

MODELOS EN LÍNEA DE FISCALIZACIÓN Y COMUNICACIÓN CON CONTRIBUYENTES

Jorge Trujillo Puentes

Máster en Hacienda Pública, UNED, España
Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile

Director Regional de Desarrollo de Negocios en SICPA Latinoamérica
Ex Director de Grandes Contribuyentes y Subdirector de Fiscalización del SII (2002 y 2008)

Resumen: La tendencia global de introducción de tecnología para desmaterializar la relación entre el Estado y los contribuyentes, impulsada por organismos internacionales de cooperación y los países desarrollados, la hará más eficiente y logrará beneficios para todos. En Chile esta tendencia se ha visto intensificada en los últimos años, apoyada por reformas sustantivas de la legislación tributaria, lo que permite anticipar grandes cambios en el funcionamiento de la administración tributaria y el quehacer de contribuyentes y asesores. Su materialización requerirá liderazgo del SII, inversión en tecnología, generación de polos de desarrollo de software y soluciones y la adopción de canales de atención adaptados a las características de los contribuyentes.

1. INTRODUCCIÓN

¿Se imagina usted recibir de la administración de impuestos un aviso en su teléfono móvil que le indica que debe complementar la información de su última declaración de renta? ¿y que en caso de que no lo pueda justificar deberá pagar una diferencia, también indicada en el mensaje recibido?

No es muy diferente de lo que ocurre hoy, es cierto.

Pero si luego, al acceder a la aplicación que usted descargó en su teléfono que le permite interactuar con la administración tributaria, usted puede revisar el detalle

de la observación y comunicarse con la administración para realizar una acción, como consultar por ayuda para entender la observación, pedir una entrevista con un fiscalizador y, por último, ajustar la declaración de pago de impuestos, eso ya es diferente.

Usted podría justificar sus acciones si es que la administración de impuestos cometió un error al evaluar su situación o aceptar que su declaración contiene errores u omisiones teniendo la posibilidad y la facilidad para revisar las operaciones cuestionadas y además hacerlo de manera rápida y a distancia. Y si tiene dudas en el pago del impuesto, una persona al otro lado de su teléfono le responde en un chat virtual acerca de sus dudas.

Este tipo de operaciones serán posibles en el futuro de manera ágil y a distancia, gracias a la transformación digital de la administración tributaria. Sin necesidad de recurrir a la oficina de impuestos cercana a su domicilio usted o su contador podrán interactuar con la administración de impuestos, evitando visitas a oficinas atestadas de personas.

Ese tiempo está más cerca de lo que usted se imagina.

De hecho, ya vemos bastante de este tipo de interacciones en nuestra vida diaria, en otros ámbitos, como por ejemplo en los servicios financieros, la búsqueda de empleo y en actividades de entretenimiento como ver una película o una serie de moda.

Claro que esto requiere aún un proceso de desarrollo de tecnologías y de adaptación a nuevos sistemas que son necesarios para optimizar el cumplimiento fiscal. Esto implica la incorporación adicional de tecnología, adecuar los procesos y capacitar a las personas que administran los impuestos, así como a los contribuyentes que deberán adoptar nuevas formas de interacción con el ente recaudador.

Desde hace varias décadas la administración tributaria en Chile ha estado innovando en el uso de las tecnologías de comunicación e información, con grandes éxitos y reconocimiento nacional e internacional por avances como la facturación electrónica o la propuesta de declaración del impuesto a la renta anual. Esta tendencia debería indicarnos hacia donde se dirigirán los esfuerzos en el futuro.

Ya lo han hecho administraciones de impuestos de economías avanzadas. Desde el año 2014 existe una red intergubernamental dedicada a desarrollar el gobierno digital llamada inicialmente Digital 5, luego Digital 7 y actualmente denominada Digital 9, según el número de países que han ido sumándose a esta iniciativa.

Es la entidad creada por los gobiernos de los países más avanzados en digitalización, Reino Unido, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Estonia e Israel. Luego en febrero del 2018 se integraron Canadá y Uruguay y finalmente en noviembre del mismo año se integraron México y Portugal.

La administración tributaria en Chile ha avanzado bastante en la vinculación a distancia con los contribuyentes en los servicios de asistencia, con las oficinas de atención virtual, que permiten interactuar con la administración sin tener que concurrir a las oficinas. De hecho, ciertos tipos de contribuyentes, como los de segunda categoría, profesionales independientes o los contribuyentes exentos de IVA, sean personas naturales o jurídicas, pueden operar toda su vida sin tener que concurrir a las oficinas de la administración.

Sin embargo, falta camino por recorrer. Hasta ahora uno de los aspectos menos desarrollados en la modalidad a distancia es la relación administración tributaria – contribuyente en los procesos de fiscalización y los procesos de resolución de controversias. Estas actividades son mayoritariamente presenciales, ya sea que los fiscalizadores van al domicilio del contribuyente o el contribuyente acude a las oficinas de la administración para resolver observaciones, atender procesos de fiscalización o requerir que se levante alguna restricción a su operación, establecida por la administración de impuestos que requiere al contribuyente en las oficinas para realizar algún trámite.

Otra situación similar ocurre con la información que el contribuyente debe proveer a la administración durante la ejecución de una fiscalización, que es mayoritariamente en papel, aun cuando la información el contribuyente la tenga en formato digital. Existe desde el 2016 el expediente electrónico que permite interactuar con la administración tributaria, pero aún no es usado de manera preferencial o mayoritariamente.

En Latinoamérica se avanza en la modernización de la gestión tributaria, pero aún existen profundos desafíos pendientes. Uno de los más relevantes es la disminución de la brecha de cumplimiento, que se refleja en la media de evasión del 30% en IVA, según datos de la CEPAL¹. Esto representa más de US\$ 335 mil millones que los estados pierden cada año en la región.

La introducción de la tecnología puede ayudar en este esfuerzo de reducción de la evasión, mejorando la eficiencia y eficacia de las administraciones de impuestos,

1 Cepal, Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2020, Cifras de evasión del año 2017 para un conjunto seleccionado de 12 países de América Latina.

a través de aumentos en la productividad, permitiendo elevar la cobertura de las acciones de facilitación y control de cumplimiento, simplificando las actuaciones para los contribuyentes, ahorrando tiempo de la administración y los contribuyentes. Estos elementos son los que pueden ayudar a la administración tributaria a aumentar en el tiempo su valoración y percepción positiva por parte de los contribuyentes.

La crisis creada por la pandemia global del Coronavirus ha obligado a buscar rápidamente nuevas formas de relacionar al estado y los ciudadanos, empujando los procesos de modernización que estaban pendientes y que encontraban resistencias de lado y lado. Dada la importancia de la recuperación de la economía y de los recursos fiscales, en el ámbito tributario es donde deberíamos encontrar mayores avances en el corto y mediano plazo.

Uno de los aspectos que debe ser tomado en cuenta es la necesidad de establecer y fortalecer los mecanismos de fiscalización a distancia, basados en herramientas tecnológicas para favorecer la auto atención y la fiscalización remota, otorgando beneficios de agilidad en la atención y mayor certeza para los involucrados.

Otro campo en el que se requiere prestar atención y es clave para la digitalización de la relación contribuyente – administración de impuestos es la adecuada incorporación de los intermediarios tributarios en este proceso, los contadores, auditores externos y los asesores tributarios. Ellos son actualmente responsables de acercar al contribuyente que tiene una mayor carga tributaria a procesos digitales que benefician tanto al estado como al propio contribuyente. Esto ya existe en otras industrias, como la banca, servicios financieros y en los seguros con intermediarios debidamente registrados, autorizados, certificados y entrenados.

Fiscalizar en línea es parte de una estrategia digital de la administración que implica variados esfuerzos de índole organizacional, tecnológico, administrativo y presupuestario, por ello conviene revisar qué nos dicen algunas tendencias a nivel mundial de los entes que tienen un rol de coordinación y divulgación de buenas prácticas y revisar algunos ejemplos.

2. LA POSICIÓN DE LA OECD SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y SU RELACIÓN CON LOS CONTRIBUYENTES

La OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, es la organización a nivel mundial que más ha abordado la digitalización de los gobiernos y en especial en la administración de los impuestos. Su contribución

para aunar criterios, compartir buenas prácticas y desarrollar directrices ha sido importante en diversas materias. En el ámbito de la digitalización de los gobiernos su esfuerzo es amplio.

Una primera distinción que plantea la OECD² es cómo debe verse la transición de un gobierno análogo a un gobierno electrónico hasta llegar al concepto de gobierno digital. El enfoque de “gobierno electrónico” considera que la tecnología es la solución para digitalizar la entrega de un proceso analógico existente en busca de ganancias de eficiencia, tomando la implementación de la tecnología como el foco. Por el contrario, las prácticas del gobierno digital ven la tecnología como secundaria a un enfoque orientado a satisfacer la necesidad de un usuario mediante la reingeniería y el rediseño de servicios y procesos. Esta digitalización va de la mano con el establecimiento de culturas de diseño digital que transforman los comportamientos de una organización.

Además, señala que la transición hacia un gobierno digital no es simplemente la aplicación de tecnología para apoyar las funciones gubernamentales, sino que una evolución en cómo los gobiernos consideran las necesidades de sus ciudadanos e involucran al público como participantes y no solamente como beneficiarios.

En cuanto a la administración tributaria, la OECD³ señala, entre otros, los siguientes aspectos críticos:

- i. Muchas administraciones “están usando la gran cantidad de información disponible en la actualidad para entender mejor a los contribuyentes y mejorar su desempeño operacional”.
- ii. En Chile, vemos que la administración de impuestos aplica en su sistema de fiscalización, basado en gestión de riesgo, la caracterización de contribuyentes por segmento y criticidad de riesgo que utiliza de manera extensiva la alta disponibilidad de información que ha llegado a reunir.
- iii. “Big Data no significa automáticamente grandes mejoras, para capitalizar las oportunidades disponibles las administraciones deben resolver un conjunto de problemas estadísticos, organizacionales y técnicos”.
- iv. Esto es así en Chile tanto en aspectos de servicio a los contribuyentes como en el mejoramiento del cumplimiento tributario, ámbitos en los que falta elevar la calidad y eficiencia de servicio y a la vez reducir los altos niveles de evasión que significan pérdidas de recursos importantes para el estado.

2 OECD, The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, 2019.

3 OECD, Advanced Analytics for Better Tax Administration, Putting Data to Work, 2016.

- v. “La mayoría de los contribuyentes no están interesados en las operaciones internas del gobierno ni quieren invertir mucho de su tiempo y esfuerzo en aprender detalles acerca de cómo cumplir con las leyes tributarias y regulaciones, por ello las administraciones de impuestos deben considerar cómo posicionan sus servicios para asistir y guiar a los contribuyentes para cumplir sus obligaciones y recibir los derechos que les corresponden”.
- vi. Los contribuyentes deben dedicar su tiempo a las actividades de su negocio, en las que son más productivos. En tal sentido, la administración de impuestos debe trabajar para que cumplir sea más fácil y que requiera menos tiempo. Asimismo, en casos en que el contribuyente deba atender procesos de control de cumplimiento, éstos deberían ser adaptados a las características de los contribuyentes y establecer procesos y canales dedicados a intermediarios más proclives a entender las complejidades de la norma tributaria y los procesos de cumplimiento.
- vii. “Aún cuando muchas personas y negocios están cambiando hacia un trabajo digital en sus interacciones, hay grupos de personas que legítimamente nunca van a operar en el mundo digital, como las personas mayores o quienes están ubicados en lugares de difícil acceso a la conectividad. También hay industrias que tienen menos acceso a la tecnología o que resisten o se sienten menos confiados interactuando con la administración tributaria usando tecnologías digitales”.
- viii. Este aspecto es fundamental tomarlo en cuenta en la profundización de la digitalización de los impuestos. Un sinnúmero de contribuyentes no está en posición de adoptar las nuevas prácticas y no lo estará en el futuro, por lo que para ellos se debe desarrollar una estrategia que permita darles servicios de calidad adaptados a sus capacidades y de bajo costo de cumplimiento. En Chile observamos un aumento de la población de tercera edad, muy activos como contribuyentes, que deben ser comprendidos en sus capacidades de adopción de nuevas tecnologías, sin duda muchos se embarcarán en procesos de aprendizaje y transformación de sus habilidades digitales, pero otros no serán tan propensos a ello. Se suman además a este grupo los contribuyentes de menor tamaño, de actividades en las que no es parte de su tarea utilizar herramientas digitales y que encontrarán dificultades para adaptarse. Todos ellos requieren una incorporación gradual a las nuevas plataformas y la mantención de canales adecuados a sus capacidades.

Por otra parte, la OECD³ en su permanente esfuerzo de relevamiento de buenas prácticas en materia de administración tributaria, búsqueda de armonización de

prácticas y apoyo al desarrollo de los países miembros, llama a las administraciones de impuestos a tener una estrategia digital integral que, entre otras cosas, apunte a las siguientes expectativas de los contribuyentes:

- i. Primero, “que el pago de impuestos sea parte de su ambiente natural. Dado que los contribuyentes se desenvuelven en ambientes digitales, el pagar impuestos no debería ser más complicado que arrendar o comprar una película en línea”.
- ii. Esto señala un desafío enorme para las administraciones tributarias en cuanto a desarrollar sistemas de atención y servicio a la altura de los ambientes en los que se desenvuelven los ciudadanos hoy en día. Es una medida de la simplicidad que debe ofrecer la administración en sus servicios y un parámetro de comparación. Mientras más digital sea el ambiente en el que se desenvuelve el contribuyente, menos positiva será su respuesta a servicios que estén fuera de ese estándar.
- iii. En otra de las expectativas de los contribuyentes señala que “la administración debe proveer información confiable y transparente para completar las transacciones tributarias. Para realizar operaciones online y recibir confirmación de cumplimiento. Esto implica que con el tiempo los contribuyentes puedan confiar en la administración tributaria para que deduzca de sus cuentas algunos montos que correspondan. Esto conlleva el desarrollo de la confianza en la provisión de servicios que no haga dudar a los contribuyentes y que con el tiempo acepten las acciones que la administración puede hacer por ellos”.
- iv. Como ejemplo, en Chile se puede citar el desarrollo de la propuesta de declaración del impuesto anual a la renta, que al inicio a los contribuyentes les generaba inquietud. Era muy común ver que se consultaba al contador por la declaración propuesta y al contar con esa validación el contribuyente aceptaba la propuesta de la administración. Hoy en día, con la complejidad que supone la declaración de una persona considerando las fuentes de ingreso y deducciones que pueden aplicar, como los beneficios al ahorro, hipotecarios, etc., el contribuyente ha tendido a confiar cada vez más y la mayoría de las personas acepta la determinación de la administración sin requerir esta ayuda extra del contador o del amigo conocedor de impuestos.
- v. Otro aspecto que señala la OECD es que, para “alcanzar confianza y transparencia en los datos, los contribuyentes esperan que las administraciones de impuestos desplieguen toda la información en línea y en tiempo real o al menos cerca del tiempo real. En los casos en que los contribuyentes puedan estar en desacuerdo con la información

desplegada en línea sobre ellos, quieren ser capaces de entregar de inmediato una retroalimentación a la oficina de impuestos para realizar acciones correctivas. En el tiempo esto puede implicar cambios en la forma cómo las personas envían sus declaraciones a la administración”.

- vi. En este aspecto se abre la posibilidad de desarrollar canales de comunicación más expeditos y directos entre el contribuyente y la administración. Este desarrollo se nota en la administración de impuestos en Chile que es reconocida por su capacidad para desarrollar aplicaciones para teléfonos inteligentes que facilitan la interacción, con aplicaciones como e-IVA, e-Renta, e-Factura, e-Verifica, entre varias otras.
- vii. Sin duda son un aporte para acercar la administración al contribuyente, por su facilidad de uso y simplicidad. Quizá veamos en el futuro una orientación a las aplicaciones que contengan más funcionalidades en cada impuesto, no sólo declarar basado en la propuesta de declaración ofrecida por la administración, por citar un ejemplo.
- viii. Otro aspecto que señala la OECD es que la administración de impuestos “debe ser capaz de recibir o acceder a la información de manera diferente. Los contribuyentes suelen adoptar tendencias de manejo de sus negocios y a resolver materias integrando grupos o redes en las que se analizan los problemas y experiencias de negocio, incluidos los temas tributarios. La administración de impuestos debe monitorear estos distintos canales e incluso participar en ellos”.
- ix. Este reposicionamiento de las administraciones de impuestos en un ecosistema más amplio de servicios e información tiene implicancias importantes para la estrategia de canales y la forma en que la información y servicios son desarrollados y desplegados. El uso de proveedores de servicios de impuestos es también muy importante en esta área.
- x. Quizá en este aspecto las administraciones de Latinoamérica muestran menor desarrollo, a diferencia de sus pares en Europa y Oceanía, considerando que las administraciones de impuestos no se involucran en los círculos empresariales, limitándose solo a las actividades de difusión con las cámaras empresariales, encuentros de muy alto nivel, que son un aporte en lo que respecta a la transparencia y al necesario intercambio de información con las asociaciones de contribuyentes, pero que aún muestra la falta de desarrollo de canales más cotidianos y con mayor involucramiento de la administración.
- xi. Hay esfuerzos notables y de buenos resultados que deberían alentar a la administración en este sentido, como los acuerdos de colaboración para

el cumplimiento sectorial, que en Chile han aportado al mejoramiento del cumplimiento tributario de manera significativa. Estos avances dan pie a los beneficios que tendría profundizar el trabajo con canales más estructurados y automatizados para el intercambio y captura de información relevante, para entender y adaptar los servicios a la evolución de los negocios.

- xii. Por último, entre los desafíos que plantea la OECD considera que “los contribuyentes maduros digitalmente esperan crecientemente ser servidos más que informados. Cada vez más los contribuyentes prefieren servicios de las administraciones tributarias que ofrecen, por ejemplo, cálculos de impuestos que son introducidos en sus declaraciones, que recibir información acerca de cómo hacer el cálculo y agregarlo a una declaración. Las tecnologías digitales ofrecen a las administraciones de impuestos la oportunidad de empujar una variedad de nuevas opciones de servicios a los contribuyentes en vez de ofrecerles acceso a formularios y calculadoras”.
- xiii. Esto plantea una evolución que deberíamos presenciar, una transición a servicios más integrales para el contribuyente. La integralidad de servicios digitales ofrecidos por la administración tributaria debería resolver a futuro la segregación que se ha producido en los contribuyentes, entre los que están incluidos en los servicios en línea de la administración de impuestos y el resto que no está conectado por esta vía. El riesgo es que los rezagados de la digitalización generen bolsones de informalidad, tanto porque no reportan sus actividades ni declaran, como porque la administración no los ve en su panel de control digital y por lo tanto no puede gestionar su cumplimiento. Las características actuales de las soluciones electrónicas basadas en funcionalidades específicas y no en servicios integrales para el contribuyente, que cubran todo el ciclo tributario, permiten estos bolsones y la detección en el visor digital.
- xiv. Sólo como referencia la ocupación informal en Chile en marzo del 2020 llegó al 29,6%⁴. Eso da cuenta de la actividad económica informal que se manifiesta de manera creciente, que resta recursos fiscales y que limita fuertemente a quienes la ejercen.

En sus conclusiones respecto al desarrollo del gobierno digital aplicado a la administración de impuestos, la OECD señala que se registran avances importantes, pero se debe pasar de la conceptualización de soluciones de entrega de información a las soluciones que intervienen los procesos de gestión de los contribuyentes.

4 Datos entregados por el Instituto Nacional de estadísticas (INE), marzo 2020.

Esto implica que las soluciones digitales de las administraciones tributarias deben ser integrales e incluir servicios de asistencia y de fiscalización en línea, profundizando en las soluciones que otorguen mayor eficiencia y menores costos transaccionales a los contribuyentes y a la administración.

3. EL CIAT Y LA DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

El Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) ha colaborado permanente en el intercambio de buenas prácticas y en la asistencia a las administraciones tributarias de los países miembros. Desde su fundación en 1967 ha contribuido de manera significativa al desarrollo de las administraciones de impuestos.

Recientemente el CIAT participó en la realización del International Survey on Revenue Administration (ISORA)⁵, importante estudio comparado en materia de desarrollo digital de las administraciones tributarias. Este análisis efectuado en el 2018 releva los siguientes aspectos:

- i. El estudio destaca el avance que muestran las administraciones de impuestos de países de ingreso medio alto en cuanto a la digitalización.
- ii. Similar comportamiento o incluso por sobre estos países se encuentran los 32 países miembros del CIAT, sobre todo en aspectos como la declaración electrónica, el pago a través de medios electrónicos, la implementación de la facturación electrónica, entre otros.
- iii. Si bien este diagnóstico comparado de las economías más importantes a nivel global muestra a las administraciones tributarias miembros del CIAT en una posición relativa superior a las otras economías de ingreso medio alto, también se aprecia un retraso en el desarrollo de soluciones digitales más profundas e integrales, limitándose aún a funcionalidades.

Por ello vemos en las administraciones de impuestos de la región niveles de cobertura de los procesos de asistencia y fiscalización muy bajos, que no resuelven de manera importante los niveles de evasión tributaria que registra la región.

5 Panorama de las Administraciones Tributarias: Estructura, Ingresos, Recursos y Personal; Funcionamiento y Organización, Santiago Díaz de Serralde, CIAT 2019.

También el CIAT en 2020 fue parte del equipo que condujo y elaboró un completo estudio acerca de las opciones para mejorar la capacidad tecnológica de las administraciones tributarias, titulado “ICT as a strategic tool to leapfrog the efficiency of Tax Administrations, 2020”.

Este estudio señala las experiencias de algunos países, incluido Chile, en la incorporación de nuevas tecnologías en el ámbito de la detección del incumplimiento, en que se verifica el potencial que tienen en cuanto a mejorar la capacidad de detección de comportamientos anómalos usando sistemas de análisis de redes y predictores del comportamiento.

Otro aspecto que destaca el CIAT es la oportunidad que brinda la crisis actual provocada por el coronavirus, frente a la cual, de una manera muy ágil las administraciones de impuesto han adoptado nuevas formas de trabajo y comunicación con los contribuyentes y entre los equipos que conforman la administración de impuestos, incorporando mayoritariamente el teletrabajo.

4. ALGUNOS EJEMPLOS DE DIGITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Como ya se mencionó existe una red intergubernamental de países más avanzados en las iniciativas de gobierno digital, de ellos, Nueva Zelanda y Reino Unido muestran un nivel de desarrollo mayor en sus programas de digitalización de las administraciones tributarias. Por ello, es interesante ver los procesos que han seguido y cuales son las lecciones para los países que abordan este camino de modernización.

4.1 Nueva Zelanda

Para la administración tributaria de Nueva Zelanda, Inland Revenue Department (IRD), la tecnología digital es una forma de transferir, procesar, registrar, generar y mostrar información electrónicamente. Incluye, entre otros, sistemas habilitados en Internet, correo electrónico, mensajes de texto, aplicaciones y redes sociales.

La administración, por ejemplo, desarrolla la fiscalización selectiva utilizando un programa denominado auditoría asistida por computador, que permite a la administración conectarse a los sistemas de los contribuyentes, extraer la información necesaria, reuniéndose pocas veces con representantes del contribuyente y requiriendo menos visitas a sus instalaciones.

Al final de la auditoría la administración entrega al contribuyente un reporte acerca de cómo está su sistema y los hallazgos en caso de encontrar situaciones que requieran una explicación del contribuyente.

En la administración de tributos de Nueva Zelanda definen el programa de transformación de negocio⁶ como un programa de cambio de varios años y etapas que involucra a todo el personal, procesos, políticas y tecnología. Las actividades dentro de este programa que permitirán un sistema tributario digital moderno son:

- i. Simplificar la configuración política y legislativa;
- ii. Hacer un uso más inteligente de la información para garantizar de forma proactiva que los clientes hagan las cosas bien desde el principio;
- iii. Ajustar los procesos de impuestos para que se adapten perfectamente a la vida de las personas;
- iv. Transformar las capacidades organizacionales;
- v. Implementar una plataforma tecnológica moderna (START) digitalizada y altamente automatizada.

La transformación de negocio de la administración tributaria de Nueva Zelanda tiene como uno de sus objetivos ahorrar dinero para la administración, sus “clientes” y Nueva Zelanda en su conjunto.

La administración de impuestos de Nueva Zelanda es clara en cuanto a la filosofía de la digitalización de la administración señalando que “toda la investigación indica que los contribuyentes quieren pagar la cantidad correcta y quieren hacerlo de la manera más simple y fácil posible. Están ocupados manejando sus negocios, manejando sus vidas. Los impuestos deben ser algo que encaje perfectamente con eso, no un gran filtro burocrático”.

La administración tributaria⁷ de Nueva Zelanda ofrece una gama amplia de servicios digitales, aunque reconoce que no todos los contribuyentes podrán hacer uso de tales servicios. Esto implica que deberá mantener una estrategia de implementación gradual y con ayudas para la adaptación de los contribuyentes.

6 IR's 2017 Annual Report (IR, 2017, 96)

7 En Making Tax Simpler: Better Digital Services, A government discussion document, Inland Revenue, New Zealand, 2015.

Entre los beneficios que busca con esta estrategia digital se incluyen:

- i. Mayor comodidad, mayor velocidad y confianza;
- ii. Reducción del esfuerzo;
- iii. Servicios mejorados para el cliente, más rápidos y receptivos, definiendo al cliente como el contribuyente o el intermediario del contribuyente (asesor contable que prepara sus impuestos);
- iv. Reducir el costo de la administración tributaria;
- v. Mejor prestación de servicios en todo el gobierno.

4.2 Reino Unido

La administración tributaria del Reino Unido, Her Majesty Revenue & Customs (HMRC), es un departamento no ministerial del Gobierno responsable de la recaudación de impuestos, el pago de algunas formas de apoyo estatal y la administración de otros regímenes reguladores, incluido el salario mínimo nacional. Cuenta con cerca de 58.000 empleados y se creó el año 2005 con la fusión de las entidades Inland Revenue y la HM Customs and Excise.

El proyecto Making Tax Digital (MTD) es el plan de digitalización que lleva adelante la administración de impuestos desde el año 2014.

De acuerdo con el reporte de avance del 19 de marzo del 2020, “Making Tax Digital es una parte clave de los planes del gobierno para facilitar que las personas y las empresas obtengan sus impuestos correctamente y se mantengan al tanto de sus asuntos”.

La ambición de HMRC es convertirse en una de las administraciones tributarias digitalmente más avanzadas del mundo. MTD está haciendo cambios fundamentales en la forma en que funciona el sistema tributario, transformando la administración tributaria para que sea:

- i. Más efectiva;
- ii. Más eficiente;
- iii. Más fácil para los contribuyentes obtener sus impuestos correctamente.

HMRC ha descrito su “visión audaz” para MTD, que espera esté alcanzada para el 2020, más que simplemente el agregar herramientas digitales al sistema actual, se trata de transformar el sistema tributario del Reino Unido en algo que se sienta completamente diferente.

HMRC capturará y procesará la información que afecta los impuestos lo más cerca posible en tiempo real. Los contribuyentes individuales y empresariales ya no tendrán que esperar hasta el final de cada año fiscal para saber cuánto impuesto deben pagar, evitando sorpresas y ayudando a planificar sus asuntos financieros con mayor certeza.

A los contribuyentes se les presentará una imagen financiera completa de sus asuntos fiscales en su cuenta digital, pudiendo ver y administrar todas sus obligaciones y derechos juntos por primera vez.

La visión de MTD de un sistema tributario transformado para 2020 considera cuatro fundamentos:

- i. Simplificar los impuestos para que los contribuyentes ya no tengan que proporcionar información que HMRC ya tiene;
- ii. Hacer que los impuestos sean digitales para las empresas, incluida la recopilación y el procesamiento de información lo más cerca posible al tiempo real;
- iii. Cuentas digitales para que los contribuyentes puedan ver todos los antecedentes fiscales en un solo lugar;
- iv. Un sistema configurado para que los contribuyentes individuales puedan interactuar digitalmente con HMRC en cualquier momento.

Un aspecto fundamental en esta visión es que las reuniones presenciales con los contribuyentes son innecesarias. Como consecuencia de esto en HMRC se cerraron 137 oficinas (90% del total) y están siendo desarrollados 13 nuevos centros regionales y sitios especializados, que albergarán a casi todo el personal en los próximos 10 años.

Esta estrategia bastante agresiva de cierre de oficinas ha traído problemas a la administración de impuestos de Reino Unido, tanto al interior de la administración como con los contribuyentes. Uno de estos problemas es la reducción de personal que se ha dado por una parte porque se requiere menor dotación, pero también por las dificultades del personal actual para cambiarse de ciudad y funciones. Esto ha causado una pérdida importante de personal calificado y dificultades en la búsqueda y entrenamiento del personal de reemplazo.

En cuanto a los contribuyentes, la estrategia digital también ha generado dificultades porque a pesar de la reducción registrada en la demanda por servicios presenciales, aún se mantienen un número importante de solicitudes de atención en oficina. Esta demanda está asociada a dos grupos de contribuyentes que en el futuro se prevé seguirán teniendo dificultades para adaptarse: los pequeños contribuyentes y los contribuyentes que tienen menos familiaridad con la tecnología y seguridad digital.

Dados estos resultados preliminares en HMRC han tenido la prevención de realizar procesos de consulta nacional a entidades que se relacionan con la administración, como asociaciones profesionales.

El Instituto de Contadores Públicos de Inglaterra y Escocia (ICAEW, por su sigla en inglés) ha pedido que este programa de digitalización no se centre solamente en los beneficios para la administración tributaria, sino que considere las necesidades de los contribuyentes y lo que es mejor para ellos.

El Instituto Colegiado de Tributación (CIOT) por su parte ha señalado que, si bien el programa MTD traerá beneficios a la administración, el resultado para las empresas será una mayor carga de trabajo y costos.

5. PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN TRIBUTARIA DIGITAL EN CHILE: BASES PARA QUE SEA POSIBLE

En Chile hemos presenciado un desarrollo importante de la administración tributaria en los últimos 30 años, liderando la modernización en el sector público. En los años 90 con la introducción de internet en la relación con los contribuyentes, con la innovación en la presentación electrónica de declaraciones en el Impuesto a la Renta e IVA y en años recientes con el sistema de facturación electrónica, por citar algunos.

Para la administración tributaria es importante continuar esta senda y se ha propuesto liderar la transformación digital. En el Plan Estratégico 2019 – 2023⁸ plantea tomar un rol activo en la modernización de todas sus herramientas, ya sean de uso interno o las que están destinadas para el uso de los contribuyentes.

En particular, se ha propuesto el objetivo de fortalecer el liderazgo en la gestión digital de los altos volúmenes de información, mejorando su calidad, para promover el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de procesos automatizados y canales electrónicos, integrando a su vez los servicios tecnológicos con otras instituciones.

8 Plan Estratégico del SII 2019 – 2023, disponible en el sitio web sii.cl

En este plan estratégico se identifican los desafíos a futuro, entre ellos, la transformación digital de las organizaciones, los procesos automatizados y la relación digital con los contribuyentes.

Además, plantea que potenciará la interacción digital al interior y exterior de la administración, contemplando incluso eliminar trámites que sean inoficiosos e incorporar inteligencia artificial y analítica, señalando que esto “supone un desafío sustantivo de integración de procesos y sistemas que puede hacer necesario modificar las estructuras organizacionales”.

Este camino a la digitalización se ve impulsado con mayor fuerza desde el 2014 a la fecha con una serie de normas legales que harán posible nuevos desarrollos en este proceso de modernización y que permitirán a la administración adoptar tecnologías y mecanismos de actuación digital y a distancia con los contribuyentes.

Las normas más relevantes introducidas a las disposiciones legales que permiten digitalizar el actuar de la administración de impuestos y los contribuyentes son:

- i. En el año 2010, a través de la Ley 20.431, Art 6° N° 4, D.O. 30.04.2010, se introduce una modificación a la Ley Orgánica del SII que establece que la administración podrá relacionarse directamente con los contribuyentes y estos con el Servicio a través de medios electrónicos y que los trámites y actuaciones así realizados producirán los mismos efectos que las actuaciones y trámites realizados en las oficinas del servicio o en el domicilio del contribuyente.
- ii. En el año 2014, a través de la Ley N°20.727, se establece el uso obligatorio de la factura electrónica, junto a otros documentos tributarios electrónicos como la liquidación factura, notas de débito y crédito y factura de compra. Esta ley incluyó los plazos para que las empresas adopten este cambio, dependiendo de su tamaño, medido por los ingresos anuales por ventas y servicios y también de su ubicación urbana y rural, iniciando con los grandes contribuyentes el 1 de noviembre de 2014 y terminando con los pequeños contribuyentes rurales el 1 de febrero de 2018.
- iii. La ley 20.780 de 2014 establece la facultad a la administración para realizar la fiscalización en base a mecanismos de trazabilidad dirigida a los productores, fabricantes, importadores, envasadores, distribuidores y comerciantes de bienes afectos a impuestos específicos, que el Servicio determine mediante resolución, quienes deberán implementar sistemas de trazabilidad en resguardo del interés fiscal.
- iv. En la misma ley 20.780 de 2014 se introduce el concepto de expediente electrónico con la finalidad que la administración lo lleve por contribuyente

respecto de las actuaciones que realice y los antecedentes que aporte el contribuyente en los procedimientos de fiscalización. Señala además que el contribuyente podrá acceder a dicho expediente a través de su sitio personal disponible en la página web del Servicio, el que se utilizará para todos los procedimientos administrativos siendo innecesario exigir nuevamente al contribuyente la presentación de antecedentes que el expediente electrónico ya contenga.

- v. También en esta ley se establece la posibilidad que la administración acceda o se conecte directamente a los sistemas tecnológicos del contribuyente, en el caso que estos sistemas hayan sido autorizados a llevarlos en reemplazo de los libros de contabilidad y registros auxiliares llevados en hojas sueltas.
- vi. Recientemente vemos un importante avance en la ley 21.210 de febrero de 2020, con las siguientes adecuaciones:
 - a. El Servicio mantendrá una carpeta electrónica por cada contribuyente, en la cual registrará los datos y antecedentes correspondientes a su inicio de actividades, actualización de información y término de giro a que se refiere el Código Tributario. Al contenido de esta carpeta podrán acceder los funcionarios del Servicio y el contribuyente.
 - b. Desde la fecha de publicación de la ley, se dará inicio a un proceso de fortalecimiento tecnológico y transformación digital del Servicio de Impuestos Internos, con el objeto de dotarlo de herramientas que le permitan ejercer correctamente las atribuciones y facultades establecidas en la ley y mejorar la asistencia remota a los contribuyentes, fortalecer los mecanismos de fiscalización por medios digitales, potenciar y aumentar la capacidad de análisis y procesamiento de información, agilizar los procedimientos llevados de manera digital y promover la integración tecnológica del Servicio de Impuestos Internos con otros organismos.
 - c. La administración podrá autorizar o exigir la utilización de sistemas tecnológicos de información que permitan el control tributario de actividades o contribuyentes de sectores específicos, tales como sellos digitales o sellos o identificaciones impresas.
 - d. La administración podrá utilizar todos los medios de fiscalización tecnológicos de que disponga para verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias que tengan relación con los hechos gravados establecidos en la ley del IVA, artículo 8 letra n), relativo al nuevo hecho gravado del IVA a las plataformas tecnológicas, que sean prestados digitalmente, independiente del lugar o jurisdicción donde la información respectiva se encuentre alojada.

- e. La obligación de inscripción en el Rol Único Tributario, la declaración de inicio de actividad y las modificaciones que puedan ocurrir durante el ciclo de vida del contribuyente, así como el aviso de término de giro, se harán mediante la carpeta tributaria electrónica.
- f. Establece la obligación de emisión de boletas de ventas electrónicas y guías de despacho electrónicas.
- g. Establece que la forma de generar los registros de compra y venta de contribuyentes, medir los ingresos de los contribuyentes para fines de su clasificación en determinados regímenes de tributación y la generación de propuestas de declaración, se hará a partir de los documentos electrónicos de compra y venta válidamente emitidos.
- h. La posibilidad de informar de manera electrónica al contribuyente las diferencias que determine la administración en base a la información que tenga en su poder, así como la inclusión de la facultad a la administración para girar de inmediato en los impuestos de retención, traslación o recargo las diferencias registradas electrónicamente.
- i. Asimismo, establece el valor probatorio de la información electrónica contenida en el expediente o carpeta electrónica la que podrá acompañarse en los juicios de manera digital.
- j. Se introduce en el ámbito de la resolución de controversias la obligación de mantención de registros de procedimientos, causas, actuaciones judiciales en medio digital o electrónico que permita conservar y reproducir su contenido, contemplando para estos efectos la existencia de un sistema de administración de causas tributarias y aduaneras y un expediente electrónico.
- k. Por último, en este recuento de normas habilitantes, a partir de la aprobación de esta ley la administración tributaria está facultada para ordenar de oficio el término de giro de un contribuyente, cuando cumpla un período de 36 meses sin actividad y se verifique la no existencia de diferencias pendientes de tributar o deudas.

6. DESAFÍOS PARA AVANZAR EN LA DIGITALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON EL CONTRIBUYENTE

Dado este marco legal, es interesante revisar los desafíos que debe enfrentar la administración tributaria para avanzar en la digitalización de las relaciones con los contribuyentes. Para ello, veamos algunas características generales de los impuestos y los elementos más relevantes del sistema de control actual:

6.1 Impuestos IVA y Renta

En cuanto al IVA y la Renta, la fiscalización tiene elementos a distancia, como la declaración electrónica de impuestos, el pago y la rectificación de declaraciones. Estos son avances importantes que en su momento supusieron un revuelo en el colectivo de contribuyentes y sus asesores.

Otro avance significativo es la disposición de la propuesta de declaración de IVA y Renta, basadas en la información disponible del sistema de facturación electrónica y la información complementaria aportada por el contribuyente, en el caso de la Renta las declaraciones juradas informativas.

Sin embargo, esta relación se limita a la entrega de información de una parte a la otra, ya sea del contribuyente a la administración o de ésta al contribuyente. Ejemplo de esto es la propuesta de declaración de IVA.

Por otra parte, la fiscalización contiene algunos elementos de control a distancia, no presenciales, como el cruce de información y el envío por correo electrónico de observaciones a las declaraciones.

Pero la resolución de las diferencias observadas es un proceso aún presencial, requiere en la mayoría de los casos la concurrencia del contribuyente a las oficinas que corresponden a su domicilio para poder presentar los antecedentes y liberar la obligación. El uso del expediente electrónico creado por la administración en el 2016 aun no se utiliza en una proporción relevante de los contribuyentes.

Falta desarrollar el proceso administrativo de fiscalización considerando las etapas de notificación, citación, liquidación y giro utilizando las facultades que otorga el Código Tributario a la administración para desarrollar estas etapas utilizando el expediente y la carpeta electrónicos.

Aún más, falta incorporar la posibilidad de resolver las controversias con los contribuyentes a partir de este sistema de comunicación de manera electrónica.

Otro aspecto aun de carácter eminentemente de contacto directo es la fiscalización preventiva de IVA en terreno, la que antiguamente recibía el nombre de “presencia”, indicando ya por su nombre la característica física y en terreno de este procedimiento, realizado para verificar el cumplimiento tributario del contribuyente de IVA, en el que se revisan principalmente las obligaciones formales.

En el futuro, será posible generar las acciones de control preventivo de manera electrónica, tomando como base la información de compras y ventas registrada en el sistema de facturación electrónica incluyendo la reciente obligación de emisión de boletas de venta y guías de despacho electrónicas, ejecutando rutinas de detección de comportamientos anómalos que pudieran representar un riesgo de cumplimiento, generando ordenes de trabajo para ser ejecutadas de manera remota y algunas, las más severas, en terreno en el lugar de operación del contribuyente.

6.2 La factura electrónica

La factura electrónica revoluciona el concepto de cumplimiento tributario de los impuestos indirectos, viene a resolver la disponibilidad de información para poder gestionar autorizaciones a contribuyentes, el control de la documentación emitida y disponibilidad inmediata de la información relativa a las operaciones.

Desde su aplicación en Chile, la factura electrónica ha permitido avances importantes en la forma de relacionar a la administración con los contribuyentes, reduciendo la necesidad de ir a las oficinas de la administración para autorizar los documentos, para aplicar el sello sobre la documentación física, generando economías importantes tanto a los contribuyentes como a la administración. Qué decir de la logística de impresión, transporte y autorización de la documentación, luego su distribución a los puntos de venta de los contribuyentes, etc. Sin duda un gran avance.

Sin embargo, su utilización esta orientada a facilitar procesos de cumplimiento, como la propuesta de declaración de IVA, pero no ha sido utilizada en todo su potencial en la fiscalización del cumplimiento como, por ejemplo, la aplicación de modelos de predicción de comportamiento tributarios o detección temprana de fraudes en el IVA que generen acciones masivas de control, resueltas a través de canales de comunicación a distancia.

Hemos visto que se ha utilizado esta fuente de información para la consolidación de operaciones por contribuyente y contribuir a la verificación del cumplimiento en las obligaciones de declaración y la cuantía de esa declaración y pago.

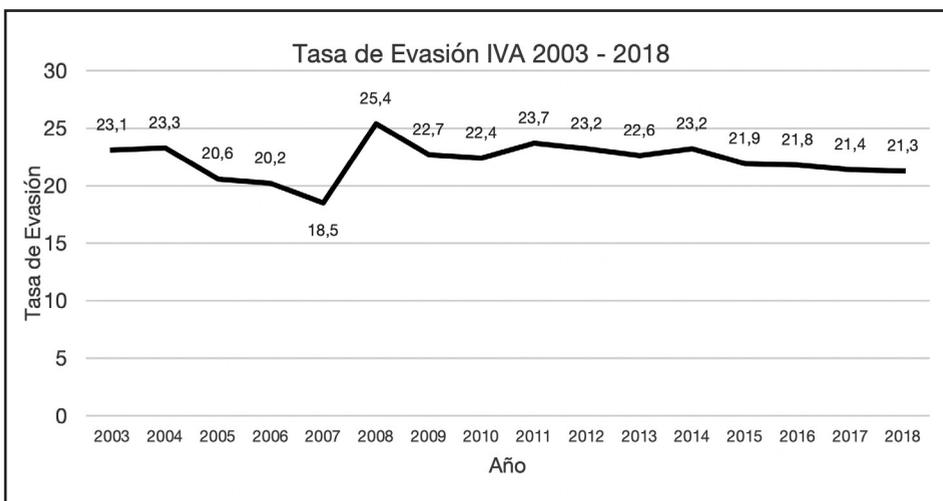
A nadie le cabe duda la importancia de la información del sistema de facturación electrónica como base para que la administración pueda elaborar una propuesta de declaración al contribuyente, el que puede complementar la información con antecedentes no registrados electrónicamente. Sin embargo, esto no se ha traducido en reducciones significativas de la evasión en el IVA y el Impuesto a la Renta. Lo que lleva a cuestionarse por qué la facturación electrónica no ha ayudado a disminuir la evasión de impuestos tal como se suponía que lo haría.

Claramente se equivocaron los que vaticinaban que los fraudes por facturas falsas se acabarían con la facturación electrónica, que figuras como la falsificación de facturas, suplantación de contribuyentes o duplicación de documentos eran la mayoría de los fraudes. La razón de esto puede estar en que los contribuyentes se adaptan rápidamente y quienes ven espacios para realizar fraudes encuentran los vacíos y los mecanismos para seguir defraudando.

Lo cierto es que los bajos resultados en la disminución de la evasión de IVA en Chile y en el resto de la región se explican porque la información disponible, rica en calidad, cantidad y oportunidad no ha sido suficientemente utilizada para la detección del incumplimiento y para generar procesos efectivos de control de la administración para corregir el incumplimiento, que genere cambios sustanciales de comportamiento en los contribuyentes.

Falta desarrollar sistemas de evaluación continua del comportamiento de contribuyentes y su respuesta a las acciones de la administración, generando acciones de tratamiento que modelen el comportamiento y promuevan una cultura del juego limpio, de competencia leal y de contribución al estado en los impuestos en la cuantía y la forma como está definido en la ley.

Si apreciamos en el siguiente gráfico la serie de evasión de IVA en Chile estimada por el Servicio de Impuestos Internos y publicada en 2019⁹, podemos ver el desempeño de la administración.



Fuente: Serie de Evasión en el IVA empalmada, años 2003 - 2008, Servicio de Impuestos Internos

La evasión de IVA está estacionada entre 21% y 23% desde el año 2009. Desde su mínimo alcanzado en el año 2007, estimado en 18,5% subió fuertemente a 25,4% al año siguiente, muy probablemente como consecuencia de la crisis financiera

9 Serie de evasión de IVA empalmada, sitio web SII, estudios tributarios y de gestión.

mundial de 2008¹⁰. Después de este aumento, la evasión no ha vuelto a reducirse de manera significativa, aun cuando en estos últimos 10 años se ha dispuesto de la información de facturación electrónica, en casi el 100% de las operaciones sujetas a IVA.

El nivel de evasión de IVA en Chile representó en el 2018 una pérdida cercana a los US\$ 5.500 millones, equivalente al 1,8% del PIB. Siendo la recaudación el 2018 el 6,8% del PIB. Si se aplicara un sistema de fiscalización más efectivo para el control de cumplimiento, basado en la información de facturación electrónica, usando métodos predictivos de comportamiento, detectando anomalías y riesgos de fraude, generando acciones de tratamiento proporcionales a esos riesgos, se podría reducir la evasión en al menos unos 5 puntos porcentuales, eso implicaría recursos adicionales para el estado cercanos a los US\$ 1.500 millones anuales.

Contar con la información no basta para modificar el comportamiento de los contribuyentes. Tampoco es suficiente para mejorar el cumplimiento utilizarla para procesos de facilitación. Es la interacción de la información con la disuasión lo que conduce a la aplicación efectiva de los impuestos¹¹, y es el registro de las transacciones el que genera una trazabilidad de las operaciones que permite elevar el cumplimiento tributario. En efecto, las empresas que tienen sus transacciones trazables son más cumplidoras en comparación con aquellas cuyas transacciones no son rastreables. Por otra parte, se sugiere que la evasión atribuible a pequeños contribuyentes tiene una fuerte correlación con la menor trazabilidad (visibilidad) de sus operaciones.

Las agencias tributarias deben trabajar en el aumento de la probabilidad de auditoría y la auditoría debe pasar de los aspectos tradicionales del examen de las declaraciones manuales que llevan mucho tiempo hacia el uso de tecnologías digitales que pueden actuar independientemente para analizar datos, generar percepciones y tendencias. Las tecnologías digitales deben llevar a un período más corto de auditorías. Los datos de auditoría deben incluir tantos datos en tiempo real de los contribuyentes como también datos de terceros¹².

10 Evasión tributaria en América Latina Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región, Juan Carlos Gómez-Sabañi y Dalmiro Morán, Cepal, 2016.

11 Pomeranz, D. 2015. "No taxation without information: deterrence and self-enforcement in the Value-added tax" *America Economic Review*.

12 Las Tecnologías Digitales en la Industria Tributaria: El caso del IVA, Job Kavoya. En *Revista de Administración Tributaria CIAT, EAT, IEF*, N° 43, 2018.

Por ello el cumplimiento tributario debe ser inducido por la administración a través de procesos de detección del incumplimiento efectivos, un eficiente proceso de fiscalización y la aplicación de sanciones ejemplares y disuasivas en los casos comprobados de incumplimiento. Pero los recursos materiales y los profesionales disponibles en la administración no son suficientes para lograr niveles de cobertura que permitan modelar el comportamiento de los contribuyentes. Se deben generar procesos de fiscalización en línea, ejecutados a distancia, con sistemas informáticos que resuelvan las materias objetadas al contribuyente y sólo por excepción debería ser resuelto en interacción física en las oficinas.

Conscientes de esto, existe una buena oportunidad de mejora a futuro, que impulse una reducción significativa de la evasión. Para ello se requiere disponer de procesos informatizados modernos para la detección, fiscalización y sanción del incumplimiento, basado en sólidas estructuras informáticas que permitan procesar la gran cantidad de información disponible, aprovechar la calidad que brinda y la oportunidad en la que se dispone la información, principalmente de facturación y emisión de boletas electrónicas.

7. ALGUNAS PROPUESTAS DE ACCIÓN POR PROCESOS E IMPUESTOS

Las tecnologías que permiten realizar esta modernización y cambio de la relación entre la administración tributaria y los contribuyentes son muy variadas. Podemos decir que prácticamente todas tienen su aplicación en la captura de información, procesos transaccionales, caracterización y monitoreo del comportamiento tributario, acciones de control y procesos de resolución de controversias.

En efecto, los sistemas de evaluación de riesgo basados en minería de datos, big data, ciencia de datos, machine learning, inteligencia artificial¹³, así como los sistemas de gestión de contribuyentes, para administrar casos y requerimientos, los sistemas de comunicación con los contribuyentes, a través de aplicaciones dedicadas de la administración, por impuesto o tipo de contribuyente, para los intermediarios,

13 Big Data es la gran cantidad de datos estructurados y no estructurados disponibles que es posible analizar para mejorar la gestión, minería de datos es el proceso que permite analizar patrones de comportamiento en una gran cantidad de datos, ciencia de datos es el campo interdisciplinario que se dedica a obtener conocimiento de datos en sus distintas formas, machine learning es una rama de la inteligencia artificial que permite que las máquinas aprendan sin ser expresamente programadas para ello.

representantes de los contribuyentes, las plataformas de comunicación a distancia, la geo-referenciación de los contribuyentes, sus sucursales, los predios e inmuebles son ejemplos de la posible digitalización de la administración y los contribuyentes.

En base a este análisis es posible establecer algunas ideas acerca de las posibles aplicaciones de la digitalización de las actividades de la administración para un mejor cumplimiento de la misión y elevar la calidad de servicio de los contribuyentes. Un enfoque útil para lograr esto es analizar a continuación algunos procesos de la administración y señalar las posibles mejoras.

7.1 Gestión de la Información

Considerando las normas para acceder a la información y las disposiciones que establecen la reserva y secreto de la información tributaria, se debería establecer procesos de entrega de información por transparencia o por requerimientos externos considerando la incorporación de un sistema de gestión de datos con autorización de acceso.

La implementación de sistemas de extracción de datos y validación que reduzcan los tiempos de proceso de la información. Proveer la información estadística de las declaraciones mensuales y anuales lo más oportuna posible.

Establecer ambientes colaborativos con otras entidades del estado, universidades y centros de estudios usando la información disponible para fines de análisis y desarrollo en el ámbito económico, empresarial, salud, mercado del trabajo, etc.

7.2 Asistencia a los contribuyentes

El mayor uso de las tecnologías de comunicación e información permitiría un amplio espectro de funcionalidades para mejorar la vida de los contribuyentes y a la vez ayudar al cumplimiento tributario. A continuación, algunos ejemplos.

- i. Proactividad en la asistencia a los contribuyentes en todo el ciclo de vida: Si una persona comienza a tener actividades sujetas afectas impuestos, la administración debería detectarlo y enviarle una comunicación para facilitar su proceso de inscripción en el registro de contribuyentes.
- ii. Durante su vida laboral o comercial, en base a la información disponible debería detectar cambios de domicilio o cambios de actividad y proponer ajustes a la información contenida en su registro de contribuyente.

- iii. De igual manera, debería detectar a los contribuyentes sin movimiento e indicarles que pueden hacer el trámite de término de giro, proponiéndole la declaración de término de giro con los montos de impuestos prellenados.
- iv. Asistencia a los contribuyentes segmentada: Por tipo de contribuyente y con comunicaciones permanente, gatilladas por avisos de intentos de realizar alguna acción, acciones inconclusas en los sistemas o búsqueda de información en el sitio de la administración o en los buscadores más frecuentes.
- v. Convenios de colaboración de asistencia a contribuyentes: Con universidades e institutos profesionales, asociaciones gremiales de empresarios, contribuyentes, asesores contables y tributarios para establecer programas de asistencia a contribuyentes certificados por la administración, con instrumentos y herramientas que permitan desarrollar las funciones de asistencia en canales de comunicación dedicados de la administración, que guarden la historia, permitan calificarlos (por parte de los usuarios de la asistencia), capacitarlos y entrenarlos, de manera de aumentar la cobertura de las soluciones tributarias para facilitar el cumplimiento y hacer procesos de gestión tributaria más simples para los contribuyentes.
- vi. Convenios de colaboración para la atención integral del ciudadano: Con otras entidades del estado que permitan detectar contribuyentes que requieren asistencia para acceder a beneficios o para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Por ejemplo, con el Servicio de Vivienda y Urbanismo, Servicio Nacional de Turismo, Servicio Agrícola y Ganadero, Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Servicios de Salud, Instituto de Salud Pública, Servicio de Cooperación Técnica, Servicio Nacional de Aduanas, Servicio de Tesorerías, Banco del Estado, entre otros, integrando los aspectos tributarios a los trámites específicos sectoriales y para el intercambio de información, la acción conjunta para mutuo beneficio, otorgando a los ciudadanos una atención integral adaptada a sus necesidades. Esto permitiría además estandarizar y llevar a ambiente digital los procesos de gestión de las entidades y hacer que “conversen” de manera directa y nativa las aplicaciones de diversos entes del estado, para facilitar la gestión de procesos y la satisfacción de las solicitudes de los ciudadanos.

7.3 Proceso de control de cumplimiento

Los procesos de cumplimiento han hecho un uso creciente de las tecnologías disponibles y paradójicamente es donde podemos ver la mayor cantidad de cambios a futuro, mejorando la eficacia y eficiencia de los procesos.

En el futuro deberíamos contar con comunicaciones virtuales entre la administración y los contribuyentes para fines de fiscalización del cumplimiento tributario con alto impacto en la disminución de las brechas tributarias y reducción de los costos de cumplimiento de los contribuyentes. Debería ser la modalidad preferente y solo excepcionalmente de manera presencial.

Lo que hoy se resuelve frente a frente y de manera poco estructurada, con fuertes asimetrías de información entre la administración y el contribuyente, en el futuro debería ser resuelto de manera remota, ágilmente, en menor plazo y con mayor certeza para las partes.

Esta comunicación debería ser personalizada en base a procesos de análisis de riesgo, con comunicaciones preventivas y reactivas, antes que se cumpla la obligación tributaria y en la fase de revisión posterior.

Comunicaciones bilaterales, gestionando procesos para prevención del incumplimiento y para la resolución de casos, en un dialogo virtual con el contribuyente.

Sin embargo, se debe considerar algunas prevenciones para evitar que el mundo digital derive en saturación de oficinas, si los contribuyentes o asesores no consiguen entender qué les está avisando la administración de impuestos y cómo deben proceder para resolver las situaciones informadas. Cómo debe ser la comunicación, cuál es el canal preferente de atención, cuáles son las ayudas al proceso, de qué manera proactiva se resuelven los temores jurídicos de los contribuyentes, entre otros aspectos sensibles deben ser considerados a la hora de establecer los sistemas de atención y fiscalización a distancia.

En cuanto a las acciones de control, podemos observar para los procesos preventivos, extensivos y selectivos:

- i. Prevención del incumplimiento: La administración cuenta con información de la más alta calidad para monitorear el comportamiento de los contribuyentes en el IVA y el impuesto a la renta, haciendo posible la detección de anomalías de manera temprana, una vez recibida la información de facturación electrónica, generando procesos casi inmediatos de prevención del incumplimiento con comunicaciones oportunas al contribuyente para advertirle las anomalías detectadas y los riesgos en su operación si no es oportuno en corregirlas.

Las actividades de control preventivo en terreno deberían migrar a mayor cantidad de acciones a distancia, con contribuyentes conectados a

distintas plataformas que la administración ponga a su disposición, sean estas aplicaciones para dispositivos móviles o sistemas de comunicación remota en el sitio web de la administración. De esta manera permitiría observar el cumplimiento y evitar el incumplimiento.

Las visitas a terreno presenciales deberían estar reservadas para casos muy focalizados en los que se requiera obtener evidencias en terreno. Esto permitiría reducir los tiempos de proceso y costos para la administración y para el contribuyente.

A través de plataformas de análisis de datos se debería establecer un monitoreo automatizado de la evolución de convenios de colaboración institucional con otras entidades del estado, con asociaciones de contribuyentes, con asociaciones profesionales, de modo de medir su efectividad y generar acciones de mejoramiento continuo, para una mayor eficacia de las estrategias de colaboración.

- ii. Control extensivo: Procesos de control preventivo eficientes, como los descritos en el punto anterior deberían incidir en una menor cantidad de casos de control extensivo, beneficiando a la administración y a los contribuyentes. Aun así, como proceso estará plenamente vigente, pero en una evolución hacia procesos de control sistematizados, conectados con otros procesos de monitoreo y comunicación a los contribuyentes, en un continuo de la relación que se inicia en los procesos preventivos. Aquellos contribuyentes que no resuelvan los riesgos detectados y comunicados deberán ser observados en procesos extensivos de impuestos indirectos y de renta. Las situaciones que deban ser corregidas deberían atenderse de manera remota usando las plataformas web y también los canales de comunicación establecidos sobre aplicaciones para teléfonos móviles.

En este ámbito es muy relevante contar con plataformas dedicadas para la relación con el representante o asesor del contribuyente que permita su identificación clara y una comunicación más técnica. Esto supone que la administración debería distinguir las comunicaciones a los contribuyentes con un lenguaje más sencillo y claro, en cambio con los asesores expertos en materias tributarias debería utilizar un lenguaje más especializado y con referencias técnicas.

- iii. Control Selectivo: Los procesos de auditoría deberían estar cada vez más focalizados en contribuyentes de alta complejidad, con equipos de fiscalización de medianos y grandes contribuyentes, de alto patrimonio

y grupos empresariales. En este ámbito, el proceso de control selectivo debería sumar a los procesos anteriores una mirada en profundidad a los contribuyentes.

Herramientas de auditoría asistida por computador, acceso a los datos de manera electrónica, búsqueda de patrones de comportamiento en la relación inter-empresa, análisis documental, reuniones de avance a distancia, menores tiempos de ejecución de las auditorías deberían verificarse en el futuro, con aumentos de la eficacia de estos procesos.

En este ámbito se debe avanzar en la conectividad entre la administración y las empresas, sistemas de información de la data tributaria y contable específicos que permitan validar los parámetros de cumplimiento, entre otros. Para esto es clave el aporte de antecedentes en formato digital, usando más extensivamente la carpeta y expediente electrónico.

También aquí es importante contar con plataformas dedicadas para la relación con el representante o asesor del contribuyente que permita una discusión más técnica de los temas auditados.

- iv. Investigación y sanción del fraude fiscal: En los casos de infracciones de mayor gravedad, la administración de impuestos debe desarrollar los procesos de recopilación de información y denuncia de estas prácticas a la justicia, adaptados al ambiente digital de los contribuyentes y de la administración. Es natural y esperable que los delitos tributarios se generen también en los ambientes digitales, dado que de manera creciente los negocios serán llevados en ese medio. Es el caso de los fraudes utilizando esquemas de operaciones falsas utilizando facturas electrónicas o los fraudes con devoluciones de impuestos improcedentes solicitadas a través de medios electrónicos, por ejemplo.

Para efectuar esta tarea, la administración deberá asumir los desafíos que implica desarrollar las capacidades de detección de fraudes en ambientes digitales, incorporando capacidades de procesamiento de información y manejo de evidencias y migrar la experiencia de auditores en investigación de delitos a esta nueva modalidad, considerando que parte importante de la información se encontrará en medios digitales.

Similar desafío se presenta para instancias posteriores, como el ministerio público y los tribunales, que deberán adaptar sus procesos para incorporar elementos de prueba basados en documentación electrónica.

Si vemos este modelo de administración digitalizada podríamos imaginarnos el modelo de gestión de cumplimiento tributario con procesos de asistencia y procesos de control, utilizando para ello las distintas fuentes de información y los canales de atención a distancia para contribuyentes y asesores, segmentados por las variables relevantes para la administración. En la siguiente figura podemos visualizar este modelo.



8. BENEFICIOS PARA LOS CONTRIBUYENTES Y EL FISCO

Si bien a lo largo de este documento se ha hecho referencia a los beneficios que podría tener la digitalización de la administración tributaria y la relación con el contribuyente, es importante considerar cuales serían los beneficios esperables de una estrategia bien conducida y aplicada tanto para los contribuyentes como para la administración.

8.1 Beneficios para los contribuyentes

- i. Mayor certeza en la gestión tributaria, no solo en la visualización de la situación tributaria, también en los procesos administrativos de fiscalización, disminuyendo posibles arbitrariedades, asimetrías de información que se traducen en incertidumbre y menor productividad de sus negocios.
- ii. Facilidades de actuación ante la administración a través de canales digitales, ya sea de manera directa o a través de sus intermediarios, con plataformas adaptadas a los distintos segmentos de contribuyentes, ágiles, simples e intuitivas.

- iii. Menores costos de cumplimiento, traducido en menor tiempo dedicado a las gestiones tributarias y menos costos de asesoramiento para resolver las controversias.
- iv. Simplicidad para monitorear su situación tributaria en las gestiones directas o a través de sus representantes o intermediarios.
- v. Un canal dedicado a los asesores e intermediarios, certificados, permitirá a los contribuyentes contar con servicios de mayor calidad.

8.2 Beneficios para la administración tributaria

- i. Aumento en la eficacia en la disminución de brechas de cumplimiento, principal función de la administración tributaria. Deberíamos ver disminuciones de evasión de IVA y renta a niveles de los países más avanzados, con tasas de evasión en torno al 15%.
- ii. Asociado a lo anterior se debería apreciar aumentos significativos de productividad de las actuaciones de la administración, aumentos de cobertura de las actuaciones de asistencia y de control, generando altos niveles de satisfacción en el cumplimiento de la misión institucional.
- iii. Menores costos de transacción al acceder a procesos automatizados de bajo costo unitario y de alto rendimiento.
- iv. Menores espacios para el cohecho y otros actos de corrupción.
- v. Mejor imagen ante la ciudadanía a consecuencia de acciones más objetivas, rápidas, oportunas y efectivas.
- vi. Mejores procesos internos de la administración basados en estrategias de gestión de riesgo, integrales y adaptadas a los segmentos de contribuyentes.

9. RECOMENDACIONES FINALES

La digitalización es inevitable, si no se aborda los contribuyentes bajarán su nivel de aprobación del sistema tributario y responderán negativamente al cumplimiento, por lo tanto, es un imperativo. Para un adecuado proceso de digitalización de la administración tributaria se debe considerar los aprendizajes de la evolución de la propia administración y las lecciones de procesos de modernización de países más avanzados. Entre otros aspectos podemos citar:

Gobernanza del proceso de digitalización: Se requiere liderazgo institucional, priorización de la digitalización, planificación del calendario de modernización y el gerenciamiento que mueva este proceso y enfrente de manera satisfactoria las dificultades del camino.

- i. Presupuesto: Contar con un financiamiento razonable a las aspiraciones de modernización que permita abordar este proceso con el ritmo y recursos necesarios. Los beneficios en gobernabilidad y recaudación serán los principales ejes de apoyo para este importante aspecto.
- ii. Diálogo interno y externo: Considerar espacios de diálogo con partes interesadas internas y externas, como gremios profesionales, asociaciones de contribuyentes, empresarios, contadores profesionales, abogados.
- iii. Desarrollar un entorno de proveedores de soluciones: Facilitar la digitalización en el ámbito de la administración y en las soluciones ofrecidas a los contribuyentes. Prever en la administración de impuestos la externalización de servicios como una estrategia de avance más ágil.
- iv. Dar el tiempo suficiente para la adaptación de los contribuyentes y la institución: Generar la adopción sin apuro a las nuevas condiciones de operación y definir una gradualidad de la aplicación.
- v. Prever procesos largos de adaptación e incluso que no todos los contribuyentes tendrán la capacidad de adaptarse a las nuevas condiciones de operación: Resolver este desafío con un buen mix de procesos digitales y presenciales y buscar estrategias de colaboración que faciliten a los contribuyentes acceder a los servicios digitales.
- vi. Plataforma dedicada para los intermediarios, asesores contables y tributarios: Generar una relación informada y reglada entre la administración, el contribuyente y su intermediario. Contar con servicios dedicados a asesores externos, que deben realizar gestiones tributarias de múltiples contribuyentes.

10. BIBLIOGRAFÍA

CEPAL: Evasión tributaria en América Latina Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región, Juan Carlos Gómez-Sabañi Dalmiro Morán, Cepal, 2016.

CEPAL, Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2020.

Panorama de las Administraciones Tributarias: Estructura, Ingresos, Recursos y Personal; Funcionamiento y Organización, Santiago Díaz de Serralde, CIAT 2019.

CIAT: ICT as a Strategic Tool to Leapfrog the Efficiency of Tax Administrations, CIAT 2020.

Congreso de la República de Chile: Ley 20.431, Art 6° N° 4, D.O. 30.04.2010

Congreso de la República de Chile: Ley 21.210, Art. Vigésimo Segundo, N° 1, D.O. 24.02.202

Instituto Nacional de estadísticas (INE), Informe marzo 2020.

Inland Revenue, NZ: Making Tax Simpler: Better Digital Services, A government discussion document, New Zealand, 2015.

KAVOYA, JOB: Las Tecnologías digitales en la Industria Tributaria: El caso del IVA. En Revista de Administración Tributaria CIAT, EAT, IEF, N° 43, 2018.

OECD: Advanced Analytics for Better Tax Administration, Putting Data to Work, 2016, OECD Publishing, Paris.

OECD: The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris.

OECD: Technologies for a Better Tax Administration: A Practical Guide for Revenue Bodies, OECD Publishing, Paris.

Pomeranz, D. 2015. “No taxation without information: deterrence and self-enforcement in the Value-added tax” *America Economic Review*, 105(8):2539-69.

Santiago Díaz de Serralde: Panorama de las Administraciones Tributarias: Estructura, Ingresos, Recursos y Personal; Funcionamiento y Organización, CIAT 2019.

Servicio de Impuestos Internos de Chile: Plan Estratégico del SII 2019 – 2023, sii.cl

Servicio de Impuestos Internos de Chile: Serie de evasión de IVA empalmada, sitio web SII, estudios tributarios y de gestión.