

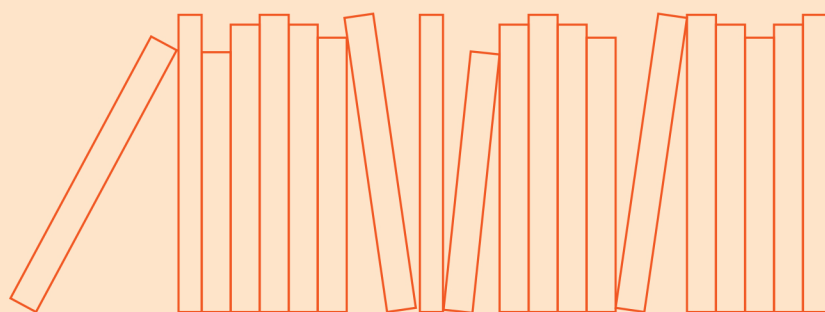
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO



Buenas prácticas aplicadas en países de América Latina para reducir la evasión por saldos a favor en el IVA

Enrique González Mata
Indira Romero Márquez
Ramón Padilla Pérez



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Comisión Económica para América Latina y el Caribe
SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Buenas prácticas aplicadas en países de América Latina para reducir la evasión por saldos a favor en el IVA

Enrique González Mata
Indira Romero Márquez
Ramón Padilla Pérez



Este documento fue preparado por Enrique González Mata, Indira Romero Márquez y Ramón Padilla Pérez, funcionarios de la Unidad de Desarrollo Económico (UDE), de la Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

Se agradece la información y opiniones expresadas por los expertos consultados en varios países e instituciones; en especial se aprecia el apoyo de Santiago Díaz y Gonzalo Arias, funcionarios del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), así como de Alberto Arenas, Asesor Regional de la CEPAL.

El contenido y opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con los de la Organización. De la misma manera, estos no representan las opiniones o el punto de vista del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/MEX/TS.2019/21

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2019. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2019-033

Esta publicación debe citarse como: E. González Mata, I. Romero Márquez y R. Padilla Pérez, *Buenas prácticas aplicadas en países de América Latina para reducir la evasión por saldos a favor en el IVA* (LC/MEX/TS.2019/21), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen | 5 |
| Abstract | 7 |
| Antecedentes y justificación | 9 |
| Capítulo I | |
| Ejemplo de aplicación del IVA: México | 15 |
| Capítulo II | |
| Buenas prácticas en países de América Latina | 19 |
| A. Reducción y limitación en el número total de diferentes tasas del IVA | 22 |
| B. Facturación electrónica..... | 24 |
| C. Formalidad y bancarización..... | 28 |
| D. Cruces de información entre entidades gubernamentales y datos proporcionados por terceros | 33 |
| E. Registro o rol único tributario (RUT)..... | 36 |
| F. Fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria a través de un plan de carrera y de inversión continua en infraestructura..... | 38 |
| G. Controles sólidos para las empresas públicas..... | 41 |
| H. Acciones determinantes contra la creación y operación de empresas facturadoras de operaciones simuladas y la comercialización de comprobantes emanados de estas empresas..... | 42 |
| I. Fiscalización efectiva por etapas..... | 47 |
| J. Adelantos de un porcentaje o la totalidad del IVA por parte de empresas o sectores seleccionados | 51 |
| K. Retención en la fuente | 51 |
| L. Declaraciones prellenadas | 52 |
| Capítulo III | |
| Conclusiones y recomendaciones | 55 |
| Bibliografía | 59 |

Cuadros

| | | |
|-------------|---|----|
| Cuadro II.1 | Resumen de buenas prácticas para reducir la evasión del IVA por concepto de saldos a favor..... | 20 |
| Cuadro II.2 | Recaudación un año antes y un año después de la implementación de la factura electrónica, países seleccionados..... | 26 |
| Cuadro II.3 | Colombia: principales impactos de la retención del IVA en la fuente..... | 52 |

Recuadro

| | | |
|---------------|--|----|
| Recuadro II.1 | Argentina: factura tipo M electrónica..... | 46 |
| Recuadro II.2 | Argentina: algunos datos sobre la implementación de la factura M electrónica | 47 |
| Recuadro II.3 | Chile: declaraciones prellenadas del IVA | 54 |
| Recuadro II.4 | Ecuador: declaraciones prellenadas del IVA..... | 54 |

Imágenes

| | | |
|-------------|---|----|
| Imagen II.1 | Ejemplo de factura emitida en Chile | 25 |
| Imagen II.2 | Argentina: formulario 960/D – Data Fiscal | 32 |

Resumen

En este documento se identifican y analizan 12 medidas aplicadas en países de América Latina y el Caribe que han permitido detectar, controlar y contrarrestar la evasión fiscal por los saldos a favor en el impuesto al valor agregado (IVA). Además de revisar los resultados de algunos estudios puntuales sobre la efectividad de las prácticas, para esta investigación se consideró el análisis de expertos en esta temática, de varios países de la región, quienes fueron entrevistados. Las 12 medidas son consideradas buenas prácticas por los resultados favorables obtenidos en los países en las que fueron implementadas. Si bien se reconoce que su funcionamiento se enmarca dentro de contextos nacionales particulares, se estima que existen las condiciones adecuadas para su implementación satisfactoria en otros países de la región. Algunas de las medidas revisadas han sido puestas en marcha directamente con el objetivo de reducir los niveles de evasión en el IVA, sin embargo se detectan otras que se diseñaron con una finalidad distinta y el presente análisis da cuenta de su alcance significativo en la reducción de la evasión.

Abstract

This document identifies and analyzes 12 measures applied in Latin American and the Caribbean countries that have allowed for the detection, control and counteraction of tax evasion for balances in favor of the value added tax (VAT). In addition to reviewing the results of some specific studies on the effectiveness of these practices, this research also considered interviews with experts on the subject from different countries in the region. The 12 measures are considered good practices because of the favorable results obtained in the countries of their implementation. Although it is recognized that the practices' operation is framed within their national contexts, it is estimated that for several practices there are adequate conditions for their potential satisfactory implementation in other countries of the region. Some of the identified strategies have been directly implemented with the objective of reducing VAT evasion levels; however, other that were designed for a different purpose were also detected and the analysis shows their potential to reduce evasion as well.

Antecedentes y justificación

En años recientes, la estimación de la evasión y elusión fiscal ha cobrado una gran relevancia en varios países de América Latina y el Caribe, dada la creciente evidencia sobre sus impactos negativos en el desarrollo económico, la cohesión social y la igualdad (Gómez Sabaini, Jiménez y Martner, 2017; Carrasco, 2010; San Martín y otros, 2017). De acuerdo con el Servicio de Administración Tributaria de México (SAT), la evasión fiscal es toda acción u omisión parcial o total, tendiente a eludir, reducir o retardar el cumplimiento de la obligación tributaria. Para el Instituto de Estudios Fiscales, la evasión involucra cualquier acción fraudulenta dirigida a evitar el pago de un impuesto, ya sea total o parcial (citado por Carrasco, 2010). Una persona física o moral que incurre en evasión fiscal puede recibir una sanción administrativa o penal.

De acuerdo con Camargo Hernández (2005), la evasión fiscal es la disminución de un monto de tributo producido en un país por parte de quienes, estando obligados a abonarlo, no lo hacen y, en cambio, sí obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos. También es posible definirla como el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes, en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias, pero también puede ser definida como el acto de no declarar y pagar un impuesto en contradicción con la ley, mediante la reducción ilegal de los gravámenes por medio de maniobras engañosas.

Ahora bien, siguiendo la definición del diccionario jurídico mexicano (IIJ, 2009), la elusión es una actividad motivada por una intención maliciosa de evadir un impuesto, a través del empleo de formas y posibilidades de adaptación de las estructuras del derecho privado. Las actividades de elusión fiscal se ubican dentro del margen de la ley, aunque por medio de vacíos o interpretaciones favorables de la misma, y para las cuales el fisco puede imponer medidas administrativas.

El uso del impuesto al valor agregado (IVA) está extendido en América Latina y el Caribe. Su estructura suele ser compleja, con un frecuente uso de devoluciones y exenciones que abren espacios para la evasión y elusión. Como se muestra en el cuadro 1 las tasas vigentes en América Latina son diversas.

Cuadro 1**América Latina: tasas vigentes de IVA o impuesto equivalente**

| País | Tasa del IVA vigente (en porcentajes) |
|--------------------------------------|--|
| Argentina | 21 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 13 (tasa nominal) 14,94 (tasa efectiva) |
| Brasil | Tasa variable por provincia |
| Chile | 19 |
| Colombia | 19 |
| Costa Rica | 13 |
| Ecuador | 12 |
| El Salvador | 13 |
| Guatemala | 12 |
| Haití | 10 |
| Honduras | 15 ^a |
| México | 16 |
| Nicaragua | 15 |
| Panamá | 7 |
| Paraguay | 10 |
| Perú | 16 ^a |
| República Dominicana | 18 |
| Uruguay | 22 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | 16 |

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial publicada por cada país.

^a Nota: En Honduras estrictamente es un impuesto sobre las ventas. En el caso del Perú, la alícuota es del 16%, pero en cada venta se cobra adicionalmente un 2% por concepto de promoción municipal.

En el cuadro 2 se muestran las cifras de la tasa de incumplimiento en el IVA para los países de América Latina, con datos de alrededor de 2017. Como se observa, en varios países de la región se mantienen niveles muy elevados.

Cuadro 2**América Latina (16 países): tasa de incumplimiento del impuesto al valor agregado, alrededor de 2017**

| País | Tasa de incumplimiento |
|-----------------------------------|------------------------|
| Argentina | 20 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | 22 |
| Brasil | 27 |
| Chile | 20 |
| Colombia | 24 |
| Costa Rica | 31 |
| Ecuador | 32 |
| El Salvador | 36 |
| Guatemala | 38 |
| México | 16 |
| Nicaragua | 32 |
| Panamá | 40 |
| Paraguay | 31 |
| Perú | 36 |
| República Dominicana | 43 |
| Uruguay | 14 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estudios sobre incumplimiento del IVA de los respectivos países, 2019.

Desde un punto de vista temporal y de acuerdo con la perspectiva de la Dirección General Impositiva (DGI) del Uruguay (2013), las variaciones registradas en las tasas de evasión de un período a otro obedecen fundamentalmente a tres aspectos: cambios en la actividad económica, la gestión de las administraciones tributarias y la legislación tributaria aplicable. En relación con la evolución de la actividad económica, se ha observado que en períodos de crecimiento económico los contribuyentes muestran una menor tendencia a evadir los impuestos al considerar los riesgos y los costos potenciales de hacerlo, mientras que, en períodos de recesión, los contribuyentes pueden tener una mayor propensión a evadir y a asumir los riesgos, considerándolos como una estrategia de supervivencia.

Con respecto a la gestión de las administraciones tributarias, la incidencia de su funcionamiento adecuado sobre los niveles de evasión puede ser registrada a través de una mayor percepción de riesgo por los contribuyentes, de las sanciones que puedan recibir por su incumplimiento, de la difusión de estas acciones y de las repercusiones que tienen. En cuanto a la normatividad aplicable, los cambios en las tasas y en los bienes y servicios con reducciones o exenciones afectan los incentivos de los agentes económicos para evadir, incidiendo de esa manera en las tasas de evasión¹.

Según Parra y Patiño (2010) las causas que subyacen a los fenómenos de evasión y elusión fiscal pueden categorizarse en causas generales y particulares (véase el cuadro 3)². Estas causas deben ser entendidas desde una perspectiva amplia, lo que permitirá una comprensión más clara tanto del problema que enfrentan las administraciones tributarias al procurar reducir los niveles de evasión en el IVA, como de las propuestas de solución que se han planteado en la región.

Cuadro 3
Causas generales y particulares de la evasión del pago de impuestos

| Tipo de causa | Subtipo de causa | Explicación |
|------------------|---|--|
| Causas generales | Políticas | Como resultado de rechazo a las políticas del gobierno vigente, cuando se utilizan de forma inapropiada los recursos tributarios y se presenta corrupción en la distribución de los mismos. |
| | Sociales y culturales, llamadas también psicológicas Giogetti (1967) | El comportamiento social tiende a impulsar a los evasores y "premiar" su conducta, ya que cada vez el pago de impuestos se realiza menos por convencimiento. Folco (2009) menciona también la inexistencia de cultura ciudadana dentro de las causas sociales. De acuerdo con Macías y otros (2007), cuando la evasión es generalizada, los contribuyentes perciben un menor compromiso de cumplir, lo que abre nuevos espacios de evasión y genera un círculo vicioso en el que la evasión se autorreproduce. |
| | Económicas | En períodos de crisis se hace atractivo evadir ya que se presenta escasez de recursos y se prefiere obtener lucro, sin compartir con el fisco. Macías y otros (2007) mencionan los bajos niveles de |

¹ Resulta también de gran interés para entender el fenómeno de la evasión de impuestos lo señalado por Bergman (2009), en el sentido de que la intención de defraudar al realizar el pago de impuestos solo puede ser revertida si ocurre al menos una de las dos condiciones siguientes: a) los contribuyentes perciben que la probabilidad de ser atrapados es muy alta o, b) el costo de evadir excede los beneficios que se pueden obtener. Asimismo, la importancia de los gobiernos en este tema recae en su capacidad para fomentar la justicia a nivel horizontal. Los Estados que captan impuestos únicamente bajo el esquema del poder coercitivo bajo la amenaza de la fuerza están condenados a fracasar, mientras que aquellos que promueven un entorno de cumplimiento apropiado y accesible para los contribuyentes tienen más probabilidades de lograr los objetivos.

² Se sugiere también revisar la propuesta de Giarrizzo (2015) sobre la tipificación del evasor en la Argentina, especialmente el análisis de la autora sobre la importancia de entender la relación entre el comportamiento del contribuyente con la acción o inacción del Estado en el estudio de la evasión fiscal.

| Tipo de causa | Subtipo de causa | Explicación |
|--------------------------------|--|--|
| | | salarios y los altos niveles de desempleo como factores que generan economía informal, lo que a su vez impulsa la evasión. |
| | Administrativas | La debilidad, la ineficiencia e ineficiencia de la administración tributaria, así como la falta de disciplina y las fallas morales de algunos de sus funcionarios, son causas que han contribuido a generalizar la evasión tributaria. |
| | Jurídicas | Derivadas de la complejidad del sistema, que no contribuye a que las reglas sean claras. Todo sistema fiscal debe ser claro, sencillo, estable y justo. |
| Causas particulares o próximas | La técnica de las declaraciones | Las declaraciones se basan en la honestidad del contribuyente, lo que estimula el incumplimiento por medio de la consignación de datos falsos en las mismas. |
| | La técnica de las deducciones y descuentos | El contribuyente se ve tentado a aumentar los costos y deducciones con el fin de disminuir la base gravable y a solicitar descuentos tributarios para disminuir el impuesto neto a pagar. |
| | La técnica del control | La desproporción entre las funciones de la administración tributaria y sus recursos estimula la evasión, ya que la posibilidad de que los declarantes sean castigados es muy baja. |
| | La presión fiscal | Por un lado, la presión fiscal es alta y hay mayores incentivos a evadir; por otra parte, la evasión produce un aumento en la presión fiscal para compensar el no pago de impuestos, dadas las necesidades de financiamiento del Estado. Lo anterior se convierte en un círculo vicioso. |

Fuente: O. Parra y R. Patiño, "Evasión de impuestos nacionales en Colombia; años 2001-200", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, XVIII, 2010, pág. 182.

El objetivo central de esta investigación es identificar y analizar buenas prácticas internacionales para fortalecer la detección y el control de la evasión fiscal por los saldos a favor del IVA. Para ello se revisan las acciones administrativas y operativas desarrolladas para enfrentar la evasión en distintos países y se examinan algunas de las reformas recientemente implementadas. En el presente documento se identifican buenas prácticas que han generado resultados positivos en países de América Latina (casos de prácticas eficientes y con resultados satisfactorios). La investigación de buenas prácticas se basa en la observación selectiva de un conjunto de experiencias en diferentes contextos con la finalidad de derivar principios más generalizables (Overman y Boyd, 1994)³. El ejercicio se realizó a través de dos etapas:

- i) Recopilación de buenas prácticas en la región, por diversos medios, incluyendo la revisión de la bibliografía existente y la comunicación y solicitud directa a responsables de los ministerios de hacienda e instituciones especializadas en la temática.
- ii) Revisión de cada una de las prácticas documentadas en la bibliografía y recopiladas por contactos directos, por medio de un análisis comparativo de los procedimientos y acciones desarrolladas, así como de los resultados obtenidos. A través de este examen es posible ofrecer recomendaciones sobre prácticas con logros satisfactorios en algunos países y con posibilidad de ser replicadas en otros.

³ Se retoma lo señalado por Padilla Pérez y Oddone (2016) en el sentido de que el análisis de un conjunto de prácticas no es garantía de que no existan prácticas mejores fuera del conjunto considerado y, por lo tanto, no se tiene absoluta certeza de que la práctica que se quiere aprovechar sea realmente la mejor. Esta distinción entre mejores y buenas prácticas es clave en la metodología seguida en el presente trabajo.

La búsqueda de buenas prácticas se concentró en los siguientes países: Argentina, Chile, Colombia, el Ecuador, México, la República Dominicana y el Uruguay. La Argentina, Chile, México y el Uruguay fueron elegidos por los bajos niveles de evasión reportados para el impuesto al valor agregado. En Colombia y la República Dominicana se han implementado reformas recientes con implicaciones directas sobre el IVA; adicionalmente, se ha incluido en esta investigación la búsqueda de buenas prácticas aplicadas en el Ecuador con base en una sugerencia por parte de los especialistas consultados.

El presente trabajo parte de una solicitud del Servicio de Administración Tributaria (SAT) de México hacia la CEPAL para identificar un conjunto de buenas prácticas en la detección, control y disminución de la evasión por los saldos a favor en el IVA, implementadas en distintos países de América Latina y el Caribe. Por ello, el siguiente capítulo presenta, a manera de ejemplo, las características y la aplicación del IVA en México. Se describe también el proceso de generación de saldos a favor del IVA. El segundo capítulo analiza las 12 buenas prácticas identificadas, ofreciendo evidencia de sus resultados (en donde ésta ese encuentra disponible). El tercer capítulo plantea las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo I

Ejemplo de aplicación del IVA: México

En México la Ley del Impuesto al Valor Agregado fue aprobada por el Congreso en 1978 y entró en vigor en enero de 1980. Con este impuesto se dio un paso importante en la simplificación del sistema tributario mexicano. Además de reemplazar al impuesto federal sobre ingresos mercantiles, se suprimieron 17 impuestos especiales. Estos impuestos, en general, elevaban la carga tributaria pues gravaban las transacciones mercantiles en las diversas etapas de la producción y comercialización de los bienes y servicios. En este sentido, si se prolongaba el proceso de producción y comercialización, estos impuestos encarecían el precio para el consumidor final. Otros efectos negativos que se encontraban en estos impuestos y que llevaron a la determinación de adoptar el impuesto al valor agregado fueron:

- Se afectaban los precios de las pequeñas y medianas empresas. Debido a que las pequeñas y medianas empresas solo participan en una parte del proceso productivo, las transacciones adicionales que efectuaban los hacían menos competitivos.
- Se favorecía la colusión. Para eliminar el efecto cascada de transacciones los contribuyentes tenían el incentivo de integrarse verticalmente y así tener en el mercado precios más competitivos.
- Se dificultaba establecer un control. En las diversas etapas de producción o comercialización los contribuyentes llevan un control de las facturas que sus proveedores les emiten para poder acreditar el IVA, lo que no sucedía con los impuestos mercantiles.

Así, en México el IVA surgió principalmente para combatir los efectos acumulativos de los impuestos mercantiles y para satisfacer la necesidad del aumento de la recaudación del Estado que no es cubierta por los impuestos directos. No obstante, con su establecimiento se mejoraría el control de la administración tributaria y se desincentivó la colusión entre contribuyentes relacionados verticalmente. Aunque este impuesto también se paga en cada etapa de producción y comercialización de bienes y

servicios, cada contribuyente puede “rescatar” el impuesto que pagó a sus proveedores y solamente contribuir con la parte del impuesto del valor que le agregó al producto⁴.

De manera resumida, el IVA en México opera de la siguiente manera: el contribuyente traslada el impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieren los bienes, los usan o gozan temporalmente, o reciben los servicios que él proporciona. Se entiende por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a esas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en la ley. De acuerdo con el artículo 4 de la ley en la materia, el IVA acreditable es aquel que haya sido trasladado al contribuyente y el propio impuesto que él hubiese pagado con motivo de la importación de bienes o servicios, en el mes correspondiente.

Entre los requisitos que debe tener el IVA para que sea acreditable se encuentra la obligatoriedad de que corresponda a bienes, servicios o al uso o goce temporal de bienes estrictamente indispensables para realizar actividades distintas de la importación, por las que se deba pagar el impuesto establecido en esta ley o a las que se les aplique la tasa de 0%. Para los efectos de esta ley, se consideran estrictamente indispensables las erogaciones efectuadas por el contribuyente que sean deducibles para los fines del impuesto sobre la renta, aun cuando no se esté obligado al pago de este último impuesto.

El saldo a favor del IVA resulta de la situación en la que el IVA trasladado, que es el que la persona física o moral cobra a quien le compra un bien o un servicio, es menor que el IVA acreditable, que es el que la persona física o moral ha pagado por la compra de bienes o servicios. Es decir, se tiene un IVA a favor cuando el IVA acreditable supera al IVA trasladado. Con el saldo a favor es posible optar por alguna de las siguientes alternativas, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley del IVA:

- Acreditarlo contra el IVA a cargo en los siguientes meses.
- Solicitar al fisco la devolución de ese saldo a favor.
- Compensarlo contra otras contribuciones fiscales.

De acuerdo con la misma ley, están obligadas al pago del IVA las personas físicas y morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes: enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes o importen bienes o servicios. La tasa del IVA es del 16%, sin embargo, hay un número importante de bienes y servicios que están gravados a tasa cero:

- i) Enajenación de:
 - Animales y vegetales no industrializados, excepto el hule y las mascotas.
 - Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación, excepto los siguientes: bebidas distintas de la leche, como jugos y néctares; jarabes, concentrados o polvos utilizados para preparar refrescos; caviar, salmón ahumado y angulas; saborizantes y aditivos alimenticios; chicles; alimentos para mascotas. Se aclara que la enajenación de alimentos preparados para su consumo se gravará con la tasa del 16%.
 - Agua no gaseosa ni compuesta en envases de diez litros o más.

⁴ De acuerdo con Paura García (1998), “desde un punto de vista económico, el valor agregado es el incremento de valor generado por una empresa, productor o prestador de servicios sobre el conjunto de bienes y de servicios recibidos de otras empresas. Desde un punto de vista fiscal, el valor agregado es el que se exige de acuerdo con el valor que una entidad agrega a los insumos materiales, bienes y servicios provenientes de otras entidades para cumplir con su objetivo, utilizando personal, bienes instrumentales y bienes de equipo” (pág. x).

- Ixtle, palma y lechuguilla.
 - Tractores, arados, sembradoras y otros instrumentos y máquinas agrícolas.
 - Fertilizantes, plaguicidas, herbicidas y fungicidas.
 - Invernaderos hidropónicos y sus equipos.
 - Oro y joyería que contenga al menos 80% de este metal, siempre que la enajenación no sea con ventas al menudeo al público en general.
 - Libros, periódicos y revistas que editen los propios contribuyentes.
- ii) La prestación de los siguientes servicios independientes:
- Servicios diversos prestados a agricultores y ganaderos, destinados a las actividades agropecuarias.
 - Molienda de maíz o de trigo.
 - Pasteurización de leche.
 - Servicios prestados a invernaderos hidropónicos.
 - Despepite de algodón.
 - Sacrificio de ganado y aves de corral.
 - Reaseguro.
 - Suministro de agua para uso doméstico.
- iii) Uso o goce temporal de maquinarias y equipo agrícola y pecuario.
- iv) La exportación de bienes y servicios.

La misma ley contempla la exención del impuesto para las operaciones de enajenación de los siguientes bienes:

- El suelo.
- Construcciones adheridas al suelo, destinadas o utilizadas para casa habitación.
- Libros, periódicos o revistas que realice su autor.
- Bienes muebles usados, excepto los enajenados por empresas.
- Billetes de lotería, rifas, sorteos o juegos con apuestas y concursos, así como los premios respectivos.
- Moneda nacional y extranjera, así como piezas de oro y plata con ese carácter.
- Partes sociales, documentos pendientes de cobro y títulos de crédito.
- Lingotes de oro, vendidos al menudeo al público en general.
- La enajenación efectuada entre residentes en el extranjero, siempre que los bienes se hayan introducido al país al amparo de un programa autorizado.

La diferencia entre la aplicación de la tasa cero y la exención del impuesto radica en que el contribuyente que realiza actividades a tasa cero puede tener el beneficio de exigir al fisco la devolución del IVA que haya trasladado o, en su caso, su compensación contra otras contribuciones fiscales, lo que no es posible para los contribuyentes que enajenen bienes exentos de este impuesto.

Capítulo II

Buenas prácticas en países de América Latina

La revisión de diversos documentos existentes en los países estudiados y, principalmente, la consulta directa a expertos de la región, permitieron identificar 12 medidas que pueden considerarse buenas prácticas, debido a los resultados satisfactorios que se han registrado de manera posterior a su implementación. En cada uno de los países se han aplicado medidas y prácticas distintas de acuerdo con el contexto y necesidades nacionales. Algunas de estas buenas prácticas se han aplicado con resultados satisfactorios en más de un país. A partir de la revisión de la literatura sobre el tema y de la consulta con los expertos, las medidas se agruparon en cuatro áreas⁵: i) estructurales; ii) preventivas; iii) disuasivas y iv) correctivas. Cada grupo de medidas cuenta con varios instrumentos para llevarlas a la práctica; la explicación y ejemplificación de estos instrumentos se resumen en el cuadro II.1.

Así, el primer grupo de medidas, las estructurales, utilizan instrumentos del ámbito legal, de los procesos y estructuras, de los sistemas —que incluyen la digitalización de los procesos de las administraciones tributarias—, de las competencias de las mismas entidades tributarias y del ámbito de los intermediarios tributarios.

⁵ Una taxonomía alternativa es la propuesta por Costa (2018) para Argentina; el autor argumenta que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) ha aplicado diversas estrategias de control que se pueden agrupar en tres capas:

- i. Aspectos legales y reglamentarios. Esta capa de control comprende la constatación de autorización de facturas, así como la utilización de ciertos medios de pago;
- ii. Implementación y medidas de carácter estructural, entre las que se encuentran:
 - a. Régimen de emisión de comprobantes fiscales.
 - b. Régimen de registración de operaciones, referido al resguardo de la contabilidad de las empresas.
 - c. Regímenes de información, enfocado en los cruces de información de transacciones de compra y venta.
 - d. Regímenes de documentación vinculados a los traslados y entrega de bienes.
 - e. Régimen de impresión y emisión de comprobantes, que actualmente bajo el régimen de facturación electrónica ha evolucionado hacia el Código de Autorización Electrónica (CAE).
 - f. Percepción en la fuente, regímenes de retención o percepción.
 - g. Creación de registros fiscales, que integran un universo acotado, controlado y verificado de integrantes de una cadena específica. Dentro de las medidas de carácter estructural también se enuncia la creación y actualización de la base de facturas apócrifas, que caracteriza a los sujetos vinculado a operaciones ficticias.
- iii. Acciones operativas de control. Además de las mejoras importantes que puedan implementarse tanto en las medidas de carácter estructural como en las que tienen relación con los aspectos legales y reglamentarios, es indispensable la correcta y eficiente labor de fiscalización a través de diversas acciones operativas, para probar fehacientemente la existencia de usinas de comprobantes falsos que contaminan a los eslabones siguientes en la cadena del IVA.

Cuadro II.1

Resumen de buenas prácticas para reducir la evasión del IVA por concepto de saldos a favor

| Tipo de medida | Descripción | Esfera de acción | Ejemplos |
|--|--|--|--|
| Estructurales | Las acciones de este tipo son las más relevantes para maximizar el cumplimiento tributario. Este tipo de acciones está concebido para favorecer un cumplimiento tributario o mitigar el incumplimiento a niveles agregados o de manera sistémica a lo largo de toda la jurisdicción tributaria y cadena del IVA. | Ámbito legal | Cambios legales para dotar de facultades específicas a la AT para obtener información sobre las operaciones con tarjetas de crédito o los resúmenes semestrales de compras y ventas de IVA o con detalle de libros de compraventa, con el fin de combatir y sancionar figuras de comportamiento evasivo o elusivo en el IVA. |
| | | | Establecer reglas de cambio de sujeto, reversión o retención del IVA, especialmente para la economía digital. |
| | | | Prohibir legalmente utilizar ciertos gastos o créditos de IVA originados en operaciones inusuales. |
| | | Ámbito de los procesos y las estructuras | Facultades de la AT para usar o hacer usar sistemas informáticos de control por parte de los contribuyentes, como la obtención de un registro único tributario obligatorio. |
| | | | Formulación de estrategias para el combate del fraude fiscal, incluyendo la evasión y la elusión del IVA. |
| | | | Diseño de nuevos procesos de análisis y selección de casos para su tratamiento diferenciado. |
| | | | Procesos específicos para la fiscalización en terreno. |
| | | | Trabajo interinstitucional con otras entidades públicas o fiscalizadoras. |
| | | Ámbito de los sistemas, incluye la digitalización de las Administraciones Tributarias (AT) | Creación de divisiones o departamentos específicos dentro de la administración tributaria para el seguimiento del IVA. |
| | | | Diseño de plan de simplificación fiscal, ya sea reducción o limitación del número total de diferentes tasas de IVA. |
| | | Ámbito de las competencias de la AT | Por el lado de la facilitación y asistencia, se encuentran medidas como el sistema de facturación electrónica, que incluye un portal gratuito; plataforma electrónica de devoluciones de IVA, incluyendo la actividad de exportadores; contribuyentes sujetos a retención del IVA y beneficios a la inversión de capital. |
| | | | Por el lado del control han aparecido mecanismos de cruces masivos de información, de alertas preventivas en línea, de procesamiento de la cadena de IVA de varios niveles y generación de cartas con diferencias impositivas automatizadas. |
| Ámbito de los intermediarios tributarios | Generales: políticas permanentes de ingreso de personal, de movilidad vertical y horizontal mediante concursos abiertos y con oposición de antecedentes y de pruebas técnicas. | | |
| | Específicas: equipos especializados en el fraude contra el IVA, en la elusión del IVA, equipos especialistas en auditoría informática del IVA y en el control de la economía digital en internet y en mecanismos de trazabilidad. | | |
| Ámbito de los intermediarios tributarios | Portales especializados para contadores y asesores tributarios que permitan la gestión de clientes-contribuyentes en todas sus dimensiones tributarias, desde el registro o alta en los sistemas hasta la resolución de observaciones y diferencias impositivas que no requieran de auditorías por parte de la AT. | | |

| Tipo de medida | Descripción | Esfera de acción | Ejemplos |
|----------------|--|--|--|
| Preventivas | Su objetivo es prevenir un incumplimiento y favorecer el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. Además, sirven para incrementar la percepción de control para la generalidad del sistema tributario, para un segmento de interés o subsegmento y de manera personalizada. | Buenas prácticas de impuestos protegidos o salvados, convenios de colaboración con terceros, acuerdos voluntarios de adhesión con contribuyentes | Implementación de la retención del IVA en el sector público y a los grandes compradores. |
| | | | Modificaciones al sistema de autorización de facturas electrónicas para que los contribuyentes no declarantes de IVA deban solicitar autorización especial. |
| | | Oferta de servicios diferenciados para las pequeñas y medianas empresas | Avisos electrónicos instantáneos a los contribuyentes que presentan una relación entre capital efectivo y monto facturado fuera de rango. |
| | | | Correos electrónicos personalizados para informar a los contribuyentes diferentes situaciones de cumplimiento tributario. Por ejemplo, avisos sobre personas que comercializan facturas falsas en el territorio o segmento, para que tomen las medidas del caso. |
| Disuasivas | Su objeto es contactar a aquellos contribuyentes que denotan un cumplimiento relativo y que puede transformarse en incumplimiento punible cuando no se tiene la percepción de identificación y seguimiento por la AT. | Contribuyentes bajo sospecha de incumplimiento | La introducción de portales, usualmente gratuitos, para utilizar la factura electrónica y el manejo de contabilidades simplificadas. |
| | | | La preparación con base en lo anterior de libros pre llenados y declaraciones de impuestos prellenadas. |
| | | | La conexión remota necesaria para proceder al pago en línea de los impuestos determinados, incluso sin la intervención humana en ciertos procesos automatizados. |
| | | | La publicación de querrelas y denuncias por la utilización de esquemas de evasión. |
| | | | La celebración de acuerdos de adhesión con asociaciones de empresas para el fomento de buenas prácticas tributarias. |
| Correctivas | Este tipo de medidas son de mitigación; corresponden a las tradicionales que se han aplicado en los países de América Latina. | Amonestaciones | El uso de mensajería electrónica personalizada para informar de situaciones o conductas de IVA que serán controladas. |
| | | Fiscalización virtual | Establecer controles para las empresas públicas. |
| | | Multas y sanciones | Acciones determinantes contra la creación y operación de empresas facturadoras de operaciones simuladas (empresas fantasma) y la comercialización de comprobantes emanados de este tipo de empresas. |
| | | Planes de fiscalización específicos | Ingreso de anotaciones, marcas o banderas de advertencia de incumplimiento en los sistemas que impiden la realización de ciertos trámites tributarios o exigen la presencia del contribuyente en las oficinas de la administración. |
| | | Planes de auditoría | Contacto a distancia a través del <i>call center</i> y fiscalización a distancia a través de equipos dedicados, por ejemplo, para los casos de no declarantes de IVA. |
| | | | Aplicación de multas a las empresas que incumplen la obligación de entregar las declaraciones juradas de IVA, cuando son requeridas. |
| | | | El diseño de planes de fiscalización específicos para el IVA, considerando la cadena del IVA para los segmentos considerados como relevantes. |
| | | | El diseño de planes de auditoría para la fiscalización de los no declarantes de IVA, por ejemplo, a partir de la información obtenida de la facturación electrónica o la provista por otras entidades. |

| Tipo de medida | Descripción | Esfera de acción | Ejemplos |
|----------------|-------------|---------------------|--|
| | | Planes de inclusión | El diseño de planes a fin de aumentar la bancarización y estímulos para que el sector informal realice el pago de sus obligaciones tributarias, usando medios de pago distintos al efectivo. |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del Instituto de Estudios Fiscales (IEF), *Los sistemas tributarios en América Latina*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2017; así como con información de las consultas a los expertos en materia tributaria de los países abordados en el estudio.

Por su parte, las medidas preventivas tienen instrumentos como el uso de impuestos protegidos o salvados, convenios de colaboración con terceros y acuerdos voluntarios de adhesión con contribuyentes; también pueden incluir una oferta de servicios diferenciados para las pequeñas y medianas empresas. Con respecto a las medidas disuasivas, los instrumentos utilizados se centran en establecer contacto con contribuyentes que pueden estar cumpliendo solo parcialmente sus obligaciones tributarias y que podrían dirigirse hacia un incumplimiento punible si la AT no les hace saber que los tiene identificados y que se tiene una estrategia para su seguimiento. Finalmente, las medidas correctivas hacen uso de instrumentos como las amonestaciones, la fiscalización virtual, multas y sanciones, planes de fiscalización específicos, planes de auditoría y planes de inclusión.

En distintos momentos, los países incluidos en este estudio han planteado reformas diversas a sus sistemas tributarios enfocadas a afrontar los desafíos tecnológicos y organizacionales actuales, lo que en mayor o menor grado les ha permitido obtener mejores resultados, no solamente para reducir la evasión y elusión de IVA, sino para hacer más eficiente, sencillo y equitativo el cobro de impuestos. Sin embargo, la experiencia de los países latinoamericanos y de otras regiones del mundo ha mostrado que es complejo lograr el consenso político y social requerido para aprobar reformas tributarias de esa índole.

Varios de los instrumentos enlistados en el cuadro II.1 han sido implementados por los países analizados para este documento y, a pesar de que no se ha obtenido un resultado uniforme en todos estos países con la aplicación de las medidas (considerando además la ausencia en muchos casos de evaluaciones rigurosas), para este trabajo se ha determinado que las 12 medidas que a continuación se detallan han resultado buenas prácticas debido sobre todo a la incidencia positiva que han tenido sobre la disminución de la evasión en el IVA, así como al impacto potencial que podrían tener en caso de implementarse (a juzgar por la experiencia de otros países y al análisis de especialistas). El orden en que estas medidas son presentadas guarda relación con la naturaleza de cada una de ellas (estructural, preventiva, disuasiva o correctiva), pero también con la manera en que son implementadas por las autoridades tributarias, así como por la vinculación que guardan entre ellas en su aplicación práctica.

A. Reducción y limitación en el número total de diferentes tasas del IVA

La reducción y limitación del número total de tasas distintas de IVA es una medida estructural (específicamente del ámbito de los procesos y las estructuras). La unificación de las tasas del IVA se considera una buena práctica porque responde a la necesidad de simplificar la administración del impuesto y obtener mayor neutralidad debido a que el IVA es un impuesto regresivo. Así, cuanto más compleja sea la estructura de exenciones y tasas múltiples de los bienes y servicios afectados y cuanto más débiles sean las administraciones tributarias, habrá más incentivos y espacios para

evadir este impuesto, pues este tipo de estructura del IVA aumenta también el costo de cumplimiento de los contribuyentes.

Las exenciones y las tasas reducidas, al hacer más complejo el sistema tributario de un país, generan un entorno propicio para la evasión y elusión y fomentan prácticas fraudulentas cada vez más sofisticadas. Según Cobas, Perelmuter y Tedesco (2005) sobre el caso uruguayo, la existencia de más de una tasa en el IVA, así como de un gran número de exoneraciones, le dan a este impuesto una complejidad que dificulta el correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias y constituyen importantes incentivos a la evasión.

En relación con esta medida, Serra (2000) cita dos documentos que ayudan a ilustrar el impacto potencial de estas medidas. Thurman, St. John y Riggs (1984) señalan que las inhibiciones morales a evadir disminuyen cuando las leyes impositivas complejas hacen difícil cumplir con las obligaciones tributarias, es decir, que una normatividad tributaria compleja puede fomentar la evasión en el IVA y en otros impuestos. Por otro lado, Agha y Haughton (1996) analizan los determinantes de la evasión en el IVA usando información de corte transversal proveniente de 17 países de la OCDE para el año 1987; entre los resultados de este estudio se encontró que el cumplimiento disminuye con una mayor tasa impositiva y el número de tasas.

El caso canadiense es ilustrativo en este aspecto⁶; el IVA en ese país tiene una alícuota uniforme, así como exenciones para determinados bienes y servicios con importante incidencia en la canasta de consumo de los sectores de menores ingresos (alimentos y medicamentos), además de que se otorga una transferencia que beneficia a un grupo de contribuyentes a efectos de revertir parcialmente el impacto regresivo del impuesto. Su monto se define por tres elementos: el estado civil, el número de integrantes de la familia y el nivel de ingresos del contribuyente. Dicha transferencia se realiza trimestralmente a través de la Canada Revenue Agency, que es la entidad encargada de la administración tributaria en ese país y también administra los pagos de los programas sociales del gobierno federal.

El sistema canadiense de exenciones es relativamente simple en su implementación; la aparente complejidad radica en la identificación de los beneficiarios de las transferencias. No obstante, en el Canadá esta identificación se facilita debido a la elevada formalidad de la actividad económica, por lo que la calidad de la información contenida en las bases de datos de la Canada Revenue Agency es considerada suficientemente confiable.

En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, el monto total anual que corresponde a las exenciones del ITBIS (impuesto sobre transferencia de bienes industrializados y servicios, que es el equivalente al IVA aplicado en otros países), que en su mayoría corresponde a determinados alimentos, libros y medicinas, representaba el 3% del PIB en 2013 (Banco Mundial, 2017). Además, estas exenciones no apuntan a la progresividad, toda vez que los beneficios son mayormente aprovechados por los hogares de los deciles más ricos. Así, disminuir las distorsiones generadas por el elevado número de exenciones y de bienes y servicios que tienen tasas reducidas representa un beneficio importante en términos recaudatorios al ampliar la base contributiva, sin implicar una mayor regresividad (Banco Mundial, 2017).

Como ejemplo, para el caso mexicano, en el Panorama Fiscal 2019 la CEPAL refiere que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha estimado que el beneficio de las tasas preferenciales del

⁶ La información del caso de Canadá está desarrollada en el capítulo II del documento de Bárcena y Serra (2012).

IVA en el consumo de servicios de educación y salud se concentra en un grupo de la sociedad. El decil de mayores ingresos concentra el 29% del beneficio en los servicios educativos y el 34% de la exención en servicios de salud.

B. Facturación electrónica

La incorporación progresiva al régimen de facturación electrónica es una medida estructural del ámbito de los sistemas, que incluye la digitalización de las administraciones tributarias. La factura electrónica (FE) es un mecanismo similar a los comprobantes fiscales que deben remitir los contribuyentes, pero con la particularidad de que se hace de forma electrónica y la información se recibe automáticamente. El sistema de facturación electrónica comprende un portal gratuito, la plataforma electrónica de devoluciones del IVA —que incluye la actividad de exportadores—, contribuyentes sujetos a retención del IVA y beneficios a la inversión de capital.

En varios países de la región (por ejemplo, la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, México, el Perú y el Uruguay, entre otros⁷), la factura electrónica es uno de los avances recientes más importantes y determinantes para la disminución de la evasión, pues permite un control de las operaciones de una manera eficiente y facilita la detección oportuna de facturas falsas. Entre otros beneficios, la facturación electrónica permite comparar lo que declara el comprador y lo que reporta el vendedor. La facturación electrónica fue una de las prácticas más destacadas por los especialistas entrevistados para este estudio, debido a su eficiencia recaudatoria y potencial de inhibición de la evasión.

En el caso de Chile, de acuerdo con el diseño del IVA, la factura se debe emitir cuando se le venden a un contribuyente del IVA bienes y servicios necesarios para el desarrollo de su actividad y, en consecuencia, es necesario especificar claramente el débito que se está generando en dicha venta para que el comprador lo pueda imputar como crédito a los débitos que posteriormente él genera en la venta de los bienes y servicios (véase la imagen II.1, en donde se muestra el ejemplo de una factura electrónica y es posible destacar la inclusión del RUT (registro o rol único tributario), el número de factura y el timbre electrónico, entre otros elementos).

Los expertos consultados de Chile coinciden en que la factura electrónica ha sido fundamental para el control efectivo y sostenido de la evasión y para la detección de operaciones fraudulentas. También coinciden en que la facturación electrónica y el RUT se han complementado, potenciando las ventajas de cada uno en beneficio de un impacto más profundo y duradero sobre los niveles de evasión fiscal, en especial respecto al IVA. Sin embargo, si bien la factura electrónica permite contrastar la información tanto de vendedores como de compradores, no es sencillo hacerlo en las etapas iniciales, en virtud de que se recibe una gran cantidad de información que se debe procesar para fines de fiscalización. En el caso chileno se han detectado varios casos de facturas electrónicas apócrifas y solo en los últimos años el Servicio de Impuestos Internos (SII) ha podido consolidar un control realmente efectivo.

⁷ En el caso de la República Dominicana, se iniciará en 2019 un plan piloto de facturación electrónica. En preparación para ese plan, en 2018 se puso en marcha una reforma administrativa relacionada con los comprobantes fiscales, con el objetivo de reducir los altos niveles de evasión del ITBIS.

Imagen II.1 Ejemplo de factura emitida en Chile



UNIVERSIDAD DE CHILE
 Sucursal: NIC Chile (Codigo SII: 59545645)
 Educacion
 Agustinas 1357, Cuarto Piso
 Santiago, Santiago

R.U.T.: 60.910.000-1
FACTURA ELECTRONICA
N° 000012353

S.I.I. - SANTIAGO CENTRO

Santiago, 17 de Abril de 2003

SEÑOR(ES): Embotelladoras Andina S.A.

R.U.T.: 91.144.000-8

DIRECCION: Carlos Valdovinos 560

COMUNA: San Joaquín

CIUDAD: Santiago

TELEFONO:

GIRO: Fabrica de bebidas analcoholicas CONDICION VENTA: Efectivo

CENTRO DE COSTO: 1966 ITEM: 6.1.01.03.01 (2152) VENCIMIENTO:

| Cantidad | Detalle | P. Unitario | Total |
|----------|----------|-------------|-------|
| | cocacola | | 16949 |
| | | | |
| | Suma | | 16949 |
| | IVA | | 3050 |
| | Total | | 19999 |



Timbre Electrónico SII
 Res.0 de 2002-Verifique documento:www.sii.cl

Fuente: Ejemplo tomado del Servicio de Impuestos Internos (SII), Chile [sitio web] http://www.sii.cl/factura_electronica/609100001.htm.

En Colombia la implementación de la factura electrónica se ha iniciado con la incorporación de los grandes contribuyentes, para que en el transcurso de 2019 y de manera gradual, se incorporen las medianas, pequeñas y microempresas y se estima que en 2020 se masificará el uso de las facturas

electrónicas, con un importante beneficio para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para enfrentar la evasión fiscal⁸.

En un documento recientemente publicado (Barreix y Zambrano, 2018) por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se expone la experiencia de siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil (en Sao Paulo), Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay) con la implementación de la factura electrónica. De la misma manera, se presenta una evaluación del uso de este instrumento, así como algunos nuevos usos que se le ha dado a la factura electrónica. El trabajo de Barreix y Zambrano estipula que una administración tributaria madura y con sus funciones y procesos operando eficazmente (registro, recaudación, auditoría y cobranza) es un requisito previo para la efectiva implementación de la FE. De la misma manera, se resalta la necesidad de contar con tecnologías de la información de calidad y con suficiente cobertura, además de una apropiada capacidad de procesamiento de datos, así como conocimientos básicos en informática por parte de los contribuyentes. Entre los resultados obtenidos por los autores y mostrados en el texto se pueden resaltar los relacionados con la recaudación *ex ante* y *ex post*:

Cuadro II.2
Recaudación un año antes y un año después de la implementación de la factura electrónica, países seleccionados

(En términos del PIB)

| País | Recaudación antes | Recaudación después |
|-----------|-------------------|---------------------|
| Argentina | 6,4 | 7,4 |
| Ecuador | 4,8 | 6,4 |
| México | 3,4 | 3,9 |
| Uruguay | 9,0 | 8,3 |

Fuente: A. Barreix y R. Zambrano, *Factura electrónica en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (BID/CIAT), 2018.

Una de las principales conclusiones del estudio de Barreix y Zambrano es que la factura electrónica representa un elemento primordial para que América Latina tome parte como región en el proceso global de transparencia tributaria. Asimismo, se vislumbra como un instrumento con gran potencial para combatir la evasión e incentivar el cumplimiento tributario; la instrumentación de la FE en los países de la región que han avanzado en este proceso muestra un efecto diferencial positivo en el pago y declaraciones de IVA. No obstante, se advierte que los resultados de su instrumentación pueden variar en el horizonte, pues en el corto plazo ha sido posible observar en estos países aumentos sustanciales en la recaudación de impuestos, pero conforme pasa el tiempo los efectos se van reduciendo⁹.

Para el caso mexicano conviene revisar también el análisis y los resultados del estudio coordinado por Fuentes Castro (2016), dado que es un valioso esfuerzo inicial en la evaluación de los efectos de la facturación electrónica en el país sobre la evasión. Esta incidencia de la FE se basa sobre todo en dos vertientes: i) generar la posibilidad de que los datos de cada comprobante fiscal enviado

⁸ Entrevista a Santiago Rojas, director de la DIAN, en Portafolio, 2018. “Las rutas de evasión de impuestos que tendrá que atacar el gobierno”, 31 de julio de 2018 [en línea] <https://www.portafolio.co/economia/las-rutas-de-evasion-de-impuestos-que-tendra-que-atacar-el-gobierno-519537>.

⁹ Lo anterior puede resultar natural, pues la probabilidad de ser descubierto en conductas evasivas es mayor al comienzo, pero esta percepción cambia conforme los contribuyentes se acostumbran a este nuevo instrumento y modifican la estimación de esa probabilidad (riesgo de ser detectados).

por medio del portal electrónico se registren de inmediato en las bases de datos de la administración tributaria, y ii) permitir condiciones adecuadas para desarrollar procesos de fiscalización y auditorías más eficientes y expeditas.

De acuerdo con Fuentes Castro (2016), antes de 2003 únicamente existían los comprobantes impresos, de 2004 a 2010 eran válidos los comprobantes impresos y los llamados comprobantes fiscales digitales (CFD) y de 2011 a 2013, los impresos, CFD y los comprobantes fiscales digitales por internet (CFDI) con ciertas condiciones. A partir de 2014 se estableció la obligatoriedad de usar CFDI como único comprobante fiscal para todo tipo de contribuyente.

Asimismo, resulta de interés especial para esta segunda medida del presente trabajo la revisión sobre el informe Billentis de 2016 (Koch, 2016), acerca del avance que han alcanzado los países de América Latina en el proceso de implementación de la facturación electrónica, en donde se resalta que México, el Brasil, Chile y la Argentina son líderes en este proceso¹⁰; el Perú, el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia están en la etapa promedio en la maduración de la implementación; Colombia, el Paraguay, El Salvador y Nicaragua han avanzado hacia una etapa “en desarrollo”, ya sea por estar preparando la legislación requerida o porque el volumen de su facturación electrónica comparado con el total facturado es aún bajo; Venezuela se encuentra en la fase inicial. Por otra parte, en el informe Billentis de 2017 (Koch, 2017) se especifican los siguientes datos sobre algunos resultados satisfactorios en la región con la implementación de la facturación electrónica y por ello con la eliminación de la comprobación fiscal basada en papel:

- En el Brasil se ha observado un incremento de 58.000 millones de dólares en la captación de ingresos tributarios, como resultado de los esfuerzos dirigidos a cerrar las brechas en la facturación y reporte de la información tributaria.
- México incrementó el 34% en la recaudación de impuestos en la primera etapa de la implementación de la facturación electrónica.
- Colombia encontró que podría disminuir hasta en 50% la evasión en el país con la implementación de este tipo de modelos de facturación y reporte tributario.

En el documento de Fuentes Castro (2016) se presentan incrementos en la recaudación por concepto de IVA entre el 2% y el 7%. Adicionalmente, resaltan dos recomendaciones; la primera es que un elemento que permitirá afianzar los resultados positivos de la facturación electrónica es la implementación de un catálogo de cuentas estandarizado por producto, pues con ello se contará con una mayor información sobre las operaciones realizadas entre los contribuyentes con operaciones comerciales¹¹. La segunda es la puesta en marcha de un sistema de denuncias, mediante el cual una persona que realiza una transacción, pero que no le fue expedida la factura correspondiente, puede manifestar esa anomalía en un sitio web destinado para ello por la administración tributaria. En caso de verificarse la información, el individuo recibe un incentivo, mientras que el establecimiento es citado a aclarar y, en su caso, puede ser sancionado (en el documento se cita como ejemplo el caso de Portugal).

¹⁰ La Argentina ha avanzado en la implementación de la factura electrónica en los años recientes. Desde 2016 es obligatoria la emisión de facturas electrónicas para todas las operaciones entre contribuyentes de IVA; al mes de diciembre de 2018 se contabilizaron 1,7 millones de emisores de facturas electrónicas y se registró la emisión de 1.700 millones de comprobantes electrónicos. De acuerdo con estos datos, puede considerarse que este país ha alcanzado el avance de los países líderes en este proceso en la región.

¹¹ La implementación de un catálogo de cuentas ya fue llevada a cabo en México en 2017; se expone como recomendación para otros países.

Al detallar el efecto de la facturación electrónica sobre la recaudación tributaria es importante considerar lo señalado por Hernández y Robalino (2018) sobre la dificultad que implica estimar en este tipo de políticas cuál sería el panorama si no se hubieran establecido estas políticas o medidas, en lo que se conoce como un escenario contrafáctico. Así, los autores afirman que el reto de aislar los efectos de la factura electrónica sobre variables relacionadas con la recaudación, tales como ventas y utilidades reportadas, y recaudación causada y efectiva, no es fácil de solucionar. Entre un período y otro de recaudación ocurren muchísimos cambios en otros factores que afectan las variables mencionadas, lo que hace que una simple comparación entre la recaudación de un período sin factura electrónica y otro con factura electrónica capture cambios en otros factores, lo que genera sesgos en la estimación del impacto de la facturación. En estos estudios en general se encuentra evidencia de que la factura electrónica aumenta las ventas y utilidades reportadas y la recaudación de impuestos. No obstante, los efectos pueden variar en el tiempo y por sector de la economía. En plazos cortos se ven aumentos substanciales, sin embargo, conforme pasa el tiempo los efectos se van reduciendo.

En relación con la vinculación de la factura electrónica con la cuarta medida (cruces de información entre entidades gubernamentales y datos proporcionados por terceros) Barreix y Zambrano (2018) consideran que quedan pendientes por desarrollar capacidades en minería de datos en las administraciones tributarias, para explorar y analizar los detalles de las facturas, enfocándose en variables como precios, detalle, volúmenes, entre otros, para evitar el abuso normativo de algunos contribuyentes que incluyen ventas o compras falsas, innecesarias para su negocio o para actividades no declaradas.

C. Formalidad y bancarización

Esta es una medida correctiva en el ámbito de la inclusión financiera, que también guarda estrecha relación con varios instrumentos de las medidas estructurales. Su objetivo es formular planes para aumentar la bancarización y los estímulos, a fin de que el sector informal realice el pago de sus obligaciones tributarias usando medios distintos al efectivo. El intercambio de bienes y servicios dentro de un esquema informal representa una merma importante en el monto de la base recaudatoria y facilita la incidencia de operaciones fraudulentas debido a que, por regla general, los altos niveles de informalidad en un país están vinculados con elevados niveles de evasión tributaria.

Si bien la reducción de los niveles de informalidad en un país no es una tarea exclusiva de los sistemas de administración tributaria (por lo general no son tampoco las instituciones que dirigen los esfuerzos nacionales en esta labor), diversas medidas e incentivos que implementan estas entidades pueden ayudar a disminuir esa informalidad y así reducir también los niveles de evasión en el IVA y en otros impuestos. Asimismo, los controles sobre los medios de pago distintos al efectivo facilitan la posibilidad de rastreo y seguimiento de las operaciones comerciales por parte de las administraciones tributarias. Desde esta perspectiva se revisan las iniciativas enfocadas en fomentar la inclusión financiera y reducir el uso del efectivo en operaciones comerciales, reconociendo los elevados niveles de informalidad en la mayoría de los países de la región.

En Colombia se incluyó dentro de las reformas promulgadas en 2016 la implementación de varios controles y restricciones para el uso del efectivo¹². Además, en este país se estableció una estrategia interinstitucional (sector público/privado) para la reducción del uso del efectivo y la masificación de los medios de pagos electrónicos (MPE) que se denominó Proyecto F. Este proyecto se enmarcó en las metas propuestas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en materia de reducción del efectivo e inclusión financiera.

Cuando se formuló el Proyecto F los distintos indicadores mostraban rezagos importantes en Colombia con respecto al sobreuso de efectivo. Este proyecto estableció tres objetivos específicos y medibles por cumplir hacia 2018: i) disminuir el indicador de uso de efectivo, medido a través del cociente entre el efectivo y el agregado monetario M2, en niveles cercanos al 8,5% en 2018; ii) asegurar que el 84% de la población cuente con al menos un producto financiero, y iii) incrementar el porcentaje de personas adultas con al menos una cuenta de ahorros activa del 52,9% al 65%¹³.

En una nota en la que se cita un informe de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), institución que encabeza el Proyecto F, se menciona que Colombia necesita soluciones más económicas de acceso a la banca local, así como la implementación de tecnologías digitales, para lo que es necesario mejorar la infraestructura digital del país y facilitar el acceso de la población a los teléfonos inteligentes y a las tabletas. Asimismo, es necesario educar a la población en el uso de la tecnología en sus productos financieros¹⁴. Al principio de 2019, el Gobierno colombiano dio a conocer una estrategia de mediano plazo (a diez años) para reducir los altos niveles de informalidad empresarial en el país. Los objetivos específicos son dos:

- i) Mejorar la relación beneficio-costos de la formalidad a través de:
 - Reducir la carga regulatoria para las empresas formales.
 - Materializar los beneficios potenciales de la formalidad.
 - Aumentar la efectividad de las acciones de IVC (inspección, vigilancia y control).
- ii) Mejorar la información para la toma de decisiones de política pública en materia de formalización empresarial, a través de:
 - Generar más información sobre el universo empresarial y su nivel de formalidad, y mejorar la calidad e interoperabilidad de los registros administrativos empresariales.
 - Generar mayor evidencia sobre el impacto de las políticas implementadas.

En general, la estrategia del gobierno colombiano consiste en 65 acciones que permitirán, en términos generales, incentivar a los empresarios a formalizarse a través de la simplificación tributaria y se les darán beneficios por cumplimiento, entre otras medidas. De esta manera, se reducirá la carga tributaria a través de un monotributo, además de la creación de múltiples canales físicos y virtuales

¹² Según refiere el Director General de la DIAN, es clave para cualquier administración tributaria poder tener trazabilidad en las operaciones (Portafolio, 2018). “Las rutas de evasión de impuestos que tendrá que atacar el gobierno”, 31 de julio de 2018 [en línea] <https://www.portafolio.co/economia/las-rutas-de-evasion-de-impuestos-que-tendra-que-atacar-el-gobierno-519537>.

¹³ Las especificidades del proyecto pueden encontrarse en el capítulo octavo del documento del BID (2017) [en línea] <https://publications.iadb.org/en/publication/13991/ensayos-sobre-inclusion-financiera-en-colombia>.

¹⁴ Para más información véase la nota [en línea] <https://www.finanzaspersonales.co/credito/articulo/bancarizacion-inclusion-financiera-en-colombia-2018/71302>.

para el pago en una ventanilla única empresarial. Asimismo, se plantea la creación del sello “Buena paga” para las empresas que paguen las facturas de sus proveedores a 30 días, entre otras acciones¹⁵.

También en Colombia, en la ya mencionada Ley 1943 de diciembre de 2018, se incluyeron cambios importantes en materia del régimen simple de tributación (SIMPLE). Uno de los objetivos de este régimen es reducir la informalidad a través de la incorporación de pequeños contribuyentes. De esta manera, con esta reforma se espera lograr: i) aumentar el número de contribuyentes formales; ii) disminuir la informalidad laboral, y iii) eliminar la competencia desleal que se presenta en relación con los contribuyentes que sí facturan. De la misma manera, el régimen SIMPLE permitirá incorporar a las pequeñas y medianas empresas a la economía formal, a través de la simplificación del sistema tributario. Además, las tarifas del sistema SIMPLE para las tiendas pequeñas, minimercados, micromercados y peluquerías, incluyen ya su responsabilidad de IVA. Por su parte, los restaurantes liquidarán el impuesto al consumo en el mismo formulario del SIMPLE¹⁶.

El Uruguay ha implementado diversas medidas para reducir el uso del efectivo en las transacciones comerciales, entre ellas está el otorgar un beneficio al reducir la tasa del IVA en determinadas operaciones que se realicen con algunos medios de pago distintos al efectivo. En este país se promulgó en 2014 la Ley 19.210 sobre la inclusión financiera que, entre otras disposiciones, estipula la obligación para que operaciones determinadas se registren adecuadamente en el sistema financiero, siendo esta condición también un requisito para que puedan deducirse gastos; además, establece la prohibición para que operaciones específicas o que pasen un monto determinado puedan ser pagadas en efectivo. En mayo de 2018, el Ministerio de Economía y Finanzas presentó resultados de este programa de inclusión financiera, los cuales se resumen en seis indicadores¹⁷:

- i) Se ha logrado que sectores anteriormente excluidos accedan gratuitamente a servicios financieros básicos. Así, se han emitido 700.000 instrumentos de dinero electrónico (IDE) y 450.000 nuevas tarjetas de débito en los últimos dos años. Además, más de 800.000 personas accedieron a una cuenta o IDE gratuito (30% de la población de 15 años o más).
- ii) Se amplió la plataforma tecnológica para el desarrollo de los medios de pago electrónicos. Las terminales POS, puntos de venta, pasaron de 35.374 en 2014 a 58.817 en 2017. Además, el crecimiento fue generalizado a nivel territorial y crecieron más rápido las POS en departamentos¹⁸ más rezagados, por lo que se redujo la brecha territorial.
- iii) La reducción del IVA favoreció un cambio en los hábitos de pago de los uruguayos¹⁹. De esta manera, desde que se implementó la rebaja, las transacciones con tarjetas de débito se multiplicaron por 20 (información hasta diciembre 2017).

¹⁵ Véase el documento completo de la estrategia [en línea] <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3956.pdf>.

¹⁶ Información contenida en la ponencia para el primer debate sobre el proyecto de Ley N° 240/218 (Cámara) y 197/2018 (Senado), por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones. Véase el texto íntegro de la Ley [en línea] https://www.dian.gov.co/normatividad/Documents/LEY_1943_28122018.pdf.

¹⁷ Véase el documento con los resultados [en línea] http://inclusiofinanciera.mef.gub.uy/innovaportal/file/24536/1/programa_de_inclusion_financiera_objetivos_instrumentos_resultados.pdf.

¹⁸ Departamento se entiende como una demarcación territorial administrativa.

¹⁹ Al elegir un medio de pago distinto al efectivo se paga menos IVA, con lo que se genera un incentivo para los ciudadanos para que medios como las tarjetas bancarias sean cada vez más utilizados.

- iv) Se duplicó la cantidad de puntos de extracción de efectivo en los últimos tres años (cajeros/corresponsales financieros).
- v) La tendencia en el uso de tarjetas de crédito no tuvo modificaciones relevantes.
- vi) El uso de tarjetas de débito para compras en comercios (bienes y servicios) superó al de las tarjetas de crédito.

Carnero y Seijas (2017), al analizar las medidas legales y sus reglamentos con la finalidad de restringir el uso de efectivo en Uruguay y en otros países, afirman que, si bien son positivas las medidas para aumentar la inclusión financiera, son necesarias determinadas mejoras en la infraestructura de tecnologías de información y comunicaciones (véase la medida seis), a fin de facilitar la innovación en dispositivos digitales. Asimismo, es necesaria la inversión en terminales de puntos de venta (POS) por parte de los comercios. También señalan como beneficios de la mayor inclusión financiera los siguientes: i) a corto plazo, está el aumento del ahorro privado y la disminución de los costos de transacción en el consumo asociado al manejo de efectivo; ii) en el mediano plazo el gobierno se vería beneficiado por el incremento en sus ingresos fiscales, ante el mayor grado de formalización en la economía, así como por el mayor control de las transacciones económicas que gravan el consumo, y iii) en el largo plazo, la contribución a la inversión del país permitiría lograr efectos positivos en la tasa de crecimiento económica²⁰.

En la República Dominicana se ha puesto un énfasis especial en años recientes en el diseño e implementación de medidas para reducir la informalidad e incentivar el uso de medios de pago distintos al efectivo, diferenciadas de acuerdo con los sectores económicos, así como las características específicas y la proporción estimada de informalidad en cada uno de ellos. Así como en otros países de la región, en la República Dominicana existe un sector informal muy amplio, lo que da la pauta a una evasión tributaria extendida entre los distintos grupos de ingreso y en varios sectores, por lo que el gobierno ha desarrollado esfuerzos importantes enfocados en la comprensión más profunda del fenómeno de la informalidad, sus características y los factores que se vinculan a ella, con la intención de avanzar en la formalización de los sectores y operaciones más afectados.

En la Argentina la Ley 27.253 del 8 de junio de 2016 establece en su artículo 10 que “los contribuyentes que realicen en forma habitual la venta de cosas muebles para consumo final, presten servicios de consumo masivo, realicen obras o efectúen locaciones de cosas muebles, deberán aceptar como medio de pago transferencias bancarias instrumentadas mediante tarjetas de débito, tarjetas prepagas no bancarias u otros medios que el Poder Ejecutivo nacional considere equivalentes y podrán computar como crédito fiscal del impuesto al valor agregado el costo que les insuma adoptar el sistema de que se trate, por el monto que a tal efecto autorice la autoridad de aplicación”. Adicionalmente, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) por medio de la Resolución General 4042, de mayo de 2017, ha dispuesto que aquellos contribuyentes que, en el ejercicio de su actividad con consumidores finales estén obligados a emitir facturas o documentos equivalentes, deberán exhibir el formulario 960/D-Data fiscal en sus locales de venta, salas de espera, oficinas y otros ámbitos similares (véase la imagen II.2).

²⁰ Véase el documento [en línea] http://fcea.edu.uy/Jornadas_Academicas/2016/Ponencias/Economia/Trabajos/Parma_Seijas.pdf.

Imagen II.2
Argentina: formulario 960/D - Data Fiscal



Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Argentina [en línea] <http://www.afip.gob.ar/960/960d.asp>.

Por sus coincidencias con la medida tendiente a fomentar la reducción en el uso del efectivo, así como la formalización de negocios (generalmente pequeños), se incluye en este apartado la implementación de los sistemas establecidos en varios países desde hace varios años, conocidos como “soluciones fiscales”, como un ejemplo exitoso de soluciones tecnológicas aplicadas en los países de la región. Entre otros países, se han implementado en Chile (2003), la República Dominicana (2008) y Panamá (2012). Esta iniciativa permite a las administraciones tributarias habilitar puntos de control de ventas dentro de los negocios. La instalación de las soluciones fiscales (también llamadas impresoras fiscales) permite avanzar hacia la formalización de los establecimientos, así como elevar el control sobre las operaciones efectuadas. La tecnología de estas impresoras permite a la AT habilitar puntos de control de ventas dentro de los negocios; su instalación ayuda a la formalización de los negocios y permite tener más control de las ventas realizadas.

A continuación se detalla el caso de la República Dominicana sobre la puesta en marcha de las impresoras fiscales, aprovechando la información generada al respecto en ese país. La instalación de estos dispositivos fiscales se hizo gradualmente: en principio fueron instaladas a un grupo de contribuyentes seleccionados por la AT que también asumió el costo de los equipos; posteriormente, se amplió la cobertura al resto de los contribuyentes quienes asumieron los costos de inversión inicial con la garantía de poder usarlos como créditos del ISR o del impuesto a los activos. De acuerdo con la administración tributaria dominicana²¹, el sistema de soluciones fiscales debe cumplir con cuatro requisitos esenciales para funcionar exitosamente:

²¹ Para información detallada sobre la instrumentación de las impresoras fiscales (o soluciones fiscales), véase el documento de la Dirección General de Impuestos Internos, Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios *Soluciones Fiscales. La experiencia de Dominicana*, diciembre de 2017a [en línea] <https://www.dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/Soluciones-Fiscales-Experiencia-Dominicana-2017.pdf>.

- i) La administración tributaria debe tener la facultad legal para obligar a los contribuyentes a utilizar estos equipos.
- ii) No debe existir la posibilidad de vulneración de los equipos para ofrecer garantías.
- iii) Debe contar con una infraestructura tecnológica que soporte la cantidad y calidad de la información.
- iv) Debe contar con personal adecuadamente capacitado y especializado para hacer uso de dicha información.

El sistema de soluciones fiscales ayuda a controlar las transacciones de compra-venta a consumidores finales, efectuadas principalmente mediante el pago en efectivo. En particular, la experiencia de la República Dominicana con este instrumento ha sido muy satisfactoria²², pues los resultados muestran que el incremento de la recaudación del ITBIS interno reportado por los contribuyentes con soluciones fiscales fue mayor al grupo que no las poseía y ha sido incluso superior al crecimiento del ITBIS interno total. Durante 2017 se instalaron 1.497 soluciones fiscales, para un total de 12.472 soluciones fiscales en todo el período del proyecto (se comenzó con 129 en 2009).

D. Cruces de información entre entidades gubernamentales y datos proporcionados por terceros

Los cruces de información entre entidades gubernamentales y los datos proporcionados por terceros representan una medida estructural del ámbito de los sistemas, específicamente por el lado del control. Entre los ejemplos de instrumentos utilizados en medidas de este tipo están los diversos mecanismos para el cruce masivo de información, las alertas preventivas en línea, el procesamiento de la cadena de IVA a través de varios niveles y el envío automatizado de cartas con diferencias impositivas.

Las administraciones tributarias reciben información de manera continua por parte de los contribuyentes, que se analiza y se procesa para tomar las decisiones requeridas para el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales. Pero estos datos no son suficientes para la detección oportuna de operaciones irregulares. Para poder cumplir con sus objetivos, estos organismos tributarios necesitan acceder a otras fuentes de datos en las que se puede contar, por ejemplo, con información sobre operaciones bancarias, movimientos comerciales y compraventa de inmuebles. Fortalecer los cruces de información permite identificar más eficientemente a los individuos y las organizaciones que no cumplen debidamente con sus compromisos tributarios.

Con los resultados de los cruces de información para el caso del IVA se pueden validar las operaciones normales, pero también es posible detectar presuntas operaciones fraudulentas. Además, puede revisarse que los montos de las operaciones estén dentro de los parámetros normales y si, por el contrario, las cifras se salen de los parámetros de los modelos, se da la pauta para avanzar con los procedimientos de fiscalización. Una estrategia adecuada dentro de la implementación de medidas para enfrentar la evasión por saldos a favor en el IVA ha sido permitir el acceso por parte de las administraciones tributarias a diversas bases de datos, incluyendo en algunos casos las de aduanas, así como con información proveniente de entidades privadas.

²² Información obtenida del documento de la Dirección General de Impuestos Internos. Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios, *Sistema Tributario de la República Dominicana*, agosto de 2018.

En un documento reciente del BID (Seco y Muñoz Miranda, 2018) se hace referencia a la analítica de datos y a la inteligencia artificial como dos elementos relevantes para posibilitar eficientemente a las administraciones tributarias información, relaciones, estimaciones de riesgo e indicios de fraude. En ese trabajo se pone como ejemplo el sistema Connect, implementado en el Reino Unido con la finalidad de recabar, cruzar y analizar datos de los contribuyentes por medio de más de 40 fuentes, tales como cuentas bancarias, impuestos a nivel subnacional, tarjetas de crédito y de débito, registros vehiculares, comerciales y de propiedades, aseguradoras, anuncios publicados en internet y sitios de comercialización en la red, así como actividades en redes sociales²³.

La posibilidad de tener acceso a diversas bases por parte de las administraciones tributarias ha incluido, en algunos casos, la flexibilización del secreto bancario, como ocurre en el Uruguay desde 2007, en donde la DGI puede acceder bajo ciertas condiciones a las cuentas bancarias de los contribuyentes y los bancos tienen que proporcionar de forma anual los saldos, promedios y rendimientos de todas las cuentas que superen un determinado umbral; sin embargo, no envían los movimientos de las cuentas. Si la DGI quiere tener acceso a los movimientos, debe solicitarlo (para cada caso concreto) al Poder Judicial y solo si el juez entiende que hay indicios de evasión, autorizará el acceso a esa información. En este país, con la información obtenida a través de las facturas electrónicas, la administración tributaria genera cubos para el almacenamiento de datos. Estos cubos permiten el cruce de información de dos o tres fuentes, con lo que, entre otras posibles aplicaciones, se pueden obtener tanto listados de personas físicas que están comprando cantidades importantes de productos que se salen del circuito formal en las etapas posteriores de comercialización, como registros sobre compras personales que no corresponden a actividades empresariales (Barreix y Zambrano, 2018).

Para el caso de iniciativas que promuevan la implementación de medidas dirigidas a flexibilizar el secreto bancario en otros países, es imprescindible considerar un análisis a partir de las siguientes interrogantes: ¿Cómo debe coordinarse el cruce de la información que se obtendrá gracias a esta flexibilización del secreto bancario? ¿Qué candados debe establecer la ley para el uso de esta información? ¿Cuáles son los resultados que potencialmente se pueden obtener en relación con la evasión por IVA? Las legislaciones vigentes en cada país determinan los límites de acción de las entidades fiscalizadoras para utilizar las distintas fuentes de datos. En la revisión que se ha llevado a cabo para este documento se ha podido observar la relevancia que reviste para el cumplimiento de los objetivos de las administraciones tributarias la posibilidad de acceder a un conjunto significativo y diverso de fuentes de información, siempre dentro del margen ético y legal y respetando los límites de la privacidad señalados en los instrumentos jurídicos de cada país.

Un elemento relevante de colaboración y coordinación específico surge al considerar las operaciones de intercambio comercial con el exterior, es decir, las importaciones y exportaciones y como estas operaciones consideran IVA (generalmente a tasa cero en cuanto a las exportaciones), un intercambio de información adecuado entre las instituciones que controlan las aduanas y las administraciones tributarias representa una herramienta de control de la evasión muy eficiente.

²³ Véase [en línea] <https://publications.iadb.org/en/publication/panorama-del-uso-de-las-tecnologias-y-soluciones-digitales-innovadoras-en-la-politica-y>.

En el Ecuador, en estricta aplicación del artículo 226 de la Constitución²⁴ el Servicio de Rentas Internas (SRI) ha suscrito convenios de cooperación interinstitucional con la Fiscalía General del Estado, el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Aduanas, que han permitido el intercambio de información con la finalidad de combatir y sancionar los delitos fiscales. Adicionalmente, el SRI participa en el Foro Global de Transparencia por medio del cual es posible intercambiar información con más de 100 países. Por otra parte, a través de la Fiscalía General del Estado, el país ha logrado obtener información para desentrañar tramas de planificación fiscal agresiva y evasión de impuestos. Finalmente, también con el objetivo de combatir los delitos aduaneros y tributarios, se creó en este país la Unidad Especializada de Lucha contra Delitos Tributarios y Aduaneros, que está encargada precisamente del cruce e intercambio de información, procesos de cooperación, capacitación y acompañamiento.

Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos de Chile compara los ingresos declarados por los contribuyentes con la información proveniente de terceros, entre los que se cuenta con dividendos, intereses bancarios, sueldos y salarios, honorarios y ventas de acciones, con lo que el ente recaudador puede reconstruir el ingreso formal de los individuos (Serra, 2000).

En la Argentina, la AFIP fue creada en 1997 y está conformada por tres direcciones: la Dirección General de Aduanas (DGA), la Dirección General Impositiva (DGI) y por la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social (DGRSS), por lo que dispone de grandes bases de datos, que son continuamente alimentadas y actualizadas con información proveniente de diversas fuentes, como los propios contribuyentes, registros públicos y privados, así como entidades financieras, terceros vinculados y fiscos provinciales, entre otras. Los reportes de la información que realizan los registros inmobiliarios o catastrales, registros de automóviles, de personas jurídicas y las direcciones de rentas provinciales o municipales pueden generar alertas cuando se omiten operaciones en las declaraciones de los contribuyentes.

Resulta de gran importancia la oportunidad de poder cruzar información entre la administración nacional y las administraciones provinciales, así como también los convenios de cooperación internacional en la materia. Por ello, la AFIP ha firmado convenios tanto con jurisdicciones provinciales, como con organismos públicos y privados nacionales y con entidades fiscales de otros países (Peña Pollastri, 2011).

También en la Argentina, la administración tributaria ha puesto en marcha programas en los cuales el contribuyente que adquiere un bien o servicio recibe incentivos para solicitar una factura o comprobante fiscal y enviar los datos a la administración tributaria, tal como se ha implementado en este país el Programa IVA y Vuelta, que retomó la lógica de programas anteriores como LoterIVA e IVA Solidario. En el Programa IVA y Vuelta los contribuyentes enviaban la información de la factura a través de internet y a cambio, recibían un número para el sorteo de un automóvil nuevo.

En Colombia, uno de los objetivos que se persiguió con el diseño y la promulgación de la reforma efectuada mediante la Ley 1819 de diciembre de 2016 fue el fortalecimiento de la capacidad de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para solicitar y recibir información

²⁴ “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

adicional a los contribuyentes (véase por ejemplo el artículo 275 de la mencionada Ley²⁵), además de que mejora la posibilidad del intercambio de información con otros países (DIAN, ABC de la Reforma tributaria). En este país, la DIAN tiene oportunidad de cruzar información utilizando diversas fuentes, como el MUISCA (Modelo Único de Ingreso, Servicio y Control Automatizado), las cámaras de comercio, los registros de instrumentos públicos, el sistema bancario, así como con datos recabados por la UIAF (Unidad de Información y Análisis Financiero), además de la información proporcionada por entidades del exterior del país²⁶.

Continuando con el análisis de los datos a los que puede acceder la administración tributaria colombiana, la información exógena, que es la que deben presentar de manera periódica los contribuyentes a la DIAN en relación con las operaciones de sus clientes y usuarios, ha mostrado indicios de repercutir positivamente en disminuciones de la evasión en el IVA. Patiño, Parra y León (2010) realizaron una estimación de la incidencia de la información exógena sobre los niveles de evasión en Colombia, entre 2001 y 2009. Con los cruces de información generados principalmente a partir de la información exógena recabada, la DIAN está en posibilidad de establecer los tres elementos siguientes: i) sujetos obligados que no declaran, ii) sujetos que declaran, pero no lo hacen de acuerdo con la ley tributaria (es inexacta su declaración), y iii) declaración sombra²⁷, construida por la DIAN a partir del cruce de información. Los autores encontraron que efectivamente la información exógena contribuye a disminuir la evasión en materia de recaudo de impuestos en aproximadamente el 4% con la implementación del sistema MUISCA, que se alimenta con información exógena proporcionada por los contribuyentes, lo que muestra la eficacia del modelo, dada adicionalmente por la revisión constante de la normatividad aplicable.

E. Registro o rol único tributario (RUT)²⁸

El registro único tributario o rol único tributario (RUT) es una medida estructural del ámbito legal. En algunos países de la región (por ejemplo, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay) se cuenta con un registro tributario que identifica claramente a cada contribuyente, individuo u organización. Este registro es único e irrepetible y, además de utilizarse en los procedimientos fiscales, es empleado como registro poblacional, lo que permite utilizarlo para diferentes trámites y operaciones diversas, tanto con instituciones públicas como con organizaciones privadas. En esos países es ampliamente

²⁵ Este artículo establece lo siguiente: “Adiciónese un párrafo al artículo 684 del Estatuto Tributario el cual quedará así: En desarrollo de las facultades de fiscalización, la Administración Tributaria podrá solicitar la transmisión electrónica de la contabilidad, de los estados financieros y demás documentos e informes, de conformidad con las especificaciones técnicas, informáticas y de seguridad de la información que establezca el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Los datos electrónicos suministrados constituirán prueba en desarrollo de las acciones de investigación, determinación y discusión en los procesos de investigación y control de las obligaciones sustanciales y formales”.

²⁶ Véase *Revista Semana*, 29 de marzo de 2014 [en línea]: <https://www.semana.com/economia/articulo/la-dian-trabaja-contrala-evasion-de-impuestos/381895-3>.

²⁷ Declaración sombra: corresponde a la materialización de las diferencias detectadas por la administración, entre los datos suministrados por el contribuyente obligado y aquellos obtenidos a través de la información exógena.

²⁸ Por ejemplo, el registro único tributario funciona con ese nombre en Colombia y el Uruguay, mientras que en Chile las siglas significan rol único tributario; en el Ecuador funciona bajo el nombre de registro único de contribuyentes y en la Argentina se le denomina clave única de identificación tributaria (CUIT), que en el caso de personas físicas incluye en su conformación los dígitos del documento nacional de identidad (DNI), lo que permite identificar al contribuyente en diversas bases de datos.

utilizado gracias a la confiabilidad y veracidad de la información que cada registro ampara. Este mecanismo es una herramienta importante para los sistemas de administración tributaria, en virtud de las ventajas que ofrece para una fiscalización eficiente y los cruces de información con diferentes bases de datos.

La práctica eficiente no consiste en tener un registro de contribuyentes *per se* (que se tiene en todos los países de la región), sino que calce con un registro poblacional utilizado en un número significativo de operaciones financieras y económicas, tanto cotidianas como extraordinarias. Así, la identificación y el cruce de la información precisa de los contribuyentes inhibe y ayuda a visualizar operaciones fraudulentas como la evasión, además de permitir detectar con mayor facilidad y precisión a los responsables. El registro por sí solo no es capaz de generar un impacto determinante sobre los niveles de evasión tributaria y, en específico, de evasión en el IVA. Es un elemento fundamental, pero no suficiente, para enfrentar la evasión y es un componente base para desarrollar con eficiencia acciones de fiscalización y de análisis de riesgos.

Al igual que para otras prácticas fraudulentas, es de gran utilidad contar con un registro funcional para enfrentar la evasión por saldos a favor en el IVA, en virtud de que un funcionamiento adecuado y una utilización ampliamente extendida de operaciones con afectaciones directas e indirectas al fisco, deriva en una probabilidad mayor de éxito al realizar operativos de fiscalización y auditorías. A la par de su funcionamiento, se han implementado otros mecanismos de mejora, como la facturación electrónica (ver la segunda medida de este documento), lo que ha potenciado su impacto sobre la baja en los niveles de evasión en el IVA.

Serra (2000) argumenta que existe una relación positiva entre el esfuerzo de fiscalización y el cumplimiento de las obligaciones tributarias (aunque no siempre es significativa), y una de las razones que pueden explicar esta situación es que la decisión de los contribuyentes respecto a evadir o no depende de su percepción de la probabilidad de ser detectados. Es en este punto en donde el RUT cumple una de sus funciones determinantes: identificar a cada contribuyente en sus operaciones cotidianas, no solo las de naturaleza tributaria, pues esto permite generar la percepción de una elevada probabilidad de ser detectados en caso de decidir evadir el IVA y otros impuestos. Es así como, al incrementarse su obligatoriedad, aceptación y eficiencia, el RUT tiene mayor incidencia sobre los niveles de evasión.

En Chile, por ejemplo, “todas las personas naturales y jurídicas y las entidades o agrupaciones sin personalidad jurídica, pero susceptibles de ser sujetos de impuestos, que en razón de su actividad o condición puedan causar impuestos en nuestro país, deben estar inscritas en el rol único tributario”²⁹. En ese país es necesario contar con un RUT para realizar, por ejemplo, la inscripción de un niño al sistema escolarizado y al sistema de salud y de seguridad social, cualquier trámite ante los sistemas bancario y financiero, la compra de un automóvil y la obtención de una licencia de conducir, la contratación de servicios domésticos diversos, entre muchos otros. Recientemente también se ha empezado a solicitar el RUT a los ciudadanos en compras en comercios minoristas, lo que ha generado controversia con el uso de los datos personales, pues en ese caso no existe la obligación de que los compradores proporcionen esa información.

²⁹ Véase [en línea] http://www.sii.cl/contribuyentes/contribuyentes_individuales/chilenos_extranjero/rol_unico_tributario.htm. En este país para las personas naturales, el RUT coincide con la cédula nacional de identidad, que es el número que asigna el registro civil al momento de nacer. Para las personas jurídicas y otras entidades, el Servicio de Impuestos Internos (SII) asigna el RUT.

Una práctica fraudulenta que se documentó en Colombia es el negocio de compraventa del RUT, ejercido por una extensa red de traficantes de esos registros. Estos traficantes buscan y convencen a personas naturales que por lo general son estudiantes y gente de los estratos socioeconómicos más bajos para inscribirlos en el registro único tributario. Posteriormente, estos registros son vendidos a empresas que simulan diversos pagos a esas personas registradas por servicios prestados ficticios; estas operaciones falsas afectan el pago de distintos impuestos. Estas prácticas se han encontrado en empresas que firman contratos para obras de infraestructura con el gobierno, así como en varias empresas de los sectores energético y de minas³⁰.

En la investigación realizada para el presente documento no se encontraron estudios específicos sobre el impacto del RUT en la evasión en el IVA, pero los expertos coinciden en su utilidad, además de que en los países que lo han implementado, lo aplican y lo utilizan ampliamente en diversas operaciones, se han observado reducciones en los niveles de evasión.

F. Fortalecimiento de las capacidades de la administración tributaria a través de un plan de carrera y de inversión continua en infraestructura

El fortalecimiento del plan de carrera en la administración tributaria, así como la inversión continua en infraestructura (física y tecnológica), es una medida estructural del ámbito de competencia de las administraciones tributarias. Este ámbito está dividido en instrumentos generales y específicos. Los generales tienen que ver con políticas permanentes de ingreso de personal, de movilidad vertical y horizontal mediante concursos abiertos y con oposición de antecedentes y de pruebas técnicas. En tanto, los instrumentos específicos se refieren a la conformación de equipos especializados en acciones contra el fraude en el IVA, en equipos de auditoría informática del IVA y en el control de la economía digital en internet, así como en mecanismos de trazabilidad de las operaciones. Este tipo de medidas son necesarias y de gran importancia para que las administraciones tributarias alcancen sus objetivos y aseguren la sostenibilidad en la lucha en contra de la evasión en el IVA.

Cobas, Perelmuter y Tedesco (2005) recalcan la importancia de que los recursos humanos existentes en las administraciones tributarias sean equiparables o de mayor preparación y capacidad a los disponibles en las empresas privadas, al ser considerados como elementos determinantes para el funcionamiento en esas instituciones. Los autores advierten también acerca de la importancia de la percepción de los contribuyentes sobre las fortalezas o debilidades de la institución, pues si la percepción generalizada entre los contribuyentes es que la administración tributaria es débil, esto se convierte en un incentivo para engañar a esa institución. El sistema de carrera dentro de la DIAN se fortalecería garantizando el mérito, la capacidad y la profesionalización en cada una de las fases de la relación jurídico-laboral y el comportamiento ético de sus funcionarios. Para este propósito se plantean mecanismos como los concursos abiertos, la estabilidad de los funcionarios en sus puestos de trabajo, y la promoción y movilidad a partir del mérito mostrado en el desempeño de sus funciones.

La Ley 1943 de diciembre de 2018 plantea cambios en varios aspectos de la administración tributaria colombiana, entre los que se encuentran la modernización y el fortalecimiento de la DIAN³¹. Por ejemplo, esta ley plantea en su artículo 104 que el Presidente de la República tendrá facultades

³⁰ Véase *Revista Semana*, 29 de marzo de 2014 [en línea] <https://www.semana.com/economia/articulo/la-dian-trabaja-contra-la-evasion-de-impuestos/381895-3>.

³¹ Véase [en línea] https://www.dian.gov.co/normatividad/Documents/LEY_1943_28122018.pdf.

extraordinarias para expedir en el lapso de seis meses a partir de la promulgación de la Ley decretos que establezcan y regulen el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la Unidad Administrativa Especial de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (UAE DIAN) denominado carrera administrativa, de administración y control tributario, aduanero y cambiario”. A través de estos instrumentos legislativos se espera que el gobierno colombiano pueda regular de manera eficiente la gestión y administración del talento humano y desarrollar todo lo concerniente al ingreso, permanencia, situaciones administrativas, movilidad, así como causales de retiro de los colaboradores, y con ello pueda cumplir con los siguientes objetivos:

- Garantizar la profesionalización y excelencia de sus empleados para cumplir su misión y objetivos.
- Ofrecer igualdad de oportunidades en la carrera en esta unidad.
- Posibilitar la movilidad en la carrera sobre la base del mérito, observando los principios que orientan el ejercicio de la función pública.

Así, la Ley 1943 busca fortalecer la carrera profesional con una orientación al desarrollo y calificación de los servidores públicos a través del principio de la meritocracia en la asignación de puestos y en su escalamiento, el desarrollo de sus competencias, la aplicación de estímulos para el buen desempeño de sus funciones y, en general, una gerencia pública enfocada a la obtención de resultados. Por otra parte, la inversión en infraestructura debe ir vinculada con la actualización de los procedimientos, así como del *software*, formatos y aplicaciones que son utilizados por los contribuyentes y la administración tributaria en cada una de sus funciones y procesos. Asimismo, es indispensable que la inversión en nuevas tecnologías (*hardware*) esté aparejada con la inversión en las soluciones tecnológicas adecuadas (*software*), con actualización de los procesos y una adecuada capacitación del personal. Por ejemplo, para la implementación de la facturación electrónica (desarrollada como la medida dos de este documento) se debe contar con el soporte tecnológico, confiable y seguro que permita la utilización funcional óptima de ese recurso fiscal.

En Chile se han reglamentado en el código fiscal las facultades que permiten actuar al SII con eficiencia, además de que se han establecido, por un lado, los planes de carrera para el personal de la institución y, por otra parte, se han llevado a cabo las inversiones físicas y tecnológicas suficientes para dar respuesta adecuada a la demanda tanto interna como externa de esos servicios. En el Plan Estratégico Institucional 2018-2022 del SII están contenidas las principales disposiciones con respecto a las acciones que se desarrollarán en los años siguientes, tanto respecto a los planes de carrera como con relación a la inversión en infraestructura tecnológica. Dentro de esas acciones específicas se puede mencionar, por ejemplo, la puesta en operación del Centro de Formación e Investigación Tributaria, que deberá contribuir al fortalecimiento y adquisición de nuevos conocimientos de los funcionarios del SII.

En el caso de Colombia, con las reformas recientes se ha fortalecido la DIAN, pues se han emitido reglas que, de acuerdo con esta Dirección, permiten una “modernización tecnológica de la administración de impuestos, enriquecen la carrera administrativa, que permitirá atraer a los mejores profesionales y así ejercer una fiscalización más efectiva”³².

³² Véase Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), “Plan Estratégico 2014-2018” [en línea] https://www.dian.gov.co/dian/entidad/MisionVision/DocumentoPlanEstrategicoDIAN20142018_17042016.pdf.

En la República Dominicana en los años recientes se ha trabajado en la modernización, la automatización y el resguardo digital de una proporción muy importante de los documentos y operaciones de diversas áreas gubernamentales, incluyendo las que se encuentran relacionadas con las labores tributarias, bajo elevados estándares de seguridad. Una de las razones principales por las que se han instalado varios *data centers* en el país y se les ha dotado de la tecnología apropiada para su funcionamiento satisfactorio, es alcanzar y mantener bajos niveles de evasión; el *data center* más reciente del gobierno dominicano fue construido bajo las normas sobre *data centers* TIA-942 y TIER-III.

Adicionalmente, la República Dominicana dio a conocer en 2018 un proyecto de fortalecimiento de su administración tributaria y de la gestión del gasto público, con apoyo técnico y financiero del BID. El proyecto está a cargo de la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y tiene como objetivo principal mejorar la eficiencia de la administración tributaria. Lo anterior incluye cambios en la estructura organizacional, en los procesos operativos y en los sistemas de información e infraestructura tecnológica del país. El principal resultado esperado es el incremento de la recaudación tributaria en al menos 0,5% del PIB al finalizar el proyecto³³.

En la Argentina se han documentado determinados beneficios, en términos de mayor recaudación y menor evasión fiscal, de la implementación de herramientas tecnológicas y soluciones digitales innovadoras en la gestión de las administraciones tributarias³⁴. La inversión en infraestructura y la capacitación de profesionales para la introducción de tecnologías de la información y soluciones digitales innovadoras, son parte importante del programa de modernización de la AFIP e instituciones relacionadas (como aduanas).

Argentina introdujo desde 1997 su sistema digital, conocido como Sistema Nacional de Identificación Tributaria y Social (SINTyS), y desde entonces gradualmente se ha invertido en mejorar la infraestructura y capacitación para poder llegar a un sistema integral de datos digitales. Así, la AFIP ha hecho inversiones importantes en los conocimientos y las aplicaciones tecnológicas necesarios para conformar un Centro de Innovación, en el que se desarrollan modelos predictivos que ayudan a detectar a los contribuyentes de mayor riesgo fiscal (Costa, 2018). A fines de 2018, la AFIP accedió a un préstamo del BID para financiar parte de su programa de mejora de la capacidad de gestión, que se desarrollará en tres componentes:

- i) Fortalecimiento de la gestión de riesgos de la AFIP que, a su vez, se divide en tres subcomponentes:
 - a) Fortalecimiento del control y fiscalización en la administración de impuestos internos.
 - b) Fortalecimiento de los controles aduaneros y nueva estrategia de control y facilitación del comercio exterior.
 - c) Fortalecimiento del control y fiscalización de los recursos de seguridad social.
- ii) Fortalecimiento de los sistemas de información de la AFIP.
- iii) Mejora del servicio y de la atención al contribuyente y usuarios del comercio exterior.

Desde 2019 la AFIP cuenta con una nueva herramienta para combatir la evasión fiscal. Se trata de un *software* que se basa en una fórmula para valorar mensualmente la capacidad económica financiera de cada ciudadano, que podrá consistir en un importe determinado. El resultado será un

³³ Véase más información sobre el proyecto [en línea] <https://www.iadb.org/es/project/DR-T1153>.

³⁴ Véase sobre el tema en OCDE (2017), FMI (2017) y BID (2018).

“parámetro que representará su capacidad para realizar, en principio, ciertos actos económicos y sus consecuencias tributarias o para las operaciones de comercio exterior”³⁵; la herramienta es conocida como Sistema de Capacidad Económica Financiera (CEF).

La tecnología empleada por el Sistema CEF es similar a la de empresas como Facebook o Google para estudiar el comportamiento de los usuarios³⁶. En principio, los parámetros considerados para determinar la valoración, según se trate de personas físicas o personas jurídicas serán, entre otros, los siguientes: hipotecas; pago de expensas; compra de bienes de uso; compra o venta de rodados; compra o venta de inmuebles; deudas bancarias y financieras; consumos con tarjetas de crédito o de débito; remuneraciones abonadas al personal en relación de dependencia o recibidas, según corresponda; declaraciones juradas de los impuestos a las ganancias, a la ganancia mínima presunta, al valor agregado y sobre los bienes personales³⁷.

G. Controles sólidos para las empresas públicas

Los controles robustos y consistentes hacia las empresas públicas representan un tipo de medida disuasiva que, al servir para incrementar la percepción de control para la generalidad del sistema tributario también podría considerarse como una medida de prevención de ilícitos fiscales. Es indispensable que en las diferentes etapas del proceso tributario se establezcan los controles necesarios para una temprana detección de prácticas fraudulentas y que, en el mediano y largo plazo, estos controles ayuden a disminuir los niveles de evasión.

En este punto es de gran importancia establecer y mejorar los controles también para las instituciones públicas, pues si bien se asume que llevan un cumplimiento puntual y completo de sus obligaciones para con el fisco, en algunos países se ha detectado que existen operaciones fraudulentas de parte de empresas o individuos por medio de sus relaciones con empresas o instituciones públicas. Ciertas operaciones de este tipo, en las que están involucradas empresas públicas, además de representar un fraude a los estados nacionales pueden afectar los montos recaudados del IVA. Se ha detectado que empresas proveedoras de entidades gubernamentales, que incurren en prácticas poco éticas para obtener los contratos de obras y servicios públicos, son también empresas que llevan a cabo prácticas fraudulentas en el pago de sus impuestos, como la adquisición de facturas de operaciones simuladas (se analiza en la medida siguiente).

Por otro lado, con el interés de detectar casos de corrupción por obras o servicios no realizados, el cruce de información de la cadena del IVA puede permitir a las entidades fiscalizadoras y los organismos anticorrupción observar inconsistencias entre el supuesto servicio u obra realizada y el registro de compra o adquisición de los insumos necesarios para la conclusión de esa obra o servicio. Aunque no se demande la misma cantidad de recursos por parte de la administración tributaria que

³⁵ Tomado del sitio web de la AFIP [en línea] http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01004294_2018_08_13.

³⁶ Este tipo de herramientas se basa en el uso de técnicas de *Big Data*.

³⁷ Véase más información sobre el tema [en línea] http://biblioteca.afip.gob.ar/dcp/REAG01004294_2018_08_13. Asimismo, resulta interesante lo que señaló el administrador de la AFIP en una entrevista realizada en marzo de 2019: “La gran frontera que estamos cruzando es ir al comportamiento predictivo. Una cosa es reaccionar después, y otra predecir las conductas del evasor. Por eso estamos poniendo el foco en la inteligencia de datos. Este año quintuplicamos la inversión en tecnología. La evasión grande está en el mundo virtual, porque no necesita activos físicos”.

en el caso de la fiscalización a las empresas privadas, se considera importante un trabajo permanente en los procesos de asistencia y control en las empresas públicas.

Asimismo, también en relación con la siguiente medida de este documento, se ha observado que las empresas fantasma pueden ser utilizadas con el fin de desviar recursos públicos de los fines a los que deben destinarse. Bajo este esquema una oficina de gobierno contrata bienes o servicios con una empresa en forma directa o por medio de un tercero y se efectúa el pago, pero la contraprestación que se obtiene es inexistente o bien se recibe, pero no es consistente con el monto pagado. En este caso el daño no es necesariamente al fisco federal, toda vez que el objeto primordial del esquema no es disminuir el pago de impuestos, por lo que el proveedor podría realizar el pago de impuestos, aunque también puede presentarse el caso de empresas que desaparezcan antes o después de cumplir con sus obligaciones fiscales.

Este tipo de medidas no ha tenido un papel preponderante en los planes antievasión de los países de la región, al menos explícitamente y, por ende, no se cuenta con evaluaciones sobre la eficacia de este tipo de prácticas. No obstante, algunas situaciones específicas presuntamente fraudulentas que se han conocido de manera reciente dan cuenta de la importancia de considerar medidas relacionadas tendientes a reforzar los controles a las empresas públicas.

H. Acciones determinantes contra la creación y operación de empresas facturadoras de operaciones simuladas y la comercialización de comprobantes emanados de estas empresas

Esta medida se clasifica dentro del ámbito de las medidas disuasivas, cuyo instrumento está relacionado con el contacto con contribuyentes bajo sospecha de incumplimientos. Las empresas fantasma son aquellas que se crean con el propósito de hacer defraudación fiscal mediante la simulación de operaciones generadoras de obligaciones tributarias (o hechos imponible) con la finalidad de obtener beneficios usando los incentivos fiscales plasmados en la legislación tributaria. Operan de tal modo que las autoridades fiscales las pierden de vista: i) usan facturas apócrifas que permiten superar la validación informática; ii) reportan y pagan los impuestos causados; iii) sus operaciones incluso pueden estar bancarizadas, es decir, usan el sistema financiero para realizar sus transacciones.

Antes de la incorporación de la factura electrónica, las empresas con operaciones simuladas emitían facturas falsas de otros contribuyentes activos, lo que causaba algunas controversias entre la autoridad fiscal y los contribuyentes que eran víctimas la falsificación. Este tipo de actividades ilícitas se ha mitigado de forma importante con la digitalización de los comprobantes. Las empresas con operaciones simuladas pueden ser puras, es decir, que todas sus operaciones no tengan ningún sustento económico que derive en un hecho imponible.

Un reto importante para las administraciones tributarias son las empresas con operaciones simuladas mixtas o aquellas que desarrollan una actividad real propia, pero también emiten documentos fiscales por operaciones inexistentes. Estas empresas pueden ser mixtas a lo largo del tiempo, es decir, durante un período realizaron alguna actividad económica real y cumplían con sus obligaciones tributarias, pero posteriormente se convirtieron en empresas que solo expedían facturas por operaciones simuladas (Costa, 2018).

En México, este tipo de defraudación fiscal está dado por dos actores principalmente, las denominadas empresas factoradoras de operaciones simuladas (EFOS) y sus contrapartes llamadas empresas que deducen operaciones simuladas (EDOS). Las primeras corresponden a personas u organizaciones que expiden comprobantes fiscales respaldando de manera simulada operaciones que no se efectúan en la realidad; por realizar esta operación simulada establecen tarifas o comisiones de acuerdo al monto que las operaciones respaldan. Las segundas son las empresas que compran los comprobantes con la finalidad de deducir o acreditar impuestos y, en un caso extremo, generar saldos a favor (PRODECON, 2018).

En el caso particular del IVA, las EDOS pueden contabilizar un mayor IVA acreditable que trasladado para generar saldos a favor apócrifos que pueden ser solicitados en devolución o para compensar el saldo a cargo de otros impuestos en perjuicio del fisco. Las empresas fantasma o de operaciones simuladas no solo buscan defraudar al fisco sino que también son utilizadas para el lavado de dinero, actividades de contrabando e incluso existen casos de corrupción. Algunas características de las empresas que simulan operaciones o son consideradas fantasmas que se han identificado son:

- No cuentan ni con la infraestructura ni con el personal acorde a sus ingresos.
- No son localizables en el domicilio fiscal que dieron de alta o puede ser que durante un período sean localizables para la administración tributaria, pero después desaparecen.
- Los domicilios están en zonas marginadas, virtuales, ficticias o están compartidos con otros contribuyentes.
- Sus socios son personas improvisadas que desconocen que son socios de dichas organizaciones.
- Se registran con un amplio objeto social para poder ofrecer al cliente un comprobante fiscal por un concepto que sea acorde a su actividad.
- Abren cuentas bancarias con las que operan y las cancelan pasando un determinado tiempo.
- Las principales actividades que registran este tipo de empresas son el *outsourcing*, la consultoría, la capacitación y la investigación.

Los efectos de la existencia de este tipo de empresas son la erosión de la base gravable del ISR, una menor recaudación de IVA y, en el caso de la nómina de los trabajadores, se puede dar la sustitución laboral y la simulación de nómina. La erosión de la base gravable del ISR permite a estas organizaciones deducir gastos inexistentes, es decir, disminuir artificialmente su utilidad y reducir o nulificar el impuesto a cargo o incluso generar pérdidas en el ejercicio que puede utilizar para disminuir pagos en ejercicios futuros. Con relación al IVA, obtener facturas falsas puede llevar a la empresa a disminuir su IVA por pagar o incluso obtener saldos a favor, a través de declarar al fisco que se realizan más compras que ventas, esto es, más IVA acreditable que IVA trasladado.

Otra práctica es la simulación del pago de nómina, esquema que implica que se crean empresas (patrones) que simulan el pago de sueldos y salarios a sus trabajadores, quienes aplican deducciones personales para solicitar la devolución del ISR, impuesto que nunca fue entregado. Adicionalmente, mediante la generación de saldos a favor es posible disminuir el entero de impuestos por retenciones que no es al menos un impuesto propio del contribuyente. Este problema no es nuevo, pero es cada vez más complejo y desafortunadamente con mayor incidencia y afectación en los países de la región. Las administraciones tributarias de la mayoría de estos países han desarrollado estrategias y

programas enfocados en enfrentar de la mejor manera posible y con los recursos disponibles esta problemática. Siguiendo la reflexión de la Procuraduría para la Defensa del Contribuyente de México (PRODECON), la evasión fiscal es un delito con graves e importantes implicaciones en el país, “una de sus más agresivas y dolosas modalidades es la compraventa de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes ... es un cáncer que corroe al sistema fiscal mexicano y que genera ganancias ilícitas multimillonarias” (2018).

La administración tributaria mexicana ha diseñado diversas líneas de acción para combatir las operaciones simuladas, entre las que se cuentan el desarrollo de diversos modelos para la identificación de las empresas simuladoras, a la par que ha puesto especial atención en las empresas de *outsourcing* debido a que se han identificado como entes de alto riesgo potencial de evasión, debido a su forma de operar. Normalmente en este tipo de empresas, el IVA que se paga por los gastos e insumos es significativamente inferior al IVA que se cobra por la facturación de los servicios, debido a que la mayor parte de los gastos están constituidos por sueldos y salarios que no causan este impuesto (PRODECON, 2018).

En Chile se ha detectado una creciente aparición de fraudes a lo largo de la cadena del IVA. En las primeras etapas de la cadena de comercialización se utilizan prestanombres (se les conoce como “palos blancos”) que proporcionan facturas y otros documentos tributarios. Bajo este esquema se pretende documentar o formalizar transacciones ilícitas o inexistentes en la realidad, con compras que al final de la cadena del impuesto permiten a los contribuyentes hacer uso y obtener beneficio de los créditos asociados a esas transacciones. Desde hace varios años, en este país tanto la expedición como el uso de facturas falsas conlleva penas de prisión, lo que ha ayudado a desincentivar de manera importante esta práctica.

En relación con un caso específico ocurrido en Chile, que involucró la utilización de facturas apócrifas y robo de cobre, Escalona (2017) revisa de manera detallada la estrategia implementada por el Servicio de Impuestos Internos para detectar y penalizar a los actores responsables del uso de facturas ideológicamente falsas³⁸ y robo de cobre, cuyo destino final eran las principales empresas exportadoras de chatarra del país³⁹. El origen de la cadena de venta de chatarra de cobre comenzaba con la limpieza del origen real de los cables de cobre robado, mediante la simulación de operaciones de compra y venta. De esta manera, las empresas exportadoras se abastecieron de una serie de proveedores falsos que tenían como finalidad legalizar el origen del cobre robado para no causar sospechas y no perjudicar directamente a las empresas exportadoras, que recibían el cobre como si su origen fuera legal.

La herramienta utilizada por el SII se denomina auditoría forense y es apoyada por el cruce de información proveniente de diferentes bases de datos. En principio fue importante la decisión de auditar toda la cadena de chatarrización (cobre en este caso) hasta el exportador final. Se llevaron a cabo los perfiles de comportamiento de cada proveedor, se clasificaron en la cadena de IVA, se buscaron comportamientos comunes y, finalmente, se recopilieron los antecedentes según las diferentes técnicas de la auditoría forense. El resultado final de seguir este proceso fue la

³⁸ Una factura ideológicamente falsa es emitida por una empresa que ha iniciado actividades ante el Servicios de Impuestos Internos, se encuentra timbrada y cumple con todos los requisitos del artículo 54 del D.L N°825 y 69 del D.S 55; sin embargo, la descripción del servicio o producto vendido no es real.

³⁹ Este tipo de conducta, así como la actuación del SII, tuvo lugar entre 2007 y 2011.

condena en contra de los representantes legales de las empresas exportadoras, así como de sus proveedores falsos⁴⁰.

Por su parte, el Ecuador ha hecho un importante esfuerzo de control de empresas fantasma. Entre 2016 y 2017, a través del SRI se detectaron 810 empresas de este tipo que generaban un perjuicio al Estado de aproximadamente 835 millones de dólares, con la entrega de facturas falsas a 19.890 clientes. Estas empresas simulaban transacciones por 2.700 millones de dólares (2.100 millones en 2016 y 600 millones en 2017).

La entidad recaudatoria ecuatoriana realiza periódicamente un análisis de la ejecución real de actividades o transacciones económicas con la información del propio contribuyente o de terceros que consta en su base de datos⁴¹. Posteriormente, se informa a través de un oficio en el buzón electrónico o a través de la Gaceta Tributaria digital, a las empresas y contribuyentes identificados en transacciones inexistentes. Después de lo anterior, se da un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación para que puedan justificar las consideraciones del SRI; entonces se analiza la información presentada por las empresas y personas naturales.

Si el cotejo de la información arroja inconsistencias con base en ciertos parámetros establecidos, se les notifica en el buzón electrónico o a través de la Gaceta Tributaria digital con la resolución administrativa que los califica como empresas inexistentes, fantasmas o personas naturales y sociedades que realizan actividades supuestas o transacciones inexistentes, según corresponda. Entonces, el SRI publica en el sitio web oficial el listado de empresas inexistentes, fantasmas o personas naturales y sociedades que realizan actividades supuestas y transacciones inexistentes⁴².

El SRI suspende de oficio el registro único de contribuyentes de estas empresas. Además, se suspende la vigencia de las autorizaciones utilizadas de comprobantes de venta, retención y documentos complementarios. Asimismo, en el caso de sociedades, también se comunicará a los organismos de control respectivos. Como resultado de estas acciones, el SRI presentó 215 denuncias entre los años 2017 y 2018, mediante las cuales fueron denunciados 2.341 contribuyentes. En distintas ocasiones se ha solicitado a las autoridades correspondientes la autorización judicial para realizar allanamientos, producto de los cuales la Fiscalía ha obtenido evidencias que forman parte de la cadena de custodia y serán parte de las pruebas que sustentarán los respectivos procesos penales⁴³.

Un ejemplo sumamente interesante sobre medidas aplicadas con el objetivo de disminuir la evasión en el IVA y, en este caso, también el impuesto a las ganancias, y que se actualiza tecnológicamente trasladándose a la facturación electrónica, es la factura tipo M, de la Argentina. Esta medida se resume en el recuadro II.1 y se incluyen algunos datos sobre su implementación en el recuadro II.2.

⁴⁰ Véase para información más detallada de esta herramienta [en línea] <https://revistaestudiotributarios.uchile.cl/index.php/RET/article/view/48166/51096>.

⁴¹ Véase más detalle del procedimiento en la página web del Servicio de Rentas Internas (SRI) del Ecuador [en línea] <http://www.sri.gob.ec/web/guest/empresas-inexistentes>

⁴² Véase [en línea] <http://www.sri.gob.ec/web/guest/home> <http://www.sri.gob.ec/web/guest/empresas-inexistentes>.

⁴³ Véase más información al respecto [en línea] <http://www.sri.gob.ec/web/guest/empresas-inexistentes>.

Recuadro II.1

Argentina: factura tipo M electrónica

Es de gran importancia estimar la capacidad económica y financiera de los nuevos contribuyentes del IVA, a efecto de detectar tempranamente a aquellos sujetos que no tienen una historia fiscal que respalde esa capacidad. En la Argentina, anteriormente cada nuevo sujeto que solicitaba su inscripción para poder otorgar créditos fiscales a otros contribuyentes tenía que demostrar la capacidad económica y financiera para hacerlo. Los individuos o empresas que cumplían con los requisitos para la comprobación eran inscritos y podían generar créditos fiscales. Pero los individuos o empresas que no podían cumplir a cabalidad con el requisito se incluían en un esquema en el que quedaban sujetos a ciertas condiciones y bajo un monitoreo de parte de la administración tributaria.

Así, los contribuyentes que se encontraban bajo monitoreo debían emitir un documento fiscal llamado Factura M (el comprobante normal es la Factura A). Los contribuyentes receptores de estos comprobantes tenían la obligación de retener el IVA completo de la factura y entregarlo al fisco, así como retener el 6% del total de la operación amparada en la factura, por adelanto del impuesto a las ganancias. La AFIP ha observado que, ante la migración al sistema de facturación electrónica, los intentos de evasión por medio de facturas electrónicas apócrifas se han vuelto más sofisticados, por lo que se ha trabajado en el desarrollo de la actualización y mejora del mecanismo de la factura tipo M, ahora electrónica, cuyas características se enuncian a continuación:

- Los nuevos contribuyentes que requieran expedir facturas electrónicas primero deberán realizar la solicitud de inscripción. Los que cumplan con el requisito de la comprobación de solvencia patrimonial pueden expedir facturas tipo A. Los solicitantes que no alcancen a comprobar esa solvencia financiera podrán emitir facturas tipo M por cuatro meses, con las retenciones ya detalladas anteriormente y al cumplirse ese período se evalúan nuevamente. Si aprueban los controles pueden emitir facturas tipo A, pero si su evaluación no es satisfactoria, deberán seguir con la facturación tipo M por otro período de cuatro meses.
- Los contribuyentes que ya están inscritos y emiten facturas tipo A también son evaluados, pero al final de cada mes con la matriz de control de riesgo. Si los resultados de la evaluación no son satisfactorios, esos contribuyentes deberán emitir facturas tipo M.

La matriz de control de riesgo está conformada por 20 indicadores que, una vez ponderados, generan un puntaje final que otorga la evaluación satisfactoria o no. Algunos de esos indicadores se establecen por las mediciones o relaciones entre variables como monto de ventas/personal empleado declarado, monto de ventas/monto de acreditaciones bancarias, monto de ventas/capital afectado a la actividad, situación registrada en la base e-APOC, pagos y retenciones de IVA e impuesto a las ganancias poco significativas, débito fiscal/crédito fiscal en el IVA inconsistente con la actividad económica, calificación de riesgo elevado de acuerdo al SIPER (Sistema de Perfil de Riesgos, véase una breve descripción de este sistema en la medida 11 de este documento), cumplimiento formal en la presentación de declaraciones juradas de IVA e impuesto a las ganancias, declaraciones juradas en los impuestos a las ganancias y al valor agregado presentadas sin movimiento significativos, domicilios compartidos con otros contribuyentes, directivos o contadores incluidos en la base e-APOC. Con los datos al cierre de 2018, existen en el país cerca de 5.000 contribuyentes que deben emitir una factura tipo M.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de M. Costa, "Experiencia en métodos de evasión de alto impacto detectados por las administraciones tributarias", Buenos Aires, inédito, 2018.

Recuadro II.2

Argentina: algunos datos sobre la implementación de la factura M electrónica

En un principio se probó la eficacia de la matriz con mil casos potencialmente apócrifos, con resultados altamente satisfactorios. A partir del 1 de octubre de 2017, se aplica esta matriz de manera periódica a los 850.000 responsables inscritos en el IVA. De los resultados que arroja la matriz, a los responsables se les obliga a utilizar la factura M electrónica, que implica una retención del 21% del IVA y 3% de ganancias. Para salir de la factura M, se deberá presentar vía web una inconformidad sobre los motivos que originaron la medida. A los tenedores de facturas M se les da un seguimiento y, de continuar las inconsistencias, se les suspenden la CUIT.

Además, los usuarios de estas facturas son fiscalizados continuamente y de ser necesario se emprenden acciones administrativas y judiciales en su contra. Con información hasta el segundo semestre de 2018, el administrador federal de ingresos públicos detalló que, a partir de estas medidas, en particular de la implementación de la factura M, se logró bajar la evasión del IVA que genera la facturación falsa.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base información publicada en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) [en línea] <https://servicios1.afip.gov.ar/genericos/prensa/VerGacetilla.aspx?id=442>.

I. Fiscalización efectiva por etapas

Esta medida es de carácter correctivo y se refiere a una labor sistemática de fiscalización que puede ser tanto virtual como en terreno o una combinación de ambas. Al incluir actividades en distintas etapas, esta medida también puede considerarse dentro del ámbito preventivo, sobre todo al considerar las etapas iniciales del proceso de fiscalización. Más allá del papel que puedan representar las inversiones y las innovaciones de los gobiernos, es indispensable una presencia fiscalizadora relevante para el control en las distintas etapas del proceso, tanto de manera remota (a través de medios electrónicos) como en terreno.

Además, incrementar la frecuencia de las auditorías es un elemento fundamental para reducir los niveles de evasión y elusión, en virtud de que mantiene en la percepción del contribuyente el riesgo que representa el incumplimiento de sus obligaciones con el fisco. Los países de la región han desarrollado diversas innovaciones en métodos y tecnologías para hacer más eficiente la labor de los sistemas de administración tributaria. La implementación de estas innovaciones ha dado resultados satisfactorios y aquí se mencionan las que han sido consideradas por los especialistas consultados, como aquellas con mejor relación costo-beneficio.

En Chile, el SII ha enfatizado las acciones necesarias para enfrentar la evasión, siguiendo tres distintos tipos de fiscalización:

- **Fiscalización preventiva.** El SII recaba, procesa y genera información acerca del comportamiento previo de cada contribuyente, utilizando para ello datos provenientes del cruce de diversas bases a las que se tiene acceso. Esto permite realizar acciones de fiscalización sobre el cumplimiento de los individuos y organizaciones, de manera preventiva, obteniendo indicios sobre contribuyentes que podrían eventualmente incumplir con sus obligaciones fiscales. Una vez identificados los contribuyentes con un riesgo elevado de incumplir, se generan las condiciones para una supervisión más frecuente y enfocada del control hacia el cumplimiento de sus obligaciones. En casos específicos sobre los que se considera una difícil fiscalización, se retiene la totalidad del IVA.

- **Fiscalización masiva.** Para este tipo de fiscalización es imprescindible contar con la posibilidad de cruzar diferentes bases de datos a partir de fuentes diversas, para lo que resulta de gran utilidad disponer del registro único tributario que se menciona en prácticas anteriores. Los cruces de una cantidad significativa de datos provenientes de diversas fuentes permiten comparar las cifras que se especifican en cada una de las fuentes y con base en las diferencias encontradas se solicitan a los contribuyentes las aclaraciones pertinentes y se revisan a profundidad las discrepancias encontradas. En Chile el SII tiene acceso a diversas bases de datos, como aduanas y otras entidades y organismos fiscalizadores.
- **Fiscalización selectiva.** Una vez que se ha cruzado información de diversas fuentes mediante los procesos de fiscalización masiva, es posible generar dentro de las bases de datos resultantes indicadores que pudieran advertir de conductas de evasión fiscal en algunos contribuyentes. A estos contribuyentes se les realiza una fiscalización selectiva en la que se revisa a detalle su información tributaria. Una estrategia que se ha aplicado en Chile con resultados satisfactorios es el programa de fiscalización de compras personales efectuadas a través de empresas, que consistió en solicitar a los establecimientos de venta directa al público la información de los datos de las facturas generadas durante un año. Con esos datos se pudo seleccionar a los individuos que realizaban compras con facturas para empresas, pero fuera de los días y horarios de trabajo y se detectaron una cantidad importante de individuos que realizaban este tipo de compras para uso personal a través de las empresas, con afectaciones a renta y al IVA.

Asimismo, en Chile se cuenta con el Plan de gestión del cumplimiento tributario del SII, que revisa los objetivos y las metas alcanzadas. En el informe más reciente de este plan (2018) se describen con detalle las acciones de control y fiscalización (por etapas) según el tipo de contribuyente⁴⁴. En cuanto a la operación del IVA, el foco está en los procesos y brechas. En principio, para el SII es relevante el monitoreo permanente y estructurado de transacciones relevantes, para entonces formular acciones de tratamiento. De manera especial se tiene cuidado con el inicio de actividades de empresas irregulares; los datos indican que anualmente se crean alrededor de 150.000 nuevas empresas de primera categoría⁴⁵.

Resulta de gran importancia poner énfasis en detectar aquellas empresas que se crean solo con la finalidad de cometer irregularidades tributarias; este tipo de empresas son consideradas de riesgo tributario alto. Una vez que son identificadas, para aminorar el riesgo actual se asigna una marca de riesgo inicial, a fin de ejercer un control preventivo y oportuno, de las empresas que obtienen RUT e inician actividades. Para esta clasificación se revisa su historia tributaria, a través de indicadores como alta deuda tributaria, empresas que han defraudado al fisco, cruces con información relevante de otras entidades, todas ellas para establecer los niveles de riesgo de sus participantes o socios.

Adicionalmente, el SII generará acciones de tratamiento correctivas a los contribuyentes en las situaciones de riesgo tributarias descritas. Una vez que se detectan empresas que son contribuyentes

⁴⁴ Véase el informe completo [en línea] http://www.sii.cl/sobre_el_sii/plan_cumplimiento_tributario2018.pdf.

⁴⁵ Los contribuyentes se clasifican tributariamente en primera o segunda categoría de acuerdo con el tipo de rentas o ingresos que obtengan, pues estas son las que identifica la Ley de la Renta para clasificarlas con esa denominación, a saber: primera categoría: de las rentas del capital y de las empresas comerciales, industriales, mineras y otras; segunda categoría: de las rentas del trabajo.

de más alto riesgo, se llevan a cabo las auditorías correspondientes. Las acciones anteriormente detalladas entran dentro de lo que se denomina programas de tratamiento, que corresponden a una agrupación de diferentes acciones orientadas a remediar o mejorar, dentro del contexto de la normativa vigente, los niveles de cumplimiento tributario relacionados a una brecha o riesgo asociado a un proceso, segmento o sector de contribuyentes, de modo tal que las combinaciones de tales acciones tengan el mayor impacto posible y permitan asegurar el cumplimiento tributario (SII, 2018).

En el Ecuador el gobierno ha considerado que la mejor fiscalización es resultado de tres acciones destacadas, que se enmarcan en el Plan de Control y Lucha Contra el Fraude Fiscal 2018 (PCLFF):

- Fortalecimiento del Modelo Institucional de Gestión de Riesgos Tributarios, que involucra identificación, priorización, tratamiento y evaluación sistémica de los riesgos de incumplimiento de obligaciones tributarias, mediante un mejor entendimiento de los impuestos, riesgos y contribuyentes.
- Implementación de la Plataforma de Análisis del Comportamiento Tributario, en la que se consideran los mapas de brechas tributarias, los modelos predictivos —que son resultado de la aplicación de técnicas de minería de datos e inteligencia de información— que permiten hacer más eficiente el análisis, la prevención y la fiscalización de las acciones del ente encargado del cobro de impuestos (servicio de rentas internas).
- Robustecimiento de la transparencia institucional, con la publicación de los resultados de acciones de control, acciones judiciales y de cobro, así como la información tributaria de grandes contribuyentes, grupos económicos y contribuyentes especiales, así como estudios de evasión tributaria.

Durante los últimos años la administración tributaria de Colombia ha hecho esfuerzos importantes para mejorar de manera integral su gestión, control y fiscalización. De manera significativa, se ha terminado y está en funcionamiento el programa de segmentación de contribuyentes, así como el establecimiento de brechas e implementación de estrategias de fiscalización e indicadores de control para cada segmento. Específicamente, el objetivo de la segmentación es profundizar en el conocimiento sobre los usuarios y contribuyentes mediante técnicas de inteligencia de negocios y gestión de riesgos para fortalecer servicios y establecer estrategias diferenciadas de control⁴⁶.

De acuerdo con lo anterior, en Colombia los contribuyentes quedan divididos en segmentos: grandes contribuyentes, medianos, pequeños y personas naturales. Estos últimos, a su vez, pertenecen a tres grupos: personas jurídicas, personas naturales no asalariadas y personas naturales asalariadas. La razón de la segmentación radica en el mayor control que puede tenerse sobre los contribuyentes, lo que usualmente lleva a que adopten actitudes positivas hacia el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, pues les resultará más costoso no hacerlo.

En su informe de rendición de cuentas más reciente, la DIAN analiza los resultados, según sus propios indicadores, de las acciones de control y fiscalización para reducir la evasión y la elusión, así como el contrabando. La propia institución en su informe describe que la gestión efectiva de

⁴⁶ Véase para mayor detalle de la metodología de la segmentación [en línea] https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/promesaservicio/guiasegmentaclientes/Informe_Socializacion_Segmentacion.pdf.

fiscalización del año 2017 fue de 8,3 billones de pesos, mientras que en el primer cuatrimestre de 2018 fue de 2,3 billones de pesos, con lo que se cumple con lo establecido en su programa⁴⁷.

Por su parte, González (2018) analiza de manera crítica tanto la gestión de la DIAN como la aplicación de controles intensivos contra la evasión de los impuestos en el período 2011-2016. El análisis apunta a las falencias en la gestión de la DIAN para reducir la evasión tributaria, aunque reconoce los esfuerzos por desarrollar y poner en marcha herramientas para cerrar brechas de evasión fiscal⁴⁸. La administración tributaria colombiana ha determinado en su programa de trabajo la necesidad de establecer un control más efectivo con un nuevo modelo de fiscalización, basado en tres pilares: control extensivo, control intensivo y fraude fiscal. En este contexto, a fines de 2018 se aprobaron, en el marco de la nueva ley de financiamiento, recursos para la modernización de la DIAN en varias áreas, con énfasis en profundizar en el conocimiento de los usuarios y contribuyentes mediante técnicas de inteligencia de negocios y gestión de riesgos, a fin de fortalecer el servicio y desarrollar estrategias diferenciadas de control. Los cambios están en marcha, por lo que no se puede tener una evaluación todavía.

En el Uruguay, citando otro ejemplo, se diseñó una medida preventiva por medio de la cual algunos contribuyentes deben informar el 90% de sus operaciones con afectación al IVA. Se les pide esa información a las empresas grandes y medianas (aproximadamente un 15% de los contribuyentes que representan un 90% de las ventas de toda la economía). A partir de los datos proporcionados por estos contribuyentes se pueden iniciar procesos de fiscalización focalizados y así desarticular distintas maniobras de evasión.

Se ha observado que varios países de la región han llevado a cabo modelos de fiscalización con base en riesgos, varios de los cuales han sido modelos econométricos o estadísticos basados en muestras de contribuyentes, como parte de programas de detección temprana dirigidos a evitar la evasión de impuestos. Por ejemplo, en la Argentina se ha implementado una herramienta informática denominada Sistema de Perfil de Riesgos (SIPER), que identifica el comportamiento fiscal de los contribuyentes y les asigna una determinada categoría (A, B, C, D o E, en donde A es muy bajo y E significa muy alto) concediendo o limitando los beneficios vinculados con la recaudación, devolución o transferencias de impuestos y recursos de la seguridad social, según el caso de que se trate⁴⁹.

Finalmente, dentro de los programas de fiscalización exitosos puestos en marcha en la región también es conveniente considerar a aquellos que estipulan un impuesto mínimo a determinadas categorías de contribuyentes con una cláusula de exigencia inversa, lo que implica un esquema en el que la carga de prueba recae sobre los contribuyentes, quienes tienen que acercarse a las oficinas de la administración tributaria para realizar las aclaraciones que ellos consideren pertinentes. De esta manera, las autoridades tributarias pueden revisar la información contable y financiera.

⁴⁷ Véase el informe [en línea] <https://incp.org.co/Site/publicaciones/info/archivos/Informe-Rendicion-de-Cuentas-2018-27062018.pdf>.

⁴⁸ Véase el documento [en línea] <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/fiscal/article/view/5681/7078>.

⁴⁹ Véase para más información [en línea] <http://www.afip.gob.ar/siper/>.

J. Adelantos de un porcentaje o la totalidad del IVA por parte de empresas o sectores seleccionados

Esta es una medida de carácter preventivo, pues el anticipo o adelanto del pago de la totalidad de IVA o de un porcentaje tiene la finalidad de prevenir precisamente la evasión de este impuesto y asegurar la recaudación del tributo, especialmente en sectores de difícil fiscalización. Varios países de América Latina han aplicado esta medida principalmente a empresas que gozan de algún régimen especial de incentivos (para exportar, por ejemplo).

La República Dominicana es un caso relativamente reciente de la puesta en marcha de esta medida. En el presupuesto general de egresos del Estado 2017 quedó establecido el cobro en la aduana del 50% del ITBIS sobre las importaciones de la materia prima, maquinarias y equipos de las empresas acogidas al régimen de proindustria⁵⁰. Además, reciben el mismo tratamiento las empresas acogidas a la ley que declara de prioridad nacional los sectores pertenecientes a la cadena textil, confección y accesorios, pieles y fabricación de calzados de manufacturas de cuero, así como las empresas acogidas a la Ley que crea una zona especial de desarrollo fronterizo.

La normatividad dominicana establece que las compañías exportadoras acogidas a esos regímenes especiales que reflejen saldo a favor por impuesto adelantado que no pudieran compensarse de sus obligaciones tributarias ordinarias, podrán solicitar su reembolso. En 2018 y en 2019 se continuó con el adelanto del 50% del ITBIS. En el Informe explicativo y política presupuestaria 2019 se menciona que, como resultado de las medidas implementadas en 2018, entre las que se encuentran el cobro del ITBIS del 50% en la Ley núm. 56-07 y el cobro del 50% del ITBIS en la DGA Ley núm. 28-01 (desarrollo fronterizo), se han generado ingresos adicionales ascendentes a 4.510 millones de pesos dominicanos, equivalente al 46,1% del total de ingresos presupuestados en el Presupuesto General del Estado 2018⁵¹.

K. Retención en la fuente

Este tipo de medida corresponde a las estructurales, concretamente dentro del ámbito legal; tiene que ver con el establecimiento de reglas de cambios de sujeto, reversión o retención del IVA, especialmente para la economía digital. El mecanismo de retención en la fuente, además de asegurar un flujo continuo de recursos para el gobierno, también funciona para asegurar el recaudo del tributo, previniendo de esta manera la evasión (Camargo Medina, 2014).

En Chile, dentro de la reforma de 2014 se incluyó una nueva norma de cambio de sujeto que recién se implementó en 2018. Por medio de esta norma los contribuyentes que tienen reiterados incumplimientos ingresan a una nómina, con lo que las grandes empresas que actúen como compradores, quedan obligados a retener el IVA de operaciones con aquellos contribuyentes.

En Colombia, a fines de diciembre de 2018, con la aprobación de la nueva ley de financiamiento, se hicieron modificaciones que regulan el cálculo de las retenciones del IVA. Así, el Gobierno podrá expedir decretos reglamentarios para establecer que en algunos casos especiales la tarifa general de retención a título de IVA podrá ser superior al 15 % y podría llegar a ser de hasta el

⁵⁰ Esta medida fue implementada en 2011 con carácter temporal, con la diferencia de que en ese año adelantó el 100% del ITBIS en la Dirección General de Aduanas.

⁵¹ Véase para más información del referido informe [en línea] <http://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2018/10/2.Informe-Explicativo-y-Politica-Presupuestaria-2019-.pdf>.

50 % del valor del dicho impuesto⁵². En el trabajo de Camargo (2014) se revisan los impactos más significativos, tanto para los contribuyentes como para el Estado, de la activación de la herramienta de retención en la fuente en Colombia (véase el cuadro II.3). Si bien el período de análisis comprende los años de 1992 a 2013, no es aventurado afirmar que el mismo análisis puede ser extrapolado a años más recientes, presumiblemente sin cambios significativos en los impactos.

Cuadro II.3

Colombia: principales impactos de la retención del IVA en la fuente

| Impactos en el gobierno | Impactos en los contribuyentes |
|---|--|
| El fortalecimiento del sistema de recaudo de impuestos, que ha servido como una alternativa para minimizar la evasión y generar desde las obligaciones cedidas a los agentes recaudadores un mejor mecanismo de control. | Cada agente recaudador, dadas las implicaciones, se convierte al mismo tiempo en un ente fiscalizador, con lo que se logra minimizar los problemas de evasión tributaria. |
| Con la implementación del sistema de recaudo de retención en la fuente, el Gobierno facilitó y generó un flujo de ingresos permanente de los tributos, que iniciaron con el impuesto a la renta, pero que, dado su resultado, se extendió a otros impuestos. | Ha obligado a las empresas a involucrar, dentro de su planeación y desarrollo, partidas presupuestales determinadas para tal fin. |
| Ha puesto en cintura de manera progresiva a los contribuyentes grandes, pequeños, nacionales, extranjeros y, de la mano del régimen sancionatorio por omisión o evasión de pago, se considera que ha logrado optimizar las finanzas del Estado para poder responder a las necesidades del país. | Entender cómo funciona y se aplica la retención en la fuente para los diversos impuestos que la emplean para su recaudo ha sido beneficioso tanto para los contribuyentes como para el Estado, por la simplificación de los procesos en el momento de causación. |
| El Gobierno pudo respaldar períodos de crisis económicas de diferentes sectores, incluyendo los bancarios, a través de nuevos tributos, cuyo recaudo se generó a través de retención en la fuente. | Ha requerido incrementar la organización de los registros a nivel empresarial. |

Fuente: L. Camargo Medina, “Efectos de la retención en la fuente tanto para el contribuyente como para el estado colombiano”, trabajo de grado para obtener el título de Contadora Pública, Bogotá, Universidad de la Salle, 2014.

La conclusión principal del documento respecto de esta medida apunta a que la retención en la fuente se considera una buena herramienta de recaudo tributario que ha ayudado al gobierno colombiano a optimizar sus procesos y, además, ha disminuido las conductas evasivas de los contribuyentes⁵³.

L. Declaraciones prellenadas

Esta medida es de tipo preventivo⁵⁴. En esencia, se enfoca en contar con un portal en internet de la AT en donde los contribuyentes puedan acceder a hacer sus declaraciones con el mínimo necesario de

⁵² En materia de la tarifa general que se debe aplicar para practicar las retenciones, el inciso segundo de la nueva versión del artículo 437-1 del Estatuto Tributario establece que “la retención podrá ser hasta del 50% del valor del impuesto, de acuerdo con lo que determine el gobierno nacional. En aquellos pagos en los que no exista una retención en la fuente especial establecida mediante decreto reglamentario, será aplicable la tarifa del 15%. En algunos casos especiales la tarifa general de retención a título de IVA podrá ser superior al 15% y podría llegar a ser de hasta el 50% del valor del dicho impuesto.”

⁵³ Véase información adicional sobre este análisis [en línea] http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/17192/17052022_2014.pdf?sequence=1.

⁵⁴ Otra herramienta dentro de esta categoría y que antecede a las declaraciones prellenadas es la introducción de portales, usualmente gratuitos, para utilizar la denominada factura electrónica y el manejo de contabilidades simplificadas. De la misma manera, otra herramienta necesaria para el buen funcionamiento de las anteriores es la infraestructura digital, a fin de contar, por ejemplo, con una conexión remota necesaria para proceder al pago en línea de los impuestos determinados, incluso sin la intervención humana en ciertos procesos automatizados.

datos, solo cotejando la información con la que aparece ya en la declaración prellenada en el sistema. De acuerdo con el BID, las medidas de este tipo constituyen un ejemplo exitoso de cómo reducir la evasión y el fraude y simplificar el cumplimiento tributario⁵⁵.

En un documento de 2018, el propio BID analiza las condiciones previas necesarias para implementar exitosamente este tipo de medida fiscal. Por ejemplo, se cuenta con el tema de la experiencia del SII chileno con la tecnología de la información, la infraestructura ya instalada por la experiencia previa con las declaraciones de renta prellenadas, así como los desarrollos de *big data* en una plataforma llamada Hadoop, que posibilita al SII manejar millones de transacciones de los documentos tributarios electrónicos en tiempo casi real con procesamientos nocturnos diarios y manejo en línea de determinada información. En el mismo documento se enlistan los requisitos básicos para llevar a cabo la extrapolación de esta experiencia, a fin de aplicar esta medida:

- Es necesario desarrollar una planeación de largo plazo y contar con la definición de las etapas a ser cumplidas.
- En la sociedad el uso de internet debe estar ampliamente diseminado por el territorio nacional, con razonable rapidez y capacidad tecnológica. Además, deben estar disponibles en el país los certificados digitales de identificación.
- Para la administración tributaria, la facturación electrónica debe estar consolidada en el ambiente de negocios y establecida con solidez en términos de la calidad de la información, la continuidad en la presentación, así como de la eficiencia en la recopilación y tratamiento de los datos; es necesario garantizar la calidad de la información recibida, además de que la infraestructura informática de soporte debe estar en óptimas condiciones.
- Son esenciales también diversas acciones de sensibilización y preparación de los contribuyentes por medio de estrategias focalizadas de divulgación, así como la conformación de mesas de ayuda, a través de múltiples canales de atención.

El SII chileno hace uso del *big data* suministrándole facturas electrónicas e información de otras fuentes, a fin de realizar declaraciones tributarias prellenadas del IVA. De acuerdo con el BID, el SII es pionero en este tema⁵⁶; la preparación de propuestas prellenadas de la declaración del IVA comenzó en septiembre de 2017 para aproximadamente 700.000 contribuyentes. La implementación de esta solución fue establecida y comunicada a la ciudadanía en el Plan de Gestión del Cumplimiento Tributario para 2017, en donde se determina que haciendo uso intensivo de tecnologías de primer nivel, se pondrá a disposición de los contribuyentes una propuesta de declaración de IVA y registros de compras y ventas⁵⁷.

⁵⁵ Véase para más información sobre el tema [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/tendencias-digitales-en-la-politica-y-la-gestion-fiscal/>.

⁵⁶ Véase para más información sobre el tema [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/tendencias-digitales-en-la-politica-y-la-gestion-fiscal/>.

⁵⁷ Véase el documento [en línea] http://www.sii.cl/sobre_el_sii/plan_cumplimiento_tributario2017.pdf.

Recuadro II.3

Chile: declaraciones prellenadas del IVA

La propuesta de IVA que el SII ha preparado tiene la siguiente información prellenada:

1. Códigos de IVA del Formulario 29, relacionados con operaciones de facturas, notas de crédito y notas de débito.
2. Si es necesario incluir información de boletas, *voucher* u otros vales autorizados por el SII, se tiene que ingresar el resumen en el registro de ventas y se incluirá en la propuesta del contribuyente.
3. Retenciones por boletas de honorarios a terceros.
4. Pago provisional mensual (PPM) obligatorio a través de asistente.
5. Adicionalmente se arrastran los distintos remanentes del período anterior.
6. Se incorporan los montos solicitados de devolución de IVA exportador o cambio de sujeto cuando corresponde.
7. Si se trata de un trabajador independiente, se debe acceder a la propuesta de PPM por las boletas de honorarios que el trabajador emitió en el período.

Si es necesario incluir la siguiente información en la declaración del contribuyente, se deberá completar antes de enviarla:

1. Operaciones con liquidaciones, liquidaciones factura, facturas de compra (cambio de sujeto de IVA), declaraciones de ingreso (DIN), documentos de exportaciones o de regímenes especiales.
2. Documentos con impuestos adicionales (Art. 37 y Art. 42 de la Ley del IVA).
3. Créditos especiales.
4. Códigos de la sección de impuestos a la renta (distintos de PPM obligatorios, retenciones de boletas de honorarios de terceros, o PPM por boletas de honorario de trabajador independiente, que si serán propuestos vía asistentes).

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII), Chile [en línea] <http://www.sii.cl/destacados/f29/incluyepropuesta.htm>.

Otro ejemplo de experiencias con declaraciones prellenadas de IVA en la región se puede encontrar con la medida relacionada implementada por el Servicio de Rentas Internas de Ecuador (véase el recuadro II.4).

Recuadro II.4

Ecuador: declaraciones prellenadas del IVA

El SRI implementó el nuevo formulario para la declaración del IVA en línea, que reemplaza a los formularios 104 y 104A, disponibles en la herramienta de escritorio DIMM Formularios. El nuevo formulario del IVA en línea forma parte del eje del SRI que busca fortalecer la simplicidad administrativa y la eficacia en sus procesos, de conformidad con los principios constitucionales que rigen el sistema tributario ecuatoriano.

Con este nuevo formulario, el contribuyente necesita 6 minutos en línea para presentar y pagar su declaración del IVA, lo que antes le tomaba 30 minutos aproximadamente. Para acceder al formulario del IVA en línea, el contribuyente debe ingresar con su usuario y contraseña al portal transaccional SRI en línea de www.sri.gob.ec y, en el menú general, seleccionar Formulario de Impuesto al Valor Agregado en línea.

El formulario cuenta con información prellenada de facturación electrónica, arrastre de IVA a liquidar por ventas a crédito de su declaración anterior, arrastre de crédito tributario consignado en su declaración anterior, saldos de notas de crédito cartulares, notas de crédito desmaterializadas y títulos del banco central, que se pueden utilizar para el pago de impuestos. Además, el contribuyente podrá registrar la cuenta bancaria para débito automático. Para elaborar y enviar la declaración se deben hacer lo siguiente:

- Seleccione la obligación y el período fiscal.
- Conteste las preguntas para simplificar el llenado del formulario.
- Ingrese la información requerida en los casilleros habilitados.
- Seleccione el medio por el que se realizará el pago.



Fuente: Servicio de Impuestos Internos (SII), Chile [en línea] <http://www.sri.gob.ec/web/guest/detalle-noticias?idnoticia=613&marquesina=1>.

Capítulo III

Conclusiones y recomendaciones

En este documento se han analizado medidas aplicadas en varios países de América Latina, diseñadas con el objetivo de enfrentar prácticas evasivas en el pago de impuestos, con un énfasis especial en prácticas con afectaciones al pago del impuesto al valor agregado o su equivalente. Se revisó cómo funciona este impuesto, así como las principales formas en que algunos contribuyentes evaden el pago de las tasas establecidas por la legislación de cada país y se identificaron medidas que las administraciones tributarias han implementado para confrontar esas prácticas evasoras, en especial las relacionadas con los saldos a favor en el IVA.

Tal como se señala al inicio del documento, el objetivo del presente trabajo no ha sido determinar específicamente las mejores prácticas relacionadas con el combate a la evasión por saldos a favor en el IVA, lo que de antemano indicaría que no existen otras medidas mejores; esa es una afirmación que solamente puede manifestarse después de una evaluación exhaustiva a través de métodos cuantitativos. Se parte de la base de reconocer la posibilidad de que en los mismos países analizados o en otros de nuestra región probablemente existan otras prácticas con mejores resultados, pero que, por los alcances de este trabajo, no fueron examinadas. En realidad, este trabajo ha sido concebido como un espacio en el que pueden darse a conocer algunas estrategias que se han implementado favorablemente en uno o varios países y que, *mutatis mutandis*, puedan aplicarse de manera eficaz en otros países de la región latinoamericana.

Las causas de la evasión son variadas y las soluciones que se formulen para resolver este problema deben atender a esta naturaleza multifactorial. Es decir, las medidas aquí presentadas se complementan. Su uso conjunto permite una mayor efectividad en el combate a la evasión del IVA por concepto de saldos a favor y del IVA en general. Adicionalmente, los gobiernos que captan impuestos únicamente bajos esquemas coercitivos no pueden esperar un éxito sostenible. Por el contrario, la captación de ingresos tributarios debe de realizarse en un entorno apropiado y accesible para los contribuyentes.

En este documento se analizaron 12 buenas prácticas con resultados satisfactorios en los países que las instrumentaron. Si bien estas prácticas se basan en las experiencias de países de América Latina y el Caribe, en algunos casos también se incluyen otras prácticas implementadas en países fuera de la región dentro del análisis, para ilustrar su aplicación y resultados. De acuerdo con los criterios

seguidos por los especialistas consultados en cada país y por los autores de los textos revisados, se identificaron las principales prácticas eficientes. Así, se detallan 12 medidas (para algunas de estas se consideraron similitudes entre distintas prácticas implementadas en los países para agruparlas y analizarlas conjuntamente) que se han llevado a cabo en los países analizados, cada uno con diferentes esquemas, bases jurídicas, antecedentes, innovaciones tecnológicas, entre otras. Estas buenas prácticas se clasificaron en cuatro grupos para una mejor visualización: i) estructurales, ii) preventivas, iii) disuasivas y iv) correctivas, y en ese orden se presentaron en este documento.

El tema y el objetivo principal de este trabajo recae en las buenas prácticas para enfrentar la evasión por saldos a favor en el IVA, sin embargo, las medidas en general no se limitan a controlar este tipo de evasión. Es decir, se detectaron en el trabajo distintas medidas puestas en marcha por las administraciones tributarias —e incluso por fuera del ámbito de acción de estas administraciones tributarias— que han tenido repercusiones sobre los niveles de evasión específicos ya mencionados. Por ejemplo, el registro único tributario o rol único tributario, que se aplica con ese u otro nombre en algunos países de la región, no es una medida específicamente diseñada para enfrentar la evasión por saldos a favor del IVA, pero ha resultado de gran utilidad y eficiencia para inhibir determinadas prácticas evasoras, así como para identificar e imputar a los responsables. En los países en donde la aplicación y aceptación en la sociedad de este tipo de registros tributarios no es tan amplia o eficiente, en muchos de los casos las administraciones tributarias acusan inconvenientes y obstáculos mayores en su labor, por ejemplo, para ubicar en tiempo y forma a los responsables evasores, además de que los cruces de información suelen ser mucho más restringidos y, por ende, menos eficaces para el control y disuasión de las prácticas fraudulentas.

Los datos sobre los resultados directos de la aplicación de algunas de las medidas encontradas son limitados o no han sido suficientemente validados. En algunos casos se asumen resultados satisfactorios por la reducción de los niveles de evasión en el IVA en un período determinado, pero no se dispone de datos que permitan imputar claramente el impacto de una medida específica sobre esa reducción de la evasión. Por lo anterior, resulta muy complicado determinar con precisión cuáles prácticas han resultado mejores que otras y, sobre todo, la magnitud de la diferencia en el impacto entre unas y otras; el análisis cuantitativo exhaustivo requerido para obtener esas conclusiones queda fuera tanto del enfoque como del alcance de este trabajo. Esta situación parte de que en la región no hay una práctica extendida por evaluar las políticas públicas, de tal manera que no se cuenta con los estudios nacionales que permitan evaluar por completo las medidas implementadas.

Cada buena práctica incluida presenta la experiencia del país y, en la mayoría de los casos, se describen los resultados alcanzados, así como las condiciones necesarias para su instrumentación exitosa. No existe un paquete de medidas que sea de aplicabilidad única y óptima para todos los países de la región, pues el conjunto de medidas que se implementan o que podrían implementarse debe ir vinculado al contexto y necesidades de cada país, así como de sus capacidades recaudatorias y fiscalizadoras. Asimismo, es indispensable adecuar este grupo de medidas al marco jurídico vigente en cada caso, pero sin perder de vista que una gran cantidad de mejoras que pueden hacerse en el proceso tributario pasa necesariamente por reformas y modificaciones a ese marco jurídico. Si bien la situación ideal sería realizar cambios sistémicos en el sistema tributario, la realidad es que en la práctica es sumamente complicado poder llegar a acuerdos políticos para pasar reformas integrales. A pesar de esto, las buenas prácticas instrumentadas muestran resultados satisfactorios que van encaminados a seguir perfeccionándose.

El futuro de las administraciones tributarias está en la digitalización, en el uso intensivo de infraestructura tecnológica y en la aplicación de conocimientos provenientes de la ciencia de datos, así como en el desarrollo de las capacidades de los funcionarios involucrados, por lo que los retos para estas entidades responsables de la recaudación de impuestos no son menores en el futuro cercano y requerirán inversiones importantes. No obstante, en muchos casos, la disminución de los niveles de evasión pasa más bien por aplicar las disposiciones vigentes y aprovechar los recursos actuales con mayor eficiencia y atingencia. Por ejemplo, la manera en que se llevan a cabo los procedimientos de fiscalización, así como el seguimiento que se da a los resultados de las auditorías, pueden representar una diferencia significativa en los niveles de evasión, sin depender de la aplicación de recursos adicionales.

Bibliografía

- Agha, A. y J. Haughton (1996), "Designing VAT Systems: Some efficiency considerations", *Review of Economics and Statistics*, 78(2), citado por P. Serra (2000), "Evasión tributaria, cómo abordarla", *Revista Estudios Públicos*, N° 80, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, primavera.
- Ainsworth, R. T. (2006), "Digital consumption tax (D-CT)", *Boston Univ. School of Law Working Paper*, N° 06, (26), Boston, Boston University School of Law.
- Allingham, M. y A. Sandmo (1972), "Income tax evasion, a theoretical analysis", *Journal of Public Economics*, N° 1, North-Holland Publishing Company.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2018), "Factura electrónica y cumplimiento tributario. Evaluación de impacto en el cumplimiento tributario", *Documento para discusión*, N° IDB-DP-563, enero.
- Banco Mundial (2017), *Hacia un sistema tributario más eficiente. Evaluación de la eficiencia fiscal, análisis de costos y beneficios de los gastos fiscales y estudio sobre el empleo informal y sus repercusiones en el sistema tributario*, Washington, Banco Mundial [en línea] <https://dgii.gov.do/informacionTributaria/publicaciones/estudios/Documents/HaciaUnSistemaTributarioM%C3%A1sEficiente-BancoMundial.pdf>.
- Bárcena, A. y N. Serra (eds.) (2012), "Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo. El IVA personalizado", *Reforma fiscal en América Latina ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación CIDOB.
- Barreix, A. y R. Zambrano (eds.) (2018), *Factura electrónica en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (BID/CIAT) [en línea] https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/2018_Factura-Electronica_AL_BID_CIAT.pdf.
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2010), *El IVA Personalizado: aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*, Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF)/EUROsociAL/Sector Fiscalidad o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (OPP)/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Bergman, M. (2009), *Tax Evasion and the Rule of Law in Latin America: The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*, University Park, PA, Pennsylvania State University.
- Bird, R., P. Gendron y J. L. Rotman (2005), *VAT Revisited: A New Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Camargo Hernández, D. (2005), "Evasión fiscal: un problema a resolver" [en línea] <http://www.eumed.net/libros-gratis/2005/dfch-eva/>.

- Camargo Medina, L. (2014), “Efectos de la retención en la fuente tanto para el contribuyente como para el estado colombiano”, trabajo de grado para optar al título de Contadora Pública, Bogotá, Universidad de Lasalle [en línea] http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/17192/17052022_2014.pdf?sequence=1.
- Carrasco, C. (2010), *Instrumentos y técnicas para la medición de la evasión*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) [en línea] https://cds.ciat.org/Biblioteca/AsambleasGenerales/2010/Espanol/uruguay_2010_tema2.1_ecuador_Carrasco.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago de Chile [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf.
- ____ (2019b), *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, 2019* (LC/FDS.3/3/Rev.1), Santiago de Chile [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44551>.
- ____ (2018), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago de Chile [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/7/S1800082_es.pdf.
- ____ (2017), *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2017* (LC/PUB.2017/6-P), Santiago de Chile [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf.
- Cobas, P., N. Perelmuter y M. Tedesco (2005), “Evasión fiscal en Uruguay: un análisis sobre el impuesto al valor agregado”, trabajo presentado en las Jornadas de Economía, Montevideo, Banco Central del Uruguay [en línea] <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/JornadasdeEconomia/iees03j3360805.pdf>.
- Corbacho, A, V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.) (2013), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Recaudar-no-basta-Los-impuestos-como-instrumento-de-desarrollo.pdf>.
- Costa, M. (2018), “Experiencia en métodos de evasión de alto impacto detectadas por las administraciones tributarias”, Buenos Aires, inédito.
- Crossley, T., H. Low y M. Wakefield (2009), “The economics of a temporary VAT cut”, *IFS Working Papers*, N° 09 (02), London, Institute for Fiscal Studies (IFS).
- DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) (2018), *Factura electrónica en Colombia*, Colombia [en línea] <https://www.dian.gov.co/fizcalizacioncontrol/herramientaconsulta/FacturaElectronica/Presentacion/Paginas/Queefacturaelectr%C3%B3nica.aspx>.
- ____ (2017), Informe final de socialización de la segmentación de contribuyentes y usuarios, Colombia, Unidad Administrativa Especial, noviembre [en línea] https://www.dian.gov.co/atencionciudadano/promesaservicio/guiasegmentaclientes/Informe_Socializacion_Segmentacion.pdf.
- ____ (2016), *Abecé reforma tributaria*, documento informativo [en línea] <https://www.dian.gov.co/impuestos/ReformaTributariaEstructural/ABCReformaTributaria2016.pdf>.
- Dirección General de Impuestos Internos (2018), *Sistema tributario de la República Dominicana*, República Dominicana, agosto.
- ____ (2017a), *Soluciones fiscales. Experiencia Dominicana*, República Dominicana, Gerencia de Estudios Económicos y Tributarios, diciembre [en línea] <https://dgii.gov.do/publicacionesOficiales/estudios/Documents/2017/Soluciones-Fiscales-Experiencia-Dominicana-2017.pdf>.
- ____ (2017b), *Plan estratégico institucional 2017-2020*, República Dominicana.
- Dirección General Impositiva (2013), “Estimación de la evasión en el impuesto al valor agregado mediante el método del consumo 2000-2012”, *Asesoría económica*, Uruguay, diciembre.

- Domínguez, O. J. (2018), *Pagos mensuales del IVA 2018. Tasas en 2018 con casos prácticos*, Ciudad de México, Editorial ISEF.
- Fuentes Castro, H. (coord.) (2016), *Impacto en la evasión por la introducción de la factura electrónica*, Ciudad de México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey [en línea] http://omawww.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/Impacto_CFDI_SAT_29012017%20Definitivo.pdf.
- Giarrizzo, V. (2015), “Evasión fiscal en la Argentina: caracterización del contribuyente según su predisposición a cumplir con sus impuestos”, *Cultura contributiva en América Latina*, Ciudad de México, Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON) [en línea] <https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/CulturaContributiva/Memorias/ccenal/files/downloads/CCenAL.pdf>.
- Gómez Sabaini, J. y D. Morán (2016), “La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados”, *Cuadernos de Economía*, N° 67, vol. XXXV, Bogotá, 2016.
- ____ (2013), “Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas”, *Macroeconomía del desarrollo*, N° 133, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).
- Gómez Sabaini, J., J. Jiménez y R. Martner (2017), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina* (LC/PUB.2017/5-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41048/1/S1700003_es.pdf.
- González, D. E. (2018), “La gestión efectiva de fiscalización y los programas de control intensivo de la DIAN como elementos del control tributario contra la evasión de los impuestos nacionales para los años 2011 a 2016”, *Revista de derecho fiscal*, N° 13.
- González, D., C. Martinoli y J. L. Pedraza (2010), “Sistemas tributarios de América Latina: la política fiscal”, *Trimestre fiscal*, N° 92.
- Guarneros Aguilar, N. (2010), “Evasión fiscal en México: causas y soluciones”, tesis de licenciatura en contaduría, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Hernández, K. y J. Robalino (2018), “Evidencias del impacto de la facturación electrónica en América Latina”, *Factura electrónica en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (BID/CIAT) [en línea] https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/cap3-1_Evaluacion.pdf.
- IEF (Instituto de Estudios Fiscales) (2017), *Los sistemas tributarios en América Latina*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).
- IJ (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (2009), *Diccionario jurídico mexicano*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Koch, B. (2017), E-invoicing/E-billing, Billentis Market Report, Suiza, Billentis.
- ____ (2016), E-invoicing/E-billing, Billentis Market Report, Suiza, Billentis.
- Mariscal, R. y A. Werner (2018), The price and welfare effects of the value-added tax: Evidence from Mexico, *IMF Working Papers*, N° 18 (240), Washington, D. C., International Monetary Fund (IMF).
- Ministerio de Hacienda (2018), “Claves del proyecto de ley de financiamiento por la equidad”, Bogotá, diciembre [en línea] <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/SalaPrensa/Noticias>.
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2017), *Herramientas tecnológicas para abordar la evasión fiscal y el fraude fiscal*, París, OECD Publishing [en línea] <http://www.oecd.org/ctp/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.htm>.
- ____ (2016), *Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, París, OECD Publishing.

- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) y otros (2018), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, París, OECD Publishing [en línea] <http://www.oecd.org/development/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>.
- _____(2017), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2017*, París, OECD Publishing.
- Overman, E. S. y K. J. Boyd (1994), "Best practice research and postbureaucratic reform", *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 4, N° 1.
- Padilla Perez, R. y N. Oddone (2016), *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*, Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40662/1/S1601085_es.pdf.
- Parra, O y R. Patiño (2010), "Evasión de impuestos nacionales en Colombia: años 2001-2009", *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, Nueva Granada, Colombia, XVIII [en línea] <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/2279/1999>.
- Patiño J., R. A., O. D. Parra J. y F. Y. León M. (2010), "Información exógena y su impacto sobre la evasión en Colombia (2001-2009)", *Revista activos*, N° 15.
- Paura García, J. (1998), "Análisis de la exención, su aplicación y efectos en el IVA", tesis de maestría en derecho fiscal, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León [en línea] <http://eprints.uanl.mx/7888/1/1020124855.PDF>.
- Peña Pollastri, D. (2011), "Herramientas antievasión utilizadas por el fisco nacional", *Revista OIKONOMOS*, año 1, vol. 2. La Rioja, Argentina, Universidad Nacional de La Rioja [en línea] <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/oikonomos/article/view/40/40>.
- Pérez, C. (2015), Análisis del aumento de la tasa del IVA en El Salvador: efectos en la eficiencia, equidad y sostenibilidad fiscal. San Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- PRODECON (Procuraduría de la Defensa del Contribuyente) (2018), *Propuesta de modificación legal para inhibir la comercialización de comprobantes fiscales que amparan operaciones inexistentes*, Ciudad de México [en línea] <http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/bannerPrincipal/2018/PropuestaProdeconEst.pdf>.
- San Martín, J. y otros (2017), *Evasión global 2017*, Cholula, Universidad de las Américas Puebla [en línea] http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Documents/IVA_ISR_%20DEFINITIVO.pdf.
- Seco, A. y A. Muñoz Miranda (2018), *Panorama del uso de las tecnologías y soluciones digitales innovadoras en la política y la gestión fiscal*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [en línea] <https://publications.iadb.org/en/publication/panorama-del-uso-de-las-tecnologias-y-soluciones-digitales-innovadoras-en-la-politica-y>.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2017), *Reglas de operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018*, Ciudad de México.
- Serra, P. (2000), "Evasión tributaria, cómo abordarla", *Revista estudios públicos*, N° 80, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, primavera [en línea] https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184323/rev80_serra.pdf.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2018), *Presupuesto de gastos fiscales 2018*, Ciudad de México.
- Thurman, Q., C. St. John y L. Riggs (1984), "Neutralization and tax evasion: how effective would a moral appeal be in improving compliance to tax laws?", *Law and Policy*, N° 6, citado por P. Serra (2000), "Evasión tributaria, cómo abordarla", *Revista estudios públicos*, N° 80, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, primavera.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org