

BANCO
INTERAMERICANO DE
DESARROLLO

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS SOBRE HERRAMIENTAS DE SELECCIÓN Y COMPROBACIÓN INSPECTORA

Enero de 2007

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, su Presidente o su Directorio Ejecutivo

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
PARTE I: CONSIDERACIONES GENERALES	9
1. LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS	9
1.1. La política tributaria y el control fiscal	9
1.2. La diversidad latinoamericana y el proceso de modernización de la Administración Tributaria.....	9
2. LA FUNCIÓN FISCALIZADORA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.....	11
2.1. La organización de la Administración Tributaria. Consideraciones generales	11
2.2. La función fiscalizadora	12
2.3. El caso español. La fiscalización en la Agencia Estatal de Administración Tributaria	13
2.4. La organización administrativa en los países latinoamericanos asistentes al encuentro	16
3. EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN.....	20
3.1. La planificación de las actuaciones	20
3.2. La selección de casos a fiscalizar	21
3.3. Desarrollo de los procesos específicos de auditoría	21
PARTE II: LA INFORMACIÓN.....	23
1. LA INFORMACIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES	23
2. LAS FACULTADES DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN	23
2.1. Las facultades de obtención de información: consideraciones generales	23
2.2. El caso español. El marco legal de obtención de información	24

2.3. Las facultades de obtención de información en los países latinoamericanos.....	26
3. PRESUPUESTOS PARA LA EXPLOTACIÓN DE LA INFORMACIÓN	26
4. FUENTES BÁSICAS DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN	27
4.1. Información periódica obtenida de los obligados tributarios	28
4.2. Información obtenida de otras entidades públicas a través de convenios de colaboración.....	32
4.3. Información obtenida por requerimientos individualizados en el curso de actuaciones de control.....	34
PARTE III: HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS DE APOYO A LA SELECCIÓN DE CASOS DE AUDITORÍA FISCAL.....	36
1. LA SELECCIÓN DE CASOS. CONSIDERACIONES GENERALES	36
2. CONDICIONAMIENTOS DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN	37
3. LAS HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES	37
4. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. EL DATA WAREHOUSE	38
4.1. El data warehouse. Consideraciones generales	38
4.2. El data warehouse en el ámbito de la Administración Tributaria	39
5. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. EL ANÁLISIS DE RIESGOS	42
5.1. El análisis de riesgos. Consideraciones generales	42
5.2. Fases para la selección por análisis de riesgos.....	43
5.3. Utilización.....	45
5.4. Valoración.....	46
6. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. LAS REDES NEURONALES	46

6.1. Las Redes Neuronales. Consideraciones generales	46
6.2. Aplicación de las redes neuronales a la selección de casos para auditoría. El proyecto SERENE.....	49
7. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. MINERÍA DE DATOS.....	50
8. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. LA SELECCIÓN ALEATORIA	51
8.1. La selección aleatoria. Consideraciones generales.....	51
8.2. Alternativas en la selección aleatoria	52
8.3. Valoración.....	52
PARTE IV: HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS DE COMPROBACIÓN AUDITORA	54
1. INTRODUCCIÓN	54
2. HERRAMIENTAS A ANALIZAR.....	54
3. PROTOCOLOS DE COMPROBACIÓN	55
3.1. Ventajas de establecer un protocolo mínimo.....	55
3.2. Tipos de protocolos	55
3.3. Contenido de un protocolo	56
4. DESCLASIFICACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS	56
5. APLICACIÓN DE SEGUIMIENTO DE LAS AUDITORÍAS	56
6. EXAMEN DE LAS DECLARACIONES.....	57
6.1. Comprobaciones inmediatas a la presentación	57
6.2. Comprobaciones auditoras de las declaraciones	57
6.3. Herramientas liquidatorias	59
7. EXAMEN DE LOS DATOS CONTABLES	59

7.1. Utilización de ficheros del contribuyente	59
7.2. La no aportación voluntaria por el contribuyente.....	60
7.3. Integridad de los ficheros aportados o incautados	60
7.4. Herramientas informáticas de lectura de ficheros del contribuyente	61
7.5. Coherencia con lo declarado	61
8. EXAMEN DE LOS DATOS EXTRA-CONTABLES	62
8.1. Coherencia con lo contabilizado	62
8.2. Información a examinar	62
8.3. Herramientas de análisis.....	62
8.4. La realidad de las operaciones	63
8.5. La localización y extracción de dobles contabilidades.....	63
9. EXAMEN DE LOS DATOS DE TERCEROS	63
9.1. Realización de requerimientos	63
9.2. Herramientas para la realización de requerimientos	64
9.3. Acceso a bases de datos de otras instituciones públicas.....	64
9.4. Formatos estándar de intercambio de datos	64
9.5. Internet	65
10. EXAMEN DE DOCUMENTOS EN PAPEL	66
10.1. Escaneado.....	66
10.2. Reconocimiento óptico de caracteres (OCR)	67
11. VALIDEZ JURÍDICA DE LOS FICHEROS INFORMÁTICOS.....	68
11.1. El acceso a los ficheros informáticos del contribuyente	68
11.2. Equiparación de la eficacia probatoria de los ficheros informáticos respecto de los demás documentos.....	68
11.3. Las nuevas declaraciones	68

ANEXO I : EJEMPLO DE UN PROTOCOLO DE PRUEBAS.....	69
ANEXO II: PRUEBAS DE CONTRASTE HABITUALMENTE REALIZADAS EN EL ANÁLISIS DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS	70
ANEXO III: PRUEBAS DE CONTRASTE HABITUALMENTE REALIZADAS EN EL ANÁLISIS DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS	70
ANEXO III: PRUEBAS HABITUALES REALIZADAS EN EL ANÁLISIS DE FICHEROS INFORMÁTICOS CON RELEVANCIA TRIBUTARIA	73

INTRODUCCIÓN

El presente documento ha sido elaborado a partir de las ponencias y debates realizados en el Encuentro sobre Herramientas Informáticas al Servicio de la Fiscalización, celebrado en el Centro de Formación de la Asociación Española de Cooperación Internacional de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, entre el 2 al 6 de octubre de 2006. El Encuentro fue promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo, con la colaboración del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, bajo la dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España. Asistieron representantes de diversas Administraciones Tributarias iberoamericanas, así como los responsables en estas Administraciones de los procesos de inspección tributaria, auditoría fiscal y selección de casos a auditar.

En el curso de las sesiones celebradas, y partiendo de la experiencia española, expuesta a través de los conocimientos de los ponentes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se han ido poniendo de manifiesto cuestiones esenciales relacionadas con los procesos de fiscalización y auditoría de contribuyentes por parte de las diversas Administraciones Tributarias. Tal como se puso de manifiesto a lo largo de los debates que tuvieron lugar en los talleres de trabajo, así como en las diversas intervenciones de los funcionarios asistentes, estas cuestiones afectan de una u otra forma a la generalidad de las Administraciones Tributarias iberoamericanas.

Si bien inicialmente el seminario se planteó como un estudio de las posibilidades que los actuales sistemas de tratamiento de información suponen para la mejora de los procesos de fiscalización, en los debates fueron surgiendo cuestiones conexas relativas a los procesos de auditoría fiscal. Esto permitió que el encuentro diese lugar a una reflexión de conjunto sobre la forma en que deben desenvolverse los procesos de control de contribuyentes a través de la auditoría, tanto en lo referente a la selección de casos como a la ejecución material del proceso auditor.

A lo largo de las siguientes páginas daremos un repaso a las principales cuestiones planteadas y las conclusiones alcanzadas en el curso del encuentro. Los datos aludidos

relativos a la situación de las distintas Administraciones Tributarias latinoamericanas han sido proporcionados por los representantes de las Administraciones asistentes a través de los cuestionarios iniciales cumplimentados por todos ellos, las ponencias efectuadas por algunos países y las intervenciones realizadas en el seno de los debates. Son, por tanto, consideraciones e información procedente de los propios funcionarios que trabajan en estas Administraciones, y que por ello conocen los problemas a los que se enfrentan en su quehacer diario.

Es importante subrayar que las labores de fiscalización y auditoría fiscal están, lógicamente, condicionadas por el ordenamiento jurídico y la cultura administrativa y social de cada país. De este modo, prácticas que se consideran muy adecuadas en determinados países y con gran tradición a sus espaldas pueden resultar extrañas, contraproducentes o incluso inconstitucionales en otros.

En el presente documento analizamos los principales problemas a los que se enfrentan los diferentes países en sus procesos de fiscalización y las técnicas para solucionarlos. En general, los problemas y las maneras de afrontarlos son muy parecidos. La distinta situación en que pueden encontrarse las diferentes Administraciones pone de manifiesto un proceso similar de desarrollo administrativo y distintos momentos en dicho desarrollo. Con todo, las conclusiones que se formulan en la guía deben matizarse con la situación jurídica, social y técnica en la que se encuentren los países.

Creemos que el documento puede resultar muy útil a las distintas Administraciones Tributarias iberoamericanas, pues pone de manifiesto problemas y situaciones que afectan a todas ellas y refleja las soluciones e iniciativas que otras Administraciones les han dado.

PARTE I

CONSIDERACIONES GENERALES

1. LA CUESTIÓN TRIBUTARIA EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

1.1. La política tributaria y el control fiscal

El sistema tributario y financiero es la pieza fundamental para el correcto funcionamiento de un país y su vertebración económica y social. El Estado o el ente administrativo competente, de acuerdo con la organización territorial de cada país, debe obtener los ingresos públicos suficientes para la realización de los gastos públicos que deben afrontarse y la satisfacción de las necesidades colectivas.

Centrándonos en la perspectiva de los ingresos públicos, el conjunto de figuras tributarias existentes en un país responde a las decisiones adoptadas por su Parlamento para delimitar cómo deben contribuir las distintas manifestaciones de la capacidad económica de los ciudadanos del país a la satisfacción de los gastos públicos. La elección de unas u otras figuras y normas tributarias es una cuestión de elección y de política legislativa, lo que determinará una cierta visión del papel del Estado en el funcionamiento de la sociedad.

En este sentido, en la definición de la política tributaria influirán normalmente factores como el grado en que el propio sistema tributario se utiliza para la redistribución de la riqueza y corregir desequilibrios sociales, incentivar la actividad económica, suplir las necesidades de financiación del aparato del Estado, definir un mayor o menor intervencionismo estatal, etcétera.

La forma en que influyen estos factores en las decisiones finales de política tributaria es propia, específica y particular para cada país. Es difícil establecer

paralelismos. Siempre hay matices, y países próximos y con problemáticas parecidas puedan tener normas radicalmente distintas en algunas cuestiones.

Con todo, sea cual sea el sistema tributario de un país, es indudable que para su correcto funcionamiento y la consecución de los objetivos perseguidos es necesaria su aplicación eficaz. El establecimiento de una serie de figuras tributarias que sirven a la consecución de unos objetivos esenciales para la nación quedará totalmente frustrado e inutilizado si el sistema no se aplica eficazmente y gran parte de los obligados a contribuir no cumplen con sus obligaciones tributarias. De ahí la importancia de las funciones de control y fiscalización, así como la necesidad de las mejoras en su ejecución. Estas funciones deben constituir el mecanismo que garantice la efectividad en la aplicación del sistema tributario.

1.2. La diversidad latinoamericana y el proceso de modernización de la Administración Tributaria

La situación tributaria y las características económicas y sociales de los países latinoamericanos son muy diversas. En lo que atañe al objeto de este documento, es necesario indicar que la organización y funcionamiento de la Administración Tributaria, los procesos de control y la utilización de aplicaciones y utilidades informáticas de apoyo a esos procesos de control, estarán condicionados por el tamaño del país, su orografía, el número de habitantes, la peculiar configuración de su sistema tributario y las principales áreas de riesgo que conlleva, el número de contribuyentes, la legislación procedimental administrativa, las facultades de la Administración, la fortaleza financiera del país en general y de su Administración en particular, el desarrollo tecnológico, las características de su economía, etcétera. En el cuadro adjunto comparamos la población y el PIB de los países asistentes al encuentro en Santa Cruz de la Sierra:

PAÍS	POBLACIÓN	P.I.B.
ARGENTINA	39,5	181.549
BOLIVIA	8,9	9.358
BRASIL	186,1	795.666
CHILE	16	115.314
COSTA RICA	4	19.985
ECUADOR	13,4	36.489
ESPAÑA	40,3	1.126.570
GUATEMALA	12	27.366
PARAGUAY	6,3	7.468
PERÚ	27,9	79.394
VENEZUELA	25,4	132.848

Datos de población.

Población estimada en 2005 en millones de habitantes, según el CIA World Factbook.

Datos de PIB.

PIB nominal 2005 en millones \$USA, según FMI.

Los datos ponen de manifiesto la existencia de enormes diferencias de partida en lo que se refiere simplemente al sustrato sobre el que la Administración Tributaria ejerce su actividad: el número de contribuyentes y el resultado de su actividad económica. A simple vista, parece evidente que las soluciones para afrontar los problemas de fiscalización en un país de 186 millones de habitantes y 8 millones y medio de kilómetros cuadrados, como es Brasil, serán necesariamente distintas de las que se den en un país de 4 millones de habitantes y 50.000 kilómetros cuadrados como es Costa Rica.

Con carácter general, cuanto mayores sean las dimensiones de la actividad económica y del número de contribuyentes a controlar, mayor utilidad proporcionarán los modernos sistemas informáticos de tratamiento de la información y, normalmente, mayor será la capacidad de la Administración Tributaria para desarrollarlos. Dicho de otro modo, más imprescindibles serán estos sistemas para poder realizar un control conjunto de la actividad económica cuanto mayor sea la actividad económica y el número de contribuyentes.

Esta descripción del sustrato de la actividad financiera en base a dos magnitudes tan sencillas nos da una primera idea de la diversidad. Sin embargo, es muy incompleta, pues los mecanismos de control estarán además fuertemente condicionados por la forma en que la actividad económica se distribuye entre el conjunto de la población. Asimismo, será necesario tener en cuenta el

nivel de formalización de la actividad económica y su grado de desarrollo tecnológico.

En ningún caso tiene sentido establecer un mecanismo de análisis de información muy completo y desarrollado si la información disponible de cada contribuyente es reducida o si es muy completa pero limitada a un pequeño número de contribuyentes, mientras que el grueso de la actividad económica del país se encuadra en la llamada “economía informal” no registrada. En una situación así, las prioridades de la Administración Tributaria deben ir en otra dirección: la detección y el registro de las actividades no censadas.

En la misma línea, no tiene sentido desarrollar extraordinarios mecanismos de auditoría informática cuando la implantación de los sistemas de registro y contabilidad de las empresas del país es muy baja.

Es necesario tener presente que el proceso de construcción de una Administración Tributaria moderna es complicado y progresivo. Todos los pasos que se vayan dando en esta dirección deben ir en sintonía con el desarrollo económico y social del país. La actual expansión de la tecnología informática y la experiencia acumulada de los países más avanzados en la implantación y mejora de sus respectivas Administraciones, facilita mucho el desarrollo de las Administraciones Tributarias menos avanzadas tecnológicamente. Sin embargo, esto no debe hacer perder la referencia económica y social del país.

La Administración Tributaria tiene que crecer al mismo tiempo que lo hace la economía nacional. De hecho, la posibilidad de utilizar recursos públicos para su modernización debe conllevar la modernización económica de la nación. Dada la trascendencia que tiene el cumplimiento de las obligaciones tributarias, el desarrollo administrativo debe funcionar como un impulso a la modernización general de la empresa. La facilidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias por medios telemáticos y mediante la aplicación de herramientas de ayuda será un estímulo en la modernización de las empresas.

El desarrollo tecnológico de la Administración Tributaria suele ser escalonado. La incorporación de herramientas informáticas de apoyo a los procesos de fiscalización intensiva y auditoría fiscal suele ser el último paso en el proceso de modernización de la actividad administrativa.

Así se ha puesto de manifiesto en la experiencia española y en la de aquellos otros países que han ido afrontando procesos de modernización de su Administración Tributaria a través de proyectos de colaboración con la Administración Tributaria española, como han sido reciente Colombia (proyecto MUISCA) o Uruguay (proyecto FIGARI).

Sin perjuicio de la modernización general de los procedimientos internos mediante el uso de herramientas informáticas para el correcto desarrollo de las actuaciones y su constancia en los sistemas informáticos, la existencia de herramientas de tratamiento de la información, tanto para seleccionar los casos a fiscalizar como para analizar la información del contribuyente en el curso de una auditoría fiscal, sólo ha sido posible una vez desarrollados los sistemas informáticos de registro de contribuyentes y de sus datos, tanto declarados por ellos como por terceros, y su centralización en bases de datos únicas, comprehensivas de toda la información disponible por la Administración Tributaria respecto de dichos contribuyentes.

Esto no impide que, en el contexto actual, la implantación de los sistemas informáticos en Administraciones menos avanzadas pueda realizarse desde una visión de conjunto, dada la experiencia acumulada por otros países. Sin embargo, aun cuando la definición del sistema tenga ya esta visión, su puesta en

funcionamiento debe seguir el esquema indicado. El aprovechamiento óptimo de las herramientas de análisis de la información de los contribuyentes para la fiscalización no se conseguirá hasta que el registro y centralización de la información esté suficientemente depurado.

Este proceso de construcción debe tenerse en cuenta en cada país al leer las conclusiones de este documento, máxime en un contexto como el latinoamericano, donde encontramos tan distintos niveles de desarrollo.

2. LA FUNCIÓN FISCALIZADORA EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

2.1. La organización de la Administración Tributaria. Consideraciones generales

Cuando hablamos de Administración Tributaria con carácter general, nos estamos refiriendo a la parte de la Administración Pública encargada de la aplicación efectiva del sistema tributario, básicamente de la gestión del cumplimiento voluntario por los contribuyentes, la recaudación de sus débitos tributarios y las labores de control que garanticen el funcionamiento del sistema.

La forma en que esa parte de la Administración se organiza y estructura está fuertemente condicionada por la organización jurídica de un país y la estructura general de su aparato administrativo. No obstante, dada la importancia de las funciones desempeñadas por la Administración Tributaria y la necesidad de eficacia en el desempeño de las mismas para la propia subsistencia del Estado, la Administración Tributaria ha sido frecuentemente uno de los sectores más dinámicos en el desarrollo organizacional de la Administración.

Así, es en el ámbito tributario donde primeramente se han desarrollado estructuras separadas del resto de la Administración, con fuertes dosis de autonomía e incluso personalidad jurídica propia, al entenderse que esa mayor autonomía permitiría vencer las inercias administrativas y agilizar las soluciones a los problemas

que en el ámbito de la recaudación de los ingresos públicos pudieran producirse. Estas nuevas estructuras no han supuesto en ningún caso la privatización de los servicios, pues es uno de los ámbitos administrativos en los que es más importante el ejercicio de poder público. Con todo, la Administración Tributaria ha sido siempre el ámbito más característico en la búsqueda de nuevos sistemas de gestión que combinen la eficacia gestora de los mecanismos de la empresa privada y de mercado con las garantías y los condicionamientos jurídicos y constitucionales que conlleva el ejercicio de poder público.

Esta evolución se aprecia en la mayoría de los países latinoamericanos. Sin perjuicio de las especialidades de cada país, que apuntaremos más adelante, el esquema más habitual de funcionamiento es la existencia de una organización con fuertes dosis de autonomía, incluso personalidad jurídica propia, que asume las funciones de la aplicación efectiva del sistema tributario, incluyendo entre ellas la función de control del cumplimiento, pero que queda sometida a importantes sistemas de control interno y externo, integrándose además su financiación en el conjunto de los Presupuestos Generales del Estado.

Este esquema, sin embargo, suele complicarse por la habitual existencia de distintos niveles organizativos y competenciales en la organización territorial de los Estados.

Con carácter general, en la mayor parte de los Estados existen diferentes niveles administrativos territoriales, que responden a la tradicional distinción entre el Estado, las Regiones y los Municipios, con diversas denominaciones según el país. Esta organización es consecuencia de su evolución histórica. En cada país, además de las denominaciones, el reparto de competencias y el nivel de autonomía son distintos. En todo caso, lo que es común a todos ellos es la necesidad de financiación que conlleva el ejercicio de las competencias. En la mayor parte de los Estados, esta financiación tiene un componente de transferencia de fondos del ente territorial superior y una serie de recursos tributarios propios que tienden a garantizar su autonomía financiera. Esto hace que, con frecuencia, cada ente territorial tenga recursos tributarios de su competencia. Respecto a ellos suele ejercer la generalidad de las funciones necesarias para su aplicación efectiva, incluyendo las funciones de fiscalización y control.

En este contexto, los distintos niveles administrativos no deben suponer un perjuicio para los ciudadanos ni para el funcionamiento de la Administración. Ello exige que, en aquellos casos en los que existan distintas competencias, se establezcan mecanismos que permitan la coordinación entre los diferentes niveles administrativos territoriales, dando al ciudadano la apariencia de unidad de acción administrativa, sin perjuicio de los entes que actúen y de sus distintas competencias.

En la actualidad, la mayor parte de los esquemas de organización administrativa tributaria mantienen las facultades relativas a la aplicación de los impuestos troncales del sistema tributario, impuestos sobre la renta o las ganancias e impuestos sobre el valor agregado u otros impuestos indirectos sobre el consumo. Estas residen sobre el ente administrativo autónomo de carácter estatal. Son estos impuestos y estos entes los que tomamos como referencia a lo largo de la guía, sin perjuicio de que sus conclusiones puedan trasladarse a otros entes públicos.

Una cuestión distinta es la propia organización territorial del ente administrativo estatal encargado de la aplicación del sistema tributario central. Estos entes suelen tener una estructura central, con funciones esencialmente de coordinación, y una estructura territorial de carácter operativo. Veremos más adelante como se configuran ambas estructuras en las Administraciones Tributarias asistentes al encuentro.

2.2. La función fiscalizadora

La función fiscalizadora tiene una enorme trascendencia en el conjunto de procesos y funciones desarrollados por la Administración Tributaria.

Cuando hablamos de fiscalización y de función fiscalizadora nos estamos refiriendo al conjunto de procesos administrativos a través de los cuales se desarrollan actuaciones de control de cumplimiento sobre los contribuyentes dirigidas a detectar los débitos tributarios no declarados y a incentivar el cumplimiento voluntario.

La labor de control fiscal desempeña un papel esencial en el conjunto de los procedimientos tributarios:

- Actúa de cierre del sistema tributario y de principal incentivo para el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.
- Permite la detección de hechos imposables no declarados por los obligados tributarios.

Veamos brevemente cada uno de estos aspectos.

La eficacia en el control fiscal debe conducir al aumento del cumplimiento voluntario por una doble vía. En primer lugar, generar en todos los contribuyentes la convicción de que el incumplimiento normalmente es detectado, regularizado y sancionado, por lo que no cumplir con las obligaciones tributarias o hacerlo incorrectamente supone un riesgo muy elevado de graves consecuencias patrimoniales –la sanción siempre implicará un quebranto patrimonial para el defraudador–. En segundo lugar, aumentar la confianza de la generalidad de los contribuyentes en que el sistema tributario es justo y no consiente el incumplimiento de nadie. El logro de estos objetivos aumenta la cohesión social y la sensación de un funcionamiento correcto de las instituciones del Estado.

Por otra parte, la eficacia en el control fiscal debe llevar a detectar y cobrar deudas tributarias no declaradas, con el consiguiente incremento de los ingresos públicos necesarios para la financiación de los gastos públicos.

La labor de control fiscal incluye muy distintos tipos de actuaciones. En la mayor parte de los países se distingue entre actuaciones de control masivo y actuaciones de control selectivo. Las primeras tienen un carácter más general, se basan normalmente en la detección de discrepancias en las declaraciones a través de contrastes sencillos con la información disponible por la Administración y no suponen el ejercicio de facultades que permitan comprobar toda la actividad económica del obligado tributario. Las segundas utilizan procedimientos de detección de riesgos más complejos y dan lugar a procesos de auditoría fiscal en los que es posible comprobar toda la situación tributaria del contribuyente. Dado que las primeras suelen estar más vinculadas a procedimientos gestores, en este documento vamos a analizar fundamentalmente las

posibilidades que las herramientas informáticas de apoyo ofrecen al segundo grupo de actuaciones, las actuaciones en profundidad, que son las más características de la fiscalización.

Finalmente, conviene añadir que en el esquema de organización territorial que veíamos en el epígrafe anterior, normalmente cada ente territorial tiene las funciones de fiscalización relativas a los tributos de su competencia. De este modo, con carácter general, la función fiscalizadora de las obligaciones tributarias principales estará incluida entre las asignadas al ente administrativo estatal encargado de la aplicación del sistema tributario al que nos referíamos en el epígrafe anterior. Hay que tener en cuenta que la fiscalización es uno de los mecanismos esenciales para lograr la efectividad en la aplicación del sistema tributario, que normalmente constituirá su fin. Es, por tanto, una de las funciones encomendadas a dicho ente. En este sentido, y dado que en la estructura de las Administraciones Tributarias coexisten diversas funciones, en cada país el ente administrativo central tendrá una estructura organizativa distinta y, por tanto, una forma distinta de integrar la fiscalización en el conjunto de la actividad administrativa tributaria.

2.3. El caso español. La fiscalización en la Agencia Estatal de Administración Tributaria

2.3.1. La organización administrativa

En el caso español se produce la coexistencia de los distintos entes territoriales administrativos a los que aludíamos más arriba: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

En el ámbito del Estado, las funciones de la Administración Tributaria que hemos descrito corresponden esencialmente a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). La AEAT es la organización administrativa responsable, en nombre y por cuenta del Estado, de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero, así como de

aquellos recursos de otras Administraciones y entes públicos nacionales o de las Comunidades Europeas cuya gestión se le encomiende por Ley o Convenio.

De acuerdo con la actual distribución de competencias tributarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los tributos gestionados y fiscalizados por la AEAT son fundamentalmente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades –impuesto que grava la renta o ganancias obtenidas por las personas jurídicas o morales–, el Impuesto sobre la Renta de no Residentes –impuesto que grava las rentas obtenidas en España por personas que no se consideran residentes en territorio español–, el Impuesto sobre el Valor Añadido y los impuestos especiales –hidrocarburos, alcoholes, etcétera–. También gestiona los recursos propios de la Unión Europea –fundamentalmente derechos arancelarios y de aduanas–.

La AEAT es un Ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, integrado en las Administraciones Públicas Centrales y adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda.

De acuerdo con lo anterior, dentro de las distintas posibilidades de organización administrativa en materia fiscal, el sistema español se caracteriza por las siguientes notas:

- Ha optado por la creación de una organización con personalidad jurídica propia separada de la personalidad jurídica única que tiene la Administración Pública en el derecho español.
- Esta organización asume una única función: la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero.

La personalidad jurídica propia de la AEAT, en cuanto a organización encargada de la aplicación del sistema fiscal, conlleva unas ciertas dosis de autonomía organizativa frente a otros servicios administrativos integrados en el conjunto de la Administración Pública. Con ello se pretende lograr una mayor eficacia e inmediatez en la solución de los problemas que puedan plantearse en el desarrollo de la función de fiscalización, habida cuenta de la trascendencia de la misma. No

obstante, la actuación de la AEAT, en cuanto a Ente de Derecho Público, está investida de todas las facultades y garantías que exige el ejercicio de las funciones administrativas que implican poder público.

2.3.2. Funciones

La función esencial y única de la AEAT es la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduanero a todos los obligados tributarios, con generalidad y eficacia, mediante los procedimientos de gestión, inspección y recaudación.

Esta función de aplicación del sistema permite que los esfuerzos de la organización se concentren exclusivamente en labores de ejecución y cumplimiento efectivo por parte de los contribuyentes de sus obligaciones tributarias. Se excluyen otro tipo de funciones relacionadas con el sistema tributario, que siguen estando en el ámbito de competencia de los órganos dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda, y en definitiva dentro del ámbito de la personalidad jurídica de la Administración Pública central. Tal es el caso, por ejemplo, de la doctrina administrativa constituida por las contestaciones a las consultas escritas formuladas por los contribuyentes a la Administración Tributaria, que tienen efectos vinculantes para el conjunto de la Administración Tributaria –y, por tanto, también para la AEAT–, y cuya respuesta no corresponde a la AEAT sino a la Dirección General de Tributos, órgano dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. Lo mismo sucede con la iniciativa para la elaboración de disposiciones de carácter general en el orden tributario.

La aplicación efectiva del sistema tributario que realiza la AEAT se instrumenta a través de tres tipos de procedimientos: procedimientos de gestión, procedimientos de inspección y procedimientos de recaudación. La naturaleza de las funciones incluidas en cada uno de estos conceptos se recoge exhaustivamente en la actual Ley General Tributaria española, Ley

58/2003 de 17 de diciembre (LGT), norma básica del sistema tributario español:

- Dentro de los “procedimientos de gestión” se incluyen básicamente la gestión y tratamiento del cumplimiento voluntario, así como funciones de información y asistencia y procedimientos simplificados de control extensivo. Contempla, asimismo, cualquier otra función que no corresponda a la inspección ni a la recaudación.
- Dentro de los “procedimientos de inspección” se incluyen básicamente los de control selectivo e investigación para el descubrimiento de los hechos imponibles no declarados.
- Dentro de los “procedimientos de recaudación” se incluye el ejercicio de las funciones administrativas conducentes al cobro de las deudas tributarias.

De acuerdo con la distinción de funciones, se puede apreciar cómo la función de fiscalización, en un sentido amplio, incluye labores de control masivo comprendidas dentro del concepto de gestión tributaria y otras de carácter selectivo contenidas en las funciones de inspección. Es en estas últimas en las que vamos a concentrar nuestro análisis, pues son las que implican la realización de los procesos de auditoría fiscal.

2.3.3. Estructura

La AEAT desarrolla sus funciones a través de una estructura central y una estructura territorial. La estructura central está integrada por los departamentos y servicios centrales, que desarrollan funciones de dirección, planificación y coordinación principalmente. La estructura territorial está integrada por los órganos operativos que realizan actuaciones frente al contribuyente.

En la esfera central podemos distinguir los siguientes departamentos y servicios:

- Departamento de Gestión Tributaria.

- Departamento de Inspección Financiera y Tributaria.
- Departamento de Recaudación.
- Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.
- Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales.
- Departamento de Informática Tributaria.
- Departamento de Recursos Humanos y Administración Económica.
- Servicio Jurídico.
- Servicio de Auditoría Interna.

Los cuatro primeros departamentos tienen un carácter funcional: los tres primeros desarrollan las funciones de gestión, inspección y recaudación, tal y como las hemos definido más arriba, en lo que se refiere a tributos internos, y el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales desarrolla todas estas funciones respecto de los impuestos de su competencia –los relacionados con la importación y los impuestos especiales–.

Por tanto, en lo que se refiere a tributos internos, las funciones de fiscalización se distribuyen entre los Departamentos de Gestión e Inspección. Este último es el que asume todas las funciones relativas al control intensivo y los procedimientos de auditoría fiscal.

El resto de los departamentos y servicios realizan labores de apoyo a los departamentos funcionales para facilitar el desempeño de sus funciones.

El Departamento de Inspección Financiera y Tributaria ejerce todas las funciones de dirección, planificación y coordinación de la inspección tributaria de los tributos internos, así como las labores de control extensivo de los grandes contribuyentes –aquellos cuyo volumen de facturación es superior a seis millones de euros–.

La estructura territorial está integrada por las delegaciones, distinguiendo entre las delegaciones especiales –correspondientes al territorio de las 17 Comunidades Autónomas– y la Delegación Central de Grandes Contribuyentes, que

ejerce sus competencias sobre los contribuyentes que tiene adscritos, con independencia de su ubicación territorial.

Con carácter general, la estructura territorial reproduce el esquema organizativo de los servicios centrales. De este modo, las delegaciones especiales están integradas por dependencias regionales, unidades operativas que desempeñan sus funciones bajo la dirección funcional de los departamentos. En lo que se refiere a las funciones inspectoras, en cada Delegación Especial se desarrollan a través de la correspondiente Dependencia Regional de Inspección.

2.4. La organización administrativa en los países latinoamericanos asistentes al encuentro

La organización administrativa de los distintos países latinoamericanos obedece a diversas variantes de la fórmula anterior, como consecuencia de la distinta evolución histórica de cada uno y de las peculiaridades de sus respectivos sistemas jurídicos y administrativos.

No obstante, parece existir una clara evolución hacia la autonomía de las organizaciones administrativas tributarias, al tiempo que el control de los tributos aduaneros se integra junto con el control de los tributos internos en una misma organización. También es común la distinción entre una estructura central con funciones directivas, de coordinación y planificación, y una estructura territorial operativa, aunque este esquema presenta diversas variantes según el país.

Veamos algunas de las peculiaridades de los distintos países.

Argentina

La aplicación del sistema tributario, el control del comercio exterior y la ejecución de los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial están atribuidos a la **Administración Federal de Ingresos Públicos**

(AFIP). Esta entidad, surgida en 1997 por la fusión de la Administración Nacional de Aduanas y la Dirección General Impositiva, dispone en la actualidad de autarquía presupuestaria y administrativa con rango de Secretaría de Estado. Su organización y funcionamiento se encuentra bajo la superintendencia general y control de legalidad del Ministerio de Economía y Producción.

De la Administración dependen las Direcciones Generales Impositiva, de Aduanas y de Recursos de la Seguridad Social. A su vez, de la Dirección General Impositiva dependen las Subdirecciones Generales Técnico Legislativas, de Operaciones Impositivas Metropolitanas, de Operaciones Impositivas de Interior y de Operaciones Impositivas de Grandes Contribuyentes Nacionales. Estas subdirecciones se encargan de la ejecución y coordinación de las acciones que deben realizarse en materia de aplicación, percepción y fiscalización de tributos interiores, incluidos los recursos de la Seguridad Social.

Existe además una Subdirección de Fiscalización que participa en la formulación de las políticas, criterios, planes y programas relativos a la fiscalización de los tributos interiores, aduaneros y demás recursos a cargo de la AFIP.

Bolivia

El **Servicio de Impuestos Nacionales (SIN)** es la entidad de derecho público autárquica, con independencia administrativa, funcional, técnica y financiera, encargada de la administración del sistema tributario, excepto en lo que se refiere a los impuestos a la importación y a los impuestos municipales.

El SIN se estructura en un nivel central y un nivel territorial. A nivel central, las funciones directivas se ejercen mediante el Directorio, la Presidencia y la Gerencia General. Existen, además, siete Gerencias Nacionales divididas en áreas estratégicas y de apoyo. En las Gerencias Nacionales Estratégicas se integra la Gerencia Nacional de Fiscalización, que se encarga de normar, supervisar, coordinar y controlar a nivel nacional los procesos de control sobre la veracidad de la información declarada por los contribuyentes a través de estudios, análisis y cruces de información.

A nivel descentralizado, el SIN se estructura en las Gerencias Distritales y la Gerencia de Grandes Contribuyentes. Las Gerencias Distritales ejercen sobre los contribuyentes de su competencia todas las acciones necesarias para garantizar la correcta y uniforme aplicación de las políticas, estrategias, normas y procedimientos acordados a nivel nacional. También garantizan el adecuado control del cumplimiento de las obligaciones fiscales. En la Gerencia de Grandes Contribuyentes y en cada Gerencia Distrital las funciones de fiscalización se realizan a través de los correspondientes departamentos de fiscalización.

Brasil

En Brasil hay muchos órganos con funciones de administración tributaria debido a la estructura federal del Estado. Cada miembro de la Federación –Distrito Federal, Estados y Municipios– posee Administraciones Tributarias propias con capacidad para ejercer todas las funciones relativas a los tributos de su competencia.

A nivel central, las funciones básicas de la Administración Tributaria corresponden a la **Secretaría de Ingresos Federales (SRF)**, órgano específico y singular, directamente subordinado al Ministerio de Estado de Hacienda, que ejerce las funciones de planificación, control, supervisión, evaluación y ejecución de las actividades de recaudación, fiscalización, tributación y tecnología, además de la promoción de actividades de integración entre el fisco y los contribuyentes. En lo que se refiere al área de fiscalización, la SRF realiza las acciones relacionadas con la fiscalización de los tributos internos y aduaneros. Entre estas funciones se encuentran la selección de los contribuyentes para acciones fiscales, el examen y verificación de los datos de los contribuyentes y la determinación del crédito tributario, así como la estandarización de los sistemas de información y administración de los sistemas corporativos.

Dentro de la estructura básica de la SRF hay que distinguir entre las unidades centrales, que realizan

actividades normativas, de supervisión y planificación, y las unidades descentralizadas, que son las que efectúan las tareas operativas y de ejecución.

En las unidades centrales se integran la de Coordinación General de Fiscalización, encargada de planear, coordinar, orientar, supervisar, controlar y evaluar las actividades de fiscalización de los tributos y contribuciones administrados por la SRF, excepto los que recaen sobre el comercio exterior, y la Coordinación General de Indagación e Investigación, que realiza actividades de pesquisa e investigación en el área de inteligencia –en especial los crímenes contra el orden tributario, defraudación y fraude fiscal–.

Las unidades descentralizadas se estructuran a través de las Superintendencias Regionales de Ingresos Federales. En ellas se integran las diversas delegaciones y delegaciones especiales, entre las que destacan las Delegaciones de Ingresos Federales de Fiscalización.

Chile

El **Servicio de Impuestos Internos (SII)** es la institución autónoma con personalidad jurídica propia y duración indefinida responsable de administrar el sistema de tributos internos y facilitar y fiscalizar el cumplimiento tributario. El SII se encuentra sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda.

El Servicio de Impuestos Internos se estructura en la Dirección Nacional y las direcciones regionales. La Dirección Nacional asume funciones esencialmente normativas y, con carácter excepcional, operativas a través del Departamento de Investigación de Delitos Tributarios, el Departamento de Fiscalización Selectiva e Internacional y de la Dirección de Grandes Contribuyentes. En la Dirección Nacional se integra, entre otras, la Subdirección de Fiscalización, que estudia y propone normas e instrucciones para la fiscalización de los impuestos, controla la ejecución de los planes y programas de fiscalización por las direcciones regionales y asume, en su caso, la fiscalización sectorial de contribuyentes.

Las direcciones regionales son las unidades operativas. Están integradas por departamentos regionales, entre los que se incluye el de Fiscalización.

Costa Rica

La **Dirección General de Tributación**, integrada en el Ministerio de Hacienda, se encarga de la aplicación efectiva del sistema tributario. Ejerce sus funciones sobre los tributos de naturaleza directa e indirecta, incluyendo entre estos últimos el Impuesto General sobre las Ventas o el Impuesto Selectivo sobre el Consumo.

La Dirección General de Tributación se estructura en tres niveles: Dirección General, Divisiones y Administraciones Tributarias. Las labores de coordinación en materia de fiscalización corresponden a la División de Fiscalización. Esta división planea, dirige, da seguimiento y brinda apoyo técnico en las actuaciones de auditoría o inspección sobre los obligados tributarios. También capta, prepara y explota información y estudios con trascendencia tributaria.

Las actuaciones concretas de auditoría se realizan a través de las Administraciones Tributarias, concretamente de los equipos integrados en las Áreas o Subgerencias de Fiscalización.

Ecuador

El **Servicio de Rentas Internas (SRI)** es la entidad técnica y autónoma con personería de derecho público y jurisdicción nacional encargada de la administración y recaudación de los tributos de carácter nacional que no tienen un administrador específico.

En la estructura organizacional del SRI se distingue entre una Administración nacional, encargada de establecer las políticas corporativas, así como los lineamientos estratégicos, los objetivos y los procedimientos de general aplicación, y la Administración regional, que se ocupa de ejecutar los procesos y procedimientos bajo un esquema operativo desconcentrado y uniforme.

En el ámbito nacional, el seguimiento del Plan Nacional de Control Tributario, así como la definición de las estrategias, normas y procedimientos del control tributario, corresponden a la Dirección Nacional de

Gestión Tributaria. Este órgano también asume las funciones de seguimiento y supervisión de los servicios de registro y atención a los contribuyentes. Para la separación de sus diversas competencias, la Dirección Nacional de Gestión Tributaria está integrada por las Unidades de Servicios Tributarios, de Control Tributario, de Fedatarios Fiscales y de Prevención de Lavado de Activos.

También en el ámbito nacional, la Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico administra los sistemas informáticos de apoyo del SRI, garantiza su funcionamiento y elabora las propuestas de mejora a medio y largo plazo.

En el ámbito regional, la organización se estructura a través de las Direcciones Regionales, Direcciones Provinciales y Direcciones Zonales, que básicamente replican la estructura central. En las Direcciones Regionales y Provinciales se integran las Unidades de Auditoría Tributaria.

Guatemala

La **Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)** es la entidad estatal descentralizada con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional para ejercer con exclusividad las funciones de administración tributaria. Esta entidad fue creada en 1998, goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa y posee personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

La Superintendencia de Administración Tributaria se encarga de aplicar la legislación tributaria, así como la recaudación, control y fiscalización de todos los tributos internos y de todos los que gravan el comercio exterior, con excepción de los que por ley administran y recaudan las municipalidades. La Superintendencia está dirigida por el Superintendente de Administración Tributaria. No obstante, existe un órgano de dirección de carácter colegiado, el Directorio, integrado por el Ministro de Finanzas Públicas, que lo preside, cuatro directores titulares y sus suplentes y el Superintendente de Administración Tributaria, que actúa como secretario.

En la Superintendencia se integran las Intendencias de Aduanas, Fiscalización y Recaudación y Gestión. La coordinación de las labores de fiscalización se realiza a través de la Intendencia de Fiscalización. Las labores operativas se efectúan a través de las Oficinas Tributarias Departamentales, bajo la coordinación de las respectivas Coordinaciones Regionales.

Paraguay

La **Subsecretaría de Estado de Tributación**, integrada en el Ministerio de Hacienda, tiene a su cargo la administración y aplicación del sistema tributario, incluyendo las funciones de percepción y fiscalización.

Las funciones de fiscalización se atribuyen fundamentalmente a la Dirección General de Fiscalización Tributaria, que realiza labores de control sobre los tributos internos y sobre los aduaneros.

Perú

La **Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)** es la institución pública descentralizada del sector economía y finanzas con personalidad jurídica de Derecho Público y autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa, encargada de administrar, aplicar, fiscalizar, sancionar y recaudar los tributos internos – salvo los municipales–, los aportes a la Seguridad Social y los aranceles y tributos que fije la legislación aduanera.

Las labores directivas del SUNAT corresponden al Superintendente Nacional de Administración Tributaria, al Superintendente Nacional Adjunto de Tributos Internos y al Superintendente Nacional Adjunto de Aduanas, así como al Comité de Alta Dirección.

En lo que se refiere a los tributos internos, las funciones de fiscalización se realizan a través de los órganos de línea dependientes de la Superintendencia Adjunta de Tributos Internos, en concreto a través de la Intendencia

de Grandes Contribuyentes Nacionales, las intendencias regionales y las oficinas zonales.

Entre los órganos centrales de soporte del SUNAT destacan la Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario, encargada de diseñar los programas, procedimientos y acciones relativos al control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, definiendo los Planes de Fiscalización, y la Intendencia Nacional de Sistemas de Información, encargada de proveer los procedimientos, sistemas e infraestructuras informáticas requeridos para apoyar las labores operativas, de soporte y gestión. Ambos órganos dependen directamente de la Superintendencia Adjunta de Tributos Internos.

Venezuela

El **Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT)** es el órgano de ejecución de la administración tributaria nacional. Se encarga de la aplicación de la legislación aduanera y tributaria del país.

El SENIAT se configura como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, aunque con autonomía funcional, técnica y financiera, adscrito al Ministerio de Finanzas.

Corresponde al Superintendente Nacional Aduanero y Tributario el ejercicio de la máxima autoridad en la organización. En el desempeño de sus funciones está asistido por las Oficinas de Apoyo al Despacho del Superintendente. Existe, asimismo, un órgano directivo de carácter colegiado, el Directorio Ejecutivo, presidido por el Superintendente.

De la Superintendencia dependen la Intendencia Nacional de Tributos Internos y la Intendencia Nacional de Aduanas. Las labores de dirección y coordinación de la fiscalización de los tributos internos se integran en la primera. Las labores específicas de control se realizan a nivel operativo a través de las Gerencias Regionales de Tributos Internos.

3. EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN

El proceso de fiscalización desarrollado por la Administración Tributaria está integrado por una serie de fases sucesivas necesarias para la consecución de los objetivos mencionados en los epígrafes anteriores. Normalmente, cuando se habla de fiscalización existe la tendencia a identificar este tipo de actuaciones con la actividad específica de control sobre un determinado contribuyente. Sin embargo, tan importantes como dicha actividad específica de control individual, o incluso más, son todos los pasos previos conducentes a la detección del riesgo global de los contribuyentes, la definición de las prioridades de la organización en la lucha contra el fraude y los demás elementos que determinan, con arreglo a criterios de racionalidad y eficacia, los casos a auditar a lo largo del ejercicio fiscal.

De acuerdo con lo anterior, podríamos distinguir las siguientes labores a desarrollar por los órganos de fiscalización a lo largo del ejercicio para la realización de una adecuada labor de control fiscal:

- Primero. Planificación de las actuaciones.
- Segundo. Selección de casos a fiscalizar.
- Tercero. Desarrollo de los procesos específicos de auditoría.

Vamos a analizar los principales factores a tener en cuenta para lograr la mayor eficacia en cada uno de estos procesos.

3.1. La planificación de las actuaciones

La planificación es una actividad esencial en cualquier organización que pretenda obtener unos determinados objetivos gestionando unos recursos limitados.

En el ámbito de las Administraciones Tributarias, normalmente el ente público encargado de la aplicación del sistema tributario parte de una misión institucional. Con matices según los países, esta suele consistir en la aplicación efectiva del sistema tributario, garantizando la recaudación de los ingresos para el sostenimiento de los gastos públicos y la aplicación de los tributos en base

a criterios de justicia, igualdad y, normalmente, progresividad.

Esta misión institucional se concreta en dos tipos de objetivos:

- Objetivos estratégicos de carácter general, que suelen definir un marco plurianual de trabajo y una determinada dirección de las actividades.
- Objetivos específicos de carácter anual, que suponen la concreción, ejercicio a ejercicio, de los objetivos generales.

Los objetivos específicos suelen definirse en términos cuantitativos, de forma que sea posible su control posterior. En el ámbito concreto de la fiscalización y de las actuaciones de control, los objetivos generales suelen responder a los principales sectores y prácticas de riesgo fiscal detectadas por la organización.

La posterior concreción anual en objetivos cuantitativos puede realizarse de acuerdo con distintos criterios: importe de los débitos tributarios no declarados puestos de manifiesto en las actuaciones, importe de la recaudación adicional obtenida por actuaciones de control, número de actuaciones de investigación o control a desarrollar, etcétera. Estos objetivos se desglosarán en los distintos programas de actuación o tipos de procedimientos, y se distribuirán territorialmente entre las diferentes unidades operativas. En la mayoría de los países, los elementos anteriores integran el Plan Anual de Fiscalización.

Normalmente, en el proceso de planificación es donde desempeñan un papel más importante los órganos y servicios centrales de las Administraciones Tributarias. Hay que tener en cuenta que este es uno de los aspectos esenciales de la dirección de la organización en su conjunto. No obstante, en la mayoría de los países, la elaboración del Plan toma en consideración las propuestas de los órganos y unidades operativas. El conocimiento del terreno, de los sectores de riesgo y de las posibilidades de la labor auditora que tienen esas unidades siempre supone un gran valor añadido, sin perjuicio de la necesaria coordinación y dirección que debe realizarse por los servicios centrales de la organización.

3.2. La selección de casos a fiscalizar

La selección de contribuyentes es el proceso mediante el cual se decide realizar actuaciones de control sobre un determinado contribuyente en particular. Supone la concreción de los programas de actuación del Plan de Fiscalización en nombres de contribuyentes concretos sobre los que se desarrollarán las actuaciones de los auditores fiscales. Por tanto, la selección anual de contribuyentes está condicionada por el Plan Anual de Fiscalización. La selección irá orientada a detectar los comportamientos defraudatorios que persiguen los distintos programas del Plan de Fiscalización, de acuerdo con los objetivos y prioridades de la organización. La selección es una fase crítica del proceso, pues condiciona muy seriamente la eficacia de todo el sistema de control fiscal. En un contexto de recursos escasos y de necesidad de optimizarlos, una mala selección de casos a auditar se traducirá en una pérdida de recursos y en la imposibilidad de lograr los objetivos de gestión definidos, por muy buena que sea la ejecución de las fases posteriores del proceso.

Las labores de selección específica de contribuyentes se realizan en diferentes niveles y en las distintas Administraciones Tributarias. Existen países en los que se efectúa una selección centralizada. En otros la selección se lleva a cabo a través de los órganos descentralizados de carácter territorial. También hay países donde coexisten ambas modalidades de selección. En todo caso, dada la trascendencia del proceso, lo esencial es lograr la mayor eficiencia posible en la selección. Así, la selección centralizada puede ser muy positiva si existen procedimientos informáticos de tratamiento de la información desarrollados a nivel

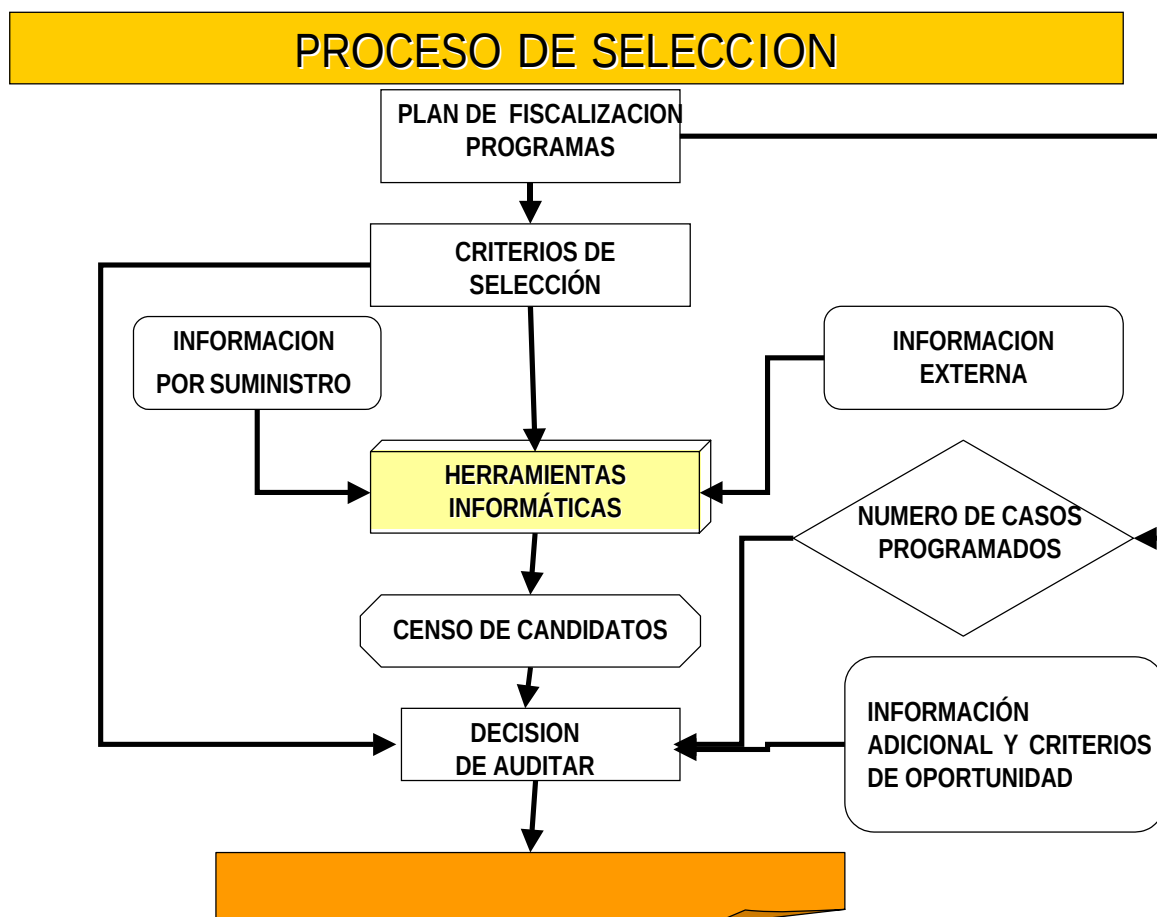
central y sus posibilidades son conocidas por el personal especializado a nivel central. No obstante, la selección a nivel regional permite un mayor conocimiento del medio y aporta información de primera mano que puede escaparse a los órganos centrales.

La selección de contribuyentes es uno de los procesos donde los sistemas de tratamiento de información ofrecen mayores posibilidades, como veremos en el tercera parte de este documento. La selección de contribuyentes debe integrarse, además, en el desarrollo del Plan Anual de Fiscalización.

3.3. Desarrollo de los procesos específicos de auditoría

Una vez seleccionados los casos a auditar y asignados a las unidades operativas, comenzará propiamente el proceso de auditoría. La forma en que este proceso se desarrolle está condicionada por la legislación de cada país y las facultades que se atribuyan a la Administración Tributaria.

Con carácter general, el proceso de auditoría en profundidad debe permitir revisar toda la documentación económica y contable del contribuyente, así como la inspección física de sus instalaciones y centros de actividad, para poder evaluar la correcta o incorrecta cumplimentación de sus declaraciones fiscales y obligaciones tributarias en general.



Integración del proceso de selección en la ejecución del Plan de Fiscalización.

PARTE II

LA INFORMACIÓN

1. LA INFORMACIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES

La base para el funcionamiento de todas las herramientas informáticas de apoyo a la fiscalización es la información de los contribuyentes. No obstante, es preciso distinguir entre los procesos de selección previos al desarrollo de las auditorías y el proceso de auditoría propiamente dicho.

En la selección de contribuyentes, la información manejada es la relativa al conjunto de toda la población de contribuyentes del país. Es en esta población donde podremos definir grupos de riesgo en base al tratamiento masivo de la información disponible. Los procesos de gestión y tratamiento actuarán sobre ingentes volúmenes de información. El tratamiento informático de esa información debe permitirnos reducir la población de referencia hasta llegar al grupo de contribuyentes que, según la definición de cada programa, presente unos mayores niveles de riesgo fiscal. En este proceso es esencial la información de partida. Su volumen también implica la necesidad de gestores masivos de información.

Es distinto el proceso de auditoría fiscal, donde el análisis del auditor está centrado en un contribuyente en particular. En estos casos, la información de partida será exclusivamente la relativa a ese contribuyente. Cuando se maneje información de otros contribuyentes será para realizar contrastes de información –sólo estaremos utilizando la información de los contribuyentes que tengan algún tipo de relación con el auditado– o para realizar análisis comparativos del sector económico a efectos de analizar la viabilidad y veracidad de las cifras declaradas por el contribuyente objeto de auditoría. En este tipo de actuaciones, la utilidad de las herramientas informáticas será distinta, pues irá dirigida a facilitar el proceso de comprobación proporcionando una batería de pruebas de auditoría que incluirán contrastes básicos

de información. Asimismo, se facilitarán herramientas de análisis de contabilidades y libros-registro. Ahora bien, estas últimas herramientas normalmente tomarán como base información suministrada por el contribuyente en el curso de la auditoría, no información disponible con carácter previo al inicio del proceso auditor.

En este apartado vamos a centrarnos en la obtención y tratamiento de información con carácter masivo. La obtención de información en el marco del proceso de auditoría se basará en normas distintas y en las específicas facultades del auditor, de acuerdo con la legislación de cada país.

2. LAS FACULTADES DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

2.1. Las facultades de obtención de información. Consideraciones generales

El primer aspecto importante en lo que se refiere a la información disponible por las Administraciones Tributarias es el de su obtención y posibilidad de utilización. Esta es una cuestión específica de la normativa interna de cada país.

La posibilidad de obtener información debe ser una facultad de la Administración Tributaria. Cuanto más amplia sea esta facultad mayores serán las posibilidades de optimizar los procesos de selección de contribuyentes a auditar y de detección de irregularidades tributarias.

No obstante, las facultades administrativas de obtención de información pueden entrar en conflicto con derechos de los ciudadanos o principios generales del ordenamiento jurídico de cada país –derecho a la intimidad, al secreto profesional, a la inviolabilidad del domicilio, a la reducción de los costes derivados del cumplimiento de obligaciones tributarias formales, etcétera–. Por este motivo, las facultades más o menos amplias de obtención de información que pueda tener la Administración Tributaria normalmente serán un tema de política legislativa, aunque en ocasiones con grandes

condicionamientos procedentes del contenido de la Constitución o la norma fundamental de cada país.

En todo caso, y dentro del respeto a los principios constitucionales básicos de cada Estado y con todas las cautelas necesarias en cuanto a su manejo y tratamiento, las Administraciones Tributarias deben tener amplias facultades de obtención de información tributaria. Sólo así es posible garantizar un control eficaz del cumplimiento tributario y una eficaz selección de perfiles de riesgo para la auditoría.

2.2. El caso español. El marco legal de obtención de información

En el caso español, la Administración Tributaria posee amplias facultades de obtención de información. Estas facultades se recogen en la norma legal básica reguladora de los principios y normas jurídicas generales del sistema tributario español: la Ley 58/2003 General Tributaria (LGT) mencionada en los apartados anteriores.

La LGT regula la facultad de obtener información a través de dos artículos que delimitan su contenido. Un tercer artículo garantiza el carácter reservado y la confidencialidad de esta información. Un régimen sancionador, que actúa como elemento de cierre del sistema, permite sancionar las conductas realizadas por los contribuyentes que incumplan la obligación de suministro de información o los requerimientos de información realizados por la Administración.

Veamos a continuación como se configuran los elementos esenciales de este sistema.

2.2.1. La obligación de aportar información a la Administración Tributaria

El ordenamiento jurídico español configura el suministro de información a la Administración Tributaria como una obligación que afecta a todos los ciudadanos y a todo tipo de entidades. Esta obligación se limita en muy pocas

ocasiones. La regulación legal de esta obligación presenta las características que a continuación se señalan.

La LGT, a través de su artículo 93.1, establece una obligación genérica de suministrar información a la Administración Tributaria. La obligación incumbe a todo tipo de personas y entidades y se refiere a todo tipo de información con trascendencia tributaria, ya sea relativa al cumplimiento de las obligaciones tributarias del sujeto que suministra la información o a las de otras personas con las que tenga relaciones económicas, profesionales o financieras.

La obligación general que consagra el artículo 93.1 se desdobra en dos mecanismos de obtención especificados en el apartado 2: obligaciones periódicas de suministro de información, que precisan de normativa general de carácter reglamentario, aplicable a todos los sujetos y a la información que se determine en dicha regulación reglamentaria, y obligación puntual de aportar aquella información que sea requerida específicamente a un contribuyente por la Administración Tributaria.

De acuerdo con esto, existe determinada información que se aporta periódicamente a la Administración Tributaria en base a las obligaciones generales de suministro, normalmente a través de modelos normalizados. Esta obligación requiere la aprobación de una norma de carácter reglamentario. Además de lo anterior, y sin necesidad de norma reglamentaria de ningún tipo, la Administración Tributaria puede requerir la aportación en un momento determinado de cualquier tipo de información con trascendencia tributaria que considere oportuna.

Los únicos límites a los requerimientos administrativos de información son los siguientes:

- El secreto del contenido de la correspondencia.
- El secreto de la información suministrada con una finalidad estadística.
- El secreto del protocolo notarial referido a cuestiones no económicas.
- El secreto profesional sobre datos no patrimoniales cuya revelación atente contra el honor o la intimidad personal o familiar.

Si bien la ley enuncia claramente la no existencia del secreto bancario, la obtención de información relativa a movimientos de cuentas corrientes, depósitos, etcétera, sólo puede realizarse a través de requerimientos individualizados en el curso de procedimientos de inspección y recaudación y con la aprobación del delegado de la AEAT. Es posible acceder a este tipo de datos, pero siempre de manera individualizada y en el curso de un proceso de auditoría fiscal en el que se considere necesaria la obtención de dicha información.

El artículo 94 de la misma ley extiende explícitamente esta obligación a autoridades y entidades públicas. Entre ellas se incluyen todo tipo de autoridades, titulares de órganos del Estado, CC.AA. y entidades locales, organismos autónomos y entidades públicas empresariales, cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones empresariales, cualquier entidad que ejerza funciones públicas, juzgados y tribunales, partidos políticos y sindicatos, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias y la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo, etcétera.

Por lo demás, la extensión de la obligación es tan amplia como la que pueda corresponder a otro tipo de personas, con algunos límites específicos, como puede ser el respeto al secreto de las diligencias sumariales en el caso de información procedente de juzgados y tribunales de justicia.

2.2.2. Carácter reservado de la información

Las amplias facultades de obtención de información de la Administración Tributaria exigen la confidencialidad de los datos. El artículo 95 de la LGT especifica el carácter reservado de los datos que maneja la Administración Tributaria. Se establece claramente que no pueden ser cedidos a terceros, salvo en determinados supuestos relativos a la persecución de delitos o infracciones administrativas investigadas por otras Administraciones u otros órganos de la propia Administración Tributaria. Finalmente, se cierra el sistema con el deber de sigilo que incumbe a los funcionarios que conocen esa información y la infracción en que incurren en caso de incumplir dicho deber.

2.2.3. La sanción por incumplimiento

La efectividad del sistema queda garantizada con el régimen sancionador que lleva aparejado el incumplimiento de la obligación de suministro de información por parte de los obligados tributarios. Dentro del régimen sancionador tributario español, el incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones informativas o no atender a requerimientos individualizados se tipifica como infracción tributaria en el artículo 199 de la LGT, que en el caso de datos no expresados en magnitudes monetarias establece una multa pecuniaria fija por cada dato o conjunto de datos omitidos, inexactos o falseados referidos a una misma persona o entidad de 200 euros (260 dólares USA). Si los datos están expresados en unidades monetarias, la multa será del 2% del importe de las operaciones no declaradas o declaradas incorrectamente, con un mínimo de 500 euros (650 dólares USA).

Asimismo, el incumplimiento de la obligación de atender a requerimientos individualizados y a otro tipo de actuaciones de obtención de información puede determinar la aplicación de otros tipos de infracciones tributarias, por ejemplo, infracción por resistencia, excusa o negativa a la actuación administrativa.

2.3. Las facultades de obtención de información en los países latinoamericanos

Como hemos indicado al comienzo de este apartado, la información es el elemento fundamental para el funcionamiento de los sistemas de control tributario. De ahí la importancia de disponer de información cuantiosa y de calidad y, como consecuencia, la necesidad de disponer de amplias facultades de obtención de información.

Normalmente, las facultades de obtención de información más amplias son las que puede desplegar la Administración Tributaria en el procedimiento específico de auditoría, pues la obtención de toda la información trascendente es consustancial a los procedimientos de control en profundidad. Estas

facultades son muy amplias en la mayoría de los países latinoamericanos, y así se puso de manifiesto en el encuentro en Santa Cruz de la Sierra. La mayor parte de ellos no tiene limitaciones para obtener información en el curso del procedimiento de fiscalización en profundidad o de auditoría fiscal.

Cuando existe algún tipo de limitación, esta tiene relación con el secreto bancario. Así pusieron de manifiesto los representantes de Perú, Ecuador, Costa Rica o Chile, entre otros.

Dejando a un lado esta cuestión, además de disponer de facultades para obtener información en el curso del procedimiento de fiscalización, es importante que estas facultades existan con la suficiente amplitud al margen de dicho procedimiento. El mecanismo más habitual de obtención de información fuera del procedimiento de fiscalización será el suministro periódico de información por los contribuyentes a través de declaraciones informativas. Ahora bien, la información no contemplada en las declaraciones informativas debe poder obtenerse mediante captaciones específicas de información que permitan tratarla posteriormente y definir, a partir de dicho tratamiento, programas concretos de actuación. Es necesario que los ordenamientos jurídicos contemplen claramente esta facultad por parte de la Administración Tributaria como elemento necesario para la optimización de sus funciones de control.

En otro orden de cosas, pero con la misma finalidad, es necesario que se den condiciones de entendimiento con el resto de entidades públicas para incentivar y facilitar los intercambios de información. Como veremos más adelante, en muchos países latinoamericanos existen conexiones a bases de datos de otros organismos.

3. PRESUPUESTOS PARA LA EXPLOTACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Como hemos indicado más arriba, la información obtenida por la Administración Tributaria con carácter previo al desarrollo de un procedimiento de control irá orientada a su tratamiento masivo para la detección sistemática de riesgos. Este tratamiento masivo conlleva una serie de condicionantes.

En primer lugar, el tratamiento informático de la información siempre requerirá su carácter modelizado. La información dispersa, variada, con formatos distintos, sin la utilización de códigos, etcétera, necesita la previa transformación en información modelizada y codificada, algo que, según la forma en la que se disponga de ella, puede ser muy complicado.

Teniendo en cuenta este punto de partida, el primer dato de que debe disponerse y que ha de estar modelizado es la identificación del concepto básico al que se imputa la información. En la generalidad de los sistemas tributarios, este concepto básico es el contribuyente u obligado tributario, y su codificación se realiza a través de una serie de dígitos únicos para cada contribuyente.

En el caso español, estos dígitos integran el denominado Número de Identificación Fiscal (NIF). El NIF es el código que utiliza toda persona física o jurídica, así como aquellos entes sin personalidad que constituyan patrimonios separados y sean objeto de obligaciones tributarias, para sus relaciones de naturaleza o con trascendencia tributaria. Suministrado por el Ministerio del Interior, en el caso de las personas físicas es el número de su Documento Nacional de Identidad o su Número de Identificación de Extranjero con un carácter verificación. En los demás casos, el número es asignado por la propia Administración Tributaria. De hecho, en el proceso de constitución de nuevas sociedades y personas jurídicas es fundamental la obtención del NIF.

En la mayoría de los países latinoamericanos existen códigos similares con distintas denominaciones. Es el caso del RUT (Rol Único Tributario) de Chile, del NIT (Número de Identificación Tributaria) de Bolivia o del RUC (Registro Único de Contribuyente) de Perú, entre otros.

Más allá de sus distintas variantes, lo verdaderamente importante de este código es que sea único y que tenga la máxima extensión posible para lograr un control de conjunto sobre toda la actividad económica. Es necesario que figure en cualquier documento con trascendencia tributaria, que siempre que en ese documento se haga referencia a una persona física o moral se aluda a dicho código y que disponga de él cualquier persona que se integre en la actividad económica, ya sea como empresario, profesional, trabajador, inversor, mero titular de bienes y derechos, etcétera.

En esta línea, el Número de Identificación Fiscal español es el centro de imputación de toda la información disponible, tratada y modelizada por la AEAT. Es necesario tener en cuenta que toda la información aportada a la Administración Tributaria por los obligados tributarios, ya sea de sus propias obligaciones tributarias o de las de terceros con los que tengan relación económica, está modelizada para su tratamiento informático, y siempre que se alude a un tercero se identifica a través de su NIF.

De este modo, como veremos más adelante, en muchas declaraciones -modelos tributarios- se incorpora información de varios contribuyentes: el declarante o persona que presenta la declaración por haber realizado determinadas operaciones con otras personas y los declarados o personas con las que indica haber realizado las operaciones.

La optimización de la información requiere que toda la que aluda a una determinada persona se impute en las bases de datos a esa persona, de forma que la información sea accesible a través del NIF de esa persona. Esto implica que la correcta estructuración de la información existente en una declaración, en la medida en que se identifique a la otra persona con la que se ha realizado la operación, deberá estar disponible en dos puntos distintos a través del acceso que proporciona dos NIFs.

Así, por ejemplo, en una declaración informativa de las retenciones practicadas en la que el pagador de rendimientos del trabajo identifica a los trabajadores a los que ha abonado dichos rendimientos y el importe abonado a cada uno de ellos, mediante el NIF del pagador debe accederse al listado de todos los trabajadores a los que ha pagado, con el importe que ha abonado a cada uno de ellos. Además, mediante el NIF de cada trabajador debe accederse al importe percibido por rendimientos del trabajo y a la identificación del empresario que se los ha abonado -que realmente era el presentador de la declaración-.

Por tanto, el mecanismo general y más habitual de acceso a la información tributaria será a través del NIF del contribuyente.

No obstante, y como veremos más adelante, además del acceso individualizado a la información de cada

contribuyente deben existir herramientas que permitan el manejo conjunto de toda la información de las bases de datos para funciones de análisis masivo.

En línea con lo anterior, para optimizar las labores de selección y análisis de la información de los contribuyentes es necesario disponer de una base de datos única centralizada en la que figure toda la información del contribuyente. Es frecuente que en muchas Administraciones existan bases de datos de carácter regional no integradas. En estos casos, se requiere el volcado de dicha información en una base de datos única que permita acceder a toda la información disponible del contribuyente y tratarla en conjunto.

4. FUENTES BÁSICAS DE OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

En el ejercicio de sus facultades de obtención de información, la Administración Tributaria accede a ella a través de múltiples fuentes. Podemos distinguir las siguientes categorías:

- Información periódica obtenida de los obligados tributarios.
- Información obtenida de otras entidades públicas a través de convenios de colaboración.
- Información obtenida por requerimientos individualizados en el curso de actuaciones de control.

4.1. Información periódica obtenida de los obligados tributarios

La mayor parte de la información modelizada disponible por las Administraciones Tributarias procede de declaraciones periódicas formuladas por los propios obligados tributarios. Téngase en cuenta que estamos utilizando el término obligado tributario en un sentido amplio, incluyendo no sólo a los contribuyentes, sino a

cualquier persona que tenga algún tipo de obligación de carácter tributario, aunque simplemente sea la de suministrar información.

La información periódica suministrada por los obligados tributarios se aporta a través de modelos de declaración donde la información está modelizada. La información contenida en el modelo se distribuye en casillas codificadas. El contenido de cada código de casilla es siempre el mismo, tiene el mismo formato y permite su tratamiento informático.

El sistema de modelos tributarios surgió como mecanismo básico para la gestión de autoliquidaciones. La inclusión de los datos en casillas codificadas permite el posterior tratamiento informático de la información.

Originariamente, la información contenida en los modelos era “grabada” en las aplicaciones informáticas corporativas mediante “grabadores”. Estos iban tecleando los datos contenidos en los modelos y recogiendo en los correspondientes campos ofrecidos por las aplicaciones corporativas para recoger la información de los contribuyentes. En la actualidad, este sistema ha sido superado mediante la cumplimentación de los distintos modelos a través de programas de ayuda para ordenador. Los programas de ayuda permiten la confección de las declaraciones y su remisión a la Administración Tributaria mediante internet o mediante módulos de impresión que permiten obtener códigos de barras, puntos o similares. Esto facilita el procesamiento de las declaraciones impresas mediante máquinas lectoras sin necesidad de la grabación manual de los datos.

En esta línea, los mecanismos de elaboración de las declaraciones deben ir dirigidos a la confección asistida por ordenador, de manera que se facilite el posterior almacenamiento y procesamiento de la información con el menor coste posible de tiempo y medios. La facilidad que proporcionan los programas informáticos de confección de declaraciones, incluso la elaboración de programas de ayuda para la confección de los libros-registros obligatorios o la elaboración de módulos de confección de declaraciones que trabajen sobre libros-registros confeccionados por ordenador, son algunos de los cauces para conseguir este ahorro en el posterior almacenamiento y procesamiento de la información, al

tiempo que contribuyen a la modernización tecnológica de las empresas.

Dentro del conjunto de la información periódica aportada por los obligados tributarios podemos distinguir tres motivos de aportación:

- Información incorporada por los contribuyentes en sus declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones.
- Información incorporada por sus retenedores.
- Información incorporada por otros obligados tributarios a través de declaraciones informativas.

4.1.1. Información incorporada en sus declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones

En la mayor parte de los sistemas tributarios, la generalidad de los impuestos se gestiona por el sistema de autoliquidación e ingreso. De acuerdo con este sistema, el obligado tributario declara los elementos esenciales constitutivos de la base imponible del impuesto, cuantifica la deuda tributaria y efectúa el ingreso correspondiente en la Hacienda Pública en los plazos de autoliquidación e ingreso establecidos en la normativa reguladora de cada tributo.

La primera fuente de información de que dispone la Administración Tributaria son las propias declaraciones de los obligados al pago de los tributos. Por tanto, los primeros parámetros de información disponibles son los consignados en cada una de las casillas de cada uno de los modelos de declaración tributaria.

A efectos de permitir un posterior control de las declaraciones, es conveniente que los modelos incorporen la mayor cantidad de información posible sobre los distintos tipos de rentas y operaciones a las que se alude en ellos.

En el caso español, teniendo en cuenta cuáles son las tres figuras troncales del sistema de tributos internos, las tres declaraciones más significativas son las correspondientes a esos tres tributos:

- Declaración Ordinaria del IRPF-Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (modelo D100).
- Declaración Ordinaria del IS-Impuesto sobre Sociedades (modelo 200).
- Resumen Anual del IVA-Impuesto sobre el Valor Añadido (modelo 390).

Realmente, el sistema es más complejo, pues existen distintos tipos de declaración en cada impuesto en función de las características del contribuyente –gran empresa, aplicación de determinados regímenes especiales de tributación, etcétera–. No obstante, y sin perjuicio de que puedan existir modelos específicos para determinados sujetos, las declaraciones de cada uno de los impuestos anteriores son bastante homogéneas.

Es muy importante subrayar que las declaraciones anteriores, sobre todo las que se refieren a impuestos directos, no se limitan a cuantificar la deuda tributaria, sino que además proporcionan una gran cantidad de información.

Así, en la declaración del IRPF, además de todos los datos cuantitativos correspondientes a los distintos tipos de rendimientos obtenidos, gastos deducibles, deducciones aplicables, etcétera, tenemos información sobre:

- Datos personales del contribuyente: Fecha de nacimiento, sexo, estado civil, grado de minusvalía en su caso, domicilio, número de referencia catastral del inmueble en el que tiene su domicilio y porcentaje de participación en caso de que lo tenga en propiedad o en usufructo, etcétera.
- Datos personales de familiares y del cónyuge con trascendencia para la tributación: Datos del cónyuge, opción por la tributación individual o conjunta, hijos y descendientes solteros menores de 25 años o discapacitados que conviven con el declarante con su fecha de nacimiento y grado de minusvalía en su caso, ascendientes mayores de 65 años que conviven con el declarante, etcétera.
- Datos patrimoniales: Número de Referencia Catastral de todos los inmuebles urbanos de que es titular el declarante.

- Datos de las actividades económicas: Tipo de actividad económica que realiza, detalle de los ingresos y gastos de la actividad.
- Datos de ganancias patrimoniales. En caso de ganancias patrimoniales derivadas de transmisión de inmuebles, especificación de los datos catastrales del inmueble transmitido.

La información patrimonial no consignada en la declaración del IRPF puede aparecer en la declaración del Impuesto sobre el Patrimonio para las personas físicas que están obligadas a cumplimentarla. Esta declaración incorpora información bastante detallada sobre el patrimonio del contribuyente.

En la misma línea, en la declaración del IS, además de los datos cuantitativos correspondientes a la determinación de la base imponible, deducciones aplicables, etcétera, tenemos información sobre:

- Datos identificativos del contribuyente: NIF, razón social, domicilio, etcétera.
- Régimen especial que, en su caso, le pueda corresponder en función del tipo de entidad de que se trate.
- Cifra media de personal asalariado en el ejercicio.
- Relación de personas que ostenten la condición de consejero, administrador, director general, gestor y otros análogos, con especificación de su domicilio.
- Participaciones de la entidad declarante en otras sociedades, así como participación de otras entidades en la del declarante.
- Operaciones relacionadas con países o territorios calificados reglamentariamente como paraísos fiscales.
- Balance detallado de la entidad.
- Cuenta de pérdidas y ganancias detallada de la entidad.

Finalmente, en lo que se refiere al esquema de gestión del IVA, es importante indicar que es distinto a los anteriores,

pues se presentan autoliquidaciones mensuales o trimestrales –según si se trata o no de una gran empresa– con poco detalle. Posteriormente se presenta una declaración resumen anual más detallada y comprensiva de las operaciones efectuadas en el año, con datos estadísticos sobre las actividades realizadas. En este impuesto existen además otras declaraciones bastante importantes, como es el caso de la declaración recapitulativa anual de operaciones intracomunitarias (modelo 349).

La información contenida en las distintas declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones de impuestos será siempre el punto de partida para las actividades de control fiscal.

4.1.2. Información incorporada por los retenedores

Un mecanismo esencial para el funcionamiento de la mayor parte de los sistemas tributarios es el de la retención en la fuente.

En el caso español, la LGT configura la retención en la fuente como una obligación tributaria autónoma de la obligación tributaria principal del pago del tributo. Esto significa que para cada caso concreto la ley define el hecho generador de la obligación de retener, normalmente cuando se efectúa el abono de una renta especificada por la ley, a cuenta del posterior impuesto directo que gravará esa renta, pero como obligación específica del retenedor, exigible directamente a dicho retenedor. Es más, normalmente cuando el contribuyente del impuesto directo sobre la renta calcule su débito tributario, deducirá de la cuota impositiva el importe de la retención que debió practicarle el retenedor. Si el retenedor no abonó a la Hacienda Pública el importe de la retención, la Administración Tributaria procederá a exigirle su pago, pero no exigirá el pago al contribuyente del impuesto directo sobre la renta.

Las retenciones en la fuente, además de su función de facilitar la financiación del Estado, desempeñan una función esencial de control de las rentas abonadas. En la práctica, esta función es más importante si cabe que la de adelantar la financiación del Estado. Las retenciones en la fuente permiten un notable control de las rentas

que se abonan y suministran información muy fiable sobre esas rentas. Dada la obligación pecuniaria que conllevan, y el hecho de que si el retenedor no las abona espontáneamente la Administración procederá a reclamarlas con intereses de demora y sanción, los datos recogidos en las declaraciones serán mucho más fiables que aquellos otros que se recogen en declaraciones meramente informativas que no llevan aparejada una obligación pecuniaria.

Normalmente, el sistema de retenciones conlleva declaraciones realizadas por el retenedor en las que se especifican los elementos esenciales de las rentas abonadas y sometidas a retención. Estas declaraciones suministran información que es fundamental para el control tributario.

En el caso español, el sistema de retenciones conlleva declaraciones-liquidaciones periódicas –trimestrales o mensuales– y una declaración recapitulativa anual de las rentas abonadas más detallada que las autoliquidaciones periódicas. Este último documento suele utilizarse como fuente de información de la actividad de los contribuyentes declarados. Hay que tener en cuenta que este tipo de declaraciones nos proporciona la identidad de un pagador de rentas –el declarante– y un listado de receptores de rentas respecto de ese pagador –los contribuyentes identificados en la declaración–. Esto permite establecer un vínculo entre dos personas que realizan operaciones económicas.

En el sistema español existen múltiples modelos de declaraciones de retenciones. Entre los modelos recapitulativos anuales más importantes podemos citar los siguientes:

Modelo 190. Retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del trabajo de ciertas actividades económicas, premios y determinadas imputaciones de renta.

Este documento es fundamental para el control de las cantidades que son percibidas por los empleados por cuenta ajena como consecuencia del trabajo personal. Es la fuente fundamental de conocimiento de las rentas percibidas por los trabajadores asalariados.

Modelo 193. Retenciones e ingresos a cuenta sobre determinados rendimientos del capital mobiliario.

Modelo 180. Retenciones e ingresos a cuenta sobre determinadas rentas o rendimientos procedentes del arrendamiento o subarrendamiento de inmuebles urbanos.

Modelo 194. Retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del capital mobiliario y rentas derivadas de la transmisión, amortización, reembolso, canje o conversión de cualquier clase de activos representativos de la captación y utilización de capitales ajenos.

Modelo 196. Retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del capital mobiliario y rentas obtenidas por la contraprestación derivada de cuentas abiertas en toda clase de instituciones financieras, incluyendo las basadas en operaciones sobre activos financieros.

Modelo 187. Retenciones e ingresos a cuenta sobre rentas derivadas de operaciones con acciones y participaciones en instituciones de inversión colectiva.

Modelo 188. Retenciones e ingresos a cuenta sobre rendimientos del capital mobiliario derivados de operaciones de capitalización y de seguros de vida e invalidez.

De este modo, como se puede apreciar, la mayor parte de las fuentes generadoras de rendimientos, ya procedan del trabajo o del capital, siguen el sistema de retenciones en la fuente y del control derivado de esas retenciones. En cambio, en el caso de rentas derivadas de operaciones de transmisión de activos o compra-venta de productos, no es tan frecuente la existencia de retención. Esto es consecuencia lógica de la distinta configuración de uno y otro tipo de renta: mientras que en el caso de los rendimientos se trata de rentas directamente abonadas por el pagador, en las operaciones de compra-venta la renta se determinará, en su caso, por diferencia entre el precio de venta y de adquisición, con lo que no existe la referencia de la renta en sede del pagador del precio de venta, y a lo sumo lo que podrá hacerse es retener una parte del precio de venta que está pagando para ingresarlo en la Hacienda Pública.

4.1.3. Información incorporada por otros obligados tributarios a través de declaraciones informativas

Además de las declaraciones anteriores, directamente relacionadas con el cumplimiento de obligaciones tributarias pecuniarias, pueden existir obligaciones de información que se instrumenten a través de declaraciones periódicas de información modelizada. Estas son las denominadas declaraciones informativas.

En el caso español existen muchos modelos de esta naturaleza. La declaración informativa más característica y de aplicación más general es el modelo 347: Declaración anual de operaciones con terceras personas. Esta declaración debe presentarse por todo tipo de personas físicas o jurídicas, así como por las entidades sin personalidad jurídica –como pueden ser las comunidades de bienes– que desarrollen actividades empresariales o profesionales–, siempre que las actividades realizadas en el año superen la cifra de 3.005,06 euros. Entre las operaciones a declarar se incluyen las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas por el declarante, así como sus adquisiciones de bienes, incluyendo tanto las actividades habituales como las ocasionales e incluso las inmobiliarias.

Esta declaración informativa relaciona el conjunto de operaciones realizadas por un contribuyente en el desarrollo de sus actividades empresariales o profesionales y permite determinar, por tanto, cuáles han sido las operaciones desarrolladas en el seno de su actividad, tanto las que él dice que ha hecho como las que otros dicen que han hecho con él.

En la mayor parte de los países latinoamericanos existen declaraciones similares.

Además del modelo 347, hay otras declaraciones informativas importantes en el derecho español, aunque más específicas. Podemos destacar las siguientes:

Modelo 191. Declaración anual de personas autorizadas en cuentas bancarias.

Modelo 192. Declaración anual de operaciones con letras del tesoro.

Modelo 198. Declaración anual de operaciones con activos financieros y otros valores mobiliarios.

Modelo 199. Identificación de las operaciones con cheques de las entidades de crédito.

Modelo 188. Declaración anual informativa de préstamos hipotecarios.

En la mayoría de los países latinoamericanos existen declaraciones de este tipo, ya sean informativas puras o estén vinculadas a retenciones en la fuente. La peculiar configuración del sistema de información de cada país es, sin embargo, distinta, y está condicionada por su evolución económica y social. Hay que tener presente que, una vez establecido un sistema tributario moderno, resulta difícil incrementar el número de declaraciones informativas debido a la carga de trabajo que puede suponer para el contribuyente y la correspondiente resistencia a su implantación. No obstante, hay determinadas declaraciones que son imprescindibles para una gestión mínima del control. Es el caso de las declaraciones de pagos a asalariados o las declaraciones de operaciones económicas con terceros en sus distintas modalidades.

4.2. Información obtenida de otras entidades públicas a través de convenios de colaboración

Además de la información obtenida directamente de los obligados tributarios, sea como consecuencia del cumplimiento de obligaciones tributarias materiales – liquidación de tributos y retenciones en la fuente– o de obligaciones formales –declaraciones informativas–, la Administración Tributaria puede obtener información procedente de otras Administraciones Públicas.

Los distintos entes administrativos tienen sus respectivas bases de datos como consecuencia de la información que reciben de los ciudadanos para realizar la gestión que en cada caso constituye su objeto. Esta información puede tener una gran utilidad a efectos de control tributario.

Sin perjuicio de las facultades que normalmente tiene la Administración Tributaria en el ejercicio de sus

funciones, el acceso a esta información de forma continuada o periódica requerirá de acuerdos o convenios de colaboración entre los distintos entes administrativos para permitirlo, garantizando la seguridad en el acceso y la eficiencia y minimización de costes.

El acceso a la información gestionada por otros entes públicos es el mejor mecanismo para incrementar las posibilidades de control de la Administración Tributaria sin perturbar a los contribuyentes, es decir, sin que ese mayor control se traduzca en mayores obligaciones formales.

Por tanto, este mecanismo es especialmente interesante en aquellos países en los que, debido al elevado número de declaraciones informativas y obligaciones formales ya existentes, no es posible incrementarlas sin notable perjuicio para los contribuyentes. También es muy apropiado en aquellos países en los que no estén suficientemente consolidadas las facultades de obtención de información por parte de la Administración Tributaria, de forma que exista mucho rechazo social –y en ocasiones problemas legales– para su implantación y desarrollo.

En el caso español, la obtención de información procedente de otros entes públicos es hoy por hoy el mecanismo esencial para incrementar la información disponible por la AEAT.

Hay que tener en cuenta que en el sistema tributario español se han venido consolidando numerosos modelos tributarios de carácter informativo, lo que ha dado lugar a la aparición de las correspondientes obligaciones de carácter formal para los obligados tributarios.

En este contexto de numerosas obligaciones formales e informativas, y sin perjuicio de las eventuales modificaciones que puedan producirse en los modelos informativos o en las declaraciones presentadas por los contribuyentes para incorporar determinados datos, no parece apropiado el incremento de esas obligaciones formales. Es preferible acceder a la información por otras vías.

Hay que tener en cuenta que la información de los ciudadanos disponible por los distintos entes públicos es cuantiosa. Además, en el estado actual de la técnica, las organizaciones administrativas disponen de esta

información en bases de datos, con mayor o menor grado de desarrollo y facilidad de acceso –en definitiva, almacenada por medios electrónicos–, susceptible de acceso por los mismos medios y de tratamiento informático y en proceso constante de mejora en lo que se refiere a dicho tratamiento.

Además de la reducción de obligaciones formales para el contribuyente, que no tiene que volver a aportar a la Administración Tributaria información que ya ha aportado a otro ente administrativo, el intercambio de información administrativa pone de manifiesto la coherencia, coordinación y eficacia de la Administración Pública, cuya función esencial es el servicio al ciudadano y cuya compartimentación no debe ser un obstáculo para la realización de este servicio.

El acceso a información procedente de otras Administraciones Públicas puede seguir dos vías:

- Suministros periódicos de información de acuerdo con el formato que se decida.
- Conexiones directas a otras bases de datos.

Si bien se tiende a incrementar el acceso a las bases de datos de otros entes administrativos, hoy por hoy, según que se instrumente una u otra modalidad de acceso, la utilidad de la información es distinta.

Así, el suministro periódico de los datos permite la carga de la información recibida en las bases de datos corporativas. Esto hará que la explotación de la información se realice junto con el resto de información disponible por la organización y será posible su procesamiento conjunto con la información procedente de las declaraciones y su tratamiento en las herramientas corporativas de tipo ‘data warehouse’ o similares.

La conexión directa a una base de datos ajena permitirá consultar información. A través de un dato identificativo –un Número de Identificación Fiscal, una matrícula de un automóvil, un código de identificación de un inmueble, etcétera– se accederá a toda la información asociada a ese dato de acuerdo con el sistema de acceso establecido en dicho organismo o ente público. En cambio, no será posible su tratamiento conjunto con la información disponible por la Administración Tributaria mediante tratamientos masivos.

Dada esta distinta utilidad, en los Convenios de Colaboración suscritos con las Administraciones Públicas suelen coexistir los dos mecanismos indicados:

- Suministros periódicos de información, tratados por el Departamento de Informática Tributaria e incorporados a las bases de datos de la AEAT.
- Conexiones directas a las bases de datos de otros entes.

Hay que tener en cuenta que uno y otro tipo de suministro normalmente se utilizarán con distintas modalidades.

Dentro de la información procedente de otras Administraciones Públicas, hay que destacar, en primer lugar, la originaria de otras Administraciones Tributarias territoriales:

- Información procedente de las Comunidades Autónomas –entes administrativos regionales– sobre la liquidación de los impuestos de su competencia.
- Información procedente de las entidades locales –básicamente municipios– sobre la liquidación de los impuestos de su competencia.

Además de lo anterior, existen otras entidades de las que se obtienen suministros periódicos de información, entre ellas la Tesorería General de la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Dirección General del Catastro, el Instituto Nacional de Estadística o la Dirección General de Tráfico.

Junto a estos suministros, en la medida en que el desarrollo tecnológico lo permite, existen conexiones a otras bases de datos. Ya hemos visto que estas permiten acceder a la información de las bases de datos de otros organismos en tiempo real. Como es evidente, el incremento de información es notable frente a cualquier suministro periódico de información, pues la periodicidad implica que no hay una actualización continua y, por tanto, que los datos que se manejan en un momento determinado pueden haberse modificado con respecto al momento en el que se recibieron.

La conexión a bases de datos de diversos entes públicos permite además mostrar a la opinión pública un mayor grado de eficacia administrativa y la sensación del funcionamiento de la Administración como una unidad. Esto necesariamente redundará en un beneficio para los ciudadanos. En esta línea, la interconexión administrativa evita el tener que solicitar a los contribuyentes información que han aportado a otros entes públicos y, por tanto, reduce las molestias que les puede causar la actividad de control en la medida de las posibilidades que ofrece el conjunto de la estructura administrativa de la nación.

En relación con esta cuestión, aunque no a efectos de control tributario sino de acreditación ante los distintos órganos administrativos de la identidad y la residencia de los administrados, se han establecido recientemente en España los Sistema Electrónicos de Verificación de Identidad y de Verificación de Residencia, a efectos de evitar la aportación de fotocopias del Documento Nacional de Identidad o del Certificado de Residencia cuando sea necesario acreditarlo ante cualquiera Administración Pública.

En algunos países latinoamericanos existen conexiones directas a bases de datos de otros organismos. Así, por ejemplo, en Argentina se accede a la información del Banco Central, en Brasil a datos de vehículos y de las Administraciones Tributarias, en Ecuador a datos de la policía nacional y del Banco Central, etcétera. No obstante, hay otros países en los que todavía no funcionan estos mecanismos de interconexión. En este sentido, la eficaz actuación de la Administración Tributaria exige fomentar este tipo de sistemas de información, implantándolos donde no los haya e incrementando los organismos con los que se realizan conexiones donde los haya.

4.3. Información obtenida por requerimientos individualizados en el curso de actuaciones de control

La última vía de obtención de información es la que se produce en el marco de actuaciones de control tributario con carácter individualizado.

Como ya hemos indicado, la Administración Tributaria debe disponer de las más amplias facultades de obtención de información para la eficacia en el desarrollo de sus funciones. Esta facultad tiene su cumplimiento normal en la obligación de los contribuyentes de aportar a la Administración Tributaria aquella información que les sea requerida.

En la mayor parte de los países, esta facultad encuentra su máximo nivel en el propio procedimiento de comprobación inspectora. Normalmente es en el seno de este procedimiento en el que las facultades de la Administración Tributaria son más amplias. El ejercicio de estas facultades puede permitir obtener todo tipo de información económico-financiera relativa al contribuyente para verificar el adecuado cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Al obtener esta información, pueden ponerse de manifiesto datos que afecten a la situación tributaria de otros contribuyentes, incluso mostrar incumplimientos tributarios por otros contribuyentes.

Adicionalmente, en muchos países existe la posibilidad de que la Administración ejerza facultades de obtención de información individualizada al margen de un procedimiento de comprobación respecto del contribuyente al que se demanda la información. El objetivo puede ser contrastar datos declarados por otro contribuyente, que sí está siendo objeto de un procedimiento de comprobación, o captaciones puntuales de información que no se recoja en ningún modelo de suministro periódico y que pueda servir de base para detectar incumplimientos tributarios de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan de Fiscalización.

En general, los requerimientos individualizados de información plantean el problema de que la información no está modelizada, lo que dificulta su carga en las aplicaciones corporativas para su tratamiento masivo.

En la medida en que el proceso de obtención de información sea individualizado pero masivo y se pretenda su explotación posterior, pueden remitirse modelos a los destinatarios para simplificar la posterior grabación de la información o crear previamente formularios informáticos que puedan ser cumplimentados directamente por los funcionarios que realizan la captación de información –por ejemplo, si se

trata de visitas a empresas para captar determinados datos que deberán hacerse constar en las aplicaciones informáticas corporativas por los funcionarios actuantes-.

En definitiva, se trata de un mecanismo de cierre del sistema de información que permite realizar actuaciones concretas en función de los sectores de riesgo, pero cuya optimización requiere una mayor utilización de recursos.

PARTE III

HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS DE APOYO A LA SELECCIÓN DE CASOS DE AUDITORÍA FISCAL

1. LA SELECCIÓN DE CASOS. CONSIDERACIONES GENERALES

Como indicábamos en apartados anteriores, la selección de casos a auditar es el proceso por el cual se decide realizar actuaciones de control sobre un determinado contribuyente en particular. Es una fase previa al desarrollo de la auditoría. Supone la concreción de los programas de actuación del plan de fiscalización en nombres de contribuyentes específicos sobre los que se desarrollarán las actuaciones de los auditores fiscales.

La selección de contribuyentes a auditar es una de las fases del proceso inspector en la que mayor utilidad puede proporcionar los desarrollos informáticos. Hay que tener en cuenta que en este proceso se trata de actuar sobre toda la información disponible del conjunto de contribuyentes para detectar los que presentan mayores niveles de riesgo fiscal y encontrar conductas inconsistentes o claramente defraudatorias. Dado el enorme volumen de información con el que suelen contar las Administraciones Tributarias desarrolladas, la eficacia en la selección requiere herramientas informáticas que permitan su tratamiento automatizado.

De ahí la importancia del desarrollo de estas aplicaciones, pues cuanto mayor sea la efectividad con la que podamos localizar las conductas defraudatorias en base a la información disponible con carácter previo al desarrollo de actuaciones concretas, mayor será la eficacia de todo el proceso auditor. Lógicamente, una mala selección se traduce en una pérdida de recursos, pues supone incurrir en costes no generadores de ingreso tributario ni de conciencia fiscal, y ello con independencia de que el proceso de comprobación pueda ser de gran calidad.

Es necesario tener presente que, cuando nos referimos a la selección de casos para auditoría, estamos hablando de contribuyentes que van a ser objeto de actuaciones en profundidad, examinando, si fuera necesario, toda la documentación contable y económica generada por su actividad. Es, por tanto, una actividad que incluye un “plus” de control respecto a otros procedimientos de control masivo.

Lo señalado complica las labores de selección. Cuando las unidades y funcionarios encargados de la selección de casos para auditoría desarrollan sus funciones ya se ha realizado la primera depuración de las declaraciones presentadas. También se han efectuado los controles masivos de aclaración de discrepancias evidentes en las declaraciones. Estas actuaciones de control masivo suelen estar integradas o, cuando menos, directamente vinculadas al proceso gestor de esas declaraciones.

Por tanto, la labor de selección de casos debe ir dirigida a la detección de situaciones de riesgo que no resultan evidentes al observador por contrastes básicos de información.

En todo caso, el proceso de selección de contribuyentes a auditar es distinto según la legislación de cada país. En muchos casos la auditoría puede proceder no tanto de un análisis de la información disponible sobre los contribuyentes sino de casos concretos de denuncias por terceros. También pueden proceder de la remisión de casos desde las áreas de control masivo como consecuencia de que las discrepancias detectadas no hayan podido ser aclaradas y pongan de manifiesto un riesgo fiscales que debe ser examinado a través de las facultades auditoras.

Al margen de estas consideraciones, en este apartado vamos a analizar los mecanismos de selección y las herramientas informáticas de apoyo que parten del análisis de la información del conjunto de los contribuyentes.

2. CONDICIONAMIENTOS DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

Como ya hemos indicado más arriba, la eficacia en la selección y la posibilidad de utilizar métodos científicos, así como el auxilio de las herramientas informáticas para realizarla, están condicionados por el nivel de desarrollo de cada Administración Tributaria y la cantidad y calidad de la información disponible de los contribuyentes. Por tanto, el establecimiento de un sistema científico de selección requiere la previa configuración de un sistema informático desarrollado en el que se disponga de la mayor cantidad posible de información de los contribuyentes, y esta información sea susceptible de ser tratada. De este modo, el esfuerzo inicial de toda Administración Tributaria debe ir dirigido a la consecución de un sistema de estas características. Sólo cuando el sistema de información esté consolidado será posible pasar a la segunda fase: explotar la información disponible para detectar incumplimientos tributarios.

En los países latinoamericanos encontramos que existe un elevado nivel de “economía informal” o “economía sumergida”, esto es, actividades económicas no censadas ni registradas que operan al margen del sistema financiero, económico y fiscal. Lógicamente, los métodos científicos de selección no van dirigidos a este tipo de

operadores económicos, ya que ni siquiera tenemos información relativa a su existencia.

La lucha contra este problema no es objeto del presente documento. No obstante, queremos hacer constar que estas situaciones producen efectos negativos en el sistema económico y fiscal y, por tanto, la lucha contra ellas debe ser una prioridad para las Administraciones Tributarias. Lograr una actividad económica suficientemente censada debe ser el primer paso para el establecimiento de una Administración Tributaria moderna y unos eficaces sistemas de control fiscal. Lógicamente, la lucha contra estas situaciones debe afrontarse mediante medidas legislativas adecuadas, como pueden ser los regímenes tributarios específicos, que tanto por su sencillez como por su reducido gravamen no supongan una gran dificultad para el desarrollo de actividades económicas de reducidas dimensiones. En todo caso, la existencia de un adecuado censo de actividades económicas es imprescindible para que puedan ponerse en práctica las distintas medidas económicas y fiscales necesarias para el desarrollo social y económico del país, y, dentro de ese proceso de desarrollo, la eficacia del sistema tributario y el cumplimiento de sus objetivos.

Otro de los condicionantes de los procesos de selección es la configuración del sistema tributario de cada país. Las actividades de control fiscal pretenden detectar incumplimientos en la normativa tributaria. Esta es específica de cada país. Por tanto, el proceso concreto de selección de contribuyentes con riesgo de incumplimiento dependerá de los incumplimientos que su normativa interna posibilite y las operaciones económicas que grave.

En este sentido, cada país deberá tener en cuenta los perfiles de riesgo que pueden darse para vulnerar su normativa específica a la hora de aplicar los mecanismos y herramientas de selección a los que nos vamos a referir. Sin perjuicio de las especialidades de cada país, nosotros hablaremos en este documento de la detección de operaciones económicas. Tendremos siempre presentes dos tipos de figuras impositivas que, de una u otra forma, existen en la mayoría de los países latinoamericanos: los Impuestos sobre el Valor Agregado –como impuesto indirecto orientado a gravar el consumo– y los Impuestos sobre la Renta o las Ganancias Patrimoniales –como impuestos directos que gravan el incremento de la capacidad económica de un contribuyente, ya sea una persona física o una persona jurídica o moral, por la

obtención de rendimientos o alteraciones en la composición de su patrimonio que se traducen en un mayor valor del mismo-.

3. LAS HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. CONSIDERACIONES GENERALES

Tradicionalmente, en el desarrollo de una Administración Tributaria, la utilización de herramientas informáticas ha partido de las áreas de gestión del cumplimiento voluntario. En un momento posterior han pasado a utilizarse en procesos de control extensivo o masivo. Sólo en un momento de desarrollo muy elevado comienzan a utilizarse en la selección de contribuyentes objeto de auditoría fiscal o de procesos de control intensivo.

La auditoría fiscal y el control que representa operan en los sistemas tributarios modernos como mecanismo de cierre del sistema. Hoy por hoy, todos los sistemas tributarios se basan en el mecanismo de la autoliquidación e ingreso por los contribuyentes, es decir, en el cumplimiento voluntario. Las labores de auditoría fiscal tienden, fundamentalmente, a incentivar dicho cumplimiento voluntario. Por este motivo, en un proceso histórico de desarrollo lo primero ha sido el establecimiento del sistema que permitiese gestionar el cumplimiento voluntario, pues de este cumplimiento depende la obtención de los ingresos públicos y la financiación del Estado. Para asegurar dicho cumplimiento voluntario, las primeras herramientas de control desarrolladas eran muy sencillas, y sólo pretendían garantizar la coherencia del sistema de información -así, por ejemplo, el contraste automático que permite corroborar la coincidencia de los rendimientos del trabajo declarados por un trabajador con las retribuciones declaradas por la empresa que las abona y las somete a retención-. De este modo, se fueron desarrollando herramientas que realizaban cruces automáticos con el objetivo básico de garantizar la coherencia del sistema de información disponible por la Administración Tributaria. Este tipo de controles tradicionalmente han correspondido a los mismos órganos que realizaban la gestión del cumplimiento voluntario. No dan lugar a procedimientos de auditoría

fiscal, sino a requerimientos para subsanar las deficiencias detectadas -determinando, en su caso, deudas tributarias no declaradas que aparecen inmediatamente como consecuencia de la información disponible por la Administración-.

Este tipo de cruces de información eran bastante sencillos por la inmediatez de la información a cruzar. Sólo dependen de que dos fuentes -normalmente el pagador y cobrador de los fondos- dispongan de un mismo dato. La depuración de este tipo de comportamientos no requiere la utilización de un número excesivo de recursos, pues permiten su tratamiento y corrección con carácter masivo y sin necesidad de utilizar facultades de investigación. Por tanto, este tipo de conductas normalmente son depuradas por los propios órganos de gestión.

Sin embargo, y por la mayor dificultad para encontrar herramientas informáticas adecuadas para la detección de riesgos fiscales cuando la información disponible es razonablemente coherente, los órganos de control intensivo y de auditoría normalmente han dispuesto de escasas aplicaciones informáticas que les permitiesen seleccionar los casos a estudiar.

El establecimiento de mecanismos de control extensivo hace que los contribuyentes vayan aprendiendo qué incoherencias pueden resultar de la diversa información que proporcionan a la Administración Tributaria, y por tanto qué datos deben ser coherentes para evitar requerimientos de la Administración. A medida que esto se va produciendo, la labor de los órganos administrativos de control resulta más compleja. Normalmente, cuando esta situación comienza a percibirse en la dirección de la Administración Tributaria es cuando el esfuerzo para desarrollar mecanismos que nos permitan detectar perfiles de riesgo y seleccionar adecuadamente los individuos a auditar se hace más necesario.

4. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. EL DATA WAREHOUSE

4.1. El data warehouse. Consideraciones generales

El data warehouse es un sistema de almacenamiento de datos que integra de manera centralizada toda la información disponible por la organización, con independencia de su procedencia, y permite a sus usuarios la realización de consultas particulares sobre estos datos no predefinidas, yendo de las más sencillas a las más complicadas, de acuerdo con las utilidades de la aplicación.

Es, por tanto, una herramienta informática dirigida a facilitar el manejo de toda la información disponible por una organización. Está orientada a la toma de decisiones.

El data warehouse requiere la existencia de una base de datos corporativa centralizada que recoja la información procedente de los distintos sistemas de información de la empresa y se utilice como base para la realización de las consultas.

El data warehouse requerirá, por tanto, un proceso de extracción, transformación y transporte de los datos de todos los sistemas corporativos (ETL-‘Extract, Transform and Load’), de modo que la información quede almacenada en la arquitectura del data warehouse. El procesamiento de los datos seguirá normalmente el denominado sistema OLAP (‘On-Line Analytical Process’).

4.2. El data warehouse en el ámbito de la Administración Tributaria

4.2.1. Utilidades perseguidas

El **data warehouse** debe ser una herramienta de optimización en el manejo de la información disponible en las bases de datos de la Administración Tributaria. No es, por tanto, una herramienta que nos proporcione directamente un conjunto de casos sobre los que realizar actuaciones de control. El data warehouse debe permitir

al seleccionador manejar con facilidad las variables de información disponibles sobre cada contribuyente, filtrar los datos correspondientes al conjunto de la población, de tal forma que se obtengan subconjuntos de contribuyentes cuyas variables alcancen determinados valores, y, a partir de aquí, analizar un grupo reducido de contribuyentes que le lleve finalmente a seleccionar los casos sobre los que pueden realizarse las labores de auditoría.

Por tanto, en el proceso de selección a partir del manejo de la información por una herramienta data warehouse, el personal de los órganos y unidades de selección especifica cuál es la combinación de valores de variables que determinan un perfil de riesgo susceptible de auditoría. La principal utilidad que debe proporcionar la herramienta es filtrar y combinar adecuadamente estas variables con rapidez, de forma que el usuario pueda obtener el listado de contribuyentes que cumplen los requisitos definidos para, a partir de aquí, poder tomar las decisiones definitivas sobre los contribuyentes a auditar.

Es importante recordar que cada posible valor de cada variable –como pueden ser cada una de las casillas que integran una declaración tributaria–, debe ser susceptible de manejo y filtrado por la aplicación. Lógicamente, cada variable puede tener una configuración distinta. Así, existirán variables cuyos valores posibles sean sí o no, pero dada la naturaleza de las magnitudes que suelen incorporarse en las declaraciones tributarias y en la información con trascendencia tributaria, la mayoría de las variables recogerán valores monetarios. En estos casos, el procesamiento de las variables debe permitir el filtrado en base a los distintos valores monetarios, de forma que puedan operar como valores “de corte” para la delimitación de los colectivos de contribuyentes.

4.2.2. Funcionamiento práctico

La utilización de herramientas tipo data warehouse debe permitir realizar cualquier combinación de las variables disponibles por el sistema de información. Por tanto, su uso dependerá de la información disponible por ese sistema. Veamos un ejemplo de las utilidades que debe proporcionar el sistema en el ámbito inmobiliario:

Las operaciones inmobiliarias constituyen en la mayoría de los países uno de los más importantes sectores de riesgo, especialmente en contextos de fuertes subidas del precio del suelo y de la vivienda en general. Normalmente, existirán diversas variables que permitirán conocer la existencia de estas operaciones.

En aquellos casos en los que exista una variable determinada de una concreta declaración en la que se especifique que se ha procedido a la enajenación de un inmueble y se indique el importe de la ganancia patrimonial, podríamos realizar una selección a través de una herramienta data warehouse sobre dicha información.

Así, por ejemplo, si en la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas existe una casilla que debe cumplimentarse únicamente en caso de haber realizado la enajenación de un inmueble, el data warehouse nos permitirá obtener el listado de aquellos contribuyentes que hayan cumplimentado la casilla –lo que en este caso significará que han realizado al menos una operación de transmisión de inmuebles–.

Si, además, existe una casilla numérica en la que debe especificarse el importe de la ganancia patrimonial derivada de la operación, deberíamos poder no sólo seleccionar a los contribuyentes que han realizado operaciones de compraventa de inmuebles sino además aquellos casos en los que la ganancia patrimonial excede de un determinado importe, o bien obtener el listado de todos los contribuyentes que han realizado una operación de transmisión de inmuebles con el atributo añadido para cada uno de ellos del importe por el que han realizado dicha operación y, a continuación, ordenarlos por los importes, de mayor a menor, para ir concretando los casos que vamos a estudiar.

El caso que acabamos indicar es el más sencillo, y parte de la declaración del propio contribuyente. Es, por tanto, un control de declaraciones que depende de que el contribuyente que debe declarar la ganancia patrimonial inmobiliaria la declare, de modo que la Administración se limitará a comprobar la correcta aplicación de la normativa tributaria y de los valores consignados por el obligado tributario.

Si bien el data warehouse puede utilizarse para la detección de estos casos, normalmente la acción auditora deberá detectar otro tipo de conductas. Para optimizar la

utilización de la herramienta conviene tener en cuenta no sólo las declaraciones del propio obligado tributario sino también las de terceros, ya sean pagadores de rendimientos que retengan, fedatarios públicos, contribuyentes que presenten declaraciones informativas de sus operaciones con terceros, así como información obtenida a través de requerimientos individualizados de carácter masivo que se incorporen a las bases de datos para su procesamiento, asociados al Número de Identificación Fiscal o Registro Único Tributario del Contribuyente.

Así, por ejemplo, en el caso español sería posible detectar operaciones de transmisión de inmuebles por reducción del número de titularidades de bienes inmuebles de un año a otro, de acuerdo con los datos suministrados por el Catastro Inmobiliario –registro administrativo que describe los bienes inmuebles con fines tributarios y otros de carácter administrativo–, o por la consignación de operaciones de transmisión de inmuebles de acuerdo con la información suministrada por notarios –fedatarios públicos intervinientes en la transmisión– o registradores de la propiedad –en estos registros se inscriben los cambios de titularidad; gozan de presunción de veracidad para acreditar la titularidad en posteriores transmisiones–. Igualmente, podrían establecerse filtros para que la reducción de un año a otro del importe de los valores catastrales inmobiliarios o del importe de los valores consignados en las escrituras públicas de los notarios en las inscripciones en los registros de la propiedad exceda de determinado importe o esté comprendida en determinado escalón. Con esos valores debería poder realizarse cualquier tipo de combinación posible para detectar los perfiles de riesgo que sean definidos por el usuario de la aplicación.

Además del filtrado de datos específico de la operación que estamos buscando, debe poder realizarse un filtrado de otras variables que nos permita trabajar sobre un determinado perfil de contribuyentes. Así, por ejemplo, en el caso anterior, podría añadirse que del listado obtenido sólo nos interesan los contribuyentes que no desarrollan actividades económicas sino trabajo por cuenta ajena, que tienen un único pagador de rendimientos del trabajo y que estos rendimientos no exceden de determinado importe. Estos datos podrán obtenerse de distintas fuentes: inexistencia de declaraciones censales de inicio de actividades económicas, inexistencia de declaración de rendimientos de actividades económicas o no presentación de declaraciones por IVA, en lo que se refiere a la no

realización de actividades económicas, y figurar en la declaración de retenciones sobre rendimientos del trabajo de un empleador o en una sola cuenta de cotización a la Seguridad Social, en lo que se refiere a la percepción de rendimientos del trabajo. Asimismo, podríamos añadir que el listado de contribuyentes seleccionado no figura como titular de un préstamo hipotecario concedido por una entidad financiera.

Sin perjuicio de la mayor o menor utilidad práctica del ejemplo indicado, lo que queremos hacer constar es la necesaria versatilidad de la aplicación, de forma que nos permita hacer con la información disponible las mayores combinaciones posibles. Siendo esto así, el límite para la detección de los contribuyentes de riesgo estará en la utilidad de la información disponible, su cantidad y calidad, los recursos de la organización y la experiencia de los usuarios de la información.

4.2.3. El data warehouse en la AEAT española. El proyecto ZUJAR

El ZUJAR es una herramienta informática de tipo data warehouse desarrollada por la Administración Tributaria española. Se basa en algoritmos muy optimizados que permiten acceder a toda la información de los contribuyentes disponible en la base de datos consolidada nacional, así como realizar un análisis multidimensional de esta información por los usuarios de la aplicación sin necesidad de especiales conocimientos informáticos. Es una aplicación destinada al análisis multidimensional de datos que, de una manera sencilla e intuitiva, mediante una interfaz gráfica y el uso del ratón, permite al usuario realizar consultas personalizadas tan complejas como se requiera sobre un enorme volumen de información que procede de las bases de datos de la AEAT.

Es una herramienta diseñada por el Departamento de Informática Tributaria de la AEAT, pero cuya utilización corresponde a funcionarios y personal especializado de las Unidades de Planificación y Selección del Departamento de Inspección Financiera y Tributaria, es decir, al personal con una formación esencialmente tributaria y no informática.

La facilidad en el manejo de la herramienta posibilita su utilización por parte del personal conocedor de las áreas

de riesgo fiscal. Es, por tanto, una herramienta de auxilio del personal encargado de la selección de contribuyentes a fiscalizar que, a diferencia de los cruces sencillos definidos históricamente por el Departamento de Informática, permite al seleccionador trabajar directamente sobre la totalidad de la información disponible en la base de datos nacional y elaborar consultas 'ad hoc' para la detección de comportamientos de riesgo fiscal. Dada la potencia de la herramienta, la realización de consultas y la obtención de los resultados, incluyendo los listados de contribuyentes que responden a determinados parámetros, resulta inmediata, facilitando mucho el trabajo de las Unidades de Planificación y Selección.

La herramienta ZUJAR realiza dos funciones básicas:

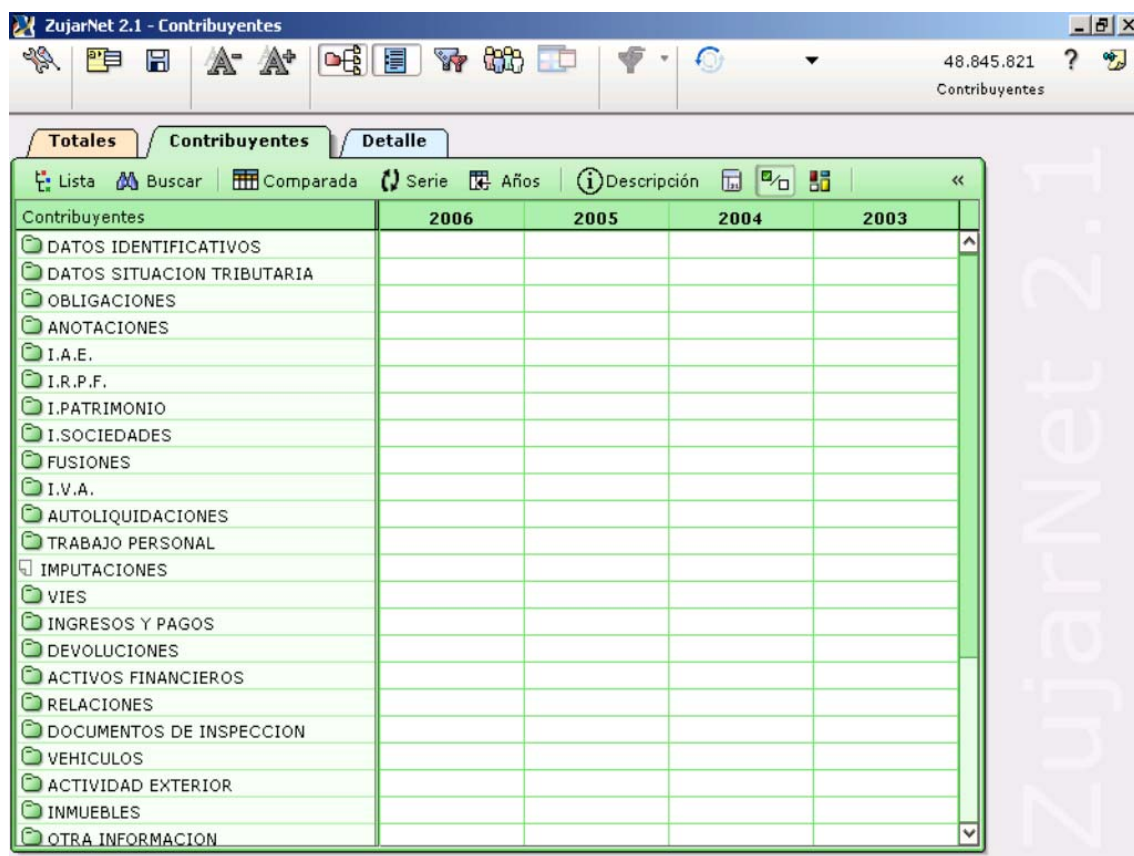
- Filtrado mediante álgebra booleana de los contribuyentes por variables predefinidas de acuerdo con los datos que contiene la aplicación, que se actualizan semanalmente.
- Inclusión para la selección realizada de los datos correspondientes a aquellas variables que sean elegidas por el usuario.

La eficacia del ZUJAR como herramienta de selección radica en la potencia del sistema español de obtención de información tributaria, pues el ZUJAR es sólo una herramienta auxiliar para tratar modelizadamente todos los ítems de información sobre un contribuyente de que disponemos.

Por tanto, no es un mecanismo directo de selección. Esta sigue correspondiendo al elemento humano y, en definitiva, al personal especializado integrado en las Unidades de Planificación y Selección.

Este personal, con el conocimiento que tiene del sistema fiscal y del comportamiento de los contribuyentes, determina cuáles son los valores de las variables disponibles en la Administración Tributaria en base a su sistema de información, en los que se pondrán de manifiesto situaciones de riesgo.

A partir de aquí, es posible obtener el listado de contribuyentes en los que concurren estas circunstancias y realizar una posterior depuración que finalmente lleve a la concreción de los casos a auditar.



Interfaz del data warehouse desarrollado por la AEAT con distribución de las variables de información en carpetas.

5. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. EL ANÁLISIS DE RIESGOS

5.1. El análisis de riesgos. Consideraciones generales

La selección basada en el análisis de riesgos supone la introducción de un valor añadido sobre la selección de contribuyentes mediante el manejo del data warehouse. A diferencia del funcionamiento habitual de las Unidades de Selección, que buscan determinados comportamientos a través del filtrado de la población realizado mediante el uso del data warehouse, cuando

hablamos de análisis de riesgo nos referimos a la categorización de la población de acuerdo con parámetros que determinen el nivel de riesgo de los contribuyentes. Por tanto, estamos partiendo del manejo de la información disponible a través de herramientas 'ad hoc' o del data warehouse y clasificando a la población de acuerdo con los parámetros de riesgo que se definan.

El desarrollo de tecnologías orientadas al análisis de riesgo es más complicado que el desarrollo del data warehouse, y ello por un motivo básico: el problema del data warehouse es únicamente informático. Se trata de desarrollar la tecnología adecuada para la gestión de las bases de datos corporativas en un enfoque orientado a la dirección, teniendo en cuenta el ingente volumen de información que maneja la Administración Tributaria.

Ahora bien, esto es independiente del contenido de los datos, de la normativa tributaria o de los sectores de riesgo. El análisis de riesgo, sin embargo, parte del análisis del entorno socio-tributario. Sólo en un momento posterior pasa al desarrollo de herramientas informáticas para su procesamiento.

Por otro lado, la automatización de herramientas de análisis de riesgo es un paso adicional al desarrollo de herramientas data warehouse. Es necesario haber desarrollado previamente una herramienta de este tipo para realizar un procesamiento eficiente de la información por análisis de riesgos. Hay que tener en cuenta que los tratamientos informáticos de análisis de riesgos serán transformaciones de los valores de determinadas variables de los contribuyentes en niveles de riesgo, lo que requiere el manejo masivo de la información disponible de los contribuyentes. De ahí que estas tecnologías estén todavía poco desarrolladas en la mayoría de los países.

Una cuestión distinta es que esta idea esté presente indirectamente en todos los procesos de selección de contribuyentes. Se pueden realizar análisis manuales por parte de las unidades de selección. A partir de una muestra de contribuyentes se analizan variables concretas que llevan a establecer unas determinadas prioridades de selección. Esto no deja de ser un análisis manual del riesgo.

5.2. Fases para la selección por análisis de riesgos

La realización de procesos de análisis de riesgo requiere:

- La delimitación de la población.
- La definición de los parámetros de riesgo.
- La obtención de los niveles de riesgo correspondientes a cada contribuyente.
- La selección de los contribuyentes a auditar.

5.1.1. Definición de la población

Para aplicar procedimientos de análisis de riesgo es necesario definir con carácter previo la población sobre la que vamos actuar.

Una primera posibilidad es realizar el análisis sobre el conjunto de contribuyentes en función del tipo de parámetros que se definan y de la capacidad de procesamiento de la información disponible. De este modo, podríamos disponer de una valoración del nivel de riesgo para cada uno de los contribuyentes del país.

La definición de estos riesgos puede resultar útil de forma orientativa. Sin embargo, plantea algunas dificultades. La atribución de un determinado nivel de riesgo con carácter general siempre será imprecisa, pues es muy difícil generalizar dadas las grandes diferencias que encontramos entre distintas personas en función de su integración en el desarrollo de la actividad económica del país.

En este sentido, será muy difícil la definición de riesgos precisos. Cualquier análisis orientado a la selección puede llevar a conclusiones equivocadas. Hay que tener en cuenta que normalmente los empresarios integrados en sectores económicos que por sus características sean más susceptibles de fraude estarán siempre situados en posiciones de riesgo mayores que los que estén en otros sectores. Sin embargo, esto no tiene que significar que toda la actividad de control se concentre en los primeros, pues es imprescindible la sensación de control en todos los sectores económicos para garantizar el funcionamiento del sistema. El problema es que, en este caso, siempre será difícil justificar la selección de un contribuyente que presenta poco riesgo de fraude según el mapa de riesgos general definido.

Alternativamente, podemos utilizar el análisis de riesgo sobre poblaciones mucho más delimitadas. La primera actividad consistirá en definir la población sobre la que vamos a actuar. Este proceso siempre será complicado y, del mismo modo que la definición posterior de los parámetros de riesgo exige la optimización del conocimiento de las principales tipologías de fraude en los distintos sectores económicos, la definición de las variables de “corte” de la población sobre la que vamos a actuar requerirá la intervención de expertos en fraude fiscal en los distintos sectores económicos. Así, la definición de la población a analizar puede realizarse de

forma muy sencilla, simplemente por el sector de actividad en el que declaran que actúan, o complicarse mucho teniendo en cuenta otros factores –facturación, trabajadores empleados, número de clientes, etcétera–.

5.2.1. Definición de los parámetros de riesgo

La determinación de los parámetros de riesgo siempre será la fase más difícil del proceso. No resulta posible definir sistemas informáticos que directamente establezcan esos factores, pues determinar que el valor de cierta variable suponga una puntuación de riesgo frente a otros valores es algo que requiere el conocimiento de las tipologías de fraude y el análisis de los valores de las variables conocidas por la Administración que se traducen en determinados comportamientos fraudulentos. Como es lógico, estamos hablando de supuestos en los que la detección del fraude es complicada y que requerirían un proceso de auditoría fiscal. Es decir, no son meros cruces básicos de datos que nos puedan proporcionar directamente la evidencia de incumplimientos tributarios.

Existen muy distintas líneas para la definición de parámetros de riesgo, pero en todas ellas siempre será necesaria la intervención de expertos en fraude fiscal. En un primer momento convendrá que los parámetros sean simples, con número limitado y de fácil modificación, de modo que su aplicación y comprensión resulte sencilla. Sólo en momentos posteriores, en la medida en que se puedan implantar herramientas informáticas que ayuden a la definición de los parámetros y su aplicación sobre la población, puede avanzarse en la complejidad.

En todo caso, es un proceso arduo. Cualquier error en la definición puede llevar a resultados muy negativos.

5.2.2. Obtención de los niveles de riesgo de cada contribuyente

Una vez definida la población y los parámetros de riesgo, la aplicación de estos a la población seleccionada nos permitirá obtener el nivel de riesgo de cada contribuyente.

Esta es ya una fase pura de tratamiento informático de la población, que deberá desarrollarse mediante la aplicación de herramientas informáticas adecuadas.

Normalmente, la aplicación de los parámetros a la población será un proceso sencillo de manejo de datos que incluso podría realizarse a través de herramientas ofimáticas comerciales. De hecho, si normalmente se trabaja sobre poblaciones reducidas, puede ser incluso conveniente utilizar estas aplicaciones por el ahorro que puede suponer respecto al coste del desarrollo de herramientas propias ‘ad hoc’.

No obstante, si los volúmenes de datos son muy grandes y el mecanismo de selección muy utilizado, será preferible el desarrollo de herramientas propias por la Administración Tributaria para la realización de estos procesos.

Hay que tener en cuenta que para el desarrollo de procedimientos de análisis de riesgo partiremos siempre de una situación en la que el data warehouse corporativo está desarrollado. En la medida en que esta herramienta permita mayores posibilidades de tratamiento de los datos almacenados, también será más sencillo introducir datos de los contribuyentes relativos a su nivel de riesgo como elaboración del resto de datos del contribuyente almacenados en el data warehouse.

5.2.3. Selección de los contribuyentes a auditar

La fase final y el objetivo de todo el proceso de definición del nivel de riesgo es determinar cuáles son los contribuyentes sobre los que se van a realizar actuaciones inspectoras.

Para la concreta selección habrá que organizar estos procesos en las distintas Administraciones Tributarias. En todo caso, la selección por análisis de riesgo debe ser un complemento para otros métodos, sobre todo en los primeros momentos de la implantación o modificación de los parámetros.

Debe tenerse presente que el mejor mecanismo para optimizar la utilidad de este método es realizar múltiples definiciones de parámetros. Es decir, realizar selecciones distintas con parámetros distintos para cada uno de los sectores de riesgo y comportamientos

defraudatorios que en un momento dado sean prioritarios para la Administración Tributaria.

5.3. Utilización

Como hemos indicado, el análisis de riesgo es un paso más en un proceso de selección de contribuyentes en el que se definen y puntúan los valores que pueden adquirir determinadas variables significativas o resultados de la combinación de dichas variables. Veamos algunos ejemplos de posibles valores de riesgo en algunas de las variables más típicas de las conocidas por la Administración Tributaria:

- Tomar los datos del resultado contable y de la cifra de negocios o volumen de operaciones del ejercicio –o de un conjunto de ejercicios– y puntuar la relación entre las dos magnitudes en función de los datos del sector. Así, si el porcentaje del resultado contable sobre la cifra de negocios es muy inferior al del sector estaríamos ante un factor de riesgo que deberíamos puntuar. Lógicamente, esto requiere disponer de los datos mencionados y poder obtener la relación entre ellos, tanto del conjunto del sector como de cada contribuyente en particular.
- Valorar las incongruencias que puedan existir entre los datos declarados en el Impuesto sobre la Renta o las Ganancias de Sociedades y el Impuesto sobre el Valor Agregado. Normalmente, estos impuestos utilizan declaraciones distintas que incluyen datos parecidos o relacionados –por ejemplo, la cifra de negocios o ingresos de la actividad del periodo en el impuesto sobre la renta y la base imponible en el impuesto sobre el valor agregado–. La existencia de diferencias significativas no justificadas por el tipo de actividad de la empresa puede ser un factor de riesgo a valorar.
- Incorporación en las distintas declaraciones de información sobre importes abonados en conceptos exentos de tributación en cuantía anormalmente alta. Por ejemplo, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas español no existe obligación de retener sobre las dietas y gastos de desplazamiento con determinados

límites, pues son rentas exentas del impuesto. Un importe anormalmente elevado de este concepto no justificado por el tipo de actividad de la empresa puede suponer que se están declarando en este concepto retribuciones normales de los trabajadores que sí deberían llevar retención.

- Solicitud de devoluciones relevantes de impuestos, sobre todo en el Impuesto sobre el Valor Agregado.
- Ingresos muy reducidos a la Hacienda Pública de forma continuada, teniendo en cuenta el conjunto de sus declaraciones.

Estos factores de riesgo, y muchos otros más elaborados, pueden ser valorados directamente por los seleccionadores cuando están trabajando en un determinado sector para especificar los contribuyentes sobre los que se va a actuar, y normalmente serán estos y otros análisis los que se realicen sobre el data warehouse. Es decir, la utilización del data warehouse como herramienta de selección supondrá siempre un análisis de riesgo. Ahora bien, cuando definimos unos parámetros formales a los que vamos asignando ciertas puntuaciones que establecen un determinado valor de riesgo del contribuyente, estaremos ante un análisis de riesgo modelizado. De ahí que, como hemos indicado más arriba, el desarrollo de aplicaciones informáticas orientadas al análisis de riesgos es normalmente el paso siguiente al desarrollo del data warehouse.

5.4. Valoración

El análisis de riesgos es la esencia de un proceso seleccionador eficiente. De hecho, las herramientas informáticas de apoyo a la selección van normalmente orientadas a facilitar al usuario, experto en situaciones de fraude fiscal, la manipulación de la información disponible para extraer los listados de contribuyentes que presentan mayores niveles de riesgo.

No obstante, el desarrollo de aplicaciones informáticas orientadas al análisis automatizado de riesgos es complicado por diversos factores:

- Como hemos indicado, es un paso más del tratamiento de la información. Por ello es

necesario partir de un data warehouse desarrollado.

- Es complicado realizar una definición de riesgos general. Una cosa es la percepción del riesgo fiscal y otra su cuantificación. Este salto es complejo. Pero todavía es más difícil que una Administración Tributaria elabore un sistema de cuantificación del riesgo fiscal por valoración de parámetros significativos y le dé validez universal convirtiendo ese sistema en unas especificaciones técnicas que remitir al personal de informática tributaria para el desarrollo de una aplicación corporativa general.

No obstante, los funcionarios encargados de la selección, con el manejo del data warehouse y la descarga de la información en aplicaciones ofimáticas, podrían manejar las utilidades de hojas de cálculo para ponderar y ordenar la población delimitada por niveles de riesgo que previamente hayan definido.

En el proceso de selección, cada programa del plan de fiscalización busca unos objetivos determinados, es decir, se concentra en riesgos determinados, ya estén delimitados por el sector económico, el tipo de operación, etcétera. Por tanto, para cada programa se definirán unos parámetros de riesgo significativos distintos y se valorarán de forma diferente. Esto implica una multiplicidad de análisis de riesgo para cada programa. En este contexto, la definición de valores de riesgo generales es complicada.

Alternativamente, y para facilitar las labores de análisis de la información por los seleccionadores, pueden diseñarse herramientas informáticas orientadas a completar el funcionamiento del data warehouse mediante el establecimiento de una estructura que permita al usuario definir variables adicionales de riesgo fiscal como función del resto de variables del contribuyente, de forma que el sistema proceda a la aplicación automática de la función definida determinando una nueva variable de riesgo. Es decir, introducir un sistema de cálculo de variables de riesgo a través de funciones que operen sobre el resto de variables del sistema, y que pueda ser utilizado directamente por personal experto en fraude fiscal, no por personal informático.

6. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. LAS REDES NEURONALES

6.1. Las Redes Neuronales. Consideraciones generales

Las redes neuronales constituyen la propuesta más innovadora en lo que se refiere a las herramientas informáticas aplicadas a los procesos de selección de contribuyentes a auditar. Son sistemas de procesamiento de información que tratan de emular a las redes neuronales biológicas, superando las simplificaciones de la realidad que tradicionalmente han tenido los sistemas de tratamiento de la información –arquitectura von Neumann, álgebra de Boole e Hipótesis de Lovelace–.

Las redes neuronales están constituidas por las neuronas, que son las células básicas. Estas neuronas están conectadas entre sí a través de las sinapsis, lo que les permite transmitirse información ponderada en función del peso o relación que las une. A su vez, la información que llega a una neurona puede ser transformada, y esta información transformada puede enviarse a otra neurona de forma ponderada a través del peso. Estos elementos fundamentales en cualquier red neuronal biológica pretenden ser reproducidos a través de los sistemas informáticos de procesamiento de información que constituyen las redes neuronales artificiales.

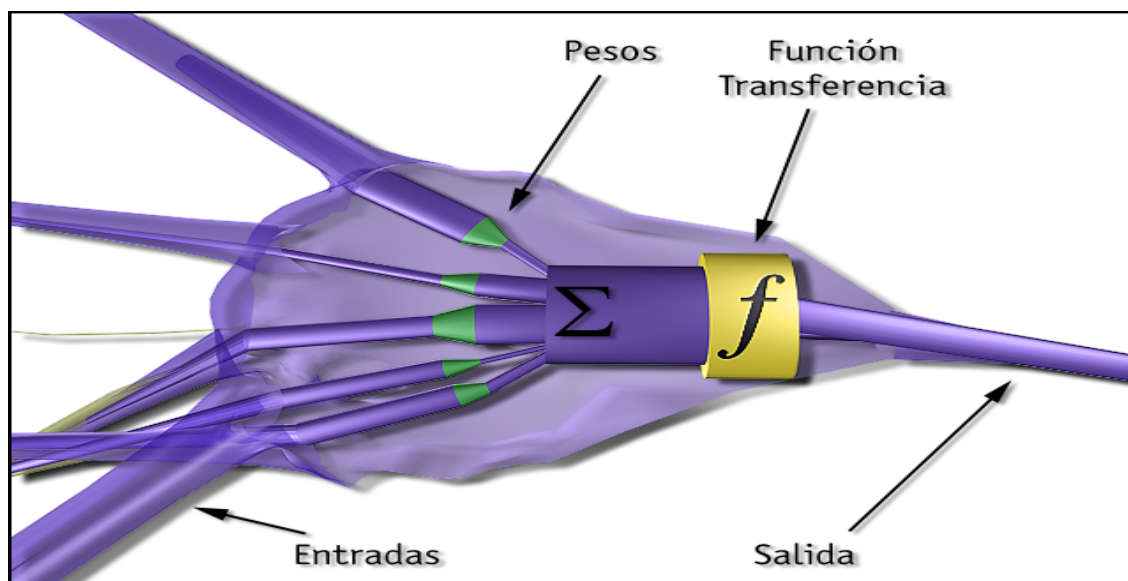
El elemento simple de procesamiento de la red neuronal es la neurona y los pesos de sus relaciones son los pesos sinápticos. El funcionamiento singular de una neurona es el que se aprecia en la figura.

La neurona recibe información de varias entradas, procedente de otras neuronas, y a partir de estos datos de entrada proporciona un dato de salida de acuerdo con la función de propagación, que corresponde al conjunto de las entradas con sus respectivos pesos sinápticos, y la función de transferencia que determina el dato final de salida.

Este es el funcionamiento individual de la neurona. Sin embargo, hay que tener presente que las neuronas están organizadas en capas. Así, en el funcionamiento de la

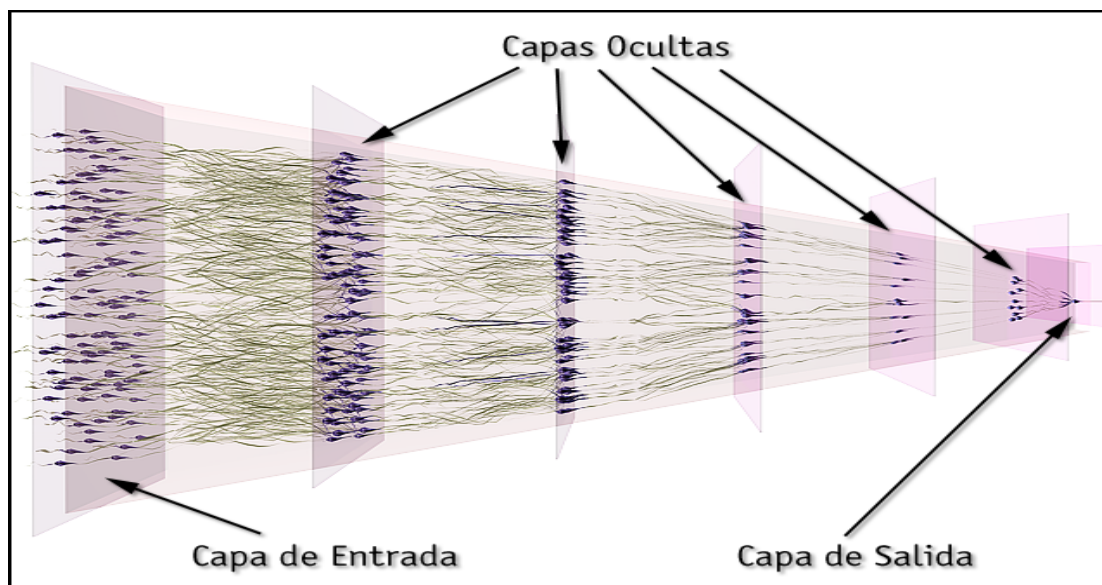
red neuronal, las neuronas de la primera capa reciben los datos de entrada, les aplican la función de transferencia y envían el resultado a las neuronas de la siguiente capa, ponderado por los respectivos pesos

sinápticos. La información irá pasando por las sucesivas capas hasta proporcionarnos el dato final de salida de la red.



Estructura de una neurona artificial.

Fuente: Subdirección General de Análisis de la Información e Investigación del Fraude (DIT-AEAT).



Estructura de capas de la red neuronal.

Fuente: Subdirección General de Análisis de la Información e Investigación del Fraude (DIT-AEAT).

De este modo, como se puede apreciar, las redes neuronales son un sistema de procesamiento de información que a partir de los valores de entrada nos va a proporcionar unos valores de salida.

Esta es la tecnología básica de funcionamiento. Sin embargo, la eficacia del sistema va a depender del correcto entrenamiento de la red, pues las redes, a diferencia de otros sistemas de procesamiento de información, no se programan sino que se entrenan. El entrenamiento de la red consiste en lo siguiente:

- Se parte de una situación en la que los pesos sinápticos se establecen de forma aleatoria.
- Se introducen entonces datos de entrada que, una vez procesados por la red, nos permiten obtener un determinado dato de salida.
- Se compara el dato de salida con el dato que debería haber salido de acuerdo con la experiencia

acumulada del caso sobre el que se han introducido los datos.

- A partir de esa comparación, se varían los pesos sinápticos para que el procesamiento de los datos de entrada nos proporcione un dato de salida más próximo al resultado real.
- Se repite el proceso mediante la introducción de nuevos datos de entrada.

Este modelo de red neuronal es el denominado multiperceptrón con entrenamiento por retropropagación. El multiperceptrón es una red de tipo 'feedforward' en el que la información sólo fluye de las neuronas de una capa hacia las neuronas de la capa siguiente. Para la modificación de los pesos sinápticos se propaga hacia atrás el error obtenido a la salida de la red - retropropagación de errores-.

6.2. Aplicación de las redes neuronales a la selección de casos para auditoría. El proyecto SERENE

En el caso español, la aplicación de redes neuronales a los procesos de selección constituye un proyecto de investigación desarrollado por el Departamento de Informática Tributaria de la AEAT, que en la actualidad se utiliza como mecanismo de selección complementario a los métodos tradicionales.

La selección de casos para auditoría a través de redes neuronales pretende determinar cuál es el resultado que se va a obtener en un proceso de auditoría, es decir, cuál va a ser la deuda tributaria que se va a obtener a partir de la información disponible en las bases de datos corporativas sobre este contribuyente.

Para ello, el entrenamiento de la red se basa en el suministro de información de casos reales en los que ya se ha realizado un proceso de auditoría fiscal, partiendo de los datos de entrada de que se disponía inicialmente –información disponible sobre el contribuyente en las bases de datos corporativas–, para que la red nos indique cuál va a ser el resultado del proceso de auditoría de acuerdo con los pesos sinápticos. A partir de la comparación entre el resultado previsto por la red y el verdaderamente alcanzado en el proceso de auditoría ya efectuado, se modifican los pesos sinápticos para acercarnos lo más posible al resultado real de la auditoría. El proceso se repite con nuevos casos de auditorías finalizadas hasta que la red queda entrenada.

Finalizado el proceso de entrenamiento y en base a la información disponible de los contribuyentes, la red nos proporcionará aquellos casos a auditar en los que previsiblemente se producirá un mejor resultado, es decir, se descubrirá un mayor importe de impuesto eludido.

El proyecto de redes neuronales para la determinación de supuestos a auditar desarrollado por la AEAT española ha sido dirigido por la Subdirección General de Tecnologías de Análisis de la Información e Investigación del Fraude. En este proyecto se ha partido de la información disponible correspondiente a los contribuyentes que han sido objeto de auditoría,

manejando dos tipos de datos: los correspondientes a la información aportada por el contribuyente o por terceros a través de sus respectivas declaraciones con carácter previo a la inspección y los resultados de las actuaciones inspectoras realizadas por las unidades y equipos de inspección de la AEAT. Los datos declarados constituyen la información de entrada y los resultados de las auditorías los datos de salida que se pretenden obtener mediante el correcto entrenamiento de la red.

El sistema de red neuronal sigue en la actualidad en proyecto. Se aplica con carácter complementario a las técnicas ordinarias de selección. La deuda media obtenida en las actuaciones inspectoras sobre contribuyentes seleccionados de acuerdo con la red neuronal ha sido ligeramente superior a la obtenida por otros métodos de selección. No obstante, el sistema plantea una serie de dificultades para su aplicación práctica:

- La red neuronal opera a modo de “caja negra”. Si bien su desarrollo está basado en métodos científicos, impecables desde un punto de vista teórico, su comunicación a los auditores siempre es complicada. Con los métodos tradicionales de selección el auditor sabe cuál es el riesgo que ha sido detectado y, por tanto, donde pueden encontrarse los posibles incumplimientos tributarios. Sin embargo, en los casos seleccionados por la red ni el auditor ni el responsable del entrenamiento de la red conoce cuál es el área de riesgo en la que centrar la investigación.
- El funcionamiento de la red está condicionado a la existencia de una relación real y clara entre una determinada combinación de datos de entrada, basada en el contenido de determinadas declaraciones, y el resultado de la auditoría fiscal sobre el contribuyente. En este sentido, hay que tener presente que el desenvolvimiento de la auditoría depende en muchos casos de la labor específica del auditor, de forma que dos supuestos similares entregados a dos personas distintas con frecuencia arrojan resultados diferentes. Este componente humano distorsiona el resultado final. Asimismo, estamos asumiendo que el contenido de las declaraciones está relacionado con el resultado de la auditoría. Dado que en muchos casos existen factores exógenos que no tienen reflejo en las

declaraciones, en ocasiones el resultado final de la auditoría no dependerá del contenido de las declaraciones.

En todo caso, las objeciones anteriores no afectan al diseño del modelo sino al material de que disponemos para su entrenamiento. Se necesita continuar avanzando en la depuración y análisis de la información a utilizar para dicho entrenamiento.

Tal y como se puso de manifiesto en el curso del encuentro en Santa Cruz de la Sierra, se han desarrollado proyectos similares en otros países como Argentina o Chile.

7. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. MINERÍA DE DATOS

El término minería de datos –‘data mining’– se utiliza en múltiples sentidos. Cuando nosotros hablamos de minería de datos nos referimos a un conjunto de técnicas para la inducción del conocimiento útil a partir de un elevado volumen de datos.

Es difícil distinguir el concepto “minería de datos” de otras técnicas de tratamiento de la información. La minería de datos va orientada a la detección de comportamientos en base a los datos disponibles. Esta técnica se ha utilizado para el análisis del comportamiento de visitantes de páginas web o de compradores en supermercados. En este último caso, ha servido para identificar los patrones de compra en función del tipo de cliente, de forma que la ubicación física de los productos en el supermercado permitiese optimizar las ventas.

En el ámbito tributario, es una posibilidad de futuro relacionada con el análisis de riesgo. La minería de datos iría orientada al tratamiento de toda la información disponible en las bases de datos corporativas, de forma que el procesamiento de la información permitiese detectar patrones de comportamiento –en nuestro caso, combinaciones de los valores de las variables conocidas–

El diseño de un sistema de minería de datos en el ámbito tributario requerirá:

- Delimitación de las tipologías de fraude que se pretende detectar.
- Determinación de las variables de entrada.
- Creación del modelo matemático explicativo de la relación que tienen.
- Valoración de los resultados obtenidos.

A diferencia del data warehouse, intervienen modelos matemáticos para la determinación de los sujetos con riesgo fiscal. A diferencia de las redes neuronales, permite explicar por qué se ha llegado a un determinado resultado, posibilitando la intervención humana en la interpretación de los datos.

No obstante, el desarrollo de un modelo de estas características es muy complicado. Está por ver si realmente es posible la definición de un modelo explicativo de las distintas tipologías de fraude fiscal en base a variables relativas al comportamiento de los contribuyentes conocidas por las Administraciones Tributarias

8. HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS AL SERVICIO DE LA SELECCIÓN. LA SELECCIÓN ALEATORIA

8.1. La selección aleatoria. Consideraciones generales

La selección aleatoria es un mecanismo accesorio de selección de contribuyentes en algunos sistemas de fiscalización. No precisa de complicados desarrollos informáticos y permite completar con una base científica y objetiva los criterios de selección en función del riesgo. La selección aleatoria presenta una serie de características que la hacen especialmente útil como mecanismo complementario de selección:

- Permite obtener indicadores objetivos de cumplimiento o evasión.
- Permite medir la eficacia de otros programas de selección.
- Permite analizar los efectos inducidos de las actuaciones de inspección.
- Permite alcanzar objetivos directos de inspección que escapen a los métodos tradicionales.

Obtención de indicadores fiables de cumplimiento o evasión

Los índices de evasión fiscal sólo se pueden establecer mediante una comprobación general en una muestra. Lógicamente, la elaboración de este tipo de indicadores en base a actuaciones de auditoría sobre contribuyentes seleccionados en función del riesgo estaría claramente sesgada, pues no reflejarían el índice de evasión global del sistema tributario, sino el de un determinado colectivo de contribuyentes. Es más, si la selección ha sido ajustada, los contribuyentes seleccionados habrán sido los que presentan un mayor nivel de evasión, con lo que el índice obtenido no sería extrapolable a ninguna población más allá de la muestra inspeccionada.

Frente a esto, una muestra aleatoria permite construir un índice más significativo extrapolable al conjunto de la población, lo que posibilita la realización de comparaciones intertemporales para analizar la evolución del fraude. No obstante, la representatividad del índice de evasión estaría condicionada por el número de casos seleccionados y auditados, el mecanismo concreto de selección y la forma en que se han llevado a cabo los procesos de auditoría en particular.

Medición de la eficacia de otros programas de selección

Los resultados de las auditorías aleatorias permiten analizar la eficacia de otros programas y mecanismos de selección, incluso pueden servir como criterio para medir la eficiencia del resto de programas del Plan.

En este sentido, los resultados de las actuaciones realizadas deberán compararse con los obtenidos en programas de los Planes de Inspección en los que se utilicen otros criterios de selección. Estos programas pueden responder a muy diversas finalidades. Es posible que un programa, basado en un determinado método de selección y con una rentabilidad en términos de deuda tributaria descubierta inferior a la que resulta de la selección aleatoria, pueda ser necesario por perseguir fines distintos de la mera recaudación – sensación de presencia en un determinado sector, necesidad de intervenir por motivos de alarma social, obtención de información sobre sectores que no podría conseguirse de otro modo, etcétera-. No obstante, si la selección aleatoria arroja mejores resultados que la selección en función del riesgo, estaremos cometiendo errores en la selección ordinaria, ya sea por la deficiente información de la que partimos, los erróneos de criterios de riesgo definidos o la inexactitud de las herramientas informáticas utilizadas.

Análisis de los efectos inducidos de las actuaciones de inspección

Las actuaciones inspectoras producen determinados efectos inducidos sobre la población. De hecho, uno de los fines básicos de las actuaciones de control es incentivar el cumplimiento voluntario. En esta línea, la realización de actuaciones aleatorias puede producir un efecto inducido importante. Para ello es necesario comunicarlas a la sociedad. Igualmente, en el caso de que estas actuaciones arrojen resultados menores a los que producen las actuaciones basadas en riesgo fiscal, deberá comunicarse a la sociedad para reflejar el acierto de la línea de actuación seguida en la selección de contribuyentes.

Objeto directo como programa de selección

La definición de programas en el Plan de Inspección que se basen en criterios de carácter aleatorio debe ser un mecanismo accesorio de planificación, pues permite llegar a casos a los que no se llegaría con los sistemas tradicionales de selección. La selección aleatoria facilita la realización de actuaciones sobre contribuyentes que

en ningún caso serían seleccionados de otro modo. Esto ayuda a crear la sensación de “presencia” entre los contribuyentes. Al mismo tiempo puede servir como un instrumento de mejora para el resto de los programas, pues permitirá detectar comportamientos defraudatorios que de otro modo serían difíciles de detectar.

8.2. Alternativas en la selección aleatoria

La selección aleatoria requiere definir previamente los parámetros básicos que van a delimitar las características del proceso de selección. En primer lugar, es necesario definir la población sobre la que realizará la selección. Existen distintas alternativas. Es posible actuar sobre la totalidad de la población sin realizar ningún tipo de filtrado previo o realizar una selección aleatoria “dirigida”, limitando los sectores o colectivos sobre los que se actúa. La obtención de índices generales de evasión requerirá actuar sobre el conjunto de la población. Sin embargo, dado que los recursos disponibles por las Administraciones Tributarias son escasos y que el coste de la actuación es elevado, puede ser conveniente combinar la aleatoriedad con una primera delimitación de la población sobre la que vamos a actuar –sector de actividad, tamaño de la población, etcétera–.

En línea con lo anterior, en ocasiones puede ser conveniente realizar la selección sobre una muestra estratificada en la que vayamos aplicando los métodos aleatorios sobre estratos de población delimitados –por ejemplo, por el volumen de facturación–.

Por otro lado, al igual que sucede con la selección realizada a través de las redes neuronales, la selección aleatoria plantea la dificultad de la comunicación a los actuarios encargados de realizar la auditoría. Este caso es aún más complicado que el de la red neuronal, pues, no sólo no se está identificando una determinada área de riesgo a investigar, sino que ni siquiera existe el más mínimo indicio de que pueda haber una situación de elusión fiscal.

8.3. Valoración

La selección aleatoria no se utiliza en muchos sistemas tributarios y, en aquellos en los que se usa, tiene un carácter accesorio y muy limitado.

Es indudable que la selección aleatoria no puede utilizarse como único ni principal método de selección. El elevado número de contribuyentes, los escasos recursos de la Administración y el coste de los procesos de auditoría hace que el número de actuaciones que puede realizar la Administración Tributaria sea escaso. De ahí la necesidad de orientar el proceso hacia los comportamientos en los que los indicios de defraudación son mayores. De hecho, para evitar un coste excesivo de auditorías improductivas en ocasiones la selección aleatoria se realiza dentro de sectores que se consideran especialmente sensibles al riesgo fiscal.

Las utilidades que ofrece el sistema y la necesidad de tomar en consideración el mayor número posible de mecanismos de selección para lograr una planificación general adecuada, proporcionada y que tienda al cumplimiento de todos los fines del sistema tributario, sí justifica la utilización parcial de este tipo de actuaciones. En todo caso, la optimización de los recursos administrativos exige que su utilización sea siempre muy limitada.

PARTE IV

HERRAMIENTAS INFORMÁTICAS DE COMPROBACIÓN AUDITORA

1. INTRODUCCIÓN

Terminología empleada

Auditor e inspector. En el presente documento se usan los términos “auditor” e “inspector” indistintamente para referirse a una misma realidad: el empleado o empleada público que realiza la comprobación del correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. En España, el término usado para este empleado –funcionario– es el de inspector, reservándose el de auditor exclusivamente para la revisión de cuentas que se realiza por parte del personal de la empresa o el personal subcontratado por ella.

Contenido de la comprobación

Bajo el término “comprobación” se recoge la realización de una serie ordenada de pruebas dirigidas a la emisión de una opinión acerca de los datos declarados o que debieron ser declarados por el contribuyente.

Ello supone verificar los datos contables y extracontables, tanto del sujeto de la comprobación como de terceros que sean relevantes a estos efectos por su relación económica, comercial, financiera o análoga con el contribuyente.

Es un criterio generalizado en las legislaciones suponer que los datos declarados por el contribuyente son ciertos, por lo que corresponde a los auditores buscar y aportar las pruebas que acrediten los errores, inexactitudes u omisiones en lo declarado. En los casos en que se ha incumplido de forma absoluta la presentación de declaraciones por el contribuyente, el

auditor debe suplirle y reconstruir las declaraciones que el contribuyente debió haber presentado o una estimación razonada de cuáles debieron ser aquellos importes.

En muchos países, el órgano administrativo que realiza la comprobación auditora es, además, el que tiene el cometido de continuar el procedimiento hasta el ingreso de la deuda descubierta. El presente documento excluye de su alcance esta segunda fase, limitándose a analizar las herramientas que puede utilizar el auditor.

2. HERRAMIENTAS A ANALIZAR

Dado que la comprobación a realizar por el auditor consiste en la realización de una serie ordenada de pruebas de verificación, estas pueden ordenarse, a efectos de la exposición, en las siguientes categorías:

- Examen de las declaraciones.
- Análisis de datos contables del contribuyente.
- Análisis de datos extracontables del contribuyente.
- Análisis de datos de terceros.

Además, deben ser objeto de análisis las herramientas informáticas que apoyen la realización de estas pruebas, de forma que se potencie el rendimiento y eficacia del auditor en la realización de su cometido.

Se expone de forma detallada las herramientas que las diferentes Administraciones Fiscales vienen utilizando o en cuyo desarrollo trabajan actualmente.

3. PROTOCOLOS DE COMPROBACIÓN

La mayor parte de los países ha establecido un protocolo de pruebas mínimas que el auditor debe llevar a cabo con independencia de las pruebas específicas que desee aplicar frente al caso concreto que analiza –en Francia, Le

Metodo; en España, el Método de Ayuda a la Comprobación (MAC)-. Normalmente se aloja en una herramienta informática que permite el seguimiento de las pruebas y la descarga de aplicaciones de ayuda o enlaces a estas en apoyo a la realización de las pruebas que propone.

3.1. Ventajas de establecer un protocolo mínimo

- Facilita el trabajo en equipo. Los auditores pueden distribuir fácilmente el trabajo entre los miembros del equipo que realizarán el cometido asignado en los términos que se detallan en la prueba.
- Mejora la documentación de las actuaciones. Al ser pruebas estandarizadas, es más fácil incluir modelos o plantillas, así como asignar utilidades informáticas adaptadas a la realización continua de la misma prueba.
- Normalización. El protocolo facilita tratamientos más equilibrados de situaciones similares. En toda comprobación el contribuyente experimenta un mínimo de control similar con independencia del equipo auditor al que se le asigne.

3.2. Tipos de protocolos

Existen básicamente tres tipos de protocolos.

- **Generales.** Contienen las pruebas básicas que se consideran de aplicación a cualquier tipo de expediente con independencia del sector económico de la empresa o el grado de profundidad que se prevé alcanzar en la comprobación.
- **Sectoriales y temáticos.** Un paso más adelante en el desarrollo de pruebas a realizar consiste en detallar pruebas propias de determinadas comprobaciones que no tiene sentido aplicar en otras. Surgen así guías sectoriales –por ejemplo, para comprobar la construcción, laboratorios de farmacia o un gabinete médico– y temáticas –por ejemplo,

operaciones de fusión y absorción empresarial, operaciones con paraísos fiscales, devoluciones de IVA, etcétera-. Se trata de guías mucho más especializadas y de mayor obsolescencia. Sirven para apoyar un plan de auditoría concreto a realizar a nivel nacional.

- **Personalizados.** Conforme aumenta el número de guías o protocolos de comprobación, la cantidad de pruebas disponibles para un equipo auditor se incrementa. Procede entonces el paso a una guía personalizada que construya el auditor sirviéndose de las baterías de pruebas recopiladas en las otras guías.

3.3. Contenido de un protocolo

3.3.1. Desglose de pruebas a realizar según las fases de actuación

A título de ejemplo, se incluye la estructura adoptada por varias Administraciones en su protocolo.

- **Actuaciones preliminares.**
 - Tareas a realizar antes de la comunicación al contribuyente de que se inicia la comprobación.
 - Analizar previamente la información disponible y planificar el desarrollo de la comprobación.
- **Actuaciones iniciales.**
 - A realizar en las primeras visitas del equipo auditor.
 - Preparar el diagnóstico y elegir áreas de riesgo a comprobar.
- **Examen por áreas.**
 - Desarrollo sistemático de las pruebas elegidas.

3.3.2. Detalle de las pruebas

Se incluye en el anexo I un ejemplo de desglose del árbol de pruebas. Desde cada uno de los apartados se accedería al detalle del contenido concreto en que consiste la prueba y las demás utilidades de ayuda – normativa relacionada, herramientas informáticas adaptadas a la prueba, modelos o formularios, etcétera–.

4. DESCLASIFICACIÓN DE MEJORES PRÁCTICAS

Determinados países añaden como herramientas de especial valor la disponibilidad por el auditor de los datos de otras comprobaciones de especial relevancia, ya sea por lo novedoso del fraude descubierto o por la calidad del trabajo desarrollado por otros equipos.

Ello supone publicitar las mejores prácticas, normalmente incorporando las actas o informes finales de la auditoría a las **bases de datos documentales** u otros medios accesibles a los auditores que deben enfrentar temas similares a los ya resueltos. Estos informes pueden guiar su actuación. En definitiva, se trata de aprovechar por los demás auditores el ‘Know How’ adquirido en estas comprobaciones.

5. APLICACIÓN DE SEGUIMIENTO DE LAS AUDITORÍAS

Aunque se trate más de una herramienta de apoyo a la dirección, su función de ayuda al auditor es innegable. Varios países han desarrollado –o adquirido directamente del mercado informático– aplicaciones de seguimiento de la situación de los trabajos auditores – ‘workflow’–, de forma que les permita el seguimiento tanto individualizado de un expediente como de los datos agregados de todas o parte de las actuaciones.

Además de la herramienta de ayuda a la toma de decisiones y al control que corresponde efectuar a la dirección, aporta al auditor un control sobre todos los expedientes que gestiona su equipo, dándole información sobre las siguientes cuestiones, entre otras:

- Situación de los plazos del expediente.
- Requerimientos de información emitidos.
- Trámites cumplimentados.
- Descarga de modelos adaptados a cada fase.
- Medición de resultados alcanzados.

6. EXAMEN DE LAS DECLARACIONES

6.1. Comprobaciones inmediatas a la presentación

Cada vez es menor el número de declaraciones tributarias que deben ser capturadas manualmente para su incorporación a los sistemas informáticos de la Administración Fiscal. Por el contrario, aumenta el número de las que se reciben por vía telemática –internet, X25, EDITRAN, etcétera– o escaneado –directo o sobre códigos de puntos PDF–.

A fin de garantizar que los datos que se incorporan a las bases de datos tributarios son fiel reflejo de lo declarado por el contribuyente, los diferentes países han ido desarrollando herramientas de comprobación de lo grabado para detectar incoherencias de forma que se revise el papel y se corrijan los datos mal grabados.

En la actualidad, esos programas realizan verdaderas comprobaciones formales:

- Se derivan directamente de los datos declarados –por ejemplo, verificando las operaciones aritméticas para detectar errores en el cálculo de la deuda final o comprobando si se exceden los

límites de las deducciones a las que se tiene derecho-.

- Mediante cruces elementales con otros datos declarados de gran fiabilidad –por ejemplo, comprobando si la retención del salario que se deduce un trabajador coincide con el importe que declara su pagador-.

Reducido el interés de estas herramientas para garantizar la bondad de los datos que son capturados manualmente, crece su interés para quitar trabajo “humano” de las comprobaciones livianas. Es decir, se trata de que el auditor que se enfrenta a una comprobación pueda entender que las tareas elementales de comprobación –por ejemplo, la verificación de la ausencia de errores aritméticos- ya han sido realizadas por las máquinas, de forma que su verdadero aporte sea el intelecto que estas no pueden alcanzar por el carácter incompleto de los datos, así como la búsqueda de datos ocultos.

En consecuencia, es preciso potenciar aquellas comprobaciones de forma que **lo que puedan hacer las máquinas no se encargue a un auditor**, sino normalmente a empleados de más bajo nivel que atiendan los requerimientos que las máquinas propongan y atiendan a los contribuyentes a los que se haya pedido explicaciones.

6.2. Comprobaciones auditoras de las declaraciones

Descarga de datos

El auditor debe tener acceso a las declaraciones presentadas en su día por el contribuyente cuando su contenido haya sido incorporado a las bases de datos tributarias. El **acceso debe ser a dicho formato** por descarga de los datos al PC del auditor o permitiendo que el auditor trabaje con los datos directamente.

En todo caso, es preciso evitar situaciones como las actuales, donde determinados contenidos deben

imprimirse en papel para luego ser grabados por el auditor en sus herramientas de trabajo.

En ocasiones, no todo el contenido de las declaraciones es codificado ni, por tanto, ha sido incorporado a las bases de datos tributarias. Se recomienda entonces facilitar el **acceso del auditor a las imágenes** de lo declarado como mecanismo de acceso inmediato –véase más adelante el punto relativo al examen de documentos en papel y el escaneado de imágenes-.

Contrastes entre declaraciones

Los programas que realizan las validaciones preliminares de lo declarado ya efectúan cruces elementales con otros datos declarados de gran fiabilidad –por ejemplo, comprobando si la retención del salario que se deduce un trabajador coincide con el importe que declara su pagador-. Sin embargo, los cruces de mayor valor no pueden ser llevados a cabo por las máquinas, dado que consisten en el ejercicio por el contribuyente de derechos u opciones a elegir entre diferentes alternativas que la normativa fiscal expresamente les concede o les obliga.

Tiene especial interés el contraste entre sí de las declaraciones tributarias del propio contribuyente, ya que los criterios de elaboración de unas y otras son diferentes incluso en términos jurídicos. Por ejemplo, las cuotas de IVA de una compra fuerte de existencias serán deducibles en IVA, pero no en gasto del Impuesto de Sociedades. El auditor debe verificar la causa de las discrepancias entre las declaraciones y validarlas o no.

Pueden presentarse al auditor contrastes elementales entre declaraciones realizados por la propia aplicación informática de la Administración Tributaria o elaborar pequeñas hojas de cálculo que efectúen estos contrastes y permitan las modificaciones que el auditor realice.

Los contrastes más elementales pueden ser los siguientes –en el anexo II figuran algunos ejemplos-:

- Importe de **ventas** declaradas en el Impuesto de Sociedades frente al total de ventas declarado en el IVA.

- Importe de **compras** declaradas en el Impuesto de Sociedades frente a total de compras declarado en el IVA.
- Importe de **gastos de personal** declarados en el Impuesto de Sociedades frente al total de importes salariales recogido en el resumen de retenciones del IRPF.
- Contraste de pagos a cuenta que se realizan a lo largo del año con declaraciones de resumen anuales –por ejemplo, retenciones, IVA, etcétera–.

Localización de áreas de posibles contingencias

En la práctica mercantil no es infrecuente la existencia de empresas que ofrecen informes comerciales a sus clientes acerca de otras empresas con las que estos pretenden realizar negocios. Ello es así porque en el mundo empresarial, en especial para los negocios relevantes, es vital conocer lo máximo que se pueda de la otra parte con la que se pretende contratar.

Los informes comerciales que estas empresas ofrecen por lo general proporcionan las magnitudes básicas de la empresa que su cliente quiere conocer –volumen de ventas, número de empleados, establecimientos abiertos, volumen de capital y fondos propios, etcétera–, así como la evolución interanual de esos agregados y, lo que ahora más nos interesa, **comparativas de esas magnitudes con las de empresas semejantes del mismo sector económico**.

El primero de los puntos reseñados es superado ampliamente por los auditores de la Administración Fiscal, pues las bases de datos tributarias permiten acceder a una información mucho más rica. No sucede lo mismo con el segundo, ya que la propia estructura jerárquica de las bases de datos tributarias ha venido dificultando este tipo de análisis.

La comparativa de las magnitudes de un colectivo sirve a una doble finalidad:

- Como herramienta de selección de aquellos contribuyentes que más se alejan de lo que se considera normal en el sector.

- Como herramienta de comprobación en la medida en que al analizar los ratios de empresas muy similares a la que se somete a la auditoría es fácil observar las discrepancias con lo “normal” en empresas similares, lo que pondrá al auditor sobre la pista de áreas de posibles contingencias a analizar.

Las nuevas herramientas de gestión de la informática tributaria permiten cada vez más realizar este análisis conjunto de varios contribuyentes, por lo que se considera una buena práctica la introducción de herramientas de análisis comparativo entre contribuyentes de colectivos homogéneos.

6.3. Herramientas liquidatorias

Parece razonable que el auditor disponga de una herramienta informática que practique las operaciones aritméticas y jurídicas –por ejemplo, límites de deducciones que no pueden exceder de determinado porcentaje– **partiendo de los datos declarados más las modificaciones** que a estos haga el auditor a lo largo de su comprobación.

Los mismos algoritmos que realizan las validaciones preliminares de lo declarado deben ahora servir para liberar al auditor del tedioso recálculo, permitiéndole concentrarse en el descubrimiento de lo oculto.

7. EXAMEN DE LOS DATOS CONTABLES

7.1. Utilización de ficheros del contribuyente

Existencia de ficheros y eficacia de su análisis

La posibilidad del contribuyente de acceder a equipos informáticos y a programas de contabilidad estándar o a medida es una constante generalizada hasta el punto de que, salvo empresas muy pequeñas, un negocio sostenible

raramente funciona sin un sistema informático de gestión, ya sea propio o de un tercero –normalmente gestores o asesores– que preste este servicio al contribuyente.

Una comprobación sobre documentación en papel se limita al análisis de muestras y en modo alguno permite la eficacia de control que puede realizarse sobre los ficheros que han generado los listados. Por este motivo, **en toda auditoría debe perseguirse la obtención de los ficheros que recogen la información** del contribuyente a analizar. Lo que se encuentra en formato informático debe por todos los medios procurar ser analizado en el mismo formato –a modo de ejemplo, en el anexo III se detallan las principales pruebas a que se someten habitualmente los ficheros informáticos del contribuyente–.

Confección de modelos estándar de requerimiento

Para facilitar al auditor la petición y al contribuyente su cumplimiento, es conveniente que en los protocolos de comprobación se establezcan **modelos de requerimiento** para que el contribuyente aporte “voluntariamente” a la comprobación los ficheros que el auditor necesita examinar –preferiblemente en formato TXT, con ancho delimitado y una estructura fija–.

Los ficheros homogeneizados facilitan la lectura por aplicaciones estándar desarrolladas por la Administración Tributaria que los va a recibir.

7.2. La no aportación voluntaria por el contribuyente

Con relativa frecuencia el contribuyente no está dispuesto a facilitar sus ficheros sirviéndose de diferentes argumentaciones, como la complejidad técnica de lo que se le pide, el coste económico o razones jurídicas, incluso la pura y simple negativa.

La negativa jurídica

Es preciso asegurar que el ordenamiento jurídico recoja expresamente entre las facultades del órgano auditor el

acceso a los sistemas informáticos de la empresa en los mismos términos que el acceso al resto de la documentación, pues carece de sentido permitir el examen de papeles y listados, normalmente generados por ordenador, y no garantizar el acceso a los sistemas que los producen.

Normalmente se producen problemas de colisión con el acceso a temas protegidos por el secreto y la confidencialidad que confieren otras normas –por ejemplo, datos médicos acerca de la enfermedad que se trató a los clientes o los correos electrónicos de la empresa–. Estas cuestiones se resuelven en el derecho comparado por el secreto que se impone a las actuaciones de los auditores y todo lo que de ellas se deriva, que no es diferente al trato que se daría respecto a los documentos en papel –piénsese, por ejemplo, en la documentación técnica relativa a una inversión en una patente farmacológica–.

Las otras causas de negativa. Unidades de auditoría informática

La complejidad técnica de lo que se pide, el coste económico de la extracción de los ficheros o la pura y simple negativa deben ser tratados de igual manera incluso en aquellos países cuyo ordenamiento jurídico imponga la obligación de entregar libros o ficheros en determinado formato. No queda otro remedio que disponer, como muchas Administraciones Fiscales han hecho ya, de un equipo técnico inspector que realice lo que el contribuyente dice no saber o querer hacer.

Ello comprende desde la extracción de datos, con relativa colaboración del personal de la empresa, hasta la realización de un registro con las garantías que la ley imponga –normalmente, autorización judicial o de otro órgano administrativo diferente y superior al que realiza la auditoría–.

Lógicamente, el número de empresas a las que acudir puede ser extremadamente limitado. La mera posibilidad de una extracción del contenido de los ordenadores por la no aportación de unos ficheros en los que el contribuyente puede controlar lo que aporta a la Administración mueve a muchos contribuyentes a evitar la confrontación.

7.3. Integridad de los ficheros aportados o incautados

Es preciso garantizar la no alteración de los ficheros incautados o aportados por el contribuyente.

Los protocolos de comprobación deben fijar normas acerca de las garantías a emplear: la salvaguarda física en sobres precintados, la firma manuscrita sobre CDs DVDs irregrabables o la confección de una pequeña aplicación corporativa para determinar la **huella digital -‘hash’- de los ficheros** -téngase en cuenta que los algoritmos MD5 de 128 bits y SHA1 de 160 ya han sido rotos por la comunidad científica, aunque siguen empleándose con profusión a estos efectos-.

Recuérdese que hay muchos ficheros -Excel, Word, Access- en los que el mero acceso a los mismos hace que se modifiquen algunos bytes a los efectos, por ejemplo, de informar del último acceso. Ello debe tenerse presente a la hora de dictar instrucciones de salvaguarda de ficheros cuya huella puede cambiar solamente por haber sido abiertos.

Algunas Administraciones Tributarias han confeccionado en ocasiones rutinas propias sirviéndose de estos algoritmos de ‘hash’ que son de dominio público. Otras emplean la utilidad incorporada a paquetes comerciales de copiado para efectuar la extracción de ficheros del contribuyente.

7.4. Herramientas informáticas de lectura de ficheros del contribuyente

Es preciso distinguir entre la preparación de los ficheros para ser leídos y la explotación y análisis auditor de los datos de los ficheros.

Para la primera tarea, determinados países han optado por adquirir paquetes de ‘soft’ auditor tipo ACL, IDEA u otros que, además, se pretenden emplear para realizar la segunda tarea, el análisis auditor.

El aprendizaje para el uso de esas herramientas es elevado. Debe ponderarse muy bien el coste de la formación hasta que el personal sea operativo, a la vez que se renuncia a la formación en otras herramientas quizá más sencillas en las que se alcanza antes el pleno uso y son de propósito general, por lo que servirán también para otras tareas. Según The Institute of Internals Auditors, Inc (www.theiia.org), las herramientas más utilizadas a nivel mundial para **extracción de datos** con fines de auditoría son las siguientes:

ACL	28%
EXCEL	21%
AS/400 Query	11%
OTROS	9%
SAP	7%
IDEA, ACCESS	6%

Pero en lo que se refiere a herramientas de **análisis de datos**, los porcentajes de uso son los siguientes:

EXCEL	49%
ACL	28%
ACCESS	6%
IDEA	5%
OTROS	4%

Si el objetivo razonable es el empleo de herramientas informáticas en toda comprobación, siempre que el contribuyente disponga de sistema informático, una buena opción es formar pequeños grupos de trabajo cuyo cometido sea preparar los ficheros aportados o incautados al contribuyente y ponerlos a disposición del auditor, quien debe examinar estos ficheros con sus herramientas libres -hojas de cálculo o gestores de bases de datos tipo ACCESS- o aplicaciones corporativas para realizar pruebas estandarizadas sobre ficheros homogéneos.

7.5. Coherencia con lo declarado

En el anexo III se detallan las pruebas habitualmente realizadas en el análisis de ficheros informáticos con relevancia tributaria.

En este punto en particular debe verificarse si las declaraciones presentadas se corresponden con la contabilidad y los libros del contribuyente.

información a los sindicatos hasta apropiarse de bienes de la empresa en perjuicio de los demás socios. En estos casos el fraude fiscal es una mera consecuencia del ocultamiento que se realiza con otros propósitos.

Así, si el director financiero está robando dinero de la empresa se descubrirán meros ocultamientos o la contabilización como real de operaciones inexistentes – por ejemplo, pago a empresas de su titularidad por servicios que en realidad no se han recibido-. Si el fraude es corporativo, habrá doble, triple o múltiples contabilidades.

8. EXAMEN DE LOS DATOS EXTRA-CONTABLES

8.1. Coherencia con lo contabilizado

La esencia de la comprobación auditora es verificar que se están contabilizando todos los hechos contables que realmente se han producido.

Es decir, se trata de analizar la coherencia entre lo contabilizado y la información que dispone el propio contribuyente en una búsqueda de hechos que discrepen y permita detectar lo que debió haber sido contabilizado. Entre las discrepancias podemos encontrar las siguientes:

- **Meras omisiones.** Determinadas operaciones deberían estar reflejadas en la contabilidad, aunque el contribuyente entienda que no son hechos que deban ser contabilizados o pretenda ocultarlos.
- **Contabilización como real de operaciones inexistentes.**
- **Dobles contabilidades.** Es lo más frecuente si el contribuyente tiene cierta envergadura, pues precisa saber el resultado real de sus operaciones.

Téngase en cuenta que en un buen número de casos el fraude no persigue como intención principal eludir la acción de la Administración Fiscal, sino que es consecuencia de otras finalidades: desde ocultar

8.2. Información a examinar

En orden de importancia para este cometido, deben ser objeto de análisis informaciones sobre los siguientes aspectos:

- Salidas y entradas de fondos en cuentas bancarias y de todo tipo.
- Gestión de almacén.
- Albaranes y notas de venta y compra.
- Transporte.
- Pagos al personal.

8.3. Herramientas de análisis

La existencia de estos ficheros en la empresa hace que deban ser solicitados –o incautados– junto a la petición de los ficheros contables, preferiblemente en los primeros momentos de la inspección.

Su mayor tamaño hace que las herramientas microinformáticas queden escasas para el examen –los movimientos de almacén de un supermercado, por ejemplo, pueden contener varios millones de registros-. Algunos países debaten entre análisis de ficheros

troceados, desarrollos con gestores de bases de datos más potentes -SQL server, Sybase, Monarch, etcétera- o, simplemente, la espera de nuevas tecnologías -por ejemplo, Excel 2007 permite 1.048.000 líneas de registro-.

8.4. La realidad de las operaciones

Pese a su enorme importancia para una auditoría, no es objeto de este informe analizar la realidad y veracidad de las operaciones contabilizadas, pues ello comporta una calificación de las operaciones que sólo la mente humana debe realizar.

Así, por ejemplo, pueden localizarse pagos por los informes de consultoría realizados por una empresa del cónyuge del gerente. La herramienta informática localiza todas las operaciones con esta empresa, pero determinar si los informes no han existido o que lo recibido no vale el importe pagado es una decisión humana.

8.5. La localización y extracción de dobles contabilidades

Prácticamente todo paquete comercial de software contable permite llevar una doble, triple o múltiple contabilidad, pues es una demanda real de las empresas. Piénsese, por ejemplo, en una empresa que desea saber el resultado en cada uno de sus centros de trabajo, aunque no sean sociedades distintas, o un gerente que por miedo a una extorsión contabiliza las operaciones de determinados clientes de forma separada.

Los paquetes comerciales de software contable permiten distinguir centros de trabajo o llevar con el mismo programa la contabilidad de varias sociedades que luego se consolidan -mera agregación- o no, según desee su gestor.

Los auditores deben perseguir la localización y extracción de estas otras contabilidades tan pronto obtengan indicios de su existencia, que se aprecia con frecuencia simplemente por sentarse junto al responsable informático de las anotaciones contables en su puesto de trabajo y pedirle explicaciones del menú y

opciones de su pantalla. En otras ocasiones, la evidencia se percibe en el análisis de los ficheros extracontables.

Los ficheros con la doble contabilidad que se intuye difícilmente serán entregados de forma voluntaria por el contribuyente, por lo que adquiere en este punto especial relevancia lo arriba indicado respecto a la conveniencia de disponer de recursos humanos y materiales especializados en esta tarea.

9. EXAMEN DE LOS DATOS DE TERCEROS

9.1. Realización de requerimientos

Es una práctica habitual de las distintas Administraciones Fiscales la realización de requerimientos a terceros para que aporten información sobre sus relaciones comerciales o financieras con el contribuyente sometido a la auditoría.

Sin embargo, no está tan extendido pedir que la información a aportar se presente en fichero informático, pese a que en ocasiones el número de registros es elevado y para el tercero requerido podría ser incluso más cómodo aportarlos de esta manera.

9.2. Herramientas para la realización de requerimientos

Las distintas Administraciones Fiscales han desarrollado diferentes estrategias de interés.

Por una parte, se confeccionan **modelos estandarizados** para formular estos requerimientos, diferentes según la persona u objeto del requerimiento y que bien pueden figurar entre las herramientas de apoyo del protocolo de comprobación.

Por otra, se crean **equipos especializados** con mayor o menor grado de centralización en el país o por regiones que comprenden determinados requerimientos que excedan del ámbito territorial "usual" en que opera el

equipo auditor que efectúa la comprobación, de forma tal que son estos equipos los que, recibida la petición del auditor, realizan materialmente el requerimiento y efectúan el seguimiento del mismo hasta su correcta cumplimentación, momento en que se entrega al auditor peticionario lo contestado. Piénsese, por ejemplo, en un requerimiento de información a la autoridad fiscal de otro Estado que debe formularse por vía diplomática, en la lengua de aquel país, e implique la verificación de los requisitos establecidos en los tratados de colaboración.

Con frecuencia, la formulación de requerimientos con la colaboración de este equipo especializado se sustancia en una aplicación de relación entre ambas partes –auditor-equipo de requerimientos–, que abarca desde la mera confección de formularios de correo electrónico hasta aplicaciones efectuadas ‘ad-hoc’.

9.3. Acceso a bases de datos de otras instituciones públicas

Al tratarse de información disponible por otras Administraciones Públicas, los problemas para obtener la información suelen ser menores, salvo casos de limitación legal.

Por regla general, las distintas Administraciones Fiscales realizan acuerdos o convenios con esas otras instituciones públicas para establecer los términos de la petición y el suministro de datos.

Los más comunes son los realizados con las siguientes entidades:

- Seguridad Social.
- Aduanas.
- Banco Central.
- Registros públicos –mercantil, civil, propiedad– o cámaras de comercio.

En la medida de lo posible, debe fomentarse la respuesta mediante ficheros o, lo que es más deseable, establecer puntos de acceso autorizado a las bases de datos de estas entidades para que las personas que deban realizar los

requerimientos –auditores concretos, equipos de investigación o los equipos centrales– puedan consultar datos de una concreta comprobación.

Determinadas Administraciones Fiscales realizan para ello intercambio de ficheros con carácter generalizado y rutinario que vuelcan a la base de datos tributaria, y no a petición concreta de una auditoría.

9.4. Formatos estándar de intercambio de datos

Es conveniente analizar la existencia de los estándares de intercambio de información que se utilizan por los colectivos requeridos. Con frecuencia se sirven de una normativa interna acordada por ese mismo colectivo o por estándares de mercado –por ejemplo, XBRL–, y los emplean en el intercambio de información entre ellos y/o con otras entidades de la Administración que han acordado o impuesto los estándares. Así, son paradigmáticos los estándares de remisión de información recíproca que emplea la banca entre sí y con sus clientes titulares de cuentas bancarias. También los que emplean determinadas empresas que deben rendir cuentas al banco central del país o a la autoridad monetaria.

El requerimiento a realizar entonces, y como hacen distintas Administraciones Fiscales, puede servirse de la existencia de este estándar de intercambio para solicitar que se aporten, por ejemplo, los movimientos de la cuenta bancaria –en el formato de intercambio que utiliza esa entidad–. Con ello se logra dos cosas:

- Se obtiene la información en un fichero estándar, lo que permite confeccionar aplicaciones estándar de apoyo al auditor para el tratamiento, la presentación y preanálisis de los datos.
- Se facilita la atención del requerimiento al requerido, pues no precisa la confección específica de ficheros para atender el requerimiento sino el empleo de una aplicación de la que ya dispone para obtener el producto requerido.

9.5. Internet

La existencia de internet permite acceder a multiples bases de datos desde el puesto de trabajo del auditor, de forma que no sea preciso efectuar un requerimiento para conocer la información de que se dispone por un tercero. Es preciso reseñar aquí las más relevantes empleadas por las distintas Administraciones Fiscales:

Bases de datos comerciales

Normalmente, mediante un precio con frecuencia elevado, se aporta on-line información relevante de carácter comercial. Son informes empleados por las empresas para conocer a los clientes con los que van a contratar. También sirven a los auditores de la Administración para conocer datos relevantes de las empresas que pueden operar en otros países o que trabajan con clientes o proveedores extranjeros.

Así, los auditores suelen servirse de estas bases de datos para descubrir que el supuesto proveedor extranjero no tiene estructura para prestar los servicios que se indican, se constituyó con posterioridad a la emisión de sus facturas o forma parte de una cadena de empresas cuyo titular último resulta ser el contribuyente nacional que está siendo auditado, que se sirve de esa estructura internacional para situar sus rentas fuera del país.

Cuando la relevancia de la información lo requiere, lo investigado en estas bases de datos sirve de fundamento para realizar un requerimiento mucho más afinado a la autoridad fiscal del país. Este requerimiento se dirige a verificar y ampliar la información, a la vez que conseguirá aumentar la eficacia probatoria de los datos por tener origen en una Administración Pública y no en una base de datos comercial.

Bases de datos de cámaras de comercio y registros Públicos

Al igual que las anteriores, su información está disponible para todo interesado –no sólo para la Administración Tributaria–. Su titularidad pública suele implicar un menor coste económico. Tiene, además, un

mayor valor probatorio en las legislaciones reguladoras de las distintas Administraciones Fiscales.

A través de internet, ya sea mediante contrato para suministro habitual o pago por operación –mediante tarjeta de crédito, por ejemplo–, facilitan el acceso a los datos registrados, unas veces online y otras mediante un proceso ‘batch’ que se contesta vía correo electrónico con ficheros de imagen de los datos registrados.

Este acceso puede asignarse o contratarse para determinados equipos o personas que aporten la información al resto de auditores, por lo que es interesante que las Administraciones Fiscales analicen cuál o cuáles son los países con los que sus contribuyentes auditados operan en mayor medida para establecer mecanismos de acceso a esta información.

El Registro Mercantil de España, por ejemplo, tiene una pagina web (www.registradores.es) en la que, mediante pago, se remite al buzón de correo electrónico del solicitante un fichero con las cuentas anuales depositadas por la entidad –memoria, cuentas depositadas, informe de los auditores externos– y un resumen de los asientos registrados –apoderamientos, titulares, etcétera–.

Otras utilidades de internet

Es imprescindible garantizar el acceso de los auditores a internet, como parece que en mayor o menor grado hacen la mayoría de las Administraciones Fiscales. Hagamos algunas precisiones:

- El **acceso corporativo** pretende garantizar un entorno de seguridad y protección de datos frente a intrusiones y virus. Esto impide el acceso a lugares peligrosos –en términos informáticos– que, con frecuencia, para el auditor pueden ser relevantes. En otras ocasiones la descarga de datos y ficheros está proscrita –por ejemplo, herramientas GNU para tratar datos, descargar el catálogo de productos y precios que ofrece el contribuyente, etcétera–.
- Igualmente, debe evitarse el acceso mediante **una IP estática** –que es lo más frecuente–. Es preferible

una IP dinámica –es decir, variable–, de forma que el sujeto observado no pueda conocer que está siendo investigado por la Administración Fiscal.

- El uso del **correo electrónico** se encuentra con análogas limitaciones en los diferentes países. Mientras en unos se impide que el auditor reciba ficheros anexos al mensaje, en otros es a la inversa: puede recibirlos pero no enviarlos al mundo exterior.
- Por poner un ejemplo de utilización eficaz de la web, puede señalarse el uso de **Google**. Este buscador permite al auditor localizar desde el detalle de las ofertas que el contribuyente ofrece a sus clientes hasta currículos de gente que ha trabajado para esta empresa –y cuenta intimidades de la misma– Las fotografías aéreas de sus naves es información, así como un chat de clientes insatisfechos donde denuncian las irregularidades a las que la empresa les ha sometido. ¿Debe renunciar el auditor a disponer de esta información?

En conclusión, debe evitarse que el acceso a las utilidades y herramientas que internet ofrece sea hecho por los auditores desde sus domicilios particulares y con computadoras de su propiedad. Esta cuestión ha sido puesta de manifiesto por diferentes países donde las limitaciones de acceso a internet forzaban a los auditores a emplear sus medios privados.

10. EXAMEN DE DOCUMENTOS EN PAPEL

10.1. Escaneado

En la comprobación auditora se examinan multitud de documentos del contribuyente. Se examinan originales que con frecuencia es preciso devolver al contribuyente. En ocasiones se fotocopian para distribuir el trabajo entre los miembros del equipo auditor, entregando los papeles que cada uno debe analizar.

El escaneado de la documentación es la estrategia por la que optan todas las corporaciones privadas y un buen número de las públicas. Presenta las siguientes ventajas:

- **Disponibilidad de la documentación.** Toda la documentación está disponible on-line para todos los miembros del equipo, ya sea por ir copiándose en el servidor corporativo o en las estaciones de trabajo de los auditores.
- **Salvaguarda de los documentos originales.** El examen por el auditor de cualquier documento no supone la retirada física de los originales en papel que figuran en el expediente, sino su consulta por pantalla o la impresión de aquellos que por su relevancia quieran examinarse en papel.
- **Integridad del expediente.** No es preciso desmembrar el expediente si los documentos se encuentran físicamente en legajos distintos, lo cual es muy frecuente cuando la documentación se recibe en aportaciones sucesivas.
- **Trabajo con documentos que se desconoce si pasarán a integrar o no el expediente.** Solamente un 10 o 15% de la documentación que se examina por la inspección acaba integrándose en el expediente. Por consiguiente, la aplicación debe permitir gestionar el 100% de los documentos, así como incorporarlos o retirarlos del expediente formal. Con frecuencia, por ejemplo, el contribuyente aporta a la inspección la totalidad de las facturas del ejercicio a fin de evitar continuos requerimientos. La inspección debe devolverlas tras su fotocopiado o escaneado. Si se escanea, todos pueden consultarlas y determinar las que, al finalizar la comprobación, tengan que integrarse en el expediente por ser relevantes para la regularización.
- **Facilidad para trabajar fuera de las oficinas públicas.** Las visitas a la sede del contribuyente con frecuencia tienen que suspenderse o no pueden prolongarse en días sucesivos porque el actuario debe volver a la Administración a consultar otra documentación del expediente que custodia en las oficinas públicas. La documentación escaneada permite, por el contrario, prolongar las actuaciones fuera de estas, ya que el actuario puede llevar en un CD o en su

ordenador portátil toda la documentación papel que hasta el momento ha recibido, cualquiera que sea su origen: contribuyente, datos aportados por requeridos, cuentas depositadas en el registro mercantil, datos incluidos en las bases de datos corporativas, etcétera. En definitiva, fomenta las actuaciones fuera de las oficinas públicas, que son precisamente las que proporcionan mayor resultado al auditor.

- **Puesta de manifiesto mediante CD-DVD.** La mayor parte de las Administraciones Fiscales establecen en su procedimiento el derecho del contribuyente a obtener una copia de la documentación e información que consta en el expediente conforme al cual se va a emitir el dictamen de la auditoría. La copia de esta documentación puede realizarse mediante la entrega de un simple CD o DVD en el que caben las imágenes de hasta 30.000 folios –con la innegable mejora del servicio e imagen que ofrecerá la inspección de cara al contribuyente y el indudable menor coste que comporta un CD: 0,6 € frente a los 3.000 € de las fotocopias–.
- **El coste del archivo.** Por lo general, las Administraciones Fiscales tienen sus sedes en edificios céntricos, por lo que el coste de mantener archivos en los mismos a precio de suelo urbano es un condicionante para reducirlos al mínimo y enviar los papeles que deben ser custodiados a edificios o naves de coste mucho más barato, máxime cuando el coste inmobiliario no deja de subir, mientras que el del almacenamiento informático cada vez es más barato. Por ejemplo, 10.000.000 de folios DIN A4 escaneados en formato TIF o PDF ocupan unos 250 GB y cuestan –en enero de 2007– unos 230 euros. ¿Cuál es el coste del suelo urbano para mantener un archivo de esos 10.000.000 de folios? La consulta de los folios puede hacerse mediante las imágenes, y sólo en caso de litigio habría que acudir a cotejar la imagen con el original.
- **La utilización del propio archivo de imágenes del contribuyente.** Si el coste de un escáner y sus programas asociados son cada vez más populares e implantados entre las empresas, ¿porque hacer que la empresa imprima los papeles que el auditor solicita? Más fácil para todas las partes es utilizar

las imágenes –o incluso incautarlas cuando se realiza un registro–.

10.2. Reconocimiento óptico de caracteres (OCR)

La implantación de sistemas de escaneado permite pasar a la confección de herramientas de apoyo a las mismas.

Básicamente, las desarrolladas de forma inmediata y con coste limitado buscan extraer más utilidad de las imágenes que el mero visionado como fotografías. Así, es de destacar la utilización de programas de reconocimiento óptico de caracteres para **convertir listados** de papel en registros informáticos tratables cuando no ha sido posible, por ejemplo, obtener el libro de IVA pero se ha escaneado con calidad el libro de papel. Esto facilita la realización de **búsquedas** sobre el contenido.

El grado de aceptación de los datos extraídos de las imágenes depende, lógicamente, de la calidad y homogeneidad de estas, así como de la capacidad de los programas OCR empleados a fin de minimizar el inevitable porcentaje de caracteres irreconocibles.

11. VALIDEZ JURÍDICA DE LOS FICHEROS INFORMÁTICOS

11.1. El acceso a los ficheros informáticos del contribuyente

Como se ha indicado en el punto relativo al examen de los ficheros contables, es preciso asegurar que el ordenamiento jurídico recoge expresamente entre las facultades del órgano auditor el acceso a los sistemas informáticos de la empresa en los mismos términos que el acceso al resto de la documentación, pues no tiene sentido permitir el examen de papeles y listados, normalmente generados por ordenador, y no garantizar el acceso a los sistemas que los producen.

11.2. Equiparación de la eficacia probatoria de los ficheros informáticos respecto de los demás documentos

Junto a las normativas que lo amparan, las diferentes Administraciones Fiscales deben perseguir pronunciamientos judiciales o administrativos claros en este sentido, ya que uno de los temas de mayor resistencia a vencer es la propia mentalidad de los auditores, cuya falta de pericia con las herramientas informáticas hace que se orienten con preferencia a la búsqueda del papel.

Además, junto a ello debe permitirse el uso de las imágenes como copia del papel. En este sentido, y a título de ejemplo, la normativa española ha incorporado un artículo específico en su Ley General Tributaria (Ley 58/2003): “Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por la Administración Tributaria, o los que esta emita como copias de originales almacenados por estos mismos medios, así como las imágenes electrónicas de los documentos originales o sus copias, **tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales**, siempre que quede garantizada su **autenticidad, integridad y conservación** y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por la normativa aplicable” (punto 5, artículo 96 -Utilización de

tecnologías informáticas y telemáticas-, sección 4 -Tecnologías informáticas y telemáticas-).

11.3. Las nuevas declaraciones

Son las remisiones de declaraciones por internet, manifestaciones que efectúan los contribuyentes por llamadas telefónicas a ‘call-center’ y que son grabadas, correo electrónico, videoconferencias, facturación electrónica, etcétera. Se trata de un mundo virtual en el que los auditores deben desarrollar su tarea. Es imprescindible que la normativa que ampara sus trabajos no les asigne un valor probatorio inferior al del documento en papel.

ANEXO II

PRUEBA DE CONTRASTE HABITUALMENTE REALIZADAS EN EL ANALISIS DE LAS DECLARACIONES TRIBUTARIAS

CONTRASTE DE LA CIFRA DE NEGOCIOS Y OTROS INGRESOS DE IMPUESTO DE SOCIEDADES E IVA				
IMPUESTO DE SOCIEDADES				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
Importe neto cifra de negocios	17.186.891,01	22.057.047,38	21.926.554,77	12.187.734,61
Otros ingresos de explotación (Modelo 201)	0,00	0,00	0,00	0,00
Ingresos accesorios y otros de gestión corriente (Modelo 200)	216,03	443,03	371,40	37.086,69
Total operaciones I.S.	17.187.107,04	22.057.490,41	21.926.926,17	12.224.821,30
IVA				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
Base en régimen ordinario (+)	10.719.127,60	15.631.289,43	15.279.393,50	9.068.249,50
Exportaciones, entregas intracomunitarias y operaciones exentas (+)	6.151.615,67	6.488.171,51	6.839.576,37	3.368.682,47
Entregas de bienes inmuebles y de inversión (-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Total operaciones IVA	16.870.743,27	22.119.460,94	22.118.969,87	12.436.931,97
CONCILIACIÓN DE CIFRAS				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
OPERACIONES I.S.	17.187.107,04	22.057.490,41	21.926.926,17	12.224.821,30
PARTIDAS DE CONCILIACIÓN				
OPERACIONES IVA	16.870.743,27	22.119.460,94	22.118.969,87	12.436.931,97
DIFERENCIA PENDIENTE DE CONCILIACIÓN	316.363,77	-61.970,53	-192.043,70	-212.110,67

CONTRASTE DE GASTOS DE EXPLOTACIÓN DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES E IVA				
IMPUESTO DE SOCIEDADES				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
Consumo de explotación / Aprovevisionamientos	14.715.795,99	18.113.304,12	18.441.253,68	10.150.055,61
Otros gastos de explotación / Servicios exteriores	1.111.697,27	1.298.282,73	1.222.788,30	926.259,85
Variación de existencias (calculada) / Variación de existencias comerciales, de materias primas y otros materiales (calculada)	101.069,86	2.430.934,98	-1.425.659,73	-221.566,46
Aumento (reducción) de anticipos a proveedores	0,00	0,00	0,00	0,00
Total gastos I.S.	15.928.563,12	21.842.521,83	18.238.382,25	10.854.749,00
IVA				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
Operaciones interiores (bienes y servicios corrientes)	11.671.505,25	12.601.616,61	13.198.190,43	5.635.766,98
Importaciones (bienes corrientes)	3.759.118,35	7.083.022,61	4.902.771,90	3.400.795,97
Adquisiciones intracomunitarias (bienes corrientes)	0,00	632.447,19	1.441.702,79	1.399.634,96
Compras en régimen de agricultura, ganadería y pesca	0,00	0,00	0,00	0,00
Total bases IVA deducible	15.430.623,60	20.317.086,41	19.542.665,12	10.436.197,91
CONCILIACIÓN DE CIFRAS				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
GASTOS I.S.	15.928.563,12	21.842.521,83	18.238.382,25	10.854.749,00
PARTIDAS DE CONCILIACIÓN				
BASES IVA DEDUCIBLE	15.430.623,60	20.317.086,41	19.542.665,12	10.436.197,91
DIFERENCIA PENDIENTE DE CONCILIACIÓN	497.939,52	1.525.435,42	-1.304.282,87	418.551,09

CONTRASTE DE GASTOS DE PERSONAL				
IMPUESTO DE SOCIEDADES				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
Sueldos, salarios y asimilados	493.582,15	541.745,28	668.610,87	789.292,72
BASES DE RETENCIÓN Y REMUNERACIONES EXENTAS				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
Empleados por cuenta ajena	490.372,29	540.473,26	686.149,02	789.356,67
Consejeros y administradores	0,00	0,00	0,00	0,00
Cesión de derechos de imagen	0,00	0,00	0,00	0,00
Rentas exentas y dietas	0,00	0,00	0,00	0,00
Total bases retención y remuneraciones exentas	490.372,29	540.473,26	686.149,02	789.356,67
CONCILIACIÓN DE CIFRAS				
CONCEPTO	IMPORTE 2000	IMPORTE 2001	IMPORTE 2002	IMPORTE 2003
GASTOS I.S.	493.582,15	541.745,28	668.610,87	789.292,72
PARTIDAS DE CONCILIACIÓN				
BASES RETENCIÓN Y REMUNERACIONES EXENTAS	490.372,29	540.473,26	686.149,02	789.356,67
DIFERENCIA PENDIENTE DE CONCILIACIÓN	3.209,86	1.272,02	-17.538,15	-63,95

ANEXO III

PRUEBAS HABITUALES REALIZADAS EN EL ANÁLISIS DE FICHEROS INFORMÁTICOS CON RELEVANCIA TRIBUTARIA

En el análisis de los ficheros se pueden realizar operaciones, totalizaciones por diversos conceptos, filtros o selecciones de datos, búsquedas de información, etcétera. Las consultas pueden ir desde las más sencillas a las más complejas.

Las operaciones que seguidamente se relacionan pueden, por su simplicidad, ser recogidas en aplicaciones preestablecidas que se pongan a disposición del auditor. Este debe practicar una batería elemental de pruebas con los datos contenidos en los ficheros que analiza.

Pueden incluirse en una mínima aplicación elaborada con EXCEL o ACCESS, de forma que cualquier análisis que se realice de las tablas disponga fácilmente de los filtros y consultas que la organización considera elementales.

1. AGRUPACIONES

Son **resúmenes, subtotales o agregaciones** de datos por cualquier variable o criterio a fin de obtener resúmenes con información relevante representativa de los datos que resumen del fichero –por ejemplo, agrupar datos por proveedor indicando el total facturado– El prototipo ideal a emplear es la tabla dinámica que resulta de la utilización de MS EXCEL.

Periodificaciones. Tipo de resumen, en este caso por la variable de fechas, que comporta la agregación en meses, trimestres o años. Resulta de especial relevancia a efectos fiscales dado que buena parte de las

declaraciones tributarias suponen la agregación de los datos temporales en periodos.

Análisis de antigüedades. Resúmenes para encontrar los registros cuya fecha sea anterior a la que indique el usuario o automáticamente se alejen según una medida estadística de dispersión –por ejemplo, se alejen una desviación típica estándar–. Analizar la antigüedad de las partidas que componen lo adeudado a proveedores y cotejarlo con el plazo medio de pago que realiza la empresa permite rastrear la existencia de facturas falsas –que no corresponden a servicios realmente prestados–, deudas prescritas por falta de reclamación del acreedor o anulación de los pedidos, que, sin embargo, han continuado asentadas en la contabilidad como deudas reales aunque no vayan a ser nunca exigidas.

Análisis de magnitudes anómalas o inusuales. Resúmenes para encontrar los registros con cifras chocantes. Por ejemplo:

- **Macrocifras.** Pueden ser realmente operaciones reales de elevado importe –lo que de por sí debiera bastar para detectarlas y someterlas a análisis pormenorizado–, pero también puede tratarse de macro errores al grabar los datos o confeccionar el fichero que se analiza.
- **Microcifras.** Su existencia puede ocultar facturas reales de mayor importe.
- **Facturas acabadas en n-ceros.** Aunque su análisis pertenece casi más al reino de lo intuitivo, lo cierto es que la realidad vuelve sospechosas las operaciones con cifras redondas, pues los presupuestos que se ofrecen a un cliente se componen de múltiples elementos y partidas que agregadas dan un importe final. Cuanto mayor número de ceros más inusual resultará –a la vez que más relevante por aumentar su importe–.

Variaciones temporales de agregados. Los subtotales por cuentas contables, por ejemplo, permiten comparar su evolución en los sucesivos periodos mediante agregación temporal en cada uno de ellos. Esto posibilita un análisis de tendencia o evolución que ayuda a centrar la atención en las variaciones singulares. Este análisis puede realizarse, por ejemplo, examinando variaciones mensuales, trimestrales o interanuales. Se representa fácilmente acompañado de gráficas para facilitar, lo que

quizá es más interesante de apreciar: el análisis de tendencias.

Los resúmenes o análisis por determinado mes –por ejemplo, de cierre estival o reducción de la actividad usual de la empresa– o por días singulares –por ejemplo, los festivos no laborables– pueden ilustrar igualmente sobre la regularidad del funcionamiento de una empresa al apreciarse anotaciones o registros en fechas inapropiadas.

Estratificaciones. Permiten realizar agregaciones por tramos de importe de las operaciones realizadas, posibilitando de esta forma cuantificar el número de ocurrencias en cada tramo, lo que facilita sin duda el proceso de elección de operaciones para seleccionar y revisar. Habitualmente se realizan por amplitud de un intervalo que se considera relevante respecto de los registros a analizar o por décimas partes de una magnitud (deciles).

EXPEDIDOR	Contar de EXPEDIDOR	Suma de TOTAL FACTURA
ABADIA ARMANAC, VICTOR	7	61.559
ABADIA MANTOVELLO, ELVIRA	2	21.921
ABALOS VIVO, SOLANGE	1	2.061
ABASCAL ACIN, BRAULIO	1	13.900
ABASCAL BARBOSA, TARSICIO	1	181
ABASCAL MAIDE, LADISLAO	3	4.732
ABASCAL PRADO, OLAF	1	2.440
ABDELAZIZ MADERAS, DINORAH	3	132
ABDESELAM JEAN, ATILA	2	74.523
ABILLEIRA FONTICOPA, WENDY	7	1.423
ABRAIZA SANAGUSTIN, AUGUSTO	22	14.201
ABRALDES ALMERIA, MILENA	4	31.993
ABRALDES MARAZUELA, YAGO	1	6.526
ABRALDES SUELVE, NAPOLEÓN	27	17.388
ACEBEDO GIUSEPPE, ABRIL	2	5.270
ACEBILLO ESTAL, NURIA	2	4.395
ACHON SIERTO, AGUSTÍN	1	5.252
ACIN CAÑELLES, SHEILA	2	1.197
ACOSTAS HAYEK, DIONISIO	18	18.029
ADAMUZ GALLEGO, DOMINGO	28	11.739
ADAN MELLADO, VALENTÍN	7	3.556
ADAN REVIDIEGO, NATANAEL	1	1.659
ADANEZ ADELIA, FRANCA	2	3.263
ADEVA RIBEIRO, FLORA	1	14.376
ADJEI DELFIN, LELIA	2	1.633
ADMINGO AGULLO, DESDÉMONA	2	221
ADOT FRANÇOIS, DEMÓSTENES	2	4.880
ADRIA CEBOLLADA, ODORICO	1	3.012
ADRIA ITURRALDE, JACOBO	7	3.641
ADSUARA RUBIAS, SERENA	18	6.081

Ejemplo de agregación por proveedores mediante EXCEL.

Microsoft Access - [A - 004 - Liquidación mensual]

Archivo Edición Ver Insertar Formato Registros Herramientas Ventana ?

Datos totales mensuales

Expediente
Año

IVA devengado					IVA soportado			
Mes	Base	Cuota	Rec. Equiv	Total devengado	Base	Cuota	Diferencia	
01/1998	12.649.477,00	1.999.246,00	0,00	1.999.246,00	11.008.710.132,00	11.001.394.000,00	-10.999.394.754,00	
02/1998	14.645.486,00	2.343.278,00	10.000,00	2.353.278,00	7.813.366,00	1.250.138,00	1.103.140,00	
03/1998	36.119.072,00	5.720.684,00	0,00	5.720.684,00	19.748.268,00	3.159.722,00	2.560.962,00	
04/1998	14.988.602,00	2.397.768,00	1.000,00	2.398.768,00	12.944.232,00	2.071.074,00	327.694,00	
05/1998	10.368.154,00	1.656.753,00	0,00	1.656.753,00	12.539.795,00	1.721.337,00	-64.584,00	
06/1998	14.139.367,00	2.251.445,00	0,00	2.251.445,00	12.085.108,00	1.915.887,00	335.558,00	
07/1998	20.185.086,00	3.229.613,00	0,00	3.229.613,00	15.109.351,00	2.407.471,00	822.142,00	
08/1998	12.333.239,00	1.959.620,00	0,00	1.959.620,00	16.305.954,00	2.608.953,00	-649.333,00	
09/1998	25.394.362,00	4.063.094,00	100,00	4.063.194,00	17.708.402,00	2.833.345,00	1.229.849,00	
10/1998	26.369.602,00	4.219.135,00	0,00	4.219.135,00	17.114.009,00	2.738.242,00	1.480.893,00	
11/1998	19.057.802,00	3.049.872,00	0,00	3.049.872,00	10.026.359,00	1.604.216,00	1.445.656,00	
12/1998	28.780.616,00	4.604.898,00	0,00	4.604.898,00	13.794.689,00	2.207.153,00	2.397.745,00	
Total	235.030.865,00	37.495.406,00	11.100,00	37.506.506,00	11.163.899.665,00	1.025.911.538,00	-10.988.405.032,00	
Media	19.585.905,42	3.124.617,17	925,00	3.125.542,17	930.324.972,08	918.825.961,50	-915.700.419,33	

El dato "DIFERENCIA" es la CUOTA y el RECARGO DE EQUIVALENCIA DEVENGADOS menos la CUOTA SOPORTADA. Para comparar con la autoliquidación deberá tener en cuenta los saldos a compensar de periodos anteriores (del ejercicio anterior o del presente)

Cerrar formulario Panel de control Notas Ver informe Imprimir informe

Vista Formulario

Inicio Resultados de la búsqueda herramientas.doc - Micros... ALIA v3-Office2000-Defi... 100% 23:48

Main Switchboard A - Liquidaciones 000 - PR... A - 004 - Liquidación ...

Ejemplo de agregación por meses de los ficheros de IVA repercutido y soportado mediante un formulario de ACCESS.

Microsoft Access - [Recibidas-034-Busca festivos]

Libro registro de facturas RECIBIDAS

Operaciones en festivos

Expediente: EJEMPLO

Año: 1998

Fecha	Factura	Nombre	Nit	Base Tipo	Cuota	Total	Dia
01/01/1998	0-702	JOSE BERMUDEZ	12726122B	11.000.000.000,00	16	11.000.000.000,00	5
10/10/1998	0-1238	CIA VALENCIANA	A16221041	2.590.812,00	16	414.530,00	7
01/03/1998	0-819	CIA VALENCIANA	A16221041	2.231.378,00	16	357.020,00	1
31/01/1998	0-734	HORMIGONES GRECO SL	B00229577	2.160.600,00	16	345.696,00	7
31/05/1998	0-965	HORMIGONES GRECO SL	B00229577	2.051.279,00	16	328.205,00	1
31/10/1998	0-1286	CIA VALENCIANA	A16221041	1.851.716,00	16	296.275,00	7
20/09/1998	0-1192	CIA VALENCIANA	A16221041	16.30.064,00	16	260.810,00	1
31/10/1998	0-1284	RETAMA SL	B00418809	1.092.000,00	16	174.720,00	7
31/05/1998	0-962	MONTERO S.A.	A00230647	1.064.199,00	16	170.272,00	1
31/01/1998	0-755	MONTERO S.A.	A00230647	1.047.506,00	16	167.601,00	7
28/02/1998	0-784	MONTERO S.A.	A00230647	1.033.643,00	16	165.383,00	7
31/10/1998	0-1285	AREVALILLO SL	B03049130	1.023.013,00	16	163.682,00	7
31/10/1998	0-1288	ARIDOS SL	B00422858	895.400,00	16	143.264,00	7
31/10/1998	0-1292	CARMELO RUANO	41723193P	856.800,00	16	137.088,00	7
31/10/1998	0-1261	FUNDICION S.A.	A18099343	853.392,00	16	136.543,00	7
31/10/1998	0-1277	HORMIGONES GRECO SL	B00229577	849.067,00	16	135.851,00	7
10/05/1998	0-913	CIA VALENCIANA	A16221041	768.046,00	16	122.887,00	1
31/05/1998	0-964	CARMELO RUANO	41723193P	766.800,00	16	122.688,00	1
31/05/1998	0-954	CIA VALENCIANA	A16221041	764.836,00	16	122.374,00	1
20/12/1998	0-1384	FUNDICION S.A.	A18099343	722.320,00	16	115.571,00	1
28/02/1998	0-794	HORMIGONES GRECO SL	B00229577	709.100,00	16	113.456,00	7
15/03/1998	0-810	RENO S.A.	A28263204	651.976,00	16	104.316,00	1
31/05/1998	0-959	FUNDICION S.A.	A18099343	632.020,00	16	101.123,00	1
31/10/1998	0-1283	COMPACTO SL	B03509077	606.800,00	16	97.088,00	7
06/12/1998	0-705	Turismo SL	A62743239	602.215,00	4	96.354,00	1

Cerrar formulario

Panel de control

Notas

Imprimir informe

Ver informe

Campo DIA: 1 = DOMINGO, 7 = SABADO

Además de los sábados y domingos se localizan las siguientes fiestas: 1 y 6 de enero, 1 de mayo, 15 de agosto, 12 de octubre, 1 de noviembre, 6, 8 y 25 de diciembre

Para localizar cualquier otra fecha utilice la opción de búsqueda por rango de fechas

Registro: 1 de 177

Vista Formulario

Inicio

Resultados de la b...

Estratificación de f...

herramientas.doc...

ALIA v3-Office20...

Main Switchboard

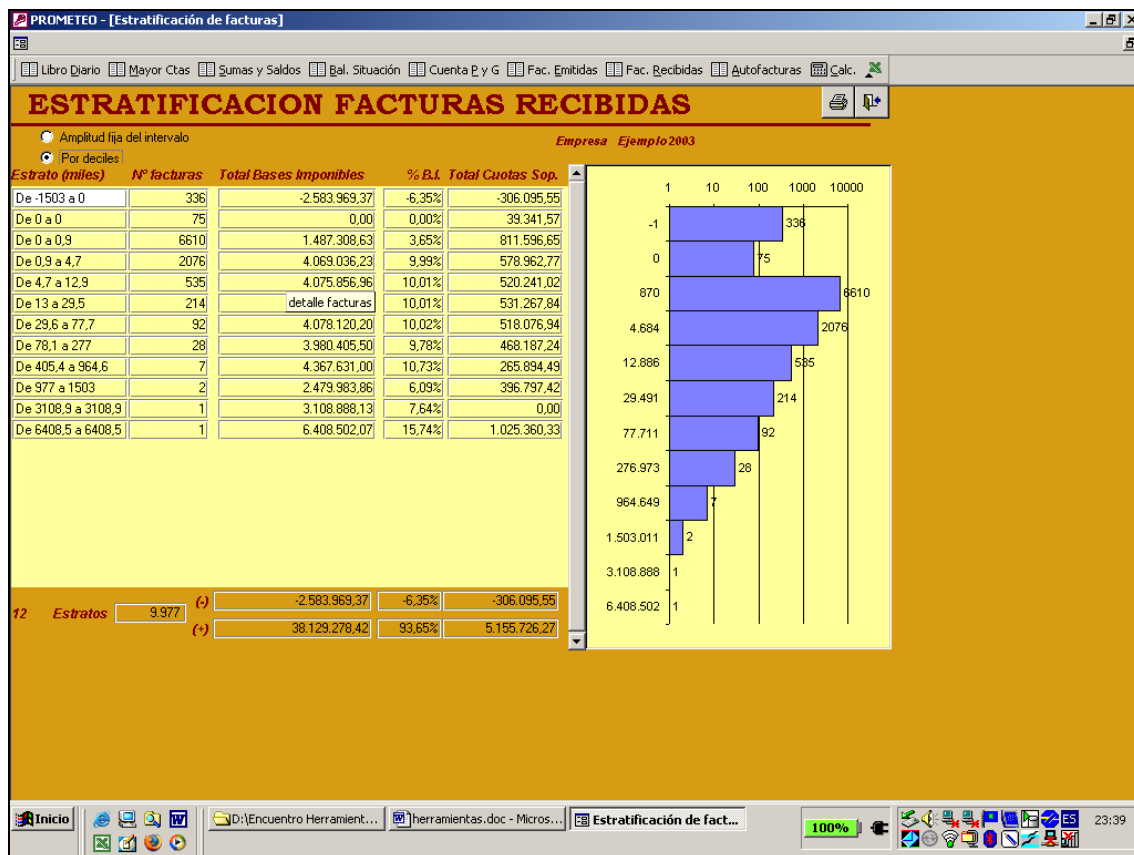
Recibidas

Recibidas-034-B...

100%

23:43

Ejemplo de relación entre las fechas del libro de IVA y la tabla de días festivos de un año.



Ejemplo de estratificación de un libro de IVA por deciles de base imponible, con indicación del número de facturas, importe de base imponible y representación gráfica.

2. ESTUDIO DE INCONSISTENCIAS

Se trata de pruebas que pretenden detectar si existen errores de cálculo, incoherencias o indicios de falta de integridad en los ficheros con los que se trabaja.

Pueden ser **recálculos** de operaciones realizadas por la empresa -por ejemplo, reproducir el cálculo de las

facturas para comprobar que los datos en detalle son correctos y, posteriormente, los totales coinciden con los que resultarían procedentes, o verificar si para cada asiento en el libro diario el total "debe" coincide con el de "haber"-. Hechos los cálculos, se pueden cotejar las diferencias entre los importes calculados y las cifras que figuran en el fichero aportado. Es posible detectar las desviaciones después de ser apreciadas con un filtro elemental.

NUM FRA	EXPEDIDOR	BASE IMPONIBLE	TIPO	cuota calculada	CUOTA DEDUCIDA	diferencias
76295	DECORACIONES VILLA, S.L.	357.448,00	16	57.191,68	75.291,35	(18.099,67)
75986	DECORACIONES VILLA, S.L.	37.448,00	16	5.991,68	8.585,00	(2.593,32)
15872	EDICIONES VERDEJO, S. Coop.	1.093,87	16%	175,02	111,19	63,83
109669	FINANCIACIONES SALCEDA, C.B.	73,19	19%	13,91	11,71	2,20
73786	LAX REDRADO, CELESTINO	17.846,32	16%	2.855,41	2.855,40	0,01
75388	LAX REDRADO, CELESTINO	17.846,32	16%	2.855,41	2.855,40	0,01
74172	DECORACIONES VILLA, S.L.	82,56	16%	13,21	13,20	0,01

Ejemplo de recálculo elemental, mediante EXCEL, de las cuotas que resultan de los tipos impositivos (16%) de un libro de IVA.

Pruebas de congruencia o consistencia de datos.

Interesa conocer si los criterios de registro de la entidad son coherentes o contienen criterios variables para una misma circunstancia. Por ejemplo, puede examinarse a qué proveedores personas físicas se ha aplicado retención de IRPF por entender que prestan servicios profesionales sujetos a esta y verificar si siempre se realiza o en determinadas ocasiones no, lo que indicaría posibles omisiones. Un análisis semejante se puede realizar en relación con los tipos de IVA aplicados a cada código de producto vendido para ver si el mismo producto se vende en ocasiones a diferente tipo.

Conciliaciones internas. Buscan la consistencia de los datos dentro de un mismo fichero. Por ejemplo, si existen anulaciones de facturas, estas deberían corresponderse con facturas previamente emitidas y por unos importes no inferiores a las factura de anulación.

3. ESTUDIO DE SERIES

Coherencias de series numéricas y fechas. Existen multitud de series numéricas que crecen con las fechas –números de asiento en la contabilidad, números de facturas o de albaranes, códigos de cliente o de empleado– respecto a su fecha de alta en los ficheros maestros y multitud de otros códigos o referencias. Dado que las fechas admiten ciertas operaciones de cálculo y ordenación, pueden realizarse estudios sobre la coherencia. Por ejemplo, puede analizarse si para cada número de serie de factura de venta la fecha es anterior a las facturas emitidas con número de serie posterior. Con frecuencia se observa que las facturas de elevado importe saltan varios meses hacia delante para evitar ser declaradas en el mes que se emiten con la consecuencia de tener que ingresar la cuota de IVA.

NUM			BASE			
FACTURA	FECHA	CLIENTE	IMPONIBLE	TIPO	CUOTA	TOTAL
m3-1543	15-mar-06	DISTRIBUIDORA TORRES, S.L.	524,23	16,00	83,88	608,11
m3-1544	15-mar-06	DISTRIBUIDORA TORRES, S.L.	578,08	16,00	92,49	670,57
m3-1545	17-mar-06	DISTRIBUIDORA TORRES, S.L.	549,75	16,00	87,96	637,71
m3-1546	01-jun-06	IMPORTACIONES ABOITES, S. Coop.	454.540,15	7,00	31.817,81	486.357,96
m3-1547	22-mar-06	ILUMINACIÓN BOTES, S.Col.	146,89	16,00	23,50	170,39
m3-1548	28-mar-06	IMPORTACIONES ABOITES, S. Coop.	866,66	16,00	138,67	1.005,33
m3-1549	30-mar-06	GESTION MORQUECHO, LAURENCIO	138.232,78	16,00	22.117,24	160.350,02

La factura número m3-1546 debería tener una fecha entre 17-mar-06 y 22-mar-06, pero la asignada de 01-jun-06 es ilógica. Es decir, dado un número de fra. "n", detectar si la fecha de la fra. "n+1" es menor que la fecha de "n".

Coherencias de series de fechas. De igual forma, pueden contrastarse series de fechas en las que se conozca su nivel de relación o precedencia: fechas de albaranes con fechas de factura, fechas de alta y baja de empleados, etcétera. Por ejemplo, los importes salariales que se entregan a los empleados cuando se aprueba un nuevo convenio colectivo: se pagan importes retroactivamente, en concepto de "atraso convenio" desde la fecha que indique el nuevo convenio –a veces desde varios meses atrás-. Sin embargo, el personal puede ya no trabajar en la empresa, como sucede en una empresa de trabajo temporal o cualquier otra que emplee masivamente personal –empresas de limpieza, seguridad privada, etcétera-. Pequeños importes por varios meses y miles de trabajadores pueden hacer que cuantías importantes aparentemente se hayan pagado a los trabajadores cuando su destino es diferente, pues esos trabajadores no reclamarán el pago.

Examen de huecos. En las series numéricas o de fechas se puede verificar si faltan apuntes no registrados en el

fichero que se analiza –facturas, albaranes, números de cheques emitidos, etcétera-. Los huecos permiten detectar en qué períodos no se ha facturado, si determinado vendedor no ha facturado o si cierto punto de ventas o caja no ha operado. Este resultado puede ponerse en conexión con los días festivos o no laborables propios de la actividad.

Búsqueda de duplicados. Se trata de localizar duplicidades en anotaciones que no deberían registrarlas. Por ejemplo, ver duplicidades en números de facturas puede indicar que la misma factura –normalmente de gastos- ha sido anotada dos veces. En otras ocasiones, con el mismo número de factura se emiten varias con el fin de evitar alcanzar un determinado importe global por un tema competencial del cliente –por ejemplo, el órgano que compra tiene un límite máximo por operación-. Sin embargo, la posibilidad de elusión fiscal para quien ha emitido esas facturas aumenta. ¿Son seis o son siete las facturas que ha emitido con igual fecha y número de serie?

4. CONCILIACIONES ENTRE FICHEROS DE ORIGEN DIFERENTE

Aunque el sistema informático debiera ser coherente, de forma que una sola anotación –por ejemplo, una compra– sirviera a todos los efectos tributarios, con frecuencia no es así y es preciso realizar el apunte en varios sistemas informáticos o tablas distintas del mismo sistema.

Esto es una circunstancia que incluso se da entre grandes empresas –multinacionales– con sistemas locales de gestión contable que coexisten con sistemas centralizados a nivel mundial para rendir cuentas a la matriz, la cual incluso dispone de sus datos y les realiza los asientos que le parece oportuno.

Ello supone con frecuencia incoherencias entre la información que resulta de unas tablas cuando su contenido se destina a analizar otra finalidad y se detectan al cruzar una con la otra –por ejemplo, puede cruzarse información del diario contable con la del fichero de facturas y descubrir ventas que no han sido anotadas en uno de los libros–. Se pretende localizar los registros de un fichero que no estén en el otro. Si se cruza la información de las nóminas con los apuntes en la cuenta de gastos salariales, por ejemplo, con frecuencia se observa una discrepancia porque la empresa no incluye en sus listados de nómina el total de incentivos con que retribuye a sus directivos. Ello es así, no por una finalidad de elusión fiscal, sino para evitar que en la negociación de salarios con los demás empleados y sindicatos se saquen a relucir los elevados importes con que se retribuye a los directivos o su crecimiento año tras año por encima de lo que se les ofrece a ellos.

La tarea del auditor es detectar esos importes y verificar que también a ellos se les ha practicado la retención por IRPF. Al no estar en el programa de nóminas fácilmente se puede “olvidar”, ya que el cálculo de la retención ha de hacerse fuera de dicha aplicación informática.

5. LA LEY DE BENFORD

Se menciona separadamente la Ley de Benford por su interés.

Muchos de los fraudes requieren que el contribuyente se invente los datos, llegando incluso a confeccionar contabilidades ficticias que son las que ofrece a los auditores para su análisis. Una herramienta que pudiese detectar el alejamiento de la normalidad de los datos que resultan del comercio sería especialmente deseable, pues a mayor alejamiento más indicios de fraude.

En los años treinta del pasado siglo, el físico Frank Benford detectó que las tablas de logaritmos que usaba estaban más desgastadas en los números más bajos que en los elevados.

La investigación del porqué eran más usadas las tablas de cifras que comenzaban por el dígito 1, en lugar de las que comienzan por 9, le llevó a formular una ley matemática que pudo verificar en múltiples conjuntos de la naturaleza y de las relaciones sociales. Esa ley se conoce como Ley o Distribución de Benford, y establece que la probabilidad de que el primer dígito de una distribución comience por una cifra C dada es $\text{Log}(1+(1/C))$, lo que supone que la probabilidad de que comience por el dígito 1 es de 30,1% [$\text{Log}(1+(1/1))$], mientras que sólo del 4,6% para el dígito 9 [$\text{Log}(1+(1/9))$].

En contra de lo que la razón impone en un primer pensamiento –que las cifras que comienzan por el dígito 1 tienen la misma probabilidad de ocurrencia que las que comienzan por 9–, la ley de Benford se verifica empíricamente en múltiples conjuntos. Por ejemplo, el largo de todos los ríos de un país, la población de las ciudades o, lo que ahora nos interesa, en las magnitudes contables.

En los años ochenta y noventa (Carslaw, Nigrini) comienza a utilizarse la Distribución de Benford para detectar falseamientos en datos fiscales. En la actualidad, los principales paquetes de soft de auditoría y las auditoras privadas ofrecen este análisis entre sus servicios como medio para detectar irregularidades.

No corresponde a este trabajo ampliar el detalle del contenido y problemas de los conjuntos de Benford, sólo señalar que se trata de una herramienta que por desconocimiento de quien falsea una contabilidad puede ser empleada por el auditor incluso mediante una

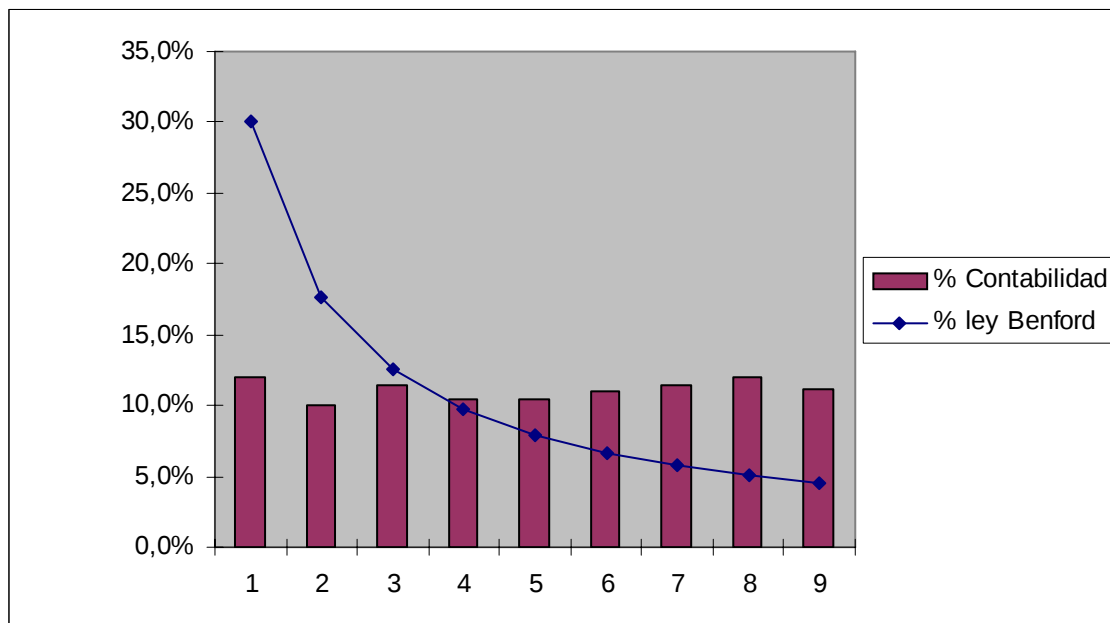
mínima hoja de EXCEL para analizar y detectar falseamientos.

Por ejemplo, una contabilidad ofrece la siguiente distribución del importe de sus facturas de compra que empiezan por los dígitos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9, ante la cual, aparentemente, no hay nada que objetar.

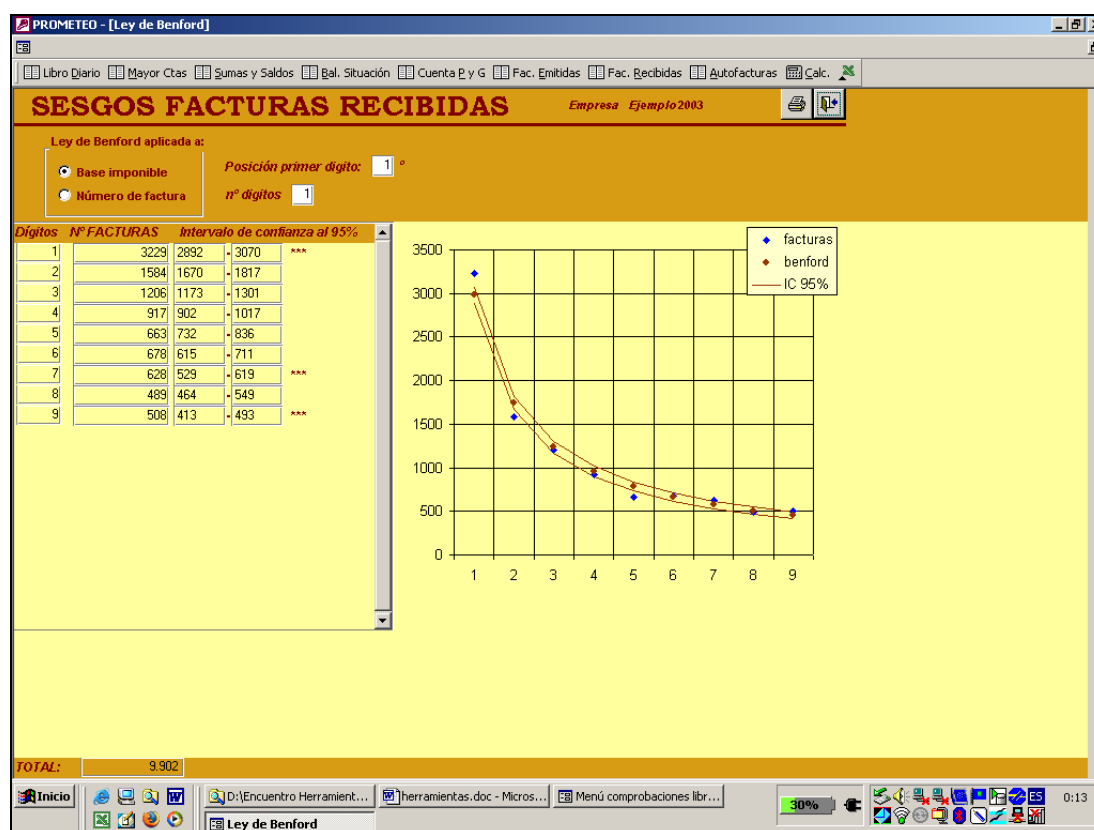
1er DÍGITO	% Contabilidad
1	12,0%
2	10,0%
3	11,5%
4	10,5%
5	10,4%
6	11,0%
7	11,5%
8	12,0%
9	11,1%
	100,0%

Sin embargo, si se contrasta con la distribución de frecuencias que establece la Ley de Benford se aprecia la enorme disparidad que existe entre lo contabilizado y lo esperado:

1er DÍGITO	% Contabilidad	% ley Benford
1	12,0%	30,1%
2	10,0%	17,6%
3	11,5%	12,5%
4	10,5%	9,7%
5	10,4%	7,9%
6	11,0%	6,7%
7	11,5%	5,8%
8	12,0%	5,1%
9	11,1%	4,6%
	100,0%	100,0%



En la gráfica se aprecia esta diferencia, lo que permite concluir que es altamente improbable que esa contabilidad sea real.



Ejemplo de la implementación de la Ley de Benford en un formulario de ACCESS mediante análisis de intervalo de confianza dentro del cual cabe esperar la frecuencia de aparición del dígito.