora Rosa, Señor Esmeralda y la firma ABC. Vamos a calcular las tres relaciones entre Señor Índigo y Señora Rosa que hemos identificado en nuestro racimo.



Vamos a estudiar cómo podemos juzgar la fortaleza de las relaciones identificadas en un racimo para guiar el análisis financiero en futuras investigaciones; vemos un algoritmo que asigna un valor al grado de relación y entonces matemáticamente computa la proximidad de las personas en un racimo de la actividad investigada. Un algoritmo es simplemente un procedimiento paso a paso de resolución de problemas en operaciones de data mining. El grado de la relación puede ser profesional y familiar.

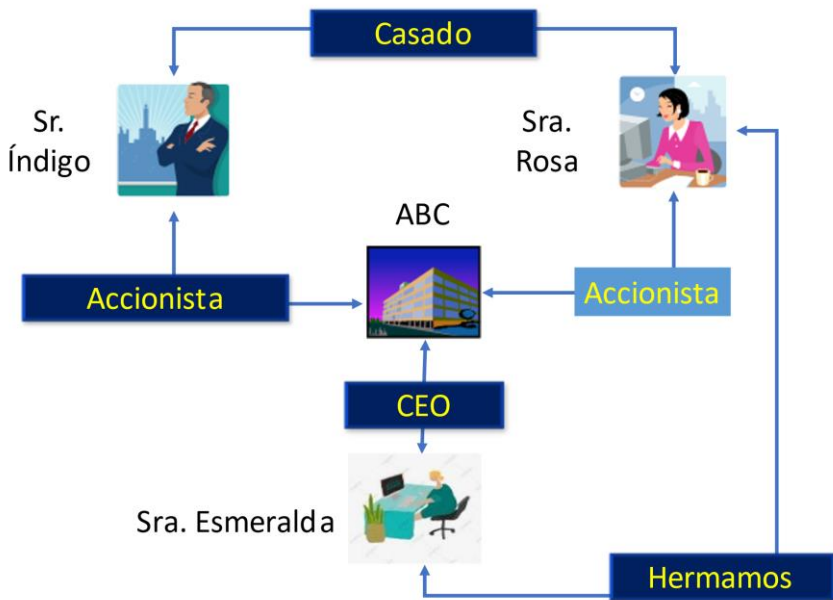
En nuestro racimo hemos identificado al Sr. Índigo, Sra. Rosa y la Sra. Esmeralda enlazados por varias relaciones a la empresa ABC y entre ellos. Pesamos los tres tipos de relaciones que existen en nuestro racimo entre el Sr. Índigo y la Sra. Rosa y medimos la combinación de las tres relaciones para obtener un

resultado de probabilidad final.

Podemos asignar un peso a cada relación para calcular la proximidad de cada persona cerca de la actividad sospechosa. La cifra está expresada como un tanto por ciento porque hablamos de la probabilidad porque una cifra que sea igual a cien por ciento significa certeza. El esposo tiene un peso de noventa por ciento, la esposa - cuarenta por ciento, el dueño de la firma – diez por ciento, accionista – noventa por ciento, director ejecutivo – treinta por ciento, director ejecutivo y dueño - noventa por ciento, y hermanos – veinte por ciento.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Law and Contemporary Problems, Vol. 23, No. 4, Crime and Correction (Autumn, 1958), pp. 683-702 (20 pages), Duke University School of Law

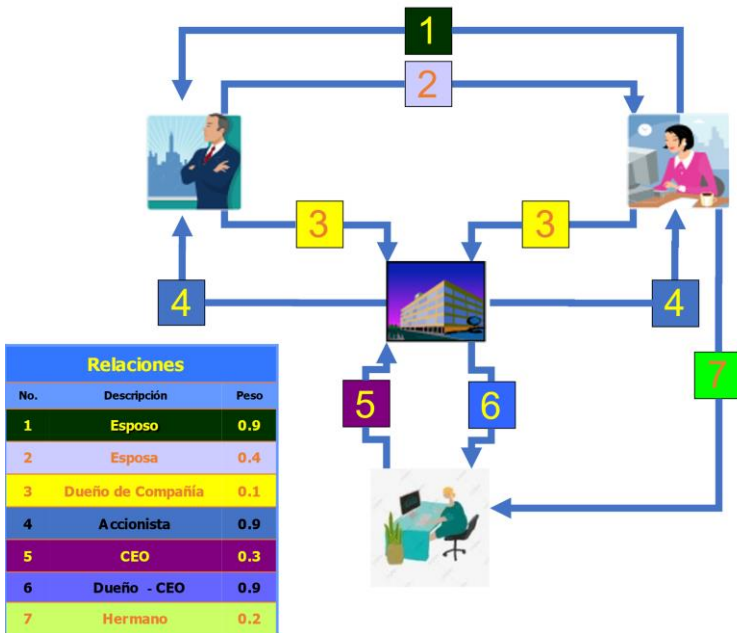


En nuestro racimo la primera relación que examinamos es entre Señor Índigo y Señora Rosa. Ellos son pareja. Asignamos un peso de noventa por ciento, porque la actividad sospechosa está con el esposo. Si la actividad sospechosa sea con Señora Rosa y trataremos a asignar un peso al Señor Índigo, usaremos el peso de cuarenta por ciento para la esposa. Llegamos a un total de noventa por ciento por el primer grado de proximidad.

La segunda relación entre Señor Índigo y Señora Rosa es a través de la firma ABC. Señor Índigo es accionista en la firma con un peso de noventa por ciento y Señora Rosa es la dueña de la firma con un peso de diez por ciento. Multiplicamos los dos pesos y

llegamos a un total de nueve por ciento por el segundo grado de proximidad.

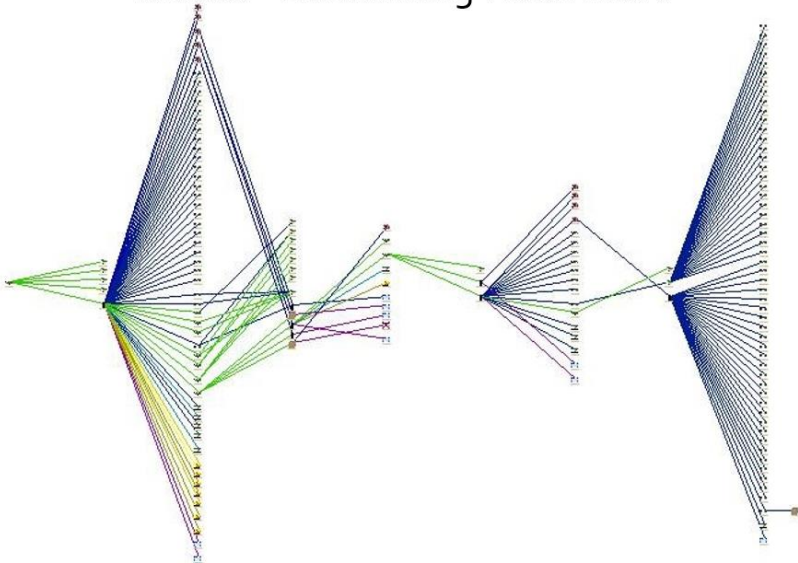
La tercera relación entre el Señor Índigo y la Señora Rosa es a través de la Señora Esmeralda y la firma ABC. La Señora Rosa es la hermana de la Señora Esmeralda por un peso de veinte por ciento. La Señora Esmeralda es la directora ejecutiva de la firma ABC por un peso de treinta por ciento. Y como sabíamos del ejemplo anterior, el Señor Índigo es accionista en la firma con un peso de noventa por ciento. Multiplicamos los tres pesos y llegamos a un total de cinco punto cuatro por ciento.



Dado la computación de los tres grados de proximidad, hay una probabilidad de cien por ciento que la Señora Rosa está involucrada en la actividad sospechosa identificada con el Señor Índigo. En comparación con el Señor Esmeralda con una probabilidad de treinta por ciento, claramente vamos a empezar con la señora Rosa como objetivo de análisis antes de la Señora Esmeralda.

Aunque fue un ejemplo sencillo, el algoritmo es una herramienta útil para priorizar el análisis cuando se enfrenta con cientos de objetivos potenciales en un racimo.

### "Walked" Data Mining Visual Chart



Con programas actualizados la visualización es mucho más didáctica como en este caso con un Walked Data Mining Visual



Chart, importante para que las autoridades respectivas tengan un entendimiento adecuado de forma visual.

Estos informes incluyen:

- Informes de tipología del Grupo de Acción Financiera (GAFI) (por ejemplo, las tipologías del GAFI sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo en el sector de bienes raíces).

- Reportes anuales de la UIF sobre transacciones sospechosas.

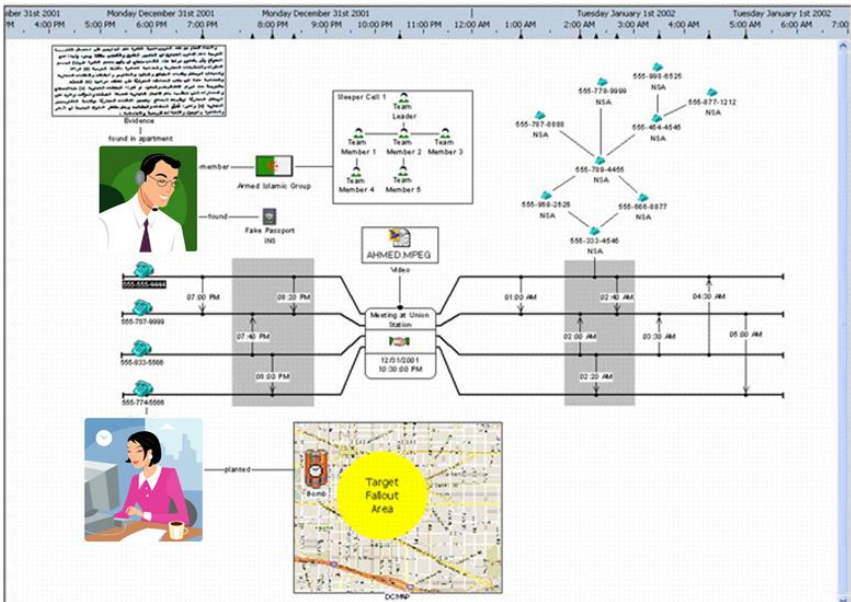
- Los informes de la UIF, del supervisor del sector financiero, o de la asociación de banca sobre tipologías y alertas para identificar la actividad criminal y lavado de dinero.

Obtención de cooperación internacional

La recuperación de activos en casos de corrupción con frecuencia cruza las fronteras e involucra a diferentes jurisdicciones, por lo tanto habrá que pedir información sobre los activos y cuentas bancarias en el extranjero. Parte de la información (como información sobre tierras, vehículos y empresas; y la inteligencia financiera) puede obtenerse a través de canales informales (quizá compañeros de la contraparte, magistrados de enlace o agregados regionales, o redes profesionales como el Grupo Egmont), y no a través de una solicitud de asistencia legal. Sin embargo, si una jurisdicción solicitante pide documentación para ser usada como prueba en procedimientos judiciales

nacionales, será necesaria una solicitud de ALM. En cualquier caso, es posible que los profesionales participen en las actividades emprendidas en la jurisdicción extranjera.

### Ejemplo de gráfico de relaciones y activos



### El beneficiario Final

Conocer el beneficiario final efectivo es fundamental para conducir evaluaciones fiscales precisas; su definición se encuentra dentro del glosario del GAFI: se refiere a la(s) persona(s) natural(es) quien en última instancia posee o controla a un cliente y/o la persona física en cuyo nombre se realiza una transacción.

Existen algunas estructuras conocidas para ocultar el beneficiario efectivo:

Acciones al portador

Fideicomisos

Compañías pantalla

Compañías fachadas

Compañías de papel

Accionistas nominativos/corporativos

Acciones al portador: otorga la propiedad de una persona jurídica a cualquiera que porte un certificado de acción, sin que el nombre del accionista deba ser conocido por la compañía.

Fideicomisos: en el que una tercera persona mantiene activos a título de un beneficiario. El fideicomitente dueño de los activos que se coloca en el fondo; el fiduciario quien administra los activos a nombre del fideicomitente; y el fideicomisario o beneficiarios que son las personas o entidades que se benefician desde el fideicomiso.

Compañías pantalla, que no tienen nada en sustancia, no tienen presencia física, operaciones independientes, activos significativos, actividades de negocio en marcha o empleados.

Accionistas corporativos o nominativos, pueden ser colocados como directores o gerentes “hombres de paja” para disfrazar quien realmente es propietario de este instrumento jurídico.

Compañía fachada, es una sociedad que funciona completamente con las características de un negocio legítimo, sirviendo para disfrazar y oscurecer actividades financieras ilícitas.

Compañía de papel, es una sociedad inscrita cuyos accionistas y directores permanecen inactivos por un largo periodo aun si una relación con clientes ya ha sido establecida.

En el caso de directores corporativos, una corporación es seleccionada para servir como un director de una organización, crea una capa extra para la identificación de la persona natural que la controla, puede facilitar el abuso de los instrumentos corporativos si el sistema legal no puede asignar oportunamente responsabilidad a las personas naturales.

En el caso de los directores nominados, el director designa otra entidad o persona para que actúe como director en su lugar, lo que incrementa la dificultad en la identificación de quienes ejercen el control de facto.

¿Cómo determinar quién es el beneficiario efectivo?

Esto depende del tipo de estructura que nosotros estamos analizando:

Personas jurídicas: compañías y entidades similares

Determinar la propiedad indirecta o el control de la entidad es fundamental para el análisis del beneficiario efectivo.

La propiedad indirecta se considera cuando una persona con un interés en la organización, detectada como resultado de aplicar un enfoque de propiedad constructivo, sin atención a algún interés directo de propiedad; este puede ser ejercido a través de una cadena de vehículos corporativos.

En su identificación se puede analizar acuerdos de accionistas, el ejercicio de influencia dominante, el poder de designar a la alta gerencia, la utilización de accionistas nominales, derechos de voto o económicos, acciones convertibles, deuda que es convertible en acciones con derecho al voto.

El control se refiere a la habilidad de tomar decisiones relevantes y de imponer esas decisiones. En su detección se examina los accionistas, la junta directiva, la alta gerencia quienes pueden ejercer el control en la conformación de la entidad.

Acuerdos jurídicos: Fideicomisos y estructuras similares

El test en cascada:

1. ¿Hay algún individuo con un interés en el control material efectivo como puede ser el control del 25% de la compañía o quien ejerce control via otros intereses efectivos?

Personas dueñas más que un cierto porcentaje de la persona jurídica, muchas jurisdicciones tienen un umbral de 25, 20, 10 o incluso 5%.

Propiedad indirecta, como habíamos estudiado hay que analizar esta posibilidad siempre.

2. ¿Hay algún individuo que ejerce control por otros medios (relaciones personales, contractuales o familiares)?

3. Si no se determinan en los niveles 1 y 2, entonces cuáles individuos ejercen control a través de las posiciones que mantienen.

En cuanto a los acuerdos jurídicos, ¿qué información necesita estar disponible? La nota interpretativa de la recomendación 10 del GAFI, establece que todas las partes del fideicomiso deben ser identificadas, la razón para esta identificación formal de las personas específicas es que la naturaleza privada de la actividad la hace más susceptible para la invisibilidad pública.

La identidad del fideicomitente, el fiduciario, el protector (de haberlo), los beneficiarios o clases de beneficiarios, y cualquier otra persona natural que ejerce control efectivo sobre el fideicomiso, incluyendo a lo largo de una cadena de propiedad o de control.

Para otro tipo de convenios jurídicos, la identidad de personas en posiciones equivalentes o similares.

Estas medidas incluyen que las instituciones financieras deberían ser requeridas para identificar y verificar la identidad de

los clientes, y entender la naturaleza de su negocio y su estructura de propiedad y control.

Las fuentes de información para el análisis, empieza con el propio fideicomiso, instituciones financieras y proveedoras de servicio que tengan relación de negocio con el fideicomiso o fiduciario, los registros de otras autoridades del gobierno.

Se espera que las autoridades competentes de las entidades financieras tengan información del Beneficiario Efectivo en los fideicomisos, así lo indica la nota interpretativa de la Recomendación 25: los países deben requerir a los fiduciarios de cualquier fideicomiso bajo sus propias leyes obtener y mantener un adecuado, preciso y actualizado archivo de información respecto del fideicomiso, el cual debe incluir información de la identidad de las personas involucradas en la propiedad y control efectivo sobre el mismo; también se requiere mantener información básica sobre otros agentes regulados de, y proveedores de servicio al fideicomiso incluyendo asesores o gerentes de inversión, contadores y asesores fiscales.

El GAFI reconoce que los vehículos corporativos (tales como corporaciones, fideicomisos, fundaciones y sociedades con responsabilidad limitada) puede ser utilizados por quienes desean disfrazar sus identidades para propósitos ilícitos.

Además el GAFI identificó que el mal uso de los vehículos corporativos podría ser significativamente reducido si la información respecto al beneficiario legal y al beneficiario efectivo, así como también la fuente de los activos y sus actividades disponible fácilmente a las autoridades.

Las recomendaciones del GAFI se dividen en medidas preventivas y correctivas, entre las primera a su vez encontramos:

Debida Diligencia recomendación 10 del GAFI: Requiere que las instituciones financieras y las financieras no bancarias, lleven a cabo medidas de debida diligencia para identificar y verificar la identidad de clientes, incluyendo beneficiarios finales, cuando:

- Establezcan relaciones comerciales, transacciones sobre USD/EUR 15,000 (o sobre USD/EUR 1,000 para transferencias por cable)
- Hay sospecha de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo
- O hay dudas acerca de la veracidad o suficiencia de los datos de la identificación de la cliente previamente obtenida.

Negocios Intermediarios, recomendación 17 del GAFI: a las instituciones financieras y las financieras no bancarias se les autoriza que realizan el proceso de debida diligencia por otras entidades o personas que estén razonablemente seguros que el



proceso de identificación y verificación cumple los requerimientos del GAFI y que los registros en los que se basan son razonablemente provistos sin demora cuando sean requeridos.

Archivo de Registros, Recomendación del GAFI 11: las instituciones financieras y las financieras no bancarias deben mantener los registros de debida diligencia por lo menos cinco años desde la fecha de la transacción o el fin de la relación, con tal información disponible para las autoridades domésticas competentes que lo requieran.

“Las Compañías Pantalla son una amenaza para el sistema financiero”, Xiangmin Liu, Presidente del FATF, Financial Times

Noviembre de 2019

En síntesis, una jurisdicción tiene algunas decisiones que tomar al crear un marco jurídico que sea consistente con los estándares internacionales del GAFI o del Foro Global de Transparencia fiscal asegurar que sea efectivo en la práctica. Es crítico un detallado análisis de la brecha y revisión de la normativa existente, así como considerar la información requerida, entidades, requerimientos de acceso, mecanismos de supervisión, ejecución y sanciones; además del enfoque que tienen sobre los elementos estudiados de acciones al portador, acuerdos nominales y entidades inactivas.

Como un auditor fiscal es importante que se reconozca el enfoque a tomar a un beneficiario efectivo en tu jurisdicción y en aquella desde la cual se está obteniendo información; este conocimiento puede ser útil para evitar desgastes innecesarios e infructuosos en la investigación y por otro lado puede dar claves muy importantes como pistas para el seguimiento.

La implementación de estos estándares internacionales hace al mundo un lugar más pequeño y sin un sitio para esconderse a aquellos que buscan donde evadir sus obligaciones.

El foro Global adoptó la definición del GAFI de beneficiario efectivo y su alineamiento es crítico para cerrar la brecha a través de la cual los criminales pueden desplazarse; además, el Foro Global ha buscado construir sobre esas recomendaciones del GAFI que fueron relevantes para su misión. Aunque las dos organizaciones tienen diferentes términos de referencia, existe una clara sinergia que permite que las jurisdicciones apalanquen los sistemas, políticas y fuentes de información que ellos tienen implementado para satisfacer ambos conjuntos de estándares y recomendaciones.

## **FUENTES Y BIBLIOGRAFIA:**

“Administración” (Sexta Edición), James A. Stoner – R. Edward Freeman.

“Control Interno. Estructura conceptual integrada (Informe Coso)”, traducción de Samuel Alberto Mantilla Blanco.

“Manual de Procedimiento de Auditoría Interna”, Dirección General Impositiva.

“Organización y Métodos Administrativos. Documento N° 3: Análisis y Simplificación de procedimientos”, Miguel Penego.

Acuerdo 07-2007 Del Directorio, Reglamento Interno de SAT

AICPA: Statements on Auditing Standards, núm. 1, Declaraciones sobre normas de auditoría, noviembre. En: American institute of certified public accountants: Declaraciones sobre normas de auditoría. Codificación de normas y procedimientos de auditoría.

ALVAREZ LÓPEZ, J. y BLANCO ILLESCAS, F., “Enfoque sistémico de la contabilidad de dirección estratégica”, Técnica Contable, (1993).

Andréa Lemgruber Viol Coordinadora General de Política Tributaria – SRF (Brasil), 2006

Arvate y Lucinda (2004). “A Study on the Shadow Economy and the Tax Gap: The case of CPMF in Brazil”, FGV.

Auditoria Interna - Publicación periódica del Instituto de Auditores Internos de España

Bagchi et alli (1995). “An Economic Approach to Tax Administration Reform”, Discussion Paper n. 3, International Centre for Tax Studies, University of Toronto.

BIBLIOTECA CIAT, Manual sobre Control Interno de las Administraciones Tributarias, Mayo 2008.

CIAT Curso de Procesos de control ediciones 2018, 2019 y 2020

CIAT Manual de Administración Tributaria 2011 citando a Peter Pronk, De Verborgen Belastingdienst (La Administración Tributaria escondida), 7 de mayo de 2004, PhD Erasmus University, Rotterdam

CIAT Manual de administración tributaria Publicación del 2000

CIAT, Curso especializado en administraciones tributarias. Primera Edición 2008.

Conceptual Approaches to Tax Policy in Developing Countries”.

Control Interno, Estructura Conceptual Integrada. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). Ecoe Ediciones. Traducción de Samuel Alberto Mantillas. Febrero de 1997.

COOPERS & LYBRAND, “Los nuevos conceptos del control interno (Informe COSO)”, Ed. Díaz de Santos, (1997), España.

Cross Country Data Panel Analysis 1985-1995”, Texto para  
Discusión n. 818, IPEA.

Das-Gupta y Mookherjee (1998). “Incentives and Institutional  
Reform in Tax Enforcement,  
Decreto No. 1-98 del Congreso de la República de Guatemala, Ley  
orgánica de la SAT  
Documentos de las Conferencias Técnicas del CIAT  
Documentos de ponencias en Asambleas del CIAT  
Enterprise Risk management: the essentials course (ERM) OECD  
2021  
Estándar Australiano Neocelandés AS/NZS 4360/1999  
Estándares de Gerencia de Riesgos: Federation of European Risk  
Management Associations FERMA  
FATF Handbook on Anti-Money Laundering and Combating the  
Financing of Terrorism for Nonbank Financial.  
Fighting Tax Crime: The Ten Global Principles course OECD 2021  
GAFI Guía de Transparencia y Beneficiario efectivo  
GAFI Recomendaciones  
GAFI Suplemento a la guía: Best Practices on BO for legal Persons  
Giles, D. (1999). “Modelling the Hidden Economy and the Tax  
Gap in New Zealand”, University of Victoria.  
Guía ISO/CEI 73

Hofstede, G. (2001). Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions, and organizations across nations. Thousand Oaks, California: Sage Publications

IDS Signposts to more effective States, responding to Governance Challenges in Developing Countries, Institute Of Development Studies 2005

Játiva M., Boletín, Revista Foro Fiscal Iberoamericano. 2º semestre 2020. ISSN: 2659-3629 Gestión de Riesgos en las Administraciones Tributarias.

Játiva, M.- Revista CIAT- IEF- AEAT Tendencias actuales de planificación y control de gestión en las Administraciones Tributarias - Planificación y control del Servicio de Rentas Internas basado en la Gestión del Riesgo 2008

[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjWxeGUif31AhVJRDABHarnAIwQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ciat.org%2FBiblioteca%2FConcursosdeMonografia%2FXXII-2008%2Fxxii\\_concurso\\_II\\_Premio\\_jativa\\_ecuador.pdf&usg=AOvVaw3D\\_ifu1SF-Fe0Y6SzRvdVH](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjWxeGUif31AhVJRDABHarnAIwQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ciat.org%2FBiblioteca%2FConcursosdeMonografia%2FXXII-2008%2Fxxii_concurso_II_Premio_jativa_ecuador.pdf&usg=AOvVaw3D_ifu1SF-Fe0Y6SzRvdVH)

JENSEN, M.C., “Éxito y fracaso de los sistemas de control interno”, Harvard Deusto Business-Review. (1995).

KOTTER, Jhon, Liderar el Cambio, (Material del Diplomado de Gestión del Talento Humano), Instituto de Desarrollo Gerencial, Ecuador, 2008

La dirección de la administración tributaria: D. Luis Cremades Ugarte y Da. Marisa Valdenebro García Maestría en Administración Tributaria y Hacienda Pública.

La Planificación y sistemas de información para la dirección D. Ignacio García-Villanova Ruiz Maestría en Administración Tributaria y Hacienda Pública.

MALDONADO, Milton, Control de los Recursos y Riesgos, Ecuador – CORRE, Síntesis

Manual Control Interno CIAT, Abril 2006

Manual de Fiscalización del CIAT. - 2003

Marcus J. Kurtz. Where does a “strong” state come from? Resources, War, or Society in South American State Building,. Department of Political Science Ohio State University 2006.

Marketing Arráz Asesores, C.A.

Meten is weten, handleiding voor het bedrijfsleven, Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten, La Haya, diciembre de 2003. SCM Network, Cómo reducir las cargas administrativas, disponible en <http://www.administrativeburdens.com>.

Mick Moore. Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries.. International Political Science Review 2004, Vol 25, No. 3 297 – 319.

Money Laundering and Terrorist Financing Indicators: a handbook for tax auditors and tax examiners course OECD 2021

OCDE Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance” en octubre de 2004

OECD (2001). “Compliance Measurement – Practice Note”, Centre for Tax Policy and Administration, Tax Guidance Series GAP 004.

OECD (2001). “Risk Management – Practice Note”, Centre for Tax Policy and Administration, Tax Guidance Series GAP 003.

para el SRI , Quito 2006

Piancastelli, M. (2001). “Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries.

Pope, J., “Los costos de cumplimiento de los impuestos en Australia: Una perspectiva económica y política”, ensayo de trabajo 92.07, Facultad de Economía y Finanzas, 1998

Programa virtual intermedio sobre “Gestión de investigaciones financieras” OECD 2021

Reglamento Orgánico Funcional del SRI 2008



Resolución 467-2007 Del Directorio, detalla las figuras organizativas de segundo y tercer nivel de las dependencias de SAT.

SIN, PROPÓSITO, AUTORIDAD Y RESPONSABILIDAD DE LA UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA DEL SERVICIO DE IMPUESTOS NACIONALES – BOLIVIA, 2007

Sparrow, M. (2000). “The Regulatory Craft”, Brookings Institution Press, Washington D.C.

State Building Departament of Political Science Ohio State University Agosto 2006

Statements on Auditing Standards, núm. 55, Evaluación de la estructura del control interno en una auditoría de estados financieros, abril. En: American institute of certified public accountants: Declaraciones sobre normas de auditoría. Codificación de normas y procedimientos de auditoría, Vol. IV, México D.F.: Instituto Mexicano de Contadores Públicos. 1988-1995.

Tanzi, V. (2000). “A Primer on Tax Evasion in Policies, Institution and the Dark Side of Economics”, Edward Elgar.

Tanzi, V. y Howell Zee (2000). “Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries”, National Tax Journal, Vol. 53, Issue 2.

Tax Crime Investigation Maturity Model OECD 2022

Varsano et alli (1998). “Uma Análise da Carga Tributária do Brasil”, Texto para Discussão n. 583, IPEA.

*No morará en mi casa quien cometa fraude*  
*(Sal 101, 7)*

## ACERCA DE LOS AUTORES

*Miguel Ángel Játiva Coronel*



Ingeniero Comercial especializado en finanzas y Contador Público Autorizado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Ingeniero Comercial y Máster en Administración de Negocios por la Universidad Internacional del Ecuador, cuenta además con una Maestría en Hacienda Pública, Administración Financiera y Tributaria por la UNED de Madrid España. Consultor nacional e internacional para GIZ, DGRV, CIAT y Eurosocietal Fiscalidad. Docente de posgrado en varias universidades del País y a nivel internacional en el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias y desde el Instituto de Estudios Fiscales de España para Iberoamérica. Experto y consultor en temas de control del fraude fiscal y crimen financiero. Experto y consultor en ética, anticorrupción y auditoría interna. Lector y director de tesis de posgrado para control interno, auditoría gubernamental, auditoría y control tributario. Profesional experto en control, con experiencia en instituciones del sector privado como KPMG, Roche, en el sector público en puestos relevantes de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Servicio de Rentas Internas, la Unidad de Análisis Financiero, la Contraloría General del Estado y el Servicio Nacional de Contratación Pública.

*Alba Isabel Maldonado Núñez*



Ingeniera en Contabilidad y Auditoría CPA, Magister en Dirección y Asesoramiento Financiero. Asistente de Gerencia en C. A. Ecuatoriana de Cerámica, Consultora Externa en C.A. Ecuatoriana de Cerámica. Auditora General Interna de la Contraloría General del Estado del Gobierno Autónomo Descentralizado de Penipe. Auditora General Interna de la Contraloría General del Estado en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba. Auditora Interna de la Contraloría General del Estado de la Universidad Nacional de Chimborazo. Asesora en el Vicerrectorado Académico de la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo. Analista en la Fiscalía General del Estado. Auditora Interna de las Entidades del Sector Financiero Popular y Solidario. Directora del Consejo Nacional Electoral Delegación Provincial de Chimborazo. Directora General de Gestión Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo. Directora General de Gestión del Patronato del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Chimborazo. Docente de la Universidad Nacional de Chimborazo. Docente en la Escuela Superior Politécnica de Chimborazo en la Facultad e Informática y Electrónica.





## **EVASIÓN TRIBUTARIA & CRIMEN FINANCIERO** **Elementos Críticos de éxito en la estrategia de Control**

La presente obra trata de la función de auditoría ejercida por las Administraciones Tributarias y su cambio de ámbito al tratarse de un delito financiero con lo que cierra el ciclo para generar que los recursos del Estado se mantengan para la realización de los objetivos de desarrollo del país. Dentro de los temas del Texto que se dedican al control del cumplimiento de las obligaciones fiscales, los primeros se refieren a la visión general del control, abordándose a continuación el estudio de los elementos que deben considerarse para diseñar una estrategia de control; posteriormente se abordarán las actuaciones sobre control intensivo y los procesos de planificación de actuaciones y selección de contribuyentes que culminarán con la determinación de las personas que van a ser objeto de una actuación inspectora o de fiscalización. Como eje central se hace hincapié en la descripción del proceso de gestión de riesgos y de los recursos necesarios para el desarrollo del mismo; asimismo, se presta atención a aspectos de la función de auditoría en situaciones especiales de investigación. El rol de los examinadores tributarios, o en términos más generales, de las Administraciones Tributarias, en el chequeo de libros y declaraciones donde determinen su carga tributaria los coloca en una posición única para identificar no sólo fraudes tributarios, sino también prácticas de Lavado de dinero y otros crímenes financieros; es así que pueden ayudar a su combate a través de la identificación y posterior reporte de transacciones sospechosas o inusuales.

[investigacioni2d.com/editorial/](http://investigacioni2d.com/editorial/)

✉ info@investigacioni2d.com

📍 Riobamba, Ecuador

ISBN: 978-9942-8986-5-4



9 789942 898654